



Klimaatadaptief door duidelijke keuzes p. 3



Participatie bij een grote verbouwing p. 5



Balanceren tussen zekerheid en flexibiliteit p. 7



Duidelijke spelregels helpen de Tramkade p. 11



Illustratie: Esther Dijkstra

De passende spelregels voor gebiedsontwikkeling

Auteurs: Marlon Boeve, Tom Daamen, Co Verdaas

Het is evident dat opgaven als woningbouw, bereikbaarheid, klimaatadaptatie en de energietransitie met elkaar samenhangen. De afhankelijkheden tussen de spelers die voor deze opgaven in de fysieke leefomgeving aan de lat staan, zijn hierdoor groot. Zij moeten elkaar opzoeken in een gebiedsgerichte aanpak, dit brengt de uitvoering van projecten meestal dichterbij. Maar wat zijn goede spelregels hiervoor? Marlon Boeve, Co Verdaas en Tom Daamen doen een voorzet en focussen op de eeuwige strijd tussen ‘samenhang’ en ‘sectoren’.



**Leerstoel
Gebiedsontwikkeling**



We zien dat het streven naar samenhang en integratie in gebiedsontwikkeling vaak tegenover de ‘sectorale werkelijkheid’ van beleid en wetgeving wordt geplaatst. Beiden zijn in de praktijk echter nodig om werkelijk tot uitvoering te komen. Bestuurskundigen als Paul Frissen wijzen erop dat het ‘conflict’ tussen sectorale belangen en integrale ambities een belangrijk democratisch proces is; een proces dat politiek moet worden beslecht door af te wegen en keuzes te maken. Waar de mate van samenhang in gebiedsontwikkeling wordt vergroot en voortgestuwd door professionele krachten uit het veld (want wederzijds afhankelijk voor een gebiedsgericht resultaat) zullen er dus altijd ook krachten zijn die vanuit sectoraal of individueel (project)belang een integraal plan graag willen ontmantelen. Als deze ‘strijd’ inhoudelijk en procesmatig met kwaliteit plaatsvindt, kan deze volgens bestuurskundigen – los van de uitkomst ervan – alleen maar worden gewaardeerd.

Niet één allesomvattende aanpak

De spelregels voor gebiedsontwikkeling moeten zich volgens dit inzicht vooral richten op hoe de confrontatie tussen samenhang en sectoren zich voltrekt. Het is geenszins haalbaar, noch wenselijk, om deze spanning volledig op te heffen en tot één allesomvattende aanpak te komen. In hoeverre helpt de huidige wetgeving rond ons vakgebied om een dergelijke productieve confrontatie tussen samenhang en sectoren te bereiken? Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 zijn de spelregels voor gebiedsontwikkeling ingrijpend vernieuwd. De totstandkoming van de Omgevingswet was een lang proces met als een van de belangrijke verbeterdoelen het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Het nieuwe omgevingsrechtelijke kader beoogt het ‘sectorale denken’ te verminderen en te stimuleren dat de verschillende sectorale belangen in samenhang worden afgewogen.

Lees verder op volgende pagina



Marlon Boeve



Tom Daamen



Co Verdaas



Hoewel de Omgevingswet nog maar kort in werking is, lijken er al risico's te bestaan dat het beoogde verbeterdoel van de samenhangende benadering onder druk komt te staan. In haar eerste reflectierapport formuleert de Evaluatiecommissie Omgevingswet de nodige zorgen op dit punt. De Omgevingswet zelf blijkt echter ook geen rustig bezit. Deze ontwikkelingen komen van twee kanten. Enerzijds lijken steeds meer belangen een plek te willen opeisen in de Omgevingswet, waardoor de reikwijdte van de wet steeds verder buiten de context van de fysieke leefomgeving wordt opgerekt. Zo is er bijvoorbeeld discussie over de vraag

Als er in ons vakgebied nog regels nodig zijn, dan zijn het regels voor resultaat

of een gezonde voedselomgeving kan worden gestimuleerd via het instrumentarium van de Omgevingswet, door het aanbieden van ongezond voedsel in bepaalde gebieden (bijvoorbeeld rondom scholen) te verbieden. Naar ons idee gaat dit de reikwijdte van de Omgevingswet te buiten. Het gaat bij het reguleren van een gezond voedselaanbod immers om het beïnvloeden van individuele gedragskeuzes en niet om het beïnvloeden van de fysieke leefomgeving. Het lijkt ons geen goede keuze om de reikwijdte van de wet in die zin steeds verder op te rekken. Doelstellingen in gebiedsontwikkeling rond het bevorderen van 'gezond gedrag' van mensen zijn

mooi, maar alleen voor zover daarbij een vertaalslag kan worden gemaakt naar normen voor de fysieke leefomgeving. Alleen dan past een regulering onder de Omgevingswet. Zo is het ruimte creëren voor wandel- en fietspaden en de regulering van de locatie van een snackbar vanwege geluid- of geurhinder wél mogelijk onder de Omgevingswet.

Sectorale belangen weer voorop?

Anderzijds wordt juist beoogd om af te wijken van de Omgevingswet ten behoeve van – toch weer – specifieke sectorale belangen. De sectorale muren worden als het ware weer opgetrokken. Dit geldt al enige tijd in het bijzonder voor het belang van woningbouw. Zo stellen (het voorstel voor) de Wet versterking regie volkshuisvesting en de aanbevelingen van de commissie STOER inhoudelijke en procedurele afwijkingen van de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving voor, ten faveure van woningbouwprojecten. Denk aan het buiten toepassing laten van de Ladder voor duurzame verstedelijking voor woningbouw en het schrappen van bepaalde technische kwaliteitseisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Daarnaast zou een versnelling van de woningbouw onder meer moeten worden bereikt door vaker, ook voor kleine woningbouwprojecten, rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak open te stellen (waarbij de rechtbankfase wordt overgeslagen).

Afwijken van de Omgevingswet

Het sectorale belang van woningbouw(versnelling) is niet het enige belang dat in relatie tot de Omgevingswet om een uitzonderingspositie vraagt. Recent is daar ook het belang van de 'gereedstelling voor defensie' bij gekomen. Onlangs werd een consultatieversie van de Wet op de defensiegereedheid gepubliceerd, waarin verschillende afwijkingen van de Omgevingswet worden voorgesteld met het oog op het belang van defensie. Volgens de concept

Memorie van Toelichting is "de wet- en regelgeving in het domein van de fysieke leefomgeving (...) ingericht voor vredes-tijd. Dit verhindert momenteel dat Defensie gereedstellingsactiviteiten tijdig of volledig kan verrichten." Bij de defensieactiviteiten die gevolgen veroorzaken voor de leefomgeving gaat het volgens de toelichting om "rijden, varen, vliegen en schieten, gebruik van infrastructuur, gebruik of vervoer van munitie, of het realiseren van (tijdelijke) bouwwerken" en om activiteiten die dergelijke gereedstellingsactiviteiten ondersteunen zoals opslag van materieel. Het concept wetsvoorstel voorziet daarom in specifieke afwijkingen van inhoudelijke normen en procedurele bepalingen, waarbij internationaal-rechtelijke verplichtingen in acht worden genomen.

Regels voor resultaat

Voor zowel de woningbouw (opnieuw volksvijand nummer één) als defensie twijfelt niemand (hopelijk) aan het nationale belang hiervan. Feit is echter wel dat iedere uitzonderingspositie ingrijpt in de beoogde samenhangende benadering van de Omgevingswet. Daarmee worden ook de gewenste samenhangende afwegingen en keuzes rond concrete gebiedsontwikkelingen in potentie doorbroken.

Onze conclusie derhalve: de roep om meer samenhang in de aanpak van complexe ruimtelijke opgaven is van alle tijden, net als het strijden om de voorrang van specifieke, veelal sectorale belangen. Deze strijd is nimmer gestreden en het

speelveld wordt continu beïnvloed door maatschappelijke, zelfs geopolitieke omstandigheden. Dat het streven naar een wettelijk kader voor een samenhangende afweging in de fysieke leefomgeving kort na de introductie van de Omgevingswet alweer onder druk staat is in die zin dus niet zo verwonderlijk. Het is van alle tijden: maatschappelijke belangen strijden nu eenmaal om voorrang en er kunnen argumenten zijn die nopen tot aanpassing of uitzondering van vigerende kaders.

De spanning is gegeven

Er is in gebiedsontwikkeling veel aan gelegen om de samenhang van opgaven in onze schaarse ruimte serieus te nemen. De praktijk moet zichzelf, zoals in het verleden, niet laten vastlopen in een *hausse* aan postzegelplannen. Het verleden leert ons dat we bewust met de spanning tussen samenhang en sectorale krachten om moeten gaan. Deze spanning is gegeven en misschien zelfs noodzakelijk, maar het betekent geenszins dat we geen voortgang kunnen boeken en tot uitvoering kunnen komen. Als er in ons vakgebied nog regels nodig zijn, dan zijn het regels voor resultaat. Dus laten we elkaars (sectorale) werkelijkheid leren begrijpen en aan de slag gaan!



Het lijkt ons geen goede keuze om de reikwijdte van de Omgevingswet steeds verder op te rekken

Via duidelijke keuzes en een heldere visie naar een klimaatbestendig Nederland

Auteur: Bono Siebelink

Wat kunnen overheid en de financiële sector samen doen om Nederland weerbaarder te maken tegen klimaatrisico's? Detmer Koekoek, kwartiermaker van NL AAA-Klimaatbestendig, pleit voor een heldere lange termijnvisie op gebiedsontwikkeling. De ingrediënten: duidelijke spelregels, structurele publiek private samenwerking en slimme financiering- en verzekeringsmodellen.



Klimaatrisico's zoals overstromingen, droogte en hoosbuien brengen niet alleen fysieke schade met zich mee. Ze vormen ook een bedreiging voor de economie en financiële stabiliteit van Nederland, als we hierop niet goed zijn voorbereid. De publiek-private coalitie NL AAA-Klimaatbestendig, die in 2023 door de Deltacommissaris werd opgezet, richt zich op deze financieel-economische vraagstukken rond fysieke klimaatrisico's.

Als kwartiermaker zoekt Detmer Koekoek naar manieren om publieke én private partijen aan boord te krijgen in de strijd tegen klimaatverandering. Maar naast samenwerking is er behoefte aan richting: wie is waarvoor verantwoordelijk en onder welke voorwaarden wil de financiële sector blijven bijdragen? Welke spelregels zijn er nodig om die samenwerking werkend te maken en de financiering van klimaatadaptatie op gang te brengen?

→ **Hoe staat het met de betrokkenheid van de financiële sector bij klimaatadaptatie?**

"Het is een *hot topic* binnen de financiële wereld, maar ook een relatief nieuw onderwerp. Toen ik zelf in de financiële sector werkte, kwamen fysieke klimaatrisico's nauwelijks ter sprake. Behalve bij verzekeraars, want veel van hun producten draaien juist om de bescherming tegen weergelateerde schades. Inmiddels is het besef gegroeid dat deze risico's direct van invloed zijn op de waarde van bijvoorbeeld vastgoed, ondernemingen en infrastructuur."

→ **Onze Deltawerken zijn wereldberoemd. Doen we niet al heel veel op het gebied van klimaatverandering?**

"Onze eerste verdedigingslinie is gelukkig sterk: Deltawerken en waterschappen beschermen ons land en daar leunt de financiële sector op. Maar we moeten ons tegen alle klimaatrisico's beschermen. De keuzes waar en hoe we bouwen, hoe we de bestaande bouwvoorraad

klimaatbestendig maken en hoe bedrijven zich aanpassen, vragen om nauwe samenwerking tussen publieke en private partijen. Daarbij speelt de financiële sector een sleutelrol: van het doen van investeringen tot het ondersteunen van transities met financiering. En tenslotte is een robuust verzekeringsvangnet onmisbaar om risico's op te vangen als het toch misgaat."

→ **Hoe ziet u dat het mis kan gaan?**

"Stel dat woningen in een bepaald gebied na hevige regenval onbewoonbaar worden verklaard, zoals in Enschede recent gebeurde. Als verzekeraars of banken dat risico van extreme regenval niet meer acceptabel vinden, stoppen ze met financieren of verzekeren en dan zitten bewoners klem. Hun woning verliest waarde en wordt onverkoopbaar. Daarom is het cruciaal om samen in kaart te brengen waar zulke risico's zich voordoen en hoe we daarop anticiperen."

→ **Maar is hier de overheid of de financiële sector de verantwoordelijke?**

"Uiteindelijk is de eigenaar verantwoordelijk, terwijl de overheid technische normen stelt. Bijvoorbeeld dat nieuwbouwwijken en woningen bestand moeten zijn tegen een regenbui van 70 mm per uur. De financiële sector kan op basis van schadegegevens aangeven of dat voldoende is om deze woningen verzekeraar te houden en te financieren. Als dat niet zo is, moeten we opnieuw met elkaar om tafel. Dat gesprek moet dus aan de voorkant plaatsvinden, niet pas wanneer het risico al is opgetreden. Met NL AAA proberen we dat proces te organiseren zodat de financiële sector niet pas achteraf reageert op gestelde normen."

→ **Bij welke sectoren is deze aanpassing aan het klimaat noodzakelijk om toekomstbestendig te blijven?**

"Een goed voorbeeld is de sierteelt in de Bollenstreek. Waterschappen hebben daar aangegeven dat de bollenteelt



Detmer Koekoek, foto: Ibar Pel

Met NL AAA proberen we het proces te organiseren zodat de financiële sector niet pas achteraf reageert op gestelde normen

zoals die nu bestaat, over 20 tot 40 jaar niet meer mogelijk is door verzilting. Zout water trekt onder de dijken door en dat proces is niet meer te keren. De tulpen kunnen niet tegen zout water. Daarom is nauwe samenwerking nodig tussen telers, banken en overheden om te bepalen wanneer financiering nog haalbaar is en hoe een gezamenlijke transitie eruit kan zien. En vooral: wat is er nodig om over te stappen naar andere teelten of bedrijfsmodellen? Dan gaat het over innovatie, zoals over nieuwe zaden, andere bedrijfsvoering, financiering en verzekeraarheid. Die transitie moet je samen vormgeven."

"En er liggen veel kansen. Bouwgrond levert meer op dan landbouwgrond. Als je een klein deel van het sierteeltgebied aanwijst voor woningbouw, kun je met de opbrengst van die grond een transitie financieren. Maar dat werkt alleen als partijen, inclusief de financiële sector, nu met elkaar plannen maken. Banken willen graag meedenken en financieren, zolang er maar toekomstperspectief en duidelijke regels zijn."

→ **Dit klinkt als een kansrijke ontwikkeling, maar wat maakt de financiering van klimaatadaptatie zo lastig?**

"Klimaatadaptatie kost geld. Je investeert in iets dat toekomstige schade voorkomt, maar omdat je die schade nog niet ziet, is die investering lastiger te rechtvaardigen. Het botst met hoe we rendement meten, een prijskaartje hangen aan risico's en kasstromen

bepalen. Dat terwijl we weten dat voorkomen tien keer goedkoper is dan schade achteraf herstellen. Dat is precies de uitdaging van klimaatfinanciering. Voor een ontwikkelaar van een nieuwe woonwijk bijvoorbeeld stopt zijn verantwoordelijkheid bij de oplevering. Die neemt de maatschappelijke baten of kosten over tien of twintig jaar nu nog niet mee in zijn ontwerp, want dat valt buiten zijn businesscase."

→ **Hoe zien die nieuwe financieringsmodellen er dan uit?**

"We kijken naar andere financieringsmodellen waarbij publiek en privaat samen financieren. In contracten kunnen bijvoorbeeld aannemers van infrastructurale projecten of woningbouw langer verantwoordelijk worden gehouden voor onderhoud, zodat ze in het ontwerp al rekening houden met toekomstige risico's. De Afsluitdijk is daar een goed voorbeeld van: via een zogenaamd DBFM-contract (Design, Build, Finance and Maintain, *red.*) is de aannemer niet alleen verantwoordelijk voor de oplevering, maar ook voor het langdurig onderhoud. Daardoor ontstaat een prikkel om in de ontwerpfase al voor te sorteren op toekomstige risico's, die later minder onderhoud maar ook lagere kosten met zich meebrengen. Zo is de businesscase in veel gevallen rond te krijgen, het vergt alleen omdenken."

"De overheid kan kaders en normen stellen die zorgen dat lange termijn-

Lees verder op volgende pagina



We kijken naar andere financieringsmodellen waarbij publiek en privaat samen financieren

effecten zichtbaar worden in de businesscases van vandaag. De financiële sector kan dat versterken door die effecten ook in risico's en rendement te waarderen. Zo kun je nu al investeren in maatregelen die later maatschappelijke kosten verlagen, zoals irrigatiekragen onder woningen om water op te slaan. Als dat in de toekomst de waterschappen ontlast, wil je die besparing vertalen naar een voordeel voor de ontwikkelaar of koper, bijvoorbeeld via lagere lasten. Dan worden baten op de lange termijn een directe prikkel om nu te investeren."

→Hoe krijgt u de financiële sector aan tafel?

"Door de werelden van de overheid, de financiële sector, bedrijven en wetenschap dichterbij elkaar te brengen. Die begrijpen elkaar lang niet altijd: waar overheden en bouwers technisch en normatief denken voor lange termijn, kijkt de financiële sector vooral naar risico's en rendement op de kortere termijn. Met NL AAA proberen we die partijen samen te brengen, juist om het wederzijdse begrip te vergroten en de kennis te delen."

→En wat moet er concreet veranderen in de gebiedsontwikkeling?

"Voor nieuwbouw moeten we duidelijker afspreken waar we wel en niet bouwen. In Engeland wordt er al alleen buiten de risicogebieden gebouwd. Als je daar wel in een risicogebied bouwt, gebeurt dat alleen met strengere normen, zodat het huis verzekeraar en financierbaar blijft. Die koppeling tussen normen, verzekering en financiering missen we hier nog. Voor bestaande bouw ligt er een grote opgave in wijk met klimaatrisico's. Huis-eigenaren aan hun lot overlaten is de slechtste optie. We hebben een masterplan nodig, waarbij soms sloop en nieuwbouw de beste keuze is. Maar dat moet een gecoördineerde transitie zijn, met oog voor bewoners en de wijk als geheel."

"Gebiedsontwikkeling gaat verder dan alleen woningen: denk aan waterberging, groenblauwe structuren, infrastructuur en bedrijventerreinen. Als we normen, financiering en samenwerking koppelen, creëren we niet alleen veilige woningen, maar ook toekomstbestendige steden, klimaatbestendige bedrijven en een weerbare economie. Alleen dan voorkom je sociale ongelijkheid en zorg je voor lange termijn waardecreatie."

Lees hier meer over gebiedsontwikkeling in relatie tot klimaatadaptatie (en het verzekeren daarvan):



Auteur: Manfred Fokkema

Dor hout

Column

Bij menig bordspel is het doel om in korte tijd een soort van gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. Een mooi voorbeeld hiervan is het binnen ons gezin geliefde spel 'Carcassonne'. Voor degenen onder u die dit al wat oudere tafelformaat niet kennen: je sprokkelt punten bij elkaar door met blind tegels te trekken en daarmee wegen, steden, weiden en kloosters aan te leggen. Indachtig de ambitie van woonminister Keijzer bouw je het liefst nieuwe metropolen. Dat levert de meeste winst op.

Carcassonne is eigenlijk net als het echte leven. Maar dan niet gehinderd door een in de afgelopen jaren alsmaar uitdijend oerwoud aan omgevings-, aanbesteding-, staatssteun- en Didam-regels. Deze jungle kan het in de dagelijkse praktijk van gebiedsontwikkeling een uitdaging maken om door de bomen nog het bos te zien. Hoog tijd om eens wat dor hout te kappen!

Laat ik beginnen met de vorig jaar in werking getreden Omgevingswet. Dit door VRO-minister De Jonge door de Kamers gejaagde wetgevoegspakket bevat de snoeihard geformuleerde spelregel dat het overheden verboden is om bij bouwprojecten te contracteren over bovenwettelijke bouweisen. Dit contracteerverbod is niet nieuw. Het stond al sinds mensenheugenis in de Woningwet. Menig gemeente leek de afgelopen jaren vergeten te zijn dat de Hoge Raad al in 2011 oordeelde dat een contractueel afgedwongen bovenwettelijke bouweis nietig is. Of duidelijker gezegd: een dergelijke eis bestaat niet. Wat niet bestaat, bestaat niet en dus kun je er dan ook niet over contracteren. Lijkt mij een spelregel die gemakkelijk te onthouden én na te leven is.

Er zijn nog andere goede redenen om af te zien van bovenwettelijke bouweisen. Niet alleen werken dergelijke eisen kostprijsverhogend, ze vormen ook een belemmering voor snelle fabrieksmatige woningbouw. In combinatie met een bouwplicht kunnen dit soort voorwaarden zelfs resulteren in een aanbestedingsplicht. Dit laatste wil je in de praktijk vaak het liefst voorkomen. Het meest eenvoudig doe je dat door als lokale overheid bij een gronduitgifte geen eisen te stellen die verder gaan dan de reguliere publiekrechtelijke mogelijkheden die er zijn. Een alternatief voor de bouwplicht is een vervanging met de afspraak dat de gekochte grond terug moet naar de gemeente als er na levering niet binnen een bepaalde termijn gestart is met de bouw. Een dergelijke spelregel laat zich in enkele volzinnen vastleggen in een contract.

Bij een bordspel als Carcassonne kun je zonder enig financieel probleem een stedelijke herontwikkeling op poten zetten. In het echte leven blijkt dat een stuk ingewikkelder, omdat zo'n project vaak niet zonder overheidssteun te realiseren valt. Dat levert al snel hoofdbrekens op over 'staatssteun', zeker in de huidige tijd waarin menig gemeente een van hogerhand verkregen bouwsubsidie moet doorzetten

Spelregels maken tijdens het spel, soms ontkom je er niet aan

Juridische spelregels zijn lang niet altijd dé spelbreker voor een succesvolle project- of gebiedsontwikkeling

naar de ontwikkelaar die het project realiseert. Die aanpak vraagt om op maat gemaakte spelregels. Soms in de vorm van een gemeentelijke subsidie. Of in de vorm van een herstructurering van grondposities die op voorhand niet voorzien was. Spelregels maken tijdens het spel, soms ontkom je er niet aan.

Het zijn de Didam-regels waar je als gebiedsontwikkelaar zeker niet aan ontkomt. Sinds eind 2021 zijn nogal wat bouwprojecten vertraagd of zelfs afgeblazen, vanuit de gedachte dat de door de Hoge Raad afgevaardigde Didam-regels zich in het concrete geval verzetten tegen een een-op-een grondtransactie. Een aanname die best vaak onjuist is gebleken, getuige de vele Didam-uitspraken sinds het eerste Didam-arrest. En gelukkig heeft de Hoge Raad in een tweede Didam-arrest inmiddels de scherpste randjes van de Didam-regels afgehaald. Hierdoor zijn de eventuele risico's op vertraging en schadeplechtigheid op voorhand een stuk inzichtelijker geworden.

Al deze voorbeelden laten zien dat de juridische spelregels lang niet altijd dé spelbreker zijn voor een succesvolle project- of gebiedsontwikkeling. Vooral niet als je als actieve gebiedsspeler bereid bent om zélf her en der wat dor hout te kappen, in plaats van je te verschuilen achter de jungle die wet- en regelgeving heet.

Manfred Fokkema is advocaat project- en gebiedsontwikkeling bij Infense advocaten.

Lees hier meer over de regels en eisen bij gebiedsontwikkeling:





Participatie bij een grote verbouwing

De grote verbouwing van Nederland is niet gebaseerd op een eenmalig groots en meeslepend besluit, betoogt hoogleraar Co Verdaas. Het is een proces van vele kleine en grotere besluiten en af en toe wellicht ook een stapje opzij of terug. De vraag is hoe in dit verband de spelregels rondom participatie moeten worden opgesteld zodat er ook sprake is van een serieuze vorm van inspraak.

Auteur: Co Verdaas



De opgaven in de fysieke leefomgeving zijn talrijk, ze spelen op verschillende schaalniveaus en hangen – meer dan ooit – samen. De besluitvorming over de toekomst van de fysieke leefomgeving is daarbij niet eenduidig op één tafel belegd. Die toekomst is de uitkomst van (politieke) besluitvorming door tal van overheden, op tal van momenten. Dat gebeurt vaak in samenspraak met maatschappelijke en private partners met ieder een eigen rol en verantwoordelijkheid. Dat maakt het lastig participeren – voor wie dat wil.

Tegelijkertijd heeft participatie met de komst van de Omgevingswet onmiskenbaar aan belang en relevantie gewonnen. Ongeacht of het initiatief voor een ontwikkeling of project nu van de overheid zelf of een private of maatschappelijke partner afkomstig is: er

dient een zorgvuldig participatieproces te worden doorlopen.

Het grote waarom

Participatie van burgers komt vaak pas op gang als er beleidsmatig al richting gegeven is. De discussie over ‘the big why’ is dan vaak al gevoerd aan de bestuurlijke tafels, waarop richtinggevende beslissingen zijn genomen. Dit voedt het gevoel bij burgers dat ‘de pap al gestort is’ (er is niets meer aan te doen) en inspraak en participatie een wassen neus zijn. Een concreet voorbeeld: voor de waterveiligheid geldt een wettelijke landelijke norm. De waterschappen staan aan de lat om die norm te realiseren, onder meer door het versterken van dijken. In mijn vorige functie van dijkgraaf kreeg ik van bewoners – die zelf de dijk sterk genoeg vonden – regelmatig de vraag wie wanneer en op basis waarvan had

besloten dat de schop in de grond moest (en de dijk vaak een stuk hoger gemaakt moest worden). Als ik dan antwoordde dat de wetgever dat jaren terug namens alle burgers van Nederland had besloten, leidde dat niet altijd tot een begripvolle reactie...

Nu staan we aan de vooravond van wat ook wel de grote verbouwing van Nederland wordt genoemd. Er dringt zich een aantal dilemma’s op die – ook al zijn ze van alle tijden – vragen om kritische reflectie en verdieping: hoe participeren we over de deze enorme operatie?

Participatie en representatie

Laten we wel wezen: dilemma’s bij participatie zijn er altijd geweest. Het meest klassieke dilemma raakt aan de vraag hoe de representatieve democratie zich verhoudt tot de participatieve insteek. Immers, zijn de arena’s met onze

volksvertegenwoordigers niet de gremia waar de verschillende belangen op elkaar moeten worden betrokken? Het is toch daar dat er een democratische afweging moeten worden gekomen? Volgens sommigen ondermijnt de participatieve aanpak de representatieve democratie omdat deze daarmee aan betekenis inboet. Politieke partijen zouden zich hierdoor te veel op hun eigen achterban richten in plaats van boven het deelbelang uit te stijgen. Daar staat tegenover dat participatie mensen de gelegenheid biedt om hun kennis en ervaring in te brengen, voor draagvlak kan zorgen en maakt dat zij zich gehoord voelen of alternatieven aan kunnen dragen. Kortom, een responsieve overheid verstaat zich ook tijdens de besluitvorming rondom beleid en/of projecten met de samenleving.

[Lees verder op volgende pagina](#)

In een adaptieve planning kunnen we onderweg de strategie bijstellen en nieuwe inzichten incorporeren

Met de emancipatie en democratisering van de samenleving is de discussie beslecht: participatie is niet meer weg te denken en is met de Omgevingswet simpelweg verplicht gesteld – klaar. Al blijft het uiteraard altijd aan de representatieve democratie om besluiten over welke ingreep dan ook te legitimeren en daarvoor middelen vrij te maken.

Naast dit klassieke overkoepelende dilemma spelen er nog meer. Deze dilemma’s raken vooral aan de vraag hoe recht kan worden gedaan aan de gelaagdheid en complexiteit van de grote verbouwing van Nederland. Deze landt namelijk uiteindelijk in concrete projecten die burgers en bedrijven direct in hun belang raken, het is onontkoombaar. Ik loop drie vraagstukken langs: de factor tijd, de organisatie van de beleidswereld en de impact van complexiteit.

Dilemma 1: tijdigheid en timing

De toegenomen complexiteit van besluitvorming over de fysieke leef-omgeving, in combinatie met onzekerheid over thema’s als bijvoorbeeld de mate van klimaatverandering, leidt tot nieuwe inzichten rondom de zogeheten

adaptieve planning. De kern is daarbij dat we de toekomst niet ‘dichtmetselen’ maar onderweg de strategie kunnen bijstellen en nieuwe inzichten kunnen incorporeren. Zo voorkomen we dat we vroegtijdig een *lock-in* creëren, die de keuzevrijheid van toekomstige generaties onnodig beperkt. Het werken met een dergelijke vorm van planning is een continu proces waarbij niet altijd helder is op welk moment welke kennis op welke tafel tot een concreet (uitvoerings)besluit gaat leiden. In zo’n cyclisch-iteratief proces is het daardoor lastig (zo niet onmogelijk) een volwaardig participatie-traject op te zetten. Want wie participeert waarover met wie? En op welk moment? Natuurlijk zijn er voorbeelden van tal van (prachtige) initiatieven met burgerpanels, een G1000 en een klimaatberaad. Zo bestaat de mogelijkheid voor burgers om hun stem te laten horen bij strategische beleidsvorming. Het daadwerkelijk participeren in een adaptief planningstraject is nog min of meer onontgonnen gebied. Terwijl deze trajecten vaak wel degelijk hun schaduw vooruitwerpen op de concrete besluiten van de toekomst. Kortom, hoe kan een betrokken burger overzien waar hij of zij op welk moment moet en kan participeren?

Een gebiedsgerichte insteek, gericht op waarden, kan de representatieve democratie bijstaan

Dilemma 2: sectoraal beleid versus één samenhangende leefomgeving

De beleidswereld is, mede onder invloed van politieke (deel)belangen, sectoraal georganiseerd. Gelijktijdig sluit die sectorale werkelijkheid maar zeer beperkt aan bij de wijze waarop burgers en bedrijven hun omgeving ervaren. Dat kan ertoe leiden dat burgers en bedrijven de overheid als verwarrend en fragmentarisch ervaren. De vraag is of we niet veel rigouzeuzer moeten werken met burgerpanels op regionale schaal. Bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties vertalen dan vanuit hun blik op de omgeving de ambities en doelen in een richtinggevend kader. Daarbinnen worden de sectorale doelen nader geconcretiseerd. Natuurlijk zitten hier ook de nodige haken en ogen aan en zal nooit iedereen tijdig geïnformeerd en bereikt kunnen worden. Maar ten principale hebben burgers en bedrijven het recht (en daarmee de verantwoordelijkheid) om diepgaander te participeren dan nu vanuit de sectorale ‘systeemwereld’ mogelijk is.

Dilemma 3: complexiteit en de behoefte aan duidelijkheid

Onze samenleving is complexer dan ooit. We zijn onderdeel van een open wereldeconomie en ook in ons land gelden tal van internationale verdragen en Europese richtlijnen. Er zijn nog maar weinig experts die alle relevante wet- en regelgeving kunnen overzien en de dynamiek binnen de samenleving zelf is groot en ten dele onvoorspelbaar. Hoe lastiger het in deze complexiteit wordt om richting te geven en tot uitvoering te komen, wordt de behoefte bij velen aan duidelijkheid en tempo navenant groter. In dat verband wordt ook wel gesproken over de kloof tussen de bovengenoemde systeemwereld en de ‘leefwereld’ van de gewone burger. Waar de overheid zich doorgaans richt op principes als

rechtmatigheid en doelmatigheid, richten burgers zich vaker op de onderliggende waarden en het perspectief.

Betekenisvolle participatie bij de grote verbouwing

De moed zou je haast in de schoenen zakken bij deze analyse. En ik geef toe: we zijn er nog lang niet. Maar tegelijkertijd is er ook hoop. Naast de genoemde burgerpanels en het klimaatberaad kennen we inmiddels bijvoorbeeld het *‘right to challenge’*. Uit onderzoek blijkt dat heel veel burgers zich interesseren voor het Nederland van de toekomst en betrokken zijn bij een fenomeen als klimaatverandering. Ze vragen zich af wat dit voor hen en hun kinderen kan gaan betekenen. Zonder een oplossing of hét antwoord te willen geven, zet ik hierna een aantal ingrediënten op een rij die kunnen bijdragen aan een betere participatie (van wie dat wil) bij de grote verbouwing van Nederland.

Gebiedsgerichte participatie

Het eerste ingrediënt richt zich op de constatering dat veel ruimtelijke opgaven samen komen in voor bewoners en bedrijven vaak logische gebieden of regio’s. Dat kan een wijk, een dorp of een grotere regio zijn – afhankelijk natuurlijk van de opgave die op de agenda staat. De gebiedsgerichte aanpak die vervolgens tot stand komt, sluit ook aan bij de introductie door het (demissionaire) kabinet van het werken met een Regionale Investeringsagenda (RIA). Daarbij is het de ambitie om sectorale opgaven gebiedsgericht op elkaar te betrekken indien deze samenhangen. Alleen dan kan er immers met succes tot uitvoering worden gekomen.

Deze manier van plannen, waarbij niet elk antwoord direct gegeven kan worden, leent zich veel meer voor langdurige participatieprocessen waarbij burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven vroegtijdig mee kunnen praten en ideeën kunnen aanreiken over de eigen leefomgeving. Dus geen participatie over een afzonderlijke



windmolen, maar over de vraag hoe de energiehuishouding van de toekomst er als geheel uitziet. Uiteraard blijft het ook bij gebiedsgerichte participatie zaak helder te zijn over de ambities en doelen, de kaders dan wel de beïnvloedbaarheid, de alternatieven en heel gericht te bedenken wie op welk moment aan zet zijn voor een besluit.

Zo’n gebiedsgerichte insteek valt prima te combineren met een beweging die in Nederland de afgelopen tijd al op gang is gekomen: het verder verkennen en experimenteren met bewonerspanels, burgerberaden of representatieve klankbordgroepen. Hier valt uiteraard veel meer over te zeggen, maar willen we leren dan zullen we ook moeten experimenteren.

Benader participatie vanuit waarden

Participatie mondt niet zelden uit in een gesprek over (individuele) belangen, in relatie tot een opgave of ambitie waar een overheid zich voor gesteld ziet. Van meer recente datum zien we echter een beweging waarbij participatie zich meer en meer richt op de waarden die voor bewoners van belang zijn. Wat vindt men belangrijk bij een besluit door de overheid over de omgeving, wat verwacht men, welke waarden dienen daarbij (transparant) gewogen te worden?

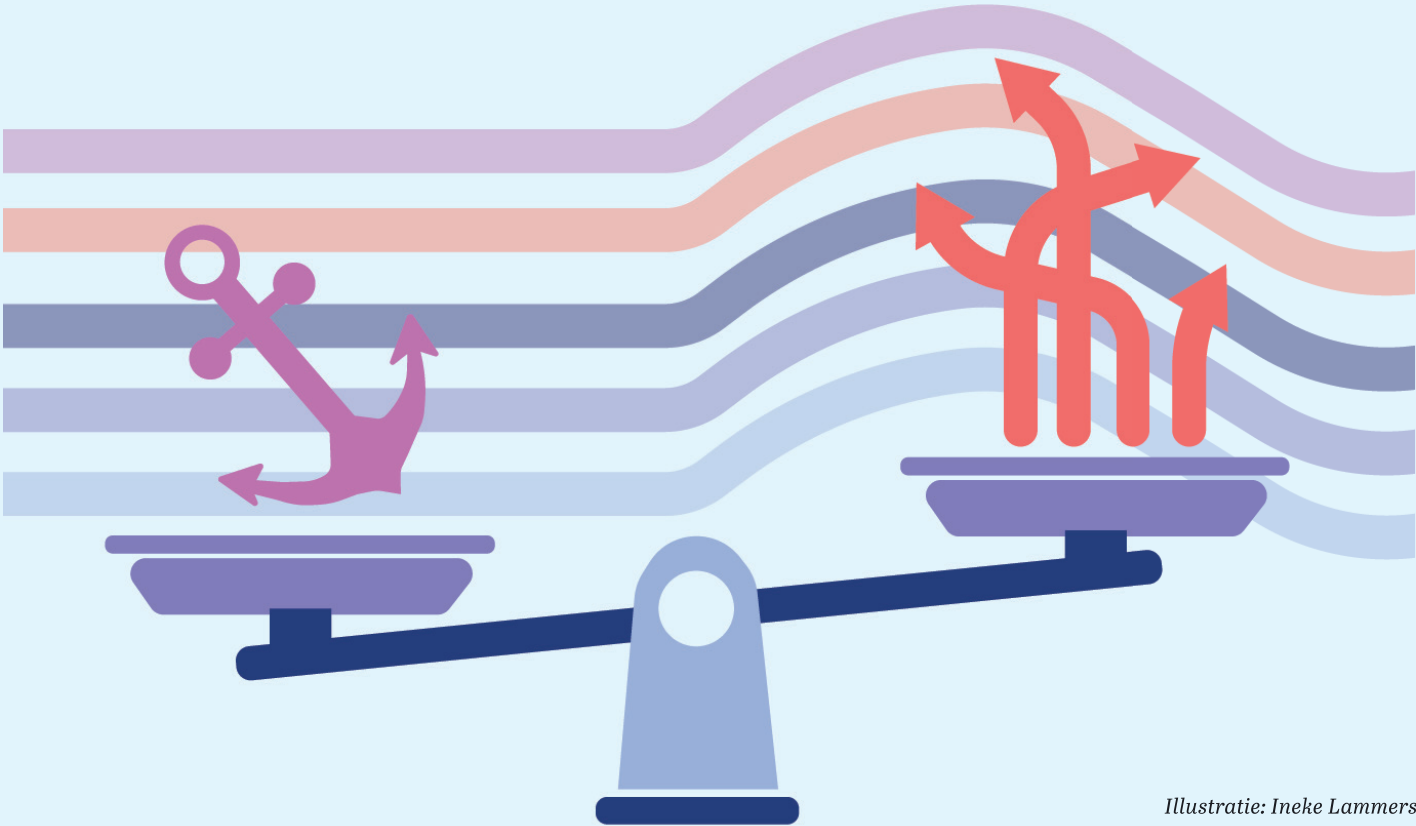
Een voorbeeld daarvan is de ParticipatieveWaardeEvaluatie (PWE). In Oost-Brabant is deze aanpak gehanteerd door de betrokken overheden, samen met de waterschappen Aa en Maas en De Dommel en het Deltaprogramma. Het doel was zicht te krijgen op de waarden van inwoners in Oost-Brabant bij de Hoogwater Aanpak in Brabant-Oost (HoWaBo). De bewoners mogen daarbij als het ware op de stoel van de verantwoordelijke bestuurders gaan zitten en aangeven aan welke waarden men hecht om tot uitvoering te komen.

Vele stapjes

Zo’n gebiedsgerichte insteek, gericht op waarden, is natuurlijk geen panacee. Wel kan zo’n insteek de representatieve democratie mogelijk bijstaan. De opdracht is namelijk niet simpel: in een complexe en onzekere wereld besluiten nemen die voor burgers en bedrijven te billijken en navolgbaar zijn. Niet omdat iedereen het met elkaar eens wordt, maar omdat recht wordt gedaan aan de onderliggende waarden die veel inwoners koesteren.

De grote verbouwing van Nederland is niet gebaseerd op een eenmalig groots en meeslepend besluit. Het is een proces van vele stapjes, dialoog, bijstelling, kleine en grotere besluiten en af en toe wellicht ook een stapje opzij of terug. Serieuze participatie over de grote verbouwing zal daarmee in balans moeten zijn, om zo het maatschappelijke hart te vormen van het traject van besluitvorming. Alleen zo kunnen we de grote transities waar Nederland voor staat daadwerkelijk samen vormgeven.

[Lees meer over participatie in gebiedsontwikkeling:](#)



Illustratie: Ineke Lammers

Leren van 35 jaar PPS: balanceren tussen zekerheid en flexibiliteit

Auteurs: Paul van den Bragt en Reann Kersenhout

TU Delft-promovendi Paul van den Bragt en Reann Kersenhout leggen de lessen uit 35 jaar publiek-private samenwerking naast elkaar en kijken welke regels in de huidige complexe gebiedsontwikkelingspraktijk wél nodig zijn, aan de hand van vier trends rondom de contractvorming tussen partijen. “Complexiteit vraagt om ordening, maar niet om overcontrole.”



Begin jaren 90 van de vorige eeuw vormden de Vinex-locaties het startschot voor het betrekken van marktpartijen bij gebiedsontwikkeling: publiek-private samenwerking (PPS) kwam tot leven. De bouwopgave was enorm, terwijl de samenwerking tussen publieke en private partners nog volop in ontwikkeling was. Samenwerkingsovereenkomsten speelden een belangrijke rol in het organiseren van wederzijdse betrokkenheid en de risicoverdeling. Ook dienden ze om de afspraken te structureren tussen de publieke en private partners in de eerste

PPS-constructies die ontstonden (joint venture, bouwclaimmodel, concessie). Deze overeenkomsten kennen per definitie een lange looptijd en zijn kwetsbaar gezien de vele ontwikkelingen die zich gedurende zo’n periode kunnen voordoen. Denk aan de economische conjunctuur, zoals de crisis van 2008, maar ook aan institutionele hervormingen en verschuivende maatschappelijke prioriteiten. Het risico op zulke veranderingen werkt door in de mate waarin de afspraken destijds werden vastgelegd – over planningen, financiële kaders, taakverdelingen en bepalingen

rond sancties. Dat werkte de ene keer beter dan de andere, maar de achterliggende bedoeling van deze constructies was vaak gelijk: houvast creëren in een complex en risicovol speelveld.

In de eerste jaren van publiek-privaat samenwerken is op contractueel vlak dus veel ervaring opgedaan. Nu er opnieuw meer belangstelling is voor PPS, ligt het voor de hand om terug te kijken op deze eerste periode, om te kijken wat we hebben geleerd. Wat werkte wel of niet goed? Welke aanpassingen zien we in de samenwerkingsovereenkomsten? En vooral: hoe richt je samenwerkingsovereenkomsten zo in dat ze zowel duidelijk houvast bieden voor de gezamenlijke sturing als ruimte laten voor het zo noodzakelijke aanpassingsvermogen in een praktijk die voortdurend verandert?

Contracten in de praktijk

De gebiedsontwikkelingspraktijk van de afgelopen jaren biedt interessante voorbeelden van deze balans tussen ‘houvast’ en ‘bewegingsruimte’. In Spoorzone Delft werkte de gemeente voor de bovengrondse ontwikkeling samen met het consortium OCSD (Ballast Nedam en NS Poort) binnen het speciaal opgerichte Ontwikkelbedrijf Spoorzone (OBS). Daarbij spraken partijen een vaste grondprijs af. Dit bood aanvankelijk helderheid, maar legde de wederzijdse verplichtingen wel heel stevig vast. Toen de financiële crisis rond 2008 toesloeg, kwamen deze afspraken onder druk te staan. De vaste

Het draait niet om meer of minder regels in het contract, maar om hóe en wát je afspreekt

[Lees verder op volgende pagina](#)



Waalfront Nijmegen – foto: Kees de Graaf



grondprijs bleek moeilijk houdbaar, wat leidde tot langdurige onderlinge discussies en juridische trajecten.

In 2010 constateerde de Delftse Rekenkamer bovendien dat de gemeenteraad bij grote PPS-projecten beperkte mogelijkheden had om daadwerkelijk te sturen. Na lang heronderhandelen stapte NS Poort uit het project, werd het OBS opgeheven en ging tweederde van de ontwikkelrechten terug naar de gemeente. Met forse afboekingen (zowel aan publieke als private kant) werd de koers aangepast. De spoorondertunneling en het bouw van nieuwe station zijn ondanks deze obstakels inmiddels wel afgerond en de aangrenzende gebiedsontwikkeling Nieuw Delft is in volle gang. Maar dit voorbeeld laat goed zien hoe contractuele afspraken en bestuurlijke daadkracht elkaar kunnen raken, vooral wanneer een herpositionering nodig is.

Rond dezelfde periode werd bij de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling Waalfront in Nijmegen gewerkt met een publiek-private samenwerking waarin beide partijen – de gemeente en BPD – via

een gezamenlijke PPS-structuur risico-dragend participeerden. Deze verdeling maakte het mogelijk om de financiële risico's en besluitvorming gezamenlijk te dragen. Toen de financiële crisis toesloeg, bleek juist deze gedeelde verantwoordelijkheid van cruciaal belang: beide partijen hadden er belang bij om samen door te gaan, wat ruimte gaf voor heronderhandelingen en een bijstelling van de koers. Gebiedsontwikkeling Waalfront beweegt zich momenteel richting een afronding. Duidelijke contractuele afspraken hoeven dus niet belemmerend te werken, maar kunnen juist ook ruimte bieden voor veerkracht.

Veranderde context

Deze twee voorbeelden illustreren dat het niet draait om meer of minder regels in het contract, maar om h e en w t je afspreekt. Flexibiliteit en zekerheid hoeven elkaar niet uit te sluiten. Tegelijkertijd is de context van PPS in de afgelopen decennia veranderd. Maatschappelijke opgaven zijn complexer geworden, juridische kaders zijn aangescherpt (denk aan het Didam-arrest en Europese aanbestedingsregels) en het grondbeleid is verschoven tussen

actief en passief. Ook is het grondeigendom meer versnipperd geraakt en zijn partijen terughoudender geworden in het dragen van grote risico's en het doen van hele forse voorinvesteringen. Daar komt bij dat bestuurlijke wisselingen vaker voorkomen en dat er meer, vaak kleinere, maar ook nieuwe partijen deelnemen (denk aan waterschappen, Natuurmonumenten, Rijksoverheid). Deze realiteit heeft zijn weerslag op hoe PPS-contracten anno nu worden vormgegeven.

De nieuwe aanpak

Om aan de veranderende eisen te kunnen voldoen, zien we in de praktijk een aantal trends in de manier waarop contracten in PPS worden ingericht. De eerste is het opsplitsen in beheersbare delen. We zien dat er in de huidige praktijk separate PPS-constructies worden opgetuigd voor deelopgaven zoals energievoorziening, mobiliteit, woningbouw of maatschappelijke voorzieningen (bijvoorbeeld bij Merwedekanaalzone in Utrecht). Deze

mogelijkheid om uit te stappen, van de gevolgen daarvan en van wat er voor ieder op het spel staat. Dat beïnvloedt hoe het commitment wordt aangegaan.

Trend vier tenslotte is een gewijzigde balans tussen 'relatie' en 'contract'. Een terugkerend inzicht uit 35 jaar PPS-praktijk is dat samenwerking geen optelsom is van clausules. Juist bij langjarige projecten speelt de menselijke maat – vertrouwen, communicatie, openheid – een belangrijke rol. Daarmee neemt het belang van duidelijke afspraken niet af. Publieke en private partners hebben behoefte aan houvast, en op cruciale onderdelen zijn heldere contractuele bepalingen onmisbaar. In het geval van een geschil bieden vage intenties immers weinig richting. De kunst is om de essentiële onderdelen – zoals financiële kaders, risicoverdeling en procesafspraken – contractueel te verankeren, terwijl er voldoende ruimte blijft voor gezamenlijke afweging en relationele sturing wanneer

Stationsgebied Delft – foto: Judith Fraune



werkwijze maakt risico's en complexiteit beter beheersbaar, sluit aan op de expertise van betrokken partners en biedt een (juridische) samenwerkingsstructuur met uiteenlopende partijen op specifieke thema's.

Een tweede ontwikkeling is het opnemen van expliciete evaluatie- en bijsturingsmomenten in de samenwerkingsovereenkomst. Deze 'tussentijdse knoppen' maken het mogelijk om in de loop van het traject op basis van voortschrijdend inzicht of bij onvoorziene omstandigheden bij te sturen. Het is mogelijk nieuwe afspraken met elkaar te maken, zonder dat dit leidt tot juridische impasses. Zeker bij langlopende projecten – die gevoelig zijn voor veranderend beleid, economische conjunctuur, wisselende bestuurders en maatschappelijke dynamiek – zijn deze momenten essentieel.

Een derde trend is het expliciet opstellen van 'exit-strategieën'. In eerdere PPS constructies kwam vaak pas in een laat stadium aan de orde dat een partij zich uit de samenwerking kon terugtrekken. Tegenwoordig worden bij de start al duidelijke afspraken gemaakt over mogelijke uittreedscenario's. Heldere condities, afrekenmomenten of sancties zorgen voor voorspelbaarheid en juridische rust, zonder dat de samenwerking vrijblijvend wordt. Tegelijkertijd brengt zo'n exit-afpraak ook een zekere spanning in het commitment: partijen zijn zich vanaf het begin bewust van de

zich onvoorziene ontwikkelingen voordoen of de opgaven veranderen.

De belangrijkste les uit 35 jaar PPS-geschiedenis is daarmee helder: niet alle regels hoeven in een contract, maar w t je vastlegt moet raak zijn. Complexiteit vraagt om ordening, maar niet om overcontrole. Selectief contracteren is daarbij cruciaal: richt je op de kern – risico's, geld, governance – en laat ruimte voor samenwerking onderweg. De toekomst vraagt om contracten die juridische zekerheid bieden én operationele flexibiliteit. Want juist als het spannend wordt – en dat wordt het bijna altijd – wil je dat het contract werkt als vangnet, niet als valkuil. Dat vraagt ook iets van de mensen: juridische kennis, bestuurlijk inzicht en het vermogen om te werken aan en sturen op vertrouwen.

Stationsgebied Delft – foto: Judith Fraune



Niet alle regels hoeven in een contract, maar w t je vastlegt moet raak zijn

Lees meer over publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkeling:



Spelregels in GO: tijd voor meer flexibiliteit door tijdelijkheid?

De claims op de beschikbare ruimte in Nederland nemen toe. Al die opgaven en ontwikkelingen vragen om spelregels waarmee we bij gebiedsontwikkeling soepel kunnen schakelen en bijsturen als de realiteit daarom vraagt. Hoogleraar Marlon Boeve en promovenda Ruda van Ravensteijn bespreken of meer flexibiliteit door ‘tijdelijkheid’ dé oplossing is.

Auteurs: Marlon Boeve en Ruda van Ravensteijn



Maatschappelijke opgaven als meer woningbouw, de energietransitie, bedrijvigheid, infrastructuur en defensieactiviteiten vragen uitdrukkelijk allemaal om ruimte en kunnen ook botsen. Het wordt daarmee steeds lastiger om de beschikbare schaarse ruimte te verdelen en zo nodig te herverdelen. Maar ook de onzekerheid neemt toe. De onzekere gevolgen van klimaatverandering en geopolitieke ontwikkelingen maken het noodzakelijk om zorgvuldig te doordenken ‘waar en hoe’ functies op de lange termijn worden toegestaan. Ze versterken tevens

de vraag naar soepele adaptatiemogelijkheden van de fysieke leefomgeving. Onzekerheid is er ook op andere terreinen van de fysieke leefomgeving, zoals de mogelijke gezondheidseffecten van nieuwe stoffen of het bekend worden van gezondheidseffecten van bestaande stoffen, zoals PFAS.

De factor tijd

Al die opgaven en ontwikkelingen – met onzekere en veranderlijke effecten – vragen om spelregels waarmee we bij gebiedsontwikkeling soepel kunnen schakelen en bijsturen als de werkelijk-

Voor bedrijven kan een beperkte vergunningsduur onzekerheid en risico’s met zich meebrengen

heid daarom vraagt. Daarbij krijgt de factor ‘tijd’ een steeds prominentere plaats in het debat over het tegemoetkomen aan de veel geuite wens tot

flexibiliteit. Is het inderdaad tijd voor meer flexibiliteit door ‘tijdelijkheid’? In het ruimtelijk domein kan dan gedacht worden aan het inzetten op tijdelijke of eindige functies en aan tijdelijke bouwwerken, zoals flexwoningen. Dat laatste betreft een ontwikkeling die volgens cijfers van het CBS in een stroomversnelling is geraakt. Ook op het terrein van milieu speelt de vraag of tijdelijke toestemmingen voor bepaalde milieubelastende activiteiten het bevoegd gezag meer handvatten geeft bij het sturen en beheren van de milieu- en gezondheidseffecten van dergelijke activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan bedrijven met een relatief grote impact op de omgeving, waarvan de lange-termijneffecten onzeker zijn of milieubelastende activiteiten in een gebied dat nog in ontwikkeling is. Deze ontwikkelingen leiden tot de vraag of tijdelijkheid in het licht van de maatschappelijke opgaven en duurzaamheidstransities een nadere doordenking verdient – en daarmee een aanpassing van de spelregels. Wegen de voordelen op tegen de nadelen? En in hoeverre faciliteert het huidige omgevingsrecht tijdelijkheid überhaupt?

Continu karakter

Het uitgangspunt in het omgevingsrecht is doorgaans dat toestemmingen (zoals vergunningen) een continu karakter hebben. Het is niet eenvoudig om eenmaal onherroepelijk verleende omgevingsvergunningen voor voortdurende activiteiten aan te passen of in te trekken. Evenmin is het gemakkelijk om ten faveure van nieuwe ontwikkelingen het toegestane grondgebruik in het omgevingsplan te wijzigen. Er zijn weliswaar juridische instrumenten beschikbaar, zoals het uit eigen beweging door het bevoegd gezag aanpassen of intrekken van de omgevingsvergunning of de inzet van het instrument onteigening. De voorwaarden voor het gebruik van



Illustratie: Ineke Lammers

[Lees verder op volgende pagina](#)

Zou tijdelijkheid eerder moeten worden aangenomen en juridisch vastgelegd?

deze ingrepen zijn echter strikt (waaronder in bepaalde gevallen financiële compensatie) en de instrumenten zijn daarmee niet in alle gevallen toepasbaar.

Het kan echter ook anders. Voor functies met een tijdelijk karakter kan de tijdelijkheid juridisch worden geborgd. Zo bepaalt de omgevingsverordening van Noord-Brabant (art. 5.51) dat, kort gezegd, in een omgevingsplan voor het landelijk gebied alleen drie of meer windturbines mogelijk mogen worden gemaakt, als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Eén van die voorwaarden is dat wordt geborgd dat de windturbines en bijbehorende voorzieningen tijdelijk zijn toegestaan, voor ten hoogste 25 jaar. Daarnaast moet juridisch en financieel worden gewaarborgd dat deze na het verstrijken van die termijn worden verwijderd. Op deze manier wordt de tijdelijkheid van de nieuwe functie dus

Onze conclusie: een grotere inzet van ‘tijdelijkheid’ in het omgevingsrecht is geen panacee

vooraf bepaald. Zou hier niet vaker op moeten worden ingezet, ook voor andere functies? Zou tijdelijkheid eerder moeten worden aangenomen en juridisch vastgelegd?

Beperkte duur

Voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit geldt dat deze in beginsel voor onbepaalde tijd wordt verleend - buiten de situaties waarin het gaat om een tijdelijke activiteit of waarin de initiatiefnemer een tijdelijke vergunning aanvraagt. Op zich biedt artikel 5.36 Omgevingswet het bevoegd gezag wel de bevoegdheid om een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit voor een beperkte duur te verlenen. Wanneer de initiatiefnemer een omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd aanvraagt, zijn er echter wel juridische beperkingen voor het door het bevoegd gezag uit eigen beweging beperken van de duur van de omgevingsvergunning.

Onzekerheid en risico's

De inzet van tijdelijke vergunningen roept fundamentele vragen op over de rechtszekerheid en het ongestoord genot van eigendom - in relatie tot meer

flexibiliteit. Voor bedrijven kan een beperkte vergunningsduur onzekerheid en risico's met zich meebrengen, zeker als investeringen pas op de langere termijn renderen. Na afloop van de termijn moet immers weer opnieuw een omgevingsvergunning worden aangevraagd, die opnieuw zal worden beoordeeld. Een tijdelijke vergunning zal dan ook niet altijd evenredig zijn. Bovendien kan (en soms: moet) ook een voortdurende omgevingsvergunning milieu worden geactualiseerd op initiatief van het bevoegd gezag. Dit geldt bijvoorbeeld als er nieuwe beste beschikbare technieken voor de betreffende activiteit zijn of bij ontwikkelingen in de kwaliteit van het milieu.

In de praktijk verloopt de actualisering van de omgevingsvergunningen milieu niet altijd goed. Zo is een belangrijk nadeel bij de actualisering van de vergunning dat het bevoegd gezag afhankelijk is van de informatieverstrekking door de vergunninghouder. Vooral wanneer een vergunninghouder niet mee wil werken, kan het minder eenvoudig zijn om de benodigde informatie te verkrijgen. Bij een tijdelijke vergunning kan de informatie-asymmetrie tussen bedrijf en overheid worden verminderd omdat het bedrijf bij de nieuwe aanvraag om een omgevingsvergunning zelf de nodige informatie moet aanleveren. In bepaalde gevallen rust er overigens bij actualisering conform het Europese recht een zwaardere informatieplicht op de vergunninghouder (dit gaat om de gevallen waarin er een plicht tot actualisering bestaat, zoals de situatie waarin er, kort gezegd, nieuwe beste beschikbare technieken zijn).

Verder doordenken

Onze conclusie: een grotere inzet van ‘tijdelijkheid’ in het omgevingsrecht is geen panacee, maar kan wel bijdragen aan een meer adaptieve, responsieve en toekomstgerichte manier van gebiedsontwikkeling. Dit verdient dan ook nadere doordinking, waarbij ook de blik op ervaringen in het buitenland kan worden gericht. In deze tijden waarin de druk op de fysieke leefomgeving hoog is en onzekerheid op verschillende terreinen aanwezig is, kan de factor tijd wellicht een prominentere plaats veroveren in de spelregels voor gebiedsontwikkeling.

Lees meer over de rol van tijdelijkheid in gebiedsontwikkeling:



In het gebiedspaspoort dat de gemeente eerder vorig jaar oktober uitbracht, staan de ambities voor de Tramkade helder geformuleerd



Afbeeldingen: Gemeente Den Bosch

Hoe duidelijke spelregels (en een portie lef) een gebiedsontwikkeling verder helpen

Auteur: Jasper Monster

Na tien jaar experimenteren gaat de gebiedsontwikkeling Tramkade in Den Bosch de volgende fase in. Hoe zorg je er als gemeente voor dat alle ervaringen uit dat eerste decennium niet verloren gaan in het realiseren van het definitieve plan? Voormalig wethouder Mike van der Geld en projectleider Maarten de Wolff vertellen hoe duidelijke regels dat proces in goede banen moeten leiden.

Casus Van een kleurloos fabrieksterrein met daarop een veevoederfabriek, via talrijke geslaagde experimenten naar een culturele en creatieve hotspot. Zo zijn de afgelopen tien jaar van de gebiedsontwikkeling Tramkade in één zin samen te vatten. Destijds was het, gelegen aan de rand van het centrum van Den Bosch, nog een van de laatste industriële plekken in de Brabantse stad. De gemeente wilde niets liever dan het ‘ensemble van gebouwen’ behouden en kocht de grond met bijbehorende bebouwing samen met de provincie Noord-Brabant.

Culturele en creatieve ondernemers kregen vanaf dag één de spreekwoordelijke sleutels van het gebied én daarbij de vrijheid om het gebied naar hun hand te zetten. En dat doen ze gezamenlijk met veel succes. De Tramkade werd in die tien jaar een van de meest succesvolle en belangrijke gebiedstransformaties van de stad. Van de unieke overnachtingsmogelijkheden tot de galerieën, het skatecentrum en de diverse horeca: de ondernemers hebben zich bewezen en ervoor gezorgd dat het gebied een ideale aanvulling is op het al bestaande aanbod in de Brabantse hoofdstad.

Stap naar voren Maar net als in het spreekwoord komt ook op de Tramkade aan al het goede een eind. Althans, op papier. Vanaf de eerste dagen was de gemeente duidelijk: het experiment heeft een einddatum (dat werd na meerdere malen uitstel uiteindelijk september 2025). Maar wat doe je dan als gemeente? De pioniers zijn al tien jaar bezig, hebben investeringen gedaan en hun nek uitgestoken toen nagenoeg niemand heil zag in het gebied en nu is de Tramkade een van de paradepaardjes van de stad. Die inspanningen wil de gemeente belonen, maar ze wil ook een succesvolle gebiedsontwikkeling realiseren.

Voor Mike van der Geld, die op het moment van het interview wethouder in ‘s-Hertogenbosch was namens D66 met onder meer verstedelijking en cultuur in zijn portefeuille, en projectleider Tramkade Maarten de Wolff is dat een

duivels dilemma. En een dilemma dat voor veel andere gebiedsontwikkelaars heel herkenbaar is. Want hoe zorg je er in de uiteindelijke ontwikkeling voor dat je niet het kind met het badwater weggooit? En als je het veel menselijker bekijkt: hoe zorg je dat er een plek blijft voor die eerste pionierende partijen – en niet alleen de partijen met de diepste zakken?

Van der Geld: “Ja, dat was heel moeilijk. Na 10 jaar was het experiment klaar en mijn zorg was vanaf het begin dat de partijen uit de beginjaren weg zouden trekken. De deadline loopt af en zij vragen terecht: wat is mijn toekomstperspectief? Als je dat perspectief niet kan bieden, is iedereen vertrokken en zakt heel het gebied als een plumpudding in elkaar. Maar tegelijkertijd wil je ook dat het gebied verder komt en is er ook een financiële vraag. Dat vraagt om *finetuning*. Daarom hebben wij al vroeg die deadline gesteld, maar als gemeente ook al vroeg een stap naar voren gezet.”

Duidelijkheid Die stap naar voren vond in hoofdlijnen op twee manieren plaats: qua programma en ook financieel. Een belangrijke rol is op beide lijnen weggelegd voor de spelregels die de gemeente heeft opgesteld. In het gebiedspaspoort dat de gemeente vorig jaar oktober uitbracht, staan de ambities voor de Tramkade helder geformuleerd. Zo komen er onder andere 275 woningen, waarvan 70 procent in het betaalbare segment. En van het niet-wonen programma is de helft, zo’n 18.000 m², bedoeld voor niet-commerciële partijen.

“Dat zijn duidelijke keuzes die we hebben gemaakt,” zegt Van der Geld. “Het makkelijkst was geweest als we kort door de bocht hadden gezegd: we slopen de boel, industrieel erfgoed is alleen maar gedoe en we bouwen woningen in het duurdere segment. Maar we willen het unieke karakter van dit gebied behouden. En dat vraagt ook wat van ons als gemeente.” Voor de ondernemers heeft de gemeente 11 kavels op het land en vier op het water gerealiseerd. In het uiteindelijke kavelpaspoort staan de regels waar de geïnteresseerde partijen uiteindelijk aan moeten voldoen. “Met die

duidelijkheid hopen we ook de zittende ondernemers een goede kans te bieden.”

Meerdere regels Projectleider De Wolff legt uit dat een aantal andere regels moet helpen om die ambitie ook daadwerkelijk te realiseren. Een onafhankelijke selectiecommissie beoordeelt uiteindelijk de ingezonden plannen. Dat zijn geen uitgebreide biedboeken, maar eerder ‘ideeën met een plan van aanpak’. “We willen veel meer beoordelen op kwaliteit dan op het prijskaartje.” Een andere regel die De Wolff en zijn collega’s in het gebiedspaspoort hebben opgenomen, is dat eventuele geïnteresseerde ontwikkelaars c.q. andere commerciële partijen in een plan voor een kavel altijd moeten samenwerken met “potentiële huurders en partners uit de lokale *community*.”

“Wij willen juist niet de beddengigant in plaats van een maatschappelijke partij in het gebied hebben, zo omschrijf ik het altijd maar. Met deze regel proberen we partijen van buitenaf vanaf het begin te stimuleren en verplichten om die verbinding te zoeken. Ik vind het mooi dat de stad dit risico neemt en de nek uitsteekt, omdat dit het programma is dat het meest waardevol is voor de stad. We hadden ook een cirkel om het gebied kunnen zetten en een tender uit kunnen schrijven.”

Dromen en harde cijfers Dat risico komt vooral terug op financieel vlak. Want deze duidelijke keuzes voor betaalbaar wonen en maatschappelijke meerwaarde kosten geld. Maar ook hier moeten duidelijke spelregels de gemeente én de gebiedsontwikkeling de juiste kant op bewegen. Van der Geld: “Wie gaat dat betalen, is dan de vraag. Antwoord: wijzelf. De exploitatie sluit niet en staat op minus 2,5 miljoen euro. En dat is natuurlijk niet het hele bedrag, omdat we juist geld hadden kunnen verdienen met bijvoorbeeld de bouw van duurdere woningen. Maar dit is een bewuste keuze en begint bij de ambitie die wij van begin af aan als college uitgesproken hebben. En het is logisch dat betaalbaar wonen en maatschappelijke meerwaarde creëren geld kost. Daar was de raad het mee eens, want die heeft bijna unaniem

ingestemd met de plannen en de begroting. Dat het college onze stappen ook logisch vindt, geeft wel vertrouwen.”

Van der Geld, die (al dan niet toevallig) ook Financiën in zijn portefeuille heeft, benadrukt wel dat met deze financiële keuze de gemeente zichzelf ook een belangrijke spelregel heeft opgelegd. “Die min 2,5 miljoen is de limiet, je moet financieel niet verder wegzakken. Dat betekent dat je trouw aan jouw plannen moet blijven. Ook al komen er genoeg dromen voorbij die de kosten kunnen opdrijven. Maar dan worden de risico’s heel groot. En ik denk als je de eigen dromen niet staft met harde cijfers, gaan ze uiteindelijk nooit uitkomen.”

Veel vertrouwen Met de duidelijke set aan spelregels in de vorm van een gebieds- en kavelpaspoort én de steun vanuit de gemeenteraad, ziet het tweetal de toekomst van de gebiedsontwikkeling Tramkade met veel vertrouwen tegemoet. Ondanks de onzekerheden die zeker nog ten tonele zullen verschijnen. De Wolff: “Zo’n gebiedsontwikkeling brengt altijd die onzekerheden met zich mee en als gemeente zit je altijd in een leercurve. De gemeente die zeker zegt te weten hoe je zo’n binnenstedelijke gebiedsontwikkeling aan moet pakken, die kletst een beetje. Maar wij zijn er heilig van overtuigd dat met deze werkwijze de kwaliteiten die het gebied nu al bezit, kunnen worden doorvertaald.”

Lees hier meer over de gebiedsontwikkeling Tramkade in ‘s-Hertogenbosch en de culturele invulling van het gebied:





Over de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling

De Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (kortweg: SKG) verbindt een groeiend aantal publieke, private en maatschappelijke organisaties die zich richten op de praktijk van gebiedsontwikkeling. SKG-partners doen een jaarlijkse schenking aan de stichting en geven samen met de TU Delft richting en inhoud aan het kennisprogramma van de Leerstoel Gebiedsontwikkeling. Hiermee vervult de SKG haar missie: het bevorderen van een professionele, reflectieve gebiedsontwikkelingspraktijk, gericht op een duurzame gebouwde omgeving.



Verder lezen over gebiedsontwikkeling?

Het onafhankelijke platform Gebiedsontwikkeling nu fungeert als een open bron van kennis, nieuws en opinie voor professionals, onderzoekers en studenten. U kunt het nieuws van Gebiedsontwikkeling.nu ook volgen via X, LinkedIn en onze wekelijkse nieuwsbrief.



SKG bestaat 20 jaar

In de afgelopen twee decennia is er veel veranderd in de gebiedsontwikkeling: nieuwe uitdagingen zijn ontstaan, de complexiteit is toegenomen en we staan voor grote gezamenlijke opgaven. Door die ontwikkelingen is de SKG vandaag de dag relevanter dan ooit. Samen blijven we werken aan kennisontwikkeling en aan een steeds sterker vakgebied. Hoe we dit jubileum precies vieren, blijft nog even een verrassing. Eén ding is zeker: we zullen op passende wijze bij dit bijzondere moment stilstaan. Voor nu kijken we uit naar een inspirerend najaar met een volle agenda aan bijeenkomsten – een lijn die we ook in 2026 graag voortzetten.



Publicatie ‘Terug naar de Buurt’

De publicatie ‘Terug naar de Buurt! Leren en evalueren voor sociale duurzaamheid via de capability-benadering’ staat online. Het is een uitgave van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG), geschreven door postdoc-onderzoeker Céline Janssen.



Team Leerstoel Gebiedsontwikkeling

Ruda van Ravensteijn (Promovenda)
Céline Janssen (Post-doc)
Jasper Monster (Waarnemend hoofdredacteur GO.nu)
Ineke Lammers (Impactmanager)
Paul van den Bragt (Promovendus)
Wouter Jan Verheul (Senior onderzoeker)
Reann Kersenhout (Promovenda)
Wendy de Hoog (Senior onderzoeker)
Co Verdaas (Hoogleraar Gebiedsontwikkeling)
Tom Daamen (Directeur SKG)
Saskia Beer (Senior onderzoeker)
Simon van Zoest (Promovendus)
Marlon Boeve (Hoogleraar Omgevingsrecht)
Yanal Haj Khalaf (Student-assistent)
Kees de Graaf (Eindredacteur GO.nu)
Bono Siebelink (Webredacteur GO.nu)
Lonneke van der Linden (Student-assistent)
Atacan Batbay (Student-assistent)
Zarah Ursinus (Student-assistent)
Martha de Bruin (Programma-ondersteuner)
Judith Fraune (Secretaris)

Statistieken Gebiedsontwikkeling.nu

Leden social media & nieuwsbrief (juli 2025)
LinkedIn (Gebiedsontwikkeling.nu): 18.328
Nieuwsbrief (www.gebiedsontwikkeling.nu): 3.290

TU Delft - Agenda 2025

19 september Kennisbijeenkomst ‘Verantwoordelijk voor de Toekomst’
25 september Kennisbijeenkomst ‘Vertrouwen’ i.s.m. Platform31
10 oktober Red&Blue Annual Symposium
15 oktober Thematafel Omgevingsrecht & Gebiedstransformaties – Participatie
24 oktober Dag van de Gebiedsontwikkeling
14 november Kennisbijeenkomst PPS (n.a.v. 25 jaar Haverleij)
5 december SKG Deelnemersraad

Partner worden

Heeft u interesse om als partnerorganisatie het SKG-kennisnetwerk te versterken, of deel te nemen aan een project of programma? Neem dan contact op met directeur Tom Daamen (T.A.Daamen@tudelft.nl). Wij bespreken graag de mogelijkheden met u.

SKG Deelnemers:

AM
Amvest
Bouwinvest
BPD
De Alliantie
Deltacommissaris
Dura Vermeer
Era Contour
Gemeente Alkmaar HBA
Gemeente Almere
Gemeente Alphen aan de Rijn
Gemeente Amsterdam
Gemeente Arnhem
Gemeente Breda
Gemeente Delft
Gemeente Den Bosch
Gemeente Den Haag
Gemeente Dordrecht
Gemeente Eindhoven
Gemeente Groningen
Gemeente Haarlem
Gemeente Haarlemmermeer
Gemeente Leiden
Gemeente Nijmegen
Gemeente Purmerend
Gemeente Rotterdam
Gemeente Rijswijk
Gemeente Roosendaal
Gemeente Tilburg
Gemeente Utrecht
Gemeente Zuidplas
Gemeente Zwolle
Heijmans Vastgoed
Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (HDSR)
Kadaster
Ministerie van BZK
Ministerie IenW
Ministerie van LNV
NS Stations
Provincie Flevoland
Provincie Gelderland
Provincie Limburg
Provincie Noord-Brabant
Provincie Noord-Holland
Provincie Overijssel
Provincie Utrecht
Provincie Zuid-Holland
Rabo Real Estate Finance
Rijksvastgoedbedrijf
RVO
SADC
Staedion
Synchroon
TU Delft
Van Wijnen
VanWonen
Vesteda
VORM
Waterschap Amstel Gooi en Vecht
Ymere

Kring van Adviseurs:

Akro Consult
Stadkwadraat
Dietz
Rho Adviseurs
Arcadis
Site
Fakton
Stibbe
Deloitte
Brink
PT Finance

Denk mee, doe mee en stuur uw bijdragen naar de redactie.

Colofon

Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) /
Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft
september 2025

in Gebiedsontwikkeling.nu

Redactie: Jasper Monster (hoofdredactie), Kees de Graaf (eindredactie), Ineke Lammers (beeld en coördinatie), Bono Siebelink, Atacan Batbay, Yanal Khalaf Allah, Lonneke van der Linden, Zarah Ursinus.

Met medewerking van: Co Verdaas, Tom Daamen, Marlon Boeve, Reann Kersenhout, Paul van den Bragt, Ruda van Ravensteijn, Esther Dijkstra, Manfred Fokkema, Detmer Koekoek, Mike van der Geld, Maarten de Wolff, Sander van Wettum

Vormgeving: Enchilada.

Contact: Denk mee, doe mee, en stuur uw bijdragen naar de redactie.

Locatie redactie:

Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft
Afdeling MBE
Julianalaan 134
2628 BL Delft
Faculteit Bouwkunde

✉ redactie@gebiedsontwikkeling.nu