

De nieuwe Omgevingswet maakt zijn beloftes niet waar, zeggen omwonenden

Begin dit jaar trad de nieuwe Omgevingswet in werking. De belofte: vlottere vergunningverlening, meer inspraak voor betrokken burgers. In Groningen, dat de landelijke primeur heeft, merken ze er nog niet veel van. ‘Klankbord-groep is een heel vage term’.

Jurre van den Berg 23 april 2024, 05:00



Het Damsterdiep met op de achtergrond de schoorsteen van de voormalige autobandenfabriek. De Praxis verdwijnt in het plan voor de nieuwe wijk. Beeld Harry Cock / de Volkskrant

‘In die oude silo zou je mooi horeca kunnen vestigen’, zegt Rein Bish, wijzend op het voormalige graanpakhuis. De noordoever van het Eemskanaal, waar hij langsfietst, is een typische rafelrand van de stad. Het terrein rond de monumentale schoorsteen van een vroegere autobandenfabriek is een samenaanspel van verlaten fabriekspanden en hoog opschoten gras.

Uit andere media

Ja, ik wil elke dag een nieuwsbrief ontvangen met de belangrijkste online artikelen van 11 kranten.

Inschrijven

Aangespoord door de woningnood wil de gemeente Groningen het gebied omtoveren tot ‘een eigenzinnig stukje stad’, belooft een banier: Stadshavens, een groene, autoluwe nieuwbouwwijk met 3.300 woningen. De buurtvereniging is best gearmeerd van de plannen, zegt voorzitter Bish. ‘Er is veel potentie.’

Stadshavens heeft bovendien een landelijke primeur. Als de gemeenteraad de wijziging van het omgevingsplan voor de nieuwe wijk in mei vaststelt, is dat het eerste grote plan van Nederland binnen de nieuwe wet.

Over de auteur
[Jurre van den Berg](#) is regievoerslaggever van de Volkskrant in Noord-Nederland.

Na een aanloop van tien jaar trad op 1 januari de nieuwe Omgevingswet in werking. Die vervangt 26 wetten en honderden regelingen voor ruimtelijke ordening. Een verbetering? ‘Ik moet het nog zien’, zegt wethouder van ruimtelijke ordening Rik van Niejenhuis (PvdA) aarzeland.

Advertentie

Met de wet moet een balans gevonden worden tussen het benutten en beschermen van ruimte die steeds schaarser wordt. Daarin schuilt volgens de wethouder wel de kern van de uitdaging waar Nederland nu voor staat. ‘Eigenlijk moeten we elke vierkante meter twee of drie keer gebruiken.’

De aanloop had nogal wat voeten in de aarde. Na de aankondiging in 2013 werd gesproken over de grootste wetswijziging sinds de Tweede Wereldoorlog. Maar die bleek zo ingrijpend, dat de operatie vijf keer moest worden uitgesteld. Vanwege de juridische complexiteit, maar met name omdat het nieuwe Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) nog niet op orde was. De ervaringen van de overheid met grote ict-projecten waren al niet bijster positief.

Rimpelingen en brandjes

Maar dit jaar, 2024, was het dan toch zover. Al is de euforie van eerder inmiddels wel getemperd. ‘Een zegen voor de mensheid’, noemde minister van Binnenlandse Zaken Hugo de Jonge de wet twee jaar geleden. Inmiddels klinken er ook winstwaarschuwingen: er zullen ‘rimpelingen’ ontstaan en ‘brandjes’ moeten worden geblust.

In december kwam er op het stadhuis van Groningen nog een hoos van tientallen vergunningsaanvragen binnen onder het oude vertrouwde regime. Dat stuwmeer moet eerst worden weggewerkt. Daarnaast worstelen ambtenaren nog met de taal en begrippen van de Omgevingswet. ‘Die is nogal technisch’, zegt Van Niejenhuis eufemistisch. ‘Maar dat een bestemmingsplan nu een omgevingsplan heet, is geen wereld van verschil.’

De grootste verandering voor de gemeente is dat er met de nieuwe wet veel minder tijd is voor het afhandelen van de procedures. Termijnen zijn verkort van 26 naar 8 weken. Het frustreert de wethouder ook vaak dat het in Nederland vijf tot tien jaar kan duren voordat een schop de grond ingaat. ‘Maar sneller én zorgvuldiger, dat bijt elkaar weleens.’



Rein Bish, voorzitter van de bewonersvereniging Damsterdiep, bij het voormalige graanpakhuis. Beeld Harry Cock / de Volkskrant

Een belangrijke gedachte achter de Omgevingswet is dat belanghebbenden zo vroeg mogelijk bij plannen moeten worden betrokken – in alle taalkundige variaties. En dus mochten omwonenden zoals Rein Bish, die zich zorgen maakte over een geplande woontoren op de parkeerplaats van de voormalige bloedbank achter zijn huis, in 2020 plaatsnemen in een ‘klankbordgroep’. In het ‘participatieplan’ (elf pagina’s) dat volgde op het ‘gemeentelijk inspraakrapport’, wordt gewag gemaakt van ‘gesprekken met diverse stakeholders’ en een ‘wekelijks inlooppreekuur’.

‘We denken graag mee’, zegt Jaap de Graaf, secretaris van bewonersorganisatie Oosterparkwijk. ‘Het is begrijpelijk dat ze hier willen bouwen. Daar zijn we ook helemaal niet tegen.’ Voor hem was vanaf het begin ook duidelijk: op zo’n locatie nabij het stadscentrum gaan ze geen eengezinswoningen bouwen. ‘Met de huidige woningnood is het logisch om de hoogte in te gaan.’

Maar ze hebben zo hun bedenkingen. Bijvoorbeeld bij de maximale bouwhoogte van negen verdiepingen, tegenover de bescheiden schipperswoningkies aan het Damsterdiep. Over het parkeerbeleid, uiteraard. En over het lot van het Betonbos: ooit een afwerkplek en verzamelplaats voor zwerwers en junkies, nu een vrijhaven in de stad, waar stadsnomaden in hun caravans en busjes wonen in verwilderd groen. Zij moeten grotendeels plaatsmaken.

Een grote wassen neus

Allemaal onderwerpen waarover de buurtbewoners de afgelopen vier jaar intensief meedachten en -praatten. Maar uitgedrukt in een getal is dit de uitkomst: de circa tweehonderd suggesties en tegenwerpingen die omwonenden via zienswijzen indienden, werden allemaal afgewezen.

‘Al dat gepraat over participatie’, concludeert Bish teleurgesteld, ‘blijkt een grote wassen neus.’

‘Klankbordgroep is een heel vage term’, zegt De Graaf. ‘En het is heel vaag gebleven.’ Het ging tijdens al die bijeenkomsten eigenlijk alleen over het proces, nooit over de inhoud van de plannen, zegt stedenbouwkundige Koos Haarsma, die aan de overkant van het Eemskanaal woont. De gemeente vormde met betrokken projectontwikkelaars een besloten venootschap. ‘De exploitatie-opzet was al getekend toen de inspraak nog moest beginnen.’

Vanwege het Betonbos raakte ook Paul Kusters betrokken, namens natuurorganisatie IVN. Dat het geplande groene Havenpark een ecologische verbetering is ten opzichte van het huidige Betonbos, is volgens Kusters feitelijk onjuist. ‘Al was het maar omdat dat terrein ook gebruikt gaat worden voor evenementen, sport en andere activiteiten. Dan kun je er wel een handvol worden neerzetten, het terrein moet dan wel intensief worden onderhouden.’

Maar ook voor hem is de kern van de zaak dit: ‘We hebben talloze suggesties gedaan, maar er is nauwelijks iets mee gebeurd. We zijn nooit een volwaardige partij geweest.’

Mensen die géén huis hebben

Van die kritiek kijkt de wethouder op. ‘Dat doet het proces tekort’, vindt Van Niejenhuis. Je moet niet alleen kijken naar afgewezen zienswijzen. ‘De plannen zijn aangepast, juist doordat omwonenden zo lang hebben meegedacht.’

Hij wil bovendien de exegese relativeren dat met de Omgevingswet burgers opeens veel meer te zeggen hebben. Er is weliswaar vaak benadrukt hoe belangrijk inspraak zou worden, zegt Van Niejenhuis. ‘Maar de formele positie van betrokkenen is niet echt veranderd.’

De gemeente probeert volgens de wethouder omwonenden altijd al zo vroeg mogelijk te betrekken. ‘Maar uiteindelijk moet je als bestuur afwegingen maken. En dan kun je nooit iedereen tevreden stellen. Mensen die al een huis hebben, laten zich horen en kunnen zich verenigen. Ik ben er ook voor de mensen die nog géén huis hebben.’

‘Het grootste voordeel van de Omgevingswet is dat ik meer werk heb dan ooit’, grapt Wico Ankersmit. Hij is directeur van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en zelfstandig adviseur. Al negen jaar onderwijst hij overheidsinstanties en bedrijven over de finesses van de nieuwe wet. De afgelopen maanden vullen zijn dagen zich met zaaltjes gemeenteambtenaren, aannemers en architecten. ‘Nu gaat het om het echie.’

Terwijl begin maart pas de eerste melding voor een bouwactiviteit in het nieuwe stelsel is ingediend (voor de bouw van een schuurtje), houdt de wet de vermoederen flink bezig. Blogs die Ankersmit schrijft over bijvoorbeeld de plaatsing van schuttingen worden tienduizenden keren gelezen.

Een beetje medelijden heeft hij wel met zijn publiek. ‘De wet is ingewikkeld en voor iedereen nieuw. Ik hou mijn hart wel een beetje vast. Over een paar maanden zijn we er wellicht aan gewend, maar nu vragen velen zich af: wie heeft dit in hemelsnaam bedacht?’

De slogan ‘Eenvoudig beter’ had Ankersmit zelf in elk geval niet gekozen. ‘Ik zeg tegen al die zaaltjes: ik verwacht dat het ‘Complex anders’ gaat worden.’ En dat is eigenlijk niet zo gek, zegt Ankersmit, want het vinden van een goede balans in het gebruik van schaarse ruimte is een razend ingewikkelde puzzel. ‘Overal waar je iets nieuws wilt bouwen, komt iets anders in het geding.’

Juist daarom vindt Ankersmit het onhandig dat er rond participatie zulke hoge verwachtingen zijn gewekt. ‘Het belang van de omgeving is een van de vele belangen die in ogenschouw moeten worden genomen, naast bijvoorbeeld duurzaamheid en economische ontwikkeling. De omgeving mag wel meepraten, maar die beslist niet, terwijl die indruk wel eens wordt gewekt.’

Wel vindt Ankersmit het verstandig dat de wet aanspoort omwonenden zo vroeg mogelijk te betrekken. ‘Dan weet je tijdig of er draagvlak of weerstand is. Anders wordt het een lange zit tot aan de Raad van State.’

Gemeenteraad heeft amper grip

Dat er niet echt naar hen is geluisterd, vinden de omwonenden van Stadshavens nog tot daar aan toe. Maar ook de gemeenteraad heeft amper nog zicht en grip op de planvorming, ondervonden de omwonenden.

Gezamenlijk werkten de omwonenden zich door de milieueffectrapportage (MER) heen en door het 1.160 pagina’s dikke ontwerp-omgevingsplan. De projectleider vertrouwde hen toe dat er binnen de gemeentelijke organisatie waarschijnlijk maar drie personen het geheel doorgrondten. Zo heeft het gemeentebestuur vrij spel, vrezen de omwonenden. ‘Visies klinken altijd mooi’, zegt Koos Haarsma. ‘Het gaat pas wringen als het concreet wordt.’

Wethouder Rik van Niejenhuis voor het voormalige graanpakhuis aan het Eemskanaal. Beeld Harry Cock / de Volkskrant

Wethouder Van Niejenhuis is de eerste om dat toe te geven: ‘Het is ook echt ingewikkeld geworden.’ Als jong raadslid beet hij zich de tanden stuk op het vleermuizenvraagstuk bij de ontwikkeling van De Suikerzijde, een andere Groningse nieuwbouwwijk. ‘Dat wens je niemand toe.’

Maar dat hoeft een raadslid ook niet te doen, vindt de wethouder inmiddels. ‘De raad geeft mij een kader: bouw een stadsdeel, met zoveel woningen, zoveel commerciële ruimte, en dat volgens de duurzaamheidsinzichten van deze tijd. Daar hoef je niet alle drieduizend pagina’s van een MER voor te doorgronden.’

Bouwen binnen een stad is nu eenmaal schipperen. De gemeente wil ook voor huidige bewoners iets toevoegen wat er nog niet is, zoals het Havenpark. ‘Maar soms voeg je iets toe waar huidige bewoners niet op zitten te wachten, maar wat wel nodig is vanuit een breder maatschappelijk belang.’ Zoals hoogbouw, inderdaad.

Zo zullen er ook altijd mensen zijn die zich verzetten tegen wat verdwijnt, zoals het Betonbos. ‘Maar ik hoop dat mensen de afweging maken tussen hun eigen belang en het collectief belang’, zegt de wethouder. ‘Wil je zo’n stadsdeel echt een jaar of twee vertragen door te procederen voor twee bouwlagen minder, of bedenken je: er zijn op dit moment heel veel mensen die geen plek hebben?’

De omwonenden benadrukken dat het voor hen echt geen zaak is van ‘niet in onze achtertuin’. ‘Ook wij zien echt wel de noodzaak in van woningbouw en willen een leefbare stad. Daar jaren over meepraten verdient meer dan een luisterend oor, omdat het moet’. Samen een stad inrichten, dat is volgens ons de essentie van de Omgevingswet.’

DE JONGE: INVOERING OMGEVINGSWET TOT NU TOE ‘RUSTIG EN STABIEL’

Het eerste kwartaal met de nieuwe Omgevingswet is ‘over het algemeen rustig en stabiel verlopen’. Dat meldde demissionair minister Hugo de Jonge (Binnenlandse Zaken) vorige week aan de Tweede Kamer. Er zijn weliswaar bijna vierhonderd tekortkomingen gemeld die ‘(enige) hinder’ geven, maar volgens de minister heeft dat de vergunningverlening niet erg geraakt.