

WAT HEBBEN HUURDERS AAN DE OMGEVINGSWET?

Hortend en stotend naderen we de invoeringsdatum van de *Omgevingswet*. Na herhaaldelijk uitstel lijkt het op 1 juli 2022 te gaan gebeuren. In veel gemeenten wordt er al op vooruitgelopen met het maken van omgevingsvisies, het aanpassen van het participatiebeleid en het in elkaar schuiven van planprocedures en regels. Tijd om de vraag te beantwoorden wat huurders aan deze wet hebben.

TEKST: FRANS SOETERBROEK

BEELD: MARTINE KREKELAAR / ANP



→ Provada is de jaarlijkse grootste vastgoedbeurs van Nederland waar onder andere projectontwikkelaars, bouwers en tal van gemeenten zich presenteren, netwerken en onderhandelen over gebiedsontwikkelingen. Voor zeggenschap door bewoners is op de Provada geen plaats.

Voor wie?

Huurders in de corporatiesector en de commerciële sector

▶ Staan huurders hiermee sterker wanneer er strijd moet worden gevoerd voor betaalbaar wonen, voor beter onderhoud van hun woningen, tegen sloopplannen en tegen vermindering van het aantal sociale huurwoningen? En voegt de wet iets toe aan bestaande regels voor overleg in het kader van de *Woningwet* en de lokale prestatieafspraken? Op beide vragen is het antwoord helaas nee, tenzij. De wet zelf helpt er niet bij, de wet biedt wel ruimte om daar lokaal dingen voor te regelen. In dit verhaal werk ik uit wat de valkuilen van de wet zijn en hoe huurders de wet kunnen gebruiken voor hun belangen.

De doelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet streeft een aantal doelen na. Allereerst om de lokale afwegingsruimte bij ruimtelijk beleid ('de fysieke leefomgeving') te vergroten. Veel Rijksregels worden

afgeschafte en het is aan provincies en gemeenten om te kijken of ze daar regionaal en lokaal iets voor terug willen laten komen. Ten tweede is het doel om een meer integrale afweging te krijgen van allerlei (sectorale) deelbelangen zoals wonen, waterbeheer, bedrijvigheid, verkeer, klimaatadaptatie, groenbeleid, etcetera. Al dit sectorale beleid moet in de Omgevingswet opgaan. Overigens beperkt zich dat in principe tot de fysieke leefomgeving. Dus als we kijken naar het woonbeleid vallen bouwprogrammering, sloopbeleid, erfgoedbescherming en openbare ruimte daar bijvoorbeeld wel onder, maar woningtoewijzing en regulering van de huurprijzen niet. Een derde belangrijk doel is de ruimte voor initiatiefnemers die iets willen ontwikkelen te vergroten door minder regels te stellen, hen actief uit te nodigen met eigen plannen te komen en zelf de participatie te organise-

ren. Het begrip initiatiefnemer is een eufemisme voor uiteenlopende groepen zoals projectontwikkelaars, vastgoedeigenaren, corporaties, zorginstellingen, energiemaatschappijen en ook burgerinitiatieven. Die burgerinitiatieven zullen (net als nu) meestal het nakijken hebben. Er is namelijk helemaal niets in de wet geregeld over een gelijk spelveld noch over sturen op maatschappelijke waarden in plaats van grondexploitatie. Het effect zal zijn dat de meest machtige partijen in de markt zullen profiteren van die extra speelruimte. Tot slot is ook het doel van de wet om procedurele en juridische belemmeringen voor projecten weg te nemen. Dat gaat vooral ten koste van de invloed van de burger en de gemeenteraad. Zo kunnen alleen nog direct omwonenden en organisaties die direct belang hebben naar de rechter stappen bij bezwaren tegen een project, kunnen

“ De wet is bedacht in de hoogtijdagen van het neoliberalisme met als inzet het afbouwen van belemmeringen voor marktwerking ”

gemeenten niet naar de rechter als ze het niet eens zijn met keuzes van hogere overheden, zijn termijnen voor beroep en bezwaar sterk ingekort en kan de gemeenteraad veel minder bijsturen via instrumenten als bestemmingsplanwijzigingen en afwijzen van omgevingsvergunningen. Alles wat overheden de afgelopen jaren al versneld hebben kunnen regelen met een beroep op de crisis- en herstelwet wordt straks de norm in de Omgevingswet.

De wet is er dus zeker niet op gericht publieke belangen te beschermen en te versterken. Dat komt omdat de wet is bedacht in de hoogtijdagen van het neoliberalisme met als inzet het afbouwen van belemmeringen voor marktwerking en het vergroten van de doorzettingsmacht voor projecten. De wet is door de tijd ingehaald. We hechten nu meer waarde aan het borgen van

publieke belangen. Toch zal de trein niet meer tot stoppen worden gebracht, vrees ik. Huurders hebben denk ik meer aan hun sectorspecifieke regelgeving, vastgelegd in de *Woningwet* en aan lokale afspraken, dan aan de Omgevingswet. Maar die positie kan wel zwakker worden door de Omgevingswet. Dat vereist lokaal alle hens aan dek om ongelukken te voorkomen. Hieronder werk ik op vier gebieden uit hoe je de risico's kan ombuigen naar je eigen voordeel.

Werp je op als belanghebbende

De Omgevingswet schrijft voor dat er één omgevingsvisie en één omgevingsplan komt voor de hele gemeente. Zeker voor het instrument omgevingsplan is dat een behoorlijk breuk met de huidige praktijk waarbij voor buurten en zelfs concrete plekken aparte bestemmingsplannen worden gemaakt. ▶

“ De positie van huurders kan zwakker worden door de Omgevingswet ”

► **vervolg** van pagina 13

De gemeentelijke woonvisie zal in de regel ook onderdeel uitmaken van zo'n omgevingsvisie. Concrete regels voor herontwikkeling, sloop en bouw zullen landen in dat ene gemeentelijke omgevingsplan. De vereisten in zo'n plan zullen in de regel veel algemener zijn opgesteld dan nodig is om maatwerk voor buurten te leveren. Ontwikkelaars zullen makkelijker zonder vergunning aan de slag kunnen gaan omdat ze al snel aan die algemene eisen zullen voldoen. En sterker nog: vaak zullen ze als ze niet aan het omgevingsplan voldoen toch een vergunning verkrijgen op grond van de algemene doelen ('meer woningen bouwen', 'verdichting', 'combinatie van wonen en werken') opgenomen in de omgevingsvisie.

Door minder maatwerk voor wijken en buurten te bieden, zal het beleid nog sterker gedecteerd worden door de keuzes op regionaal en gemeentelijk niveau. Huurders en bewoners zullen nog vaker horen dat wat ze willen niet kan 'binnen de kaders van het regionaal en gemeentelijk vastgesteld beleid'. Als lokale huurdersorganisaties zou je daarom ook partner moeten zijn bij het maken van de stedelijke omgevingsvisie en het omgevingsplan. Juist omdat de wet sterk gericht is op marktwerking moet je als tegenwicht de publieke belangen in het algemeen en bewonersbelangen in het bijzonder er goed in borgen. Je moet vooral zorgen dat bepalingen niet zo algemeen en multi-interpretabel zijn dat uiteindelijk alles mogelijk wordt gemaakt. En je kunt belangrijke doelen voor huurders (het woonrecht als grondrecht, betaalbaar wonen, strenge eisen aan sloop, wezenlijke invloed op de plannen) er zo concreet mogelijk in op laten nemen. Een goed voorbeeld is de nieuwe omgevingsvisie van de gemeente Amsterdam. Daarin is het principe van 'samen stadmaken' gepromoveerd tot een van de strategische pijlers onder de visie. Het is

uitgewerkt in een veelheid van instrumenten variërend van buurtrechten, informatieborden in de wijk, een transparantieportaal met alle relevante documenten, open ontwerpen, opbouw van plannen vanuit de buurten, etcetera. Lees dat verhaal ter inspiratie (zoek online op 'Omgevingsvisie Amsterdam 2050').

Veel gemeenten hebben inmiddels al een omgevingsvisie (helaas de meeste zonder stevige bepalingen voor de invloed van bewoners) maar staan nog aan het begin van het maken van het omgevingsplan. Zoek uit hoe het in jouw gemeente is en meld je aan als belanghebbende daarbij. Zelf heb ik in de gemeente Groningen wijkbewoners, de gemeente en een aantal corporaties begeleid bij een pilot voor het maken van een omgevingsplan. We hebben daar gezamenlijk gezocht naar regels die buurten meer grip geven op de plannen die daar landen. En ook gekeken hoe we voorkomen dat ontwikkelaars een vrijbrief krijgen om zonder betekenisvolle participatie hun plannen te realiseren. Het loont dus om je lokaal hiermee te bemoeien.

Samen optrekken als huurders en omwonenden

De grote klacht van bewoners is dat ze altijd veel te laat en veel te vrijblijvend ('dat nemen we mee') betrokken worden bij ruimtelijke plannen die doorgaans een groot effect hebben op hun leefomgeving. De Omgevingswet regelt niets dwingend om dit anders te doen. Wat participatie in moet houden, is niet gedefinieerd, in welk stadium ook niet en wie dan precies te betrekken (de wet spreekt over 'belanghebbenden') evenmin. Als klap op de vuurpijl is het gemeenten verboden om zelf aan initiatiefnemers voor te schrijven of en hoe ze aan participatie moeten doen. De enige verplichting is dat er bij een vergunningsaanvraag moet worden verantwoord of en wat er aan participatie is gedaan, maar dat kan geen weigeringsgrond voor een vergunning zijn. Het betekent dat gemeenten die ambitieuze dingen hebben geregeld over bewonersparticipatie dat alleen maar van toepassing kunnen laten zijn op hun eigen beleid en plannen en niet op die van marktpartijen en andere initiatiefnemers.

Zoals ik hierboven al aangaf bij het voorbeeld van Groningen zijn er wel degelijk mogelijkheden om ook aan ontwikkelaars

Zet de Omgevingswet naar je hand

✓ **Bemoei je actief met de inhoud van de gemeentelijke omgevingsvisie en het omgevingsplan en zorg dat publieke waarden in het algemeen en bewonersbelangen in het bijzonder daar goed en zo concreet mogelijk in geborgd zijn.**

✓ **Zorg dat corporaties en ontwikkelaars niet wegblijven van de zwakke participatieverplichting uit de Omgevingswet. Regel in de omgevingsvisie, omgevingsplan en participatieverordening de tijdige en reële invloed van bewoners op de plannen. Zorg dat daarbij huurdersbelangen expliciet worden genoemd.**

✓ **Trek bij concrete projecten als huurders samen op met omwonenden en lokale belangengroepen, omdat je samen sterker staat en vaak dezelfde belangen in het geding zijn.**

✓ **Breng het participatievraagstuk naar een hoger thema door het niet alleen te hebben over invloed van huurders en andere bewoners op de plannen van ontwikkelende partijen. Zet ook in op ruimte voor bewonersinitiatief en het bouwen van een gelijker speelveld daarvoor. Toepassing van de zogeheten buurtrechten op de corporatiewereld zou daar zeker een optie in moeten zijn.**

✓ **Zoek overleg en samenwerking met de gemeenteraad om samen greep te houden op de buitenplanse projecten en hoge eisen te stellen aan het dienen van publieke waarden en aan de invloed van bewoners op hun eigen leefomgeving.**

en corporaties scherpere eisen op te leggen. Daarvoor zijn er meerdere kapstokken in de wet: de algemene zorgplicht voor een gezonde en veilige leefomgeving en de verplichting tot een evenwichtige belangenafweging. Op basis van deze principes zou je vast kunnen stellen dat bewoners vroegtijdig en effectief invloed moeten kunnen uitoefenen op de plannen. Dat moet dan vertaald worden in een stevige participatieverplichting voor zowel overheid, corporaties als ontwikkelaars, vastgelegd in de lokale participatieverordening en het omgevingsplan.

Voor de corporaties verandert er met de participatieverplichting in de Omgevingswet vooral dat er meer dan tot nu toe van hen wordt verwacht om breder dan de huurders te kijken bij het bepalen van de vraag wie te betrekken bij grootschalig renovatie, sloop en bouw. De omwonenden en lokale belangengroepen komen meer in beeld. Om als bewonerscommissie of huurdersraad daarin sterker te staan, kun je zelf het contact met omwonenden en belangengroepen zoeken. Samen bekijk je dan of je elkaar kunt steunen en versterken bij het reageren op de plannen. Zo zijn plannen voor sloop en verdichting die je nu in alle steden tegenkomt vaak zowel de huurders als de omwonenden een doorn in het oog. Samen sta je daarin altijd sterker.

Ruimte voor bewonersinitiatief zoeken

Zoals aangegeven vallen bewonersinitiatieven ook onder de definitie van initiatiefnemers waar de Omgevingswet ruimte voor wil bieden. De vraag is hoe er een speelveld kan worden gecreëerd waarin dat niet alleen een papieren recht is en waarin effectief tegenwicht kan worden geboden aan de macht van de instituties en de markt. De Woningwet kent al een bescheiden bepaling: Woningcorporaties moeten aan huurders die overwegen om middels een wooncoöperatie zelf eigenaar of beheerder van hun woningen te worden, middelen beschikbaar stellen om de haalbaarheid daarvan te onderzoeken. Op deze wijze zijn bewoners van de Roggeveenstraat in Den Haag en van het initiatief Overhoop in Utrecht eigenaar geworden van voormalige corporatiewoningen. En in meerdere plaatsen hebben huurders zelf het beheer van hun complexen of van collectieve ruimten (tuinen, gemeenschapsruimten) op zich genomen.

De invoering van de Omgevingswet kun je aangrijpen om een steviger basis te leggen onder deze initiatieven. Veel gemeenten kennen een stimuleringsfonds voor bewonersinitiatief en experimenteren met buurtrechten. Bij dat laatste gaat het om het recht om als buurtbewoners taken van de gemeente over te nemen (uitdaagrecht), met voorrang te kunnen bieden op grond en vastgoed (eerste biedingsrecht) en zelf de openbare ruimte te herinrichten (planrecht). Dat uitdaagrecht wordt binnenkort zelfs in de *Gemeentewet* opgenomen. Hier loont het om je als huurdersorganisaties te verbinden met buurtorganisaties, want zij kunnen gebruik maken van die rechten. Daarnaast zou het een goede zaak zijn om deze rechten ook toe te passen op de corporatiewereld. Ze liggen in het verlengde van genoemde bepaling in de Woningwet en kunnen als totaalpakket huurders de kans bieden om zelf initiatiefnemer te worden. Gemeenten en corporaties die de Omgevingswet serieus nemen, zouden samen met huurders en buurtorganisaties regelingen hiervoor kunnen uitwerken.

Samen met de gemeenteraad greep houden op sloop en nieuwbouw

Een belangrijk instrument voor gemeenteraden en actieve bewoners is dat ruimtelijke plannen die niet voldoen aan het bestemmingsplan goedkeuring verzeilen van de gemeenteraad. De meeste grote plannen volgen deze procedure omdat ze in de regel niet passen binnen het bestemmingsplan. Die zogeheten 'buitenplanse vergunningen' kan het college straks op grond van de Omgevingswet op eigen houtje verlenen. En het aanpassen van het omgevingsplan gebeurt om de zoveel jaar automatisch door alle afwijkende plannen en vergunningen er in op te nemen. Daarmee vervalt het recht van gemeenteraden op het wijzigen van bestemmingsplannen. Deze vrijbrief kent maar één *escape*: de gemeenteraad kan een lijst opstellen van onderwerpen waarover ze zich het recht voorbehoudt om een (dwingend) advies uit te brengen bij het verlenen van zo'n buitenplanse vergunning. En ze kan ook een lijst opstellen van onderwerpen (dat zal in de regel om dezelfde onderwerpen gaan) waarbij participatie van bewoners verplicht is voor het verlenen van die buitenplanse vergunning. Als beide lijsten niet worden gemaakt, dan hebben raad en bewoners hier het nakijken en is de ruimte voor deals tussen ambtenaren, bestuurders en ontwikkelaars tot het uiterste opgerekt.

“ Georganiseerde huurders moeten aan de bak om de Omgevingswet voor hen te laten werken ”

Neem contact op met je eigen gemeenteraad en vraag deze om zo'n lijst op te stellen en daar de plannen van overheid, corporaties en marktpartijen voor sloop en nieuwbouw in op te nemen. En uiteraard diezelfde lijst te gebruiken voor het regelen van verplichte participatie. Daarin regel je dan dat over die plannen in een stadium dat invloed op de plannen nog echt mogelijk is, met huurders en omwonenden overleg wordt gevoerd. En dat bij de vergunningsaanvraag goed wordt verantwoord wat er met hun wensen is gedaan. Het hieraan niet voldoen, moet dan een weigeringsgrond zijn voor een omgevingsvergunning.

Ik hoop hierboven duidelijk gemaakt te hebben dat georganiseerde huurders aan de bak moeten om de Omgevingswet voor hen te laten werken. De wet zelf lijkt eerder tegen bewonersbelangen te werken maar je kunt de wet wel lokaal naar je hand zetten om de huurdersbelangen te dienen. Je moet er dus wel bij blijven voor het beste resultaat. Hoe dat kan, vind je puntsgewijs terug in het kader. Genoeg aanknopingspunten voor huurders om de Omgevingswet niet tegen, maar voor hen te laten werken. Er zijn al goede voorbeelden waar je je aan op kunt trekken. Aan de slag er mee. ◀



Frans Soeterbroek is socioloog en als de Ruimtemaker legt hij zich toe op het democratiseren van de ruimtelijke ontwikkeling en versterken van de positie van bewonersinitiatieven.