



Delft University of Technology

Voorwoord

Het omgevingsrecht in de praktijk van gebiedsontwikkeling; verbinding tussen omgevingsrecht en andere disciplines

Boeve, Marlon; Hobma, Fred; Verdaas, Co

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Published in

Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling

Citation (APA)

Boeve, M., Hobma, F., & Verdaas, C. (2023). Voorwoord: Het omgevingsrecht in de praktijk van gebiedsontwikkeling; verbinding tussen omgevingsrecht en andere disciplines. In M. N. Boeve, F. A. M. Hobma, & J. C. Verdaas (Eds.), *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: Verder met een multidisciplinaire aanpak* (pp. 1-13). Instituut voor Bouwrecht (IBR).

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

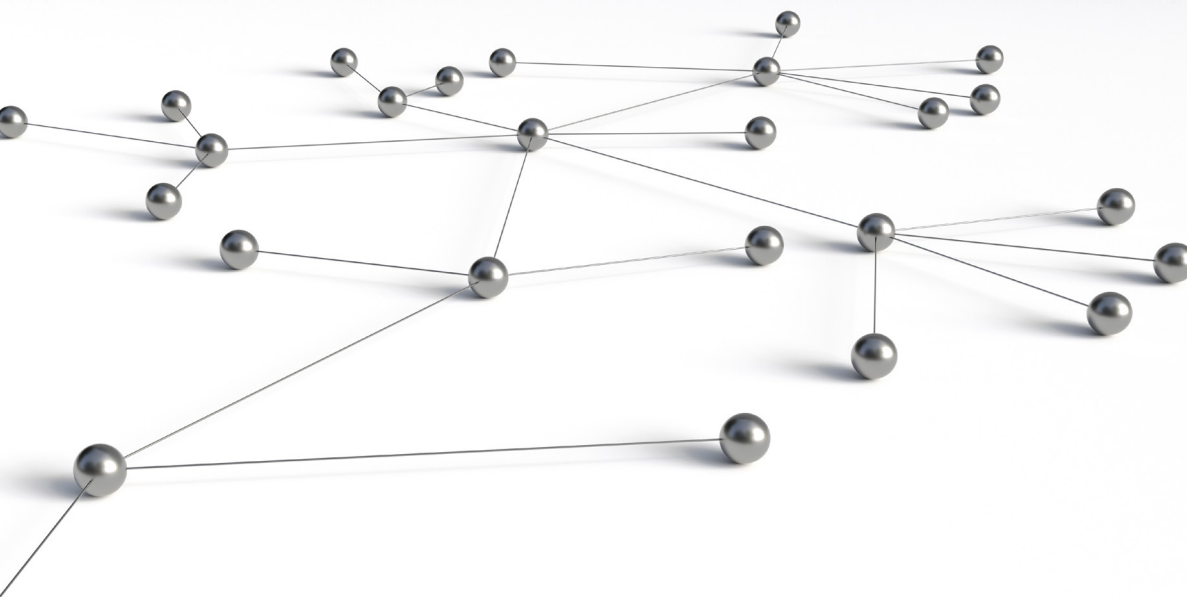
Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak

Redactie

Prof. mr. dr. M.N. Boeve

Mr. dr. F.A.M. Hobma

Prof. dr. J.C. Verdaas



1^e druk
ISBN 978-94-6315-093-4
NUR 823

© 2023, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 's-Gravenhage

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voorwoord

Het omgevingsrecht in de praktijk van gebiedsontwikkeling; verbinding tussen omgevingsrecht en andere disciplines

Marlon Boeve, Fred Hobma, Co Verdaas¹

1 Inleiding

De Nederlandse samenleving staat voor grote en urgente maatschappelijke opgaven die een belangrijke impact hebben op de fysieke leefomgeving. De ruimtelijke inrichting van Nederland staat daarbij in de *spotlights*. Naast het terugdringen van het woningtekort, klimaatadaptatie, verduurzaming van de gebouwde omgeving en de veranderende mobiliteitsvraag liggen er opgaven tot herstel en versterking van de biodiversiteit, de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie. Voor al deze opgaven zijn doelstellingen vastgesteld in wet- en regelgeving en in beleid. In ons land waar de ruimte al intensief wordt gebruikt, vergen deze opgaven en doelstellingen keuzes. De puzzel die daarbij moet worden gelegd, vindt bij uitstek plaats bij concrete gebiedsontwikkelingen. Daar komen de verschillende opgaven en doelen samen en zullen deze concreet en operationeel moeten worden gemaakt. Een samenhangende benadering van de vraagstukken is daarbij onmisbaar om tot ontwikkeling te komen. Bijvoorbeeld: de bouw van duurzame woningen vergt tijdige opwaardering van het elektriciteitsnet en voldoende stikstofruimte.

Het omgevingsrecht speelt bij gebiedsontwikkelingen een steeds prominentere rol, waarbij het omgevingsrecht zelf ook in transitie is. De ruim tien jaar geleden in gang gezette stelselherziening van het omgevingsrecht integreert de gebiedsgerichte onderdelen van de bestaande omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving in de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Dit samenhangende stelsel van planning, besluitvorming en procedures zou moeten leiden tot betere mogelijkheden voor integraal gebiedsgericht beleid en een betere bruikbaarheid van het omgevingsrecht.

Een wettelijk kader dat de transities faciliteert is een belangrijke randvoorwaarde om te komen tot gebiedsontwikkelingen, maar wat de effecten van het omgevingsrecht in de praktijk zijn, is tot op zekere hoogte onvoorspelbaar. Vanzelfsprekend kan enkel wet- en

¹ Prof. mr. dr. M.N. Boeve is hoogleraar omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en universitair docent Omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht. Mr. dr. F.A.M. Hobma is universitair hoofddocent omgevingsrecht aan de TU Delft. Prof. dr. J.C. Verdaas is Dijkgraaf van het Waterschap Rivierenland en hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.

regelgeving de noodzakelijke transitie niet bewerkstelligen. Een mix van instrumenten en technologische oplossingen is nodig, waarbij recente wetenschappelijke inzichten een belangrijke voedingsbodem of basis zijn. De maatschappelijke opgaven op het terrein van gebiedsontwikkeling zijn inmiddels te groot om vanuit één discipline te onderzoeken. Samenwerking tussen verschillende wetenschappelijke disciplines is noodzakelijk.

De nieuwe leeropdracht Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de TU Delft/SKG biedt een mooie aanleiding om de juridische kennis op het terrein van gebiedsontwikkeling in deze bundel te verbinden met andere disciplines. De kern van het onderzoek in het kader van de nieuwe leeropdracht is een bijdrage te leveren aan kennis over de werking van het (vernieuwde) omgevingsrecht in de praktijk van gebiedsontwikkeling en het op basis van die kennis aanbevelingen te doen tot verbeteringen van de omgevingswet- en regelgeving. Dit zal niet enkel een monodisciplinaire bestudering van de praktijk van gebiedsontwikkeling betreffen. Juist een multidisciplinaire bestudering is nodig om een beter begrip van die praktijk te krijgen. Wat wij bedoelen met multidisciplinariteit en wanneer dat toegevoegde waarde heeft lichten wij hieronder toe.

2 Wat is multidisciplinariteit?

In deze bundel hanteren we een eenvoudige begripsbeschrijving van *multidisciplinariteit*: het is de samenwerking tussen verschillende disciplines (ofwel: vakgebieden), waarbij het omgevingsrecht één van de betrokken disciplines is. Kern van multidisciplinariteit, zoals opgevat in deze bundel, is de *verbinding* tussen verschillende disciplines, waarvan het omgevingsrecht er één is. De verschillende disciplines zijn daarbij als het ware gelijkwaardig.

Multidisciplinariteit is één van de wijzen waarop intercommunicatie tussen disciplines kan plaatsvinden. Wilthagen, Aarts en Valcke onderscheiden verschillende wijzen van intercommunicatie tussen disciplines: interdisciplinariteit, transdisciplinariteit, multidisciplinariteit, intradisciplinariteit, cross-disciplinariteit en postdisciplinariteit.² Dat zijn alle gradaties van de intensiteit van de samenwerking en het bereikte resultaat.

Multidisciplinariteit wordt regelmatig gelijkgesteld met interdisciplinariteit. Maar dat is niet terecht. *Interdisciplinariteit* gaat een stap verder dan multidisciplinariteit - ook al zijn de grenzen tussen beide lang niet altijd scherp.³ Bij interdisciplinair onderzoek wordt niet vastgehouden aan het eigen vakgebied, maar wordt een tussenpositie gecreëerd. Essentieel is het integratieve aspect.⁴ Soms is dat door de perspectieven van andere wetenschappen te combineren. Een voorbeeld van een interdisciplinair vakgebied waarbij het recht is betrokken, is de rechtseconomie. De Jonge Akademie schrijft over interdisciplinariteit:

2 T. Wilthagen, E. Aarts en P. Valcke, *Tijd voor Interdisciplinariteit. Een essay over de meerwaarde van samenwerking voor wetenschap, universiteit en maatschappij*, Tilburg University, 2018, p. 12.

3 J. Mennes, 'Putting multidisciplinary (back) on the map', *European Journal for Philosophy of Science*, 2020, 10: 18.

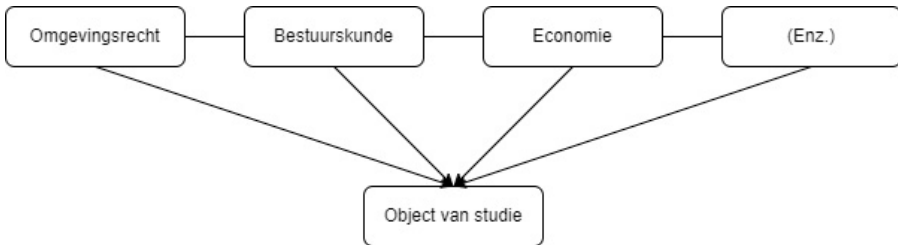
4 T. Wilthagen, E. Aarts en P. Valcke, *Tijd voor Interdisciplinariteit. Een essay over de meerwaarde van samenwerking voor wetenschap, universiteit en maatschappij*, Tilburg University, 2018, p. 12.

‘Negatief geformuleerd bestaat interdisciplinariteit uit een zekere distantie ten opzichte van enkel disciplinaire identiteiten. We doelen daarmee op een zekere vervreemding ten opzichte van disciplinaire vragen, methoden en uitkomstmaten of over een zeker verlies van disciplinaire herkenbaarheid. Een interdisciplinaire onderzoeker is minder gemakkelijk herkenbaar als “een van ons”.’⁵

3 Verbindingen tussen omgevingsrecht en andere disciplines

De kern van multidisciplinariteit bestaat uit de verbinding tussen verschillende disciplines, die overigens elk hun eigen karakter behouden. Een dergelijke verbinding kan verschillende vormen hebben. De verbinding kan horizontaal zijn, of verticaal.

Met een *horizontale verbinding* is multidisciplinair *onderzoek* bedoeld, waarbij het omgevingsrecht één van de betrokken disciplines is. ‘Horizontaal’ is hier hetzelfde als ‘gelijktijdig’. Het betekent dat een onderwerp (het object van studie) gelijktijdig vanuit het omgevingsrecht en één of meer andere disciplines wordt bestudeerd. ‘Onderzoek’ staat centraal bij dit type verbinding van disciplines. Figuur 1.1 verbeeldt multidisciplinariteit met horizontale verbinding. Paragraaf 4 gaat nader in op deze vorm van multidisciplinariteit.

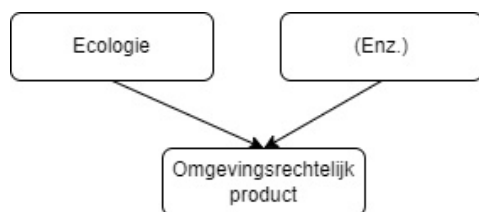


Figuur 1.1. Multidisciplinariteit met horizontale verbinding

Een *verticale verbinding* betekent dat er volgtijdelijkheid bestaat tussen de resultaten vanuit de ene discipline naar de andere. In deze bundel is dat de volgtijdelijke verbinding tussen een niet-juridische discipline en het omgevingsrecht. Dit type verbinding wordt ook door Taekema e.a. aangeduid als multidisciplinair: ‘Als de rechtswetenschap met andere wetenschappen verbonden wordt, dienen die andere wetenschappen soms als hulpwetenschappen, waarvan de resultaten in en door het recht worden gebruikt. Wij spreken dan van multidisciplinariteit.’⁶ In feite zijn bij dit type verbinding de resultaten van de andere wetenschappen input voor juridische (i.c. omgevingsrechtelijke) producten. Anders dan bij horizontale verbinding, waar ‘onderzoek’ centraal staat, is bij verticale verbinding het juridische ‘product’ het centrale verschijnsel. Een omgevingsrechtelijk plan is een voorbeeld van een dergelijk product. Figuur 1.2 verbeeldt multidisciplinariteit met verticale verbinding. Paragraaf 5 bespreekt verticale verbindingen.

5 De Jonge Akademie, *Grensverleggend. Kansen en belemmeringen voor interdisciplinair onderzoek*, Amsterdam, 2015, p. 14.

6 S. Taekema, J. Gaakeer en M. Loth, *Recht in context. Een inleiding tot de rechtswetenschap*, Den Haag: Boom Uitgevers 2020, p. 20.

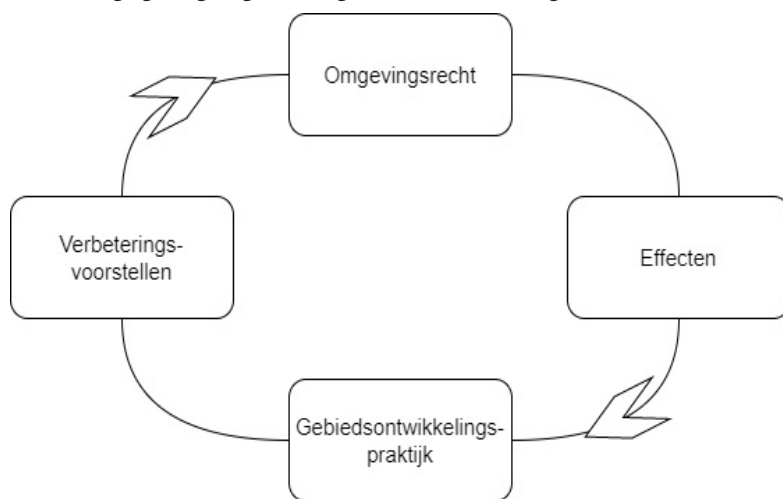


Figuur 1.1. Multidisciplinariteit met verticale verbinding

4 Multidisciplinariteit met horizontale verbinding

4.1 Multidisciplinair onderzoek

Hierboven is aangegeven dat multidisciplinair *onderzoek* de kern is van multidisciplinariteit met een horizontale verbinding. Dit type van multidisciplinariteit is van grote betekenis voor het onderzoeksveld 'Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling' dat in par. 1 is beschreven. Dat onderzoeksveld is omschreven als: kennis over de werking van het (vernieuwde) omgevingsrecht in de praktijk van gebiedsontwikkeling (de effecten) en het op basis van die kennis aanbevelingen te doen tot verbeteringen van de Omgevingswet en -regelgeving. Figuur 1.3 geeft dit in eenvoudige vorm weer.



Figuur 1.2 Effecten van omgevingsrecht in de praktijk

Het verkrijgen van kennis over de werking van het omgevingsrecht in de praktijk (de effecten) is een centraal element in dit figuur. In beginsel kan op verschillende manieren kennis over de praktijk van het omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling worden verkregen. Een traditionele juridische wijze daartoe is jurisprudentieverzameling en -analyse. Op die wijze kan inzicht worden verkregen in de toepassing van regels die tot conflicten hebben geleid. Aan rechterlijke uitspraken ligt immers een conflict ten grondslag.

Beoefenaren van de juridische discipline zijn bij uitstek geschoold in jurisprudentieonderzoek.

Maar voor verkrijging van kennis over het omgevingsrecht in de praktijk kunnen ook dataverzamelmethode worden gebruikt waarin juristen minder of niet zijn getraind, maar beoefenaren van andere vakgebieden wel. Voorbeelden zijn: casestudies, surveyonderzoek, participerende observatie, interviews met ervaringsdeskundigen, effectanalyse, monitoring, focusonderzoek en kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie. Wordt, ten behoeve van kennisverrijking over de praktijk van een wet, min of meer gelijktijdig verbinding gelegd tussen onderzoek door juristen en beoefenaars van andere disciplines, dan is dat een voorbeeld van multidisciplinair onderzoek.

Met ander woorden, bij *multidisciplinair onderzoek* wordt kennis uit verschillende zelfstandige disciplines gecombineerd. Een onderwerp wordt vanuit verschillende vakgebieden of perspectieven bestudeerd. Onderzoeksresultaten uit de afzonderlijke disciplines worden vervolgens in onderlinge samenhang beschreven en geïnterpreteerd.

We kunnen hier de parallel trekken met de bouw van een woning. Verschillende disciplines zijn betrokken. De opdrachtgever zorgt dat de grond waarop de woning zal worden gebouwd beschikbaar is. De architect maakt het ontwerp. De aannemer zorgt voor de bouwmaterialen en realiseert het ontwerp. Gezamenlijk creëren ze zo een product dat ze elk afzonderlijk niet gemaakt zouden kunnen hebben. Niettemin blijven de afzonderlijke vakgebieden goed zichtbaar.

Bij multidisciplinair onderzoek waarbij het omgevingsrecht één van de betrokken disciplines is, wordt een bepaald onderwerp vanuit het omgevingsrecht bestudeerd, in verbinding met de bestudering vanuit bijvoorbeeld planologie of bestuurskunde. Zo kunnen twee, drie of meer disciplines met elkaar in verband worden gebracht, waarbij het recht telkens één van de betrokken disciplines is.

Ter concretisering noemen we een aantal voorbeelden van dergelijk multidisciplinair onderzoek uit de wereld van bouw en infrastructuur. Het eerste voorbeeld is het onderzoek dat leidde tot het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.⁷ Dit is geschreven naar aanleiding van de turbulente besluitvorming over de Betuweroute en HSL-Zuid. Het object van studie was hier de besluitvorming over nationale railinfrastructuur. Dat object werd gelijktijdig bestudeerd vanuit verschillende vakgebieden waaronder veiligheidskunde, omgevingsrecht, planning, economie en bestuurskunde. De resultaten vanuit de afzonderlijke disciplines zijn vervolgens in onderlinge samenhang beschreven en geïnterpreteerd.

Het tweede voorbeeld is het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.⁸ Het onderzoek is verricht naar aanleiding van de zogeheten bouwfraude: onregelmatigheden bij de aanbesteding van vooral overheidsprojecten. Dit verschijnsel is, in één omvattend onderzoek, bestudeerd van de vakgebieden economie, organisatie-

7 Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie Duivesteijn), *Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten (achtergrondstudies)*, Kamerstukken II 2004/05, 29283, nr. 10.

8 Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, *Eindrapport enquête bouwnijverheid*, Kamerstukken II 2002/03, 28244, nr. 6.

kunde, bouwrecht en ethiek. Dat resulteerde o.a. in een set van aanbevelingen op basis van deze disciplines gezamenlijk.

De laatste voorbeelden van multidisciplinariteit met een horizontale verbinding hebben betrekking op wetsevaluatief onderzoek. *Wetsevaluatie* beschouwt de effecten van een wet. Die beschouwing kan ex post zijn, bijvoorbeeld beoordeling of de beoogde doelen van een wet zijn bereikt. Ze kan ook ex ante zijn, zoals het in kaart brengen welke (neven)effecten te verwachten zijn bij voorgenen wettelijke maatregelen. En ten slotte is ex durante onderzoek mogelijk, waarbij tussentijdse effecten worden gemeten.

Onderzoek in het kader van wetsevaluatie kan monodisciplinair zijn. Het monodisciplinaire onderzoek kan vanuit een niet-juridische discipline worden verricht - zoals onderzoek naar de economische effecten van een bepaalde wet - of vanuit de juridische discipline. Wetsevaluatief onderzoek kan evenwel ook multidisciplinair zijn.

Een voorbeeld van multidisciplinair ex post evaluatieonderzoek is dat naar de Deltawet grote rivieren.⁹ Het onderzoek kende betrokkenheid van juristen en planologische beleidswetenschappers. Een voorbeeld van multidisciplinair ex durante evaluatieonderzoek is de tweede rapportage van het evaluatieonderzoek naar de Wet ruimtelijke ordening.¹⁰ Hier werden vanuit de juridische en de planologische discipline de effecten van de Wet ruimtelijke ordening in kaart gebracht.

4.2 De ratio van multidisciplinair onderzoek

Multidisciplinair onderzoek is lang niet altijd de aangewezen vorm van onderzoek. Wamelink¹¹ - met verwijzing naar Schrama¹² - schrijft daarover:

‘Schrama stelt dat het type onderzoeksvraag bepaalt welke onderzoeksmethode gebruikt kan worden. Als het doel van een onderzoeksproject louter het vinden van juridische antwoorden op basis van juridische gegevens is, dan is een extern niet-juridisch perspectief niet vereist.’

Eenzelfde redenering geldt uiteraard ook voor andere disciplines dan de juridische. Als bijvoorbeeld een onderzoek tot doel heeft om het verband te vinden tussen de hoogte van de rente voor hypothecaire leningen en de prijsontwikkeling van koopwoningen, heeft het weinig zin om een jurist te betrekken.

De vraag ‘waarom multidisciplinair onderzoek?’ is in feite een vraag naar de toegevoegde waarde (ook wel: meerwaarde) van multidisciplinair onderzoek. In algemene zin is het

9 P.P.J. Driessen, A.A.J. de Gier, P.J.J. van Buuren, P. Glasbergen, A. van Hall, *Uit nood geboren: een bestuurlijk-juridische evaluatie van de dijkversterkingen en kadenaanleg onder de Deltawet grote rivieren*, 's Gravenhage: VUGA 1997.

10 E. Buitelaar, A. Bregman, L. van den Broek, D. Evers, M. Galle, T. Meijer en N. Sorel, *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2012.

11 H. Wamelink, Dienstbaar in een ontwerpgerichte ingenieursomgeving. In: A. G. Bregman, E. M. Bruggeman, A. M. B. Chao, & N. van Wijk - van Gilst (Eds.), *Eindafrekening met pepernoten: Voor een onbetaalbare bijdrage aan het bouwrecht and beyond*. (p. 889-896), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht (IBR) 2019, p. 893.

12 W. Schrama, ‘How to carry out interdisciplinary legal research, Some experiences with an interdisciplinary research method’, *Utrecht Law Review*, 2011, Volume 7, issue 1, p. 147 - 162.

antwoord op deze vraag dat zulk onderzoek is aangewezen als het nodig is om een holistisch begrip van een verschijnsel te verkrijgen. Bij multidisciplinair onderzoek wordt een onderzoeksvraag vanuit verschillende perspectieven onderzocht. Het oogmerk is dat de resultaten van de verschillende disciplines elkaar aanvullen. Daarmee kan een vollediger begrip van het onderwerp worden verkregen in vergelijking tot de situatie waarin het onderwerp vanuit één vakgebied wordt bestudeerd.

De soefi-parabel ‘Zes blinden en een olifant’ kan worden gebruikt om dit te verhelderen. Er waren eens zes blinden die gehoord hadden van een wonderlijk dier dat ‘olifant’ werd genoemd. Uit nieuwgierigheid gingen ze naar het dorp waar de olifant zich bevond. Door het dier aan te raken wilden ze te weten komen wat het eigenlijk is. De eerste blinde raakte de slurf aan en sprak: het is een soort slang. De tweede voelde de slagtang en zei: het is een soort scherp wapen. De derde betastte het oor en zei: het is een waaiër. De vierde voelde een poot en zei: een olifant is een soort pilaar. De vijfde voelde de flank en sprak: het is een soort muur. De zesde blinde, ten slotte, had de staart beet en zei: het is een touw. De moraal van het verhaal is duidelijk. Elk afzonderlijk bevatten ze slechts een deel van het geheel. Om het totaal te kunnen begrijpen, moeten inzichten worden gecombineerd.

Toegepast op multidisciplinair onderzoek waarbij het omgevingsrecht één van de betrokken disciplines is, betekent dit dat zulk onderzoek is aangewezen als het gewenst is om de werking van het ‘omgevingsrecht in zijn context’ te weten te komen waarbij kennis van die context noodzakelijk is om juridische vragen te kunnen beantwoorden.

5 Multidisciplinariteit met verticale verbinding

Zoals hierboven beschreven is multidisciplinariteit met verticale verbinding aan de orde als er volgtijdelijkheid bestaat tussen de resultaten vanuit de ene discipline naar de andere. In deze bundel is dat de volgtijdelijke verbinding tussen een niet-juridische discipline en het omgevingsrecht. De resultaten van het niet-juridische onderzoek vormen input voor een juridisch ‘product’ zoals een wet of een (omgevings)plan. Bij het *ontwerpen* van juridische producten heeft multidisciplinariteit met verticale verbinding een belangrijke rol.

Ten behoeve van het ontwerpen van bijvoorbeeld regels of plannen kan niet-juridisch onderzoek grondig inzicht opleveren in de toepassing van het recht. Ter illustratie geven we twee voorbeelden.

Het eerste (klassieke) voorbeeld is het *planologisch onderzoek* dat Faludi en Hamnett deden naar toepassing van artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening.¹³ De Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 had planmatige besluitvorming als hoofdregel en projectbesluitvorming als uitzondering. Daarmee is bedoeld dat de wetgever als normale gang van zaken zag dat gemeenten eerst een bestemmingsplan maken en dat daarna aanvragen voor bouwvergunningen aan dat plan zouden worden getoetst. Projectbesluitvorming was als uitzondering bedoeld en daarom ook met minder waarborgen om-

13 A. Faludi, S.L. Hamnett, *Bouwen en plannen in onzekerheid. Case-studies naar de totstandkoming van de gebouwde omgeving in Leiden, Alphen aan den Rijn/Brussel*: Samson Uitgeverij 1978.

geven. Het hield in dat op grond van artikel 19 WRO burgemeester en wethouders vrijstelling konden verlenen van bepalingen van een bestemmingsplan die een bouwplan in de weg stonden. Na het nemen van een voorbereidingsbesluit kon in anticipatie op een nieuw te maken bestemmingsplan een bouwvergunning worden verleend. Bedoeling was derhalve dat na de vergunningverlening een bestemmingsplan(aanpassing) zou plaatsvinden. Dat bleef echter doorgaans achterwege. Uit het onderzoek van Faludi en Hamnett bleek dat in Leiden van de ruim 5000 woningen die tussen 1970 en 1976 werden gebouwd maar liefst 3800 tot stand kwamen met gebruikmaking van artikel 19.¹⁴ Kortom, in de praktijk bleek de bedoelde uitzondering regel te zijn.

Dit onderzoek en ander empirisch onderzoek¹⁵ heeft later tot wetwijziging geleid: (a) de uitzonderingsroute is met meer waarborgen omgeven en (b) artikel 19 is uiteindelijk uitgegroeid tot een zelfstandige route van projectbesluitvorming die juridisch gezien gelijkwaardig is aan planmatige besluitvorming.

Uit dit voorbeeld blijkt dat het niet-juridische onderzoek en juridisch ontwerp (van regelgeving) een nauwe verbinding kennen. Er is sprake van serieschakeling en geen parallelschakeling tussen vakgebieden. Daarom noemden we dit type onderzoek multidisciplinair, in de verticale variant.

Het tweede voorbeeld van multidisciplinariteit bij ontwerpen heeft betrekking op een denkbeeldig onderzoek. Stel dat in de praktijk met regelmaat problemen worden ervaren tussen de eigenaren van vastgoed in een bepaald gebied over de realisatie van bepaalde collectieve voorzieningen. Er is daarom behoefte aan een regeling waarbij de noodzakelijke kosten voor de realisatie van collectieve voorzieningen worden betaald uit de toekomstige waarde stijging van grond en vastgoed; zowel vanuit bestaande als nieuwe functies. Stel dat een voorstel wordt gemaakt voor (aanpassing van) regelgeving voor een nieuw juridisch arrangement voor dit probleem. Voor het ontwerpen van zo'n juridisch arrangement is kennis van de 'wereld' waarin het zal worden toegepast nodig. Voor een ontwerp voor een regeling van een gebiedsinvesteringszone¹⁶ - waarvoor wel pleidooien zijn gehouden - is diepgaande kennis van grondexploitatie en waardevermeerdering in gebiedsontwikkeling nodig. Zulke kennis is voorwaardelijke input voor een werkzame regeling. Die kennis kan in beginsel door niet-juridisch onderzoek worden verkregen, waarvan de resultaten input zijn voor het ontwerp van het juridisch arrangement.

14 A. Faludi en S.L. Hamnett, *Bouwen en plannen in onzekerheid. Case-studies naar de totstandkoming van de gebouwde omgeving in Leiden*, Alphen aan den Rijn/Brussel: Samson Uitgeverij 1978, p. 144.

15 J.C. Verdaas en L.A. van Damme verwijzen in hun proefschrift *Plannen laten zich niet plannen. De betekenis van WRO/Bro '85 voor de gemeentelijke beleidspraktijk* (1996, p. 47) naar B.C. Bröcking en H.J.A.M van Geest, *Anticiperen en ruimtelijk beleid*, Tjeenk Willink, Zwolle 1982: 'De auteurs concluderen op grond van hun bevindingen dat de basisgedachte achter de WRO, een op planmatige leest geschoeide praktijk, niet correspondeert met de werkelijkheid'.

16 Een gebiedsinvesteringszone is een mogelijk nieuw instrument voor de financiering en bekostiging van gebiedsontwikkeling. Eigenaren van onroerende zaken binnen een afgebakend gebied maken voor een bepaalde periode afspraken te maken over de realisatie van publieke voorzieningen en hun bijdrage daarin. De huidige wetgeving kent reeds bedrijveninvesteringszones. Die zijn evenwel beperkt tot onroerende zaken die niet hoofdzakelijk als woning dienen. Zie het Rapport van de Studiegroep *Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling. Bekostiging door baathebbers*, februari 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 34 682 nr. 49.

6 De bijdragen in deze bundel

Deze bundel beoogt een bijdrage te leveren aan het debat over de rol van het omgevingsrecht in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Auteurs zijn gevraagd om een vraagstuk uit de praktijk van gebiedsontwikkeling vanuit zowel de juridische discipline als vanuit een andere discipline gezamenlijk te verkennen. Een aantal van de bijdragen is te karakteriseren als multidisciplinair met een horizontale verbinding. In die hoofdstukken verkennen de niet-juridische en de juridische auteurs elk vanuit de eigen discipline een vraagstuk uit de praktijk van gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld is het hoofdstuk van Tolsma en Verheul over omgevingsparticipatie. Vanuit juridische en bestuurskundige optiek wordt dat verschijnsel onderzocht. Andere bijdragen zijn te kenmerken als multidisciplinair met een verticale verbinding. Hier worden feiten en inzichten vanuit een niet-juridische discipline gebruikt als inbreng voor de opzet, vormgeving, gebruik, aanpassing e.d. van een juridisch product in de praktijk van de gebiedsontwikkeling zoals een wet, plan of verordening. Een voorbeeld hiervan is de bijdrage van Jong en Bakker over bufferzones. Hierin is mede op basis van inzichten over landgebruiksplanning verkend hoe het instrumentarium van de Omgevingswet gebruikt kan worden voor bufferzones ter bescherming van kwetsbare natuur of mensen tegen schadelijke invloeden van agrarische activiteiten.

In de bijdragen wordt telkens gereflecteerd op de huidige praktijk, de mogelijkheden onder de Omgevingswet en de leerpunten van de multidisciplinaire verkenning van het betreffende vraagstuk. De auteurs zijn daarbij vrijgelaten voor wat betreft de structuur en schrijfstijl.

De bijdragen in de bundel hebben deels een invalshoek vanuit belangrijke thema's van de toekomstige Omgevingswet - zoals participatie, het instrument programma en kostenverhaal - en deels een invalshoek vanuit de maatschappelijke opgaven. Bij dit laatste kan worden gedacht aan thema's als flexwonen, de woningbouwopgave, gemengde stedelijke gebieden en bufferzones. De bijdragen zijn op alfabetische volgorde opgenomen in de bundel. Gerangschikt naar thema's en maatschappelijke opgaven bestaat de bundel uit de volgende onderdelen:

Thema's Omgevingswet

Omgevingsparticipatie staat met de komst van de Omgevingswet in de *spotlights*. Over wat omgevingsparticipatie moet inhouden ontstaat echter niet zelden spraakverwarring als juridische interpretaties en (o.a.) bestuurskundige interpretaties door elkaar heen worden gebruikt. *Tolsma en Verheul* (hoofdstuk 14) expliciteren in hun bijdrage daarom het bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief op omgevingsparticipatie om zo handvatten te bieden om die spraakverwarring te voorkomen. Daarbij gaan zij onder meer in op de vraag wie betrokken moet worden bij participatie, de procescriteria van deugdelijke participatie en de opbrengsten van participatie.

Het *kostenverhaal* heeft betrekking op het verhalen van de kosten van activiteiten en voorzieningen die de gemeente maakt voor de ontwikkeling van een locatie. Zulke kosten worden, binnen zekere grenzen, verhaald op de ontwikkelaar. Ondanks het kostenverhaal zijn er veelal 'publieke tekorten' bij gebiedsontwikkeling. Dat wil zeggen dat de publieke kosten (o.a. voor infrastructuur) voor gebiedsontwikkeling hoger zijn dan

de opbrengsten van het kostenverhaal en de gemeente met een tekort wordt geconfronteerd. Om die reden bespreken *Hobma en Winkelman* (hoofdstuk 11) verschillende onderwerpen binnen het thema kostenverhaal waarvan we nog (te) weinig weten en waarom het belangrijk is om wel kennis van feiten over die onderwerpen te verkrijgen. Ook bespreken ze een thema waarover recent wel nieuwe kennis is verkregen. Dat is het publiekrechtelijk kostenverhaal via een exploitatieplan (art. 6.12 Wro) wat opvolging heeft gekregen in par. 13.6.3 Omgevingswet.

Een klassiek dilemma in de ruimtelijke ordening is de spanning tussen de behoefte aan rechtszekerheid enerzijds en de noodzaak tot enige mate van flexibiliteit anderzijds. We kunnen maatschappelijke behoeften en wensen enkel faciliteren mits de rechtsbescherming niet absoluut is. *Verdaas en Nijenhuis* (hoofdstuk 16) relateren het kerninstrument ‘programma’ aan dit klassieke dilemma. Ze duiden het programma als instrument in de context van de Omgevingswet, het interdisciplinair werken en reflecteren op de wijze waarop het programma flexibiliteit in de uitvoering kan bieden zonder de rechtszekerheid op doelniveau aan te tasten. Uiteraard vergt dat het nodige van de gebruikers en beslissers.

Bodem is één van de thema’s die een plaats krijgen in de Omgevingswet. *Vreugdenhil en Van der Veen* (hoofdstuk 15) bekijken vanuit hun beider disciplines (jurist en ingenieursgeoloog) de overgang van de Wet bodembescherming naar de Omgevingswet. In een eerdere bijdrage (2016) waren zij kritisch over deze overgang, onder meer over de beoogde regeling van de toevalsvondst onder de Omgevingswet. Bijna 8 jaar later - en tussenliggende aanpassing van de toekomstige wet- en regelgeving - concluderen zij dat het onderwerp ook de komende jaren nog aandacht zal vergen, onder meer ten aanzien van de vraag of de Europese verplichtingen voor de grondwaterkwaliteit met de regelingen kunnen worden behaald. Ook is het jammer dat bepaalde instrumenten niet terugkomen onder de Omgevingswet (zoals het saneringsplan en de beschikking na afloop van sanering).

In het landelijk gebied zijn er tal van opgaven, zoals natuurontwikkeling, extensivering van de landbouw en aanleg van infrastructuur die *niet* zijn gekoppeld aan het realiseren van lucratieve functies, zoals woningen en bedrijventerreinen. Een belangrijke vraag van *grondbeleid* is hoe in een dergelijke situatie kosten kunnen worden verhaald voor de niet-lucratieve functies om ze te kunnen bekostigen. *Overwater, Frikkee en Korthals Altes* (hoofdstuk 13) betogen dat daarvoor andere strategieën nodig zijn dan voor lucratieve functies.

Stoter en Bruggeman (hoofdstuk 8) belichten de ontwikkelingen rond het 3D kadaster en het krachtenveld tussen maatschappij, techniek en recht dat daarbij een rol speelt. Auteurs laten zien dat het 3D kadaster niet langer alleen een technische mogelijkheid is, maar ook verwacht wordt vanuit de maatschappij. Juridische kaders kunnen de ontwikkeling faciliteren en stimuleren. Dit samenspel tussen de technische mogelijkheden, de maatschappelijke wensen en de juridische grenzen en kansen zal ook zichtbaar zijn bij ontwikkelingen rond de Omgevingswet, in het bijzonder bij de introductie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Ontwikkelingen rond *3D omgevingsinformatie* binnen het DSO en 3D-registratie van eigendommen en het kunnen leggen van een relatie tussen beiden, kunnen elkaar in die zin versterken.

Maatschappelijke opgaven

De *menging van functies* in het stedelijk gebied staat steeds meer in de belangstelling. Dit onder meer vanwege de wens om de maakindustrie (deels) in Nederland te behouden, terwijl tegelijkertijd een grote woningbouwopgave moet worden gerealiseerd. Ook kan menging van functies bijdragen aan circulariteit. *Hinterleitner en Van 't Lam* (hoofdstuk 10) belichten dit vraagstuk vanuit zowel stedenbouwkundig als juridisch perspectief. Zij concluderen dat het vanuit deze perspectieven mogelijk is om een deel van de gevonden belemmeringen op te lossen, onder meer door te sturen op versoepelingen, te sturen door regie en te sturen op schonere productieprocessen.

Een voorbeeld van een gebied waar een bedrijventerrein wordt getransformeerd naar een afwisselend gebied met meerdere functies is het *transformatiegebied Noordpoort Mepel*. In dit gebied is, vooruitlopend op de Omgevingswet, op basis van de Crisis- en herstelwet geëxperimenteerd met een plan dat de basis moet bieden voor organische gebiedsontwikkeling. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de (experimenteer)mogelijkheden voor uitstel van planschade en regels voor kostenverhaal (zonder tijdvak). *Dijkstra, Dinkla en Poelstra* (hoofdstuk 9) bespreken de opzet van het plan en de uitwerking in de praktijk en geven daarbij leerpunten aan zowel vanuit juridisch oogpunt als vanuit de praktijk van gebiedsontwikkeling.

De bijdrage van *Boeve en Van Bueren* (hoofdstuk 6) richt zich op vraagstukken die zich voordoen rondom gebiedsontwikkeling in de nabijheid van *zware industrie*, waarbij doorgaans ook de houdbaarheid van de industrie op de plek zelf ter discussie komt te staan. Vanuit juridisch en bestuurskundig oogpunt bespreken zij de mogelijkheden tot (het afdwingen van) een 'vergroening' van die industrie en/of de keuzes tot behoud, tot verplaatsing of stopzetten van de industriële activiteiten en wie daarover besluit. Zij laten in hun bijdrage zien dat verschillende rationaliteiten elk met eigen spelers, instrumenten en argumenten de toekomst van het gebied benaderen.

Het *woningtekort* staat centraal in de bijdrage van *Boelhout en Nijboer* (hoofdstuk 5). In de bijdrage gaan zij in op de vraag hoe in een korte tijd het woningtekort zo heeft kunnen oplopen en welke oplossingen voor het woningtekort kunnen worden aangedragen. Vanuit zowel een economische, bestuurskundige als juridische invalshoek bezien zij drie oplossingsrichtingen: verhoging van de woningbouwproductie, een betere inzet van de bestaande woningvoorraad en de ontwikkeling van een flexibele schil op de woningmarkt.

Met onder meer de bouw van *flexwoningen* wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de oplossing van het woningtekort. *Bregman en Hatenboer* (hoofdstuk 7) gaan in op twee vraagstukken die bij projecten voor flexwoningen aan de orde zijn: 1) de goede inrichting van het proces van voorbereiding en het creëren van draagvlak en 2) een optimaal gebruik van de juridische mogelijkheden voor het proces van besluitvorming en rechtsbescherming. Daartoe bespreken zij de juridische mogelijkheden voor het realiseren van flexwoningen onder huidig recht en onder de Omgevingswet. Aan de hand van een praktijkvoorbeeld laten zij verder zien dat onder meer eigenaarschap en de daadwerkelijk inzet daarvan, voldoende capaciteit, tijdig escaleren, een goede planning en hulp vragen belangrijke factoren zijn voor succesvolle 'flexwoningprojecten'.

Een belangrijke vraag bij toekomstige gebiedsontwikkelingen is of en in hoeverre de woningbouwopgave kan worden gerealiseerd in overstromings- wateroverlastgevoelige gebieden in het licht van de klimaatverandering. In de kamerbrief ‘*Water en Bodem Sturend*’ is als antwoord op deze vraag uitgesproken dat water- en bodem prioriteit moeten krijgen in de ruimtelijke ordening. *Van Karmenbeek en Groothuijs* (hoofdstuk 12) bekijken vanuit planologisch en juridisch perspectief hoe het kabinet voornemens is om dit nieuwe beleid door te laten werken naar de praktijk. Zij concluderen dat zolang de juridische borging van het rijksbeleid ontbreekt de juridische mogelijkheden om te bouwen in de gevoelige gebieden hetzelfde blijft. Het Rijk heeft een belangrijke verantwoordelijkheid om te voorkomen dat het ‘*Water en Bodem Sturend*’ beleid zal verworden tot een ‘wassen neus’.

In de bijdrage van *Van Angeren en Daamen* (hoofdstuk 3) staat het thema *gebiedsontwikkeling en mobiliteit* centraal. Vanuit een juridisch-planologische én economisch-institutionele blik onderzoeken zij de mogelijkheden om deze veelal gescheiden werelden eerder en effectiever bij elkaar te brengen. Voor het bevorderen van samenhang zien zij onder de Omgevingswet een belangrijke rol weggelegd voor het programma in combinatie met vastgestelde doelen in de vorm van omgevingswaarden.

Stadsecologie is een thema dat in toenemend mate in de belangstelling staat. Volgens *Backes en Tillie* (hoofdstuk 2) is er echter geen systematisch beleid dat is gericht op het goed en robuust functioneren van stedelijke ecosystemen. Een belangrijke reden daarvoor lijkt te zijn dat er geen minimale eisen voor stedelijke ecosystemen gelden en geen criteria zijn vastgesteld voor de beoordeling van het functioneren van stedelijke ecosystemen. Hoewel het soortenbeschermingsrecht grote gevolgen kan hebben voor activiteiten in de steden, lijkt dit geen effectief en efficiënt instrumentarium ter verbetering van stedelijke ecosystemen. Zij concluderen onder meer dat de aankomende EU Natuurherstelverordening een kans biedt om stadsecologie onder de aandacht te brengen.

Jong en Bakker (hoofdstuk 4) verleggen de aandacht naar agrarische activiteiten en dan in het bijzonder naar die activiteiten waarbij wordt gewerkt met gewasbeschermingsmiddelen. Zij verkennen hoe het instrumentarium van de Omgevingswet kan worden gebruikt voor bufferzones rond deze activiteiten ter bescherming van mens en natuur. Zij concluderen onder meer dat belangrijker dan ‘afstand’ is welke gebruiksbeperkingen er precies in de bufferzones gelden. De multidisciplinaire verkenning heeft auteurs ook het belang laten zien van ‘out of the box’ denken, het openstaan voor gezamenlijk zoeken naar een ‘derde weg’ ofwel nieuwe benadering.

7 Slot

Met de bijdragen in deze bundel is zeker geen volledigheid beoogd. Het omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling omvat veel meer dan de selectie van onderwerpen die in deze bundel worden besproken. We zien uit naar de pluriforme en multidisciplinaire praktijkervaringen met het nieuwe omgevingsrecht om de vele ambities en opgaven te realiseren. De ervaringen die we oogsten kunnen leiden tot verbetervoorstellen in de wetenschap dat het omgevingsrecht nooit af is (zie fig. 1.3).

De bijdragen illustreren ieder voor zich hoe omvattend en complex het vak gebiedsontwikkeling is. Of het nu gaat om mobiliteit, milieugebruiksruimte, bekostiging, mobiliteit, bodem en water, ecologie, grondbeleid, wonen of een concrete gebiedstransformatie, er zijn veel belangen en aspecten waar professionals en beslissers zich rekenschap van dienen te geven om van ambitie tot uitvoering te komen. In veel gebiedsontwikkelingen raken deze opgaven elkaar en zijn ze vaak zelfs met elkaar verweven.

De bijdragen in deze bundel bieden geen pasklare antwoorden. Ze omarmen ieder op hun eigen manier een specifiek vraagstuk, verkennen de (on)mogelijkheden in het licht van de Omgevingswet, gaan in op een specifiek instrument of bepaalde casus en bieden daarmee hopelijk enig inzicht en houvast bij de toepassing van de Omgevingswet. Door het lezen van de bijdragen in deze bundel zijn wij er van overtuigd dat multidisciplinaire samenwerking goede kansen biedt voor het 'verder' komen bij het oppakken van omgevingsrechtelijke vragen in gebiedsontwikkeling.

Of de Omgevingswet gaat slagen? Dat antwoord kan nog niet gegeven worden. Wel willen we een kanttekening maken bij de ambitie van de wet. Geen enkele wet kan de maatschappelijke dynamiek en complexiteit 'eenvoudig beter' maken. Wel kunnen we stellen dat een niet op de praktijk toegesneden wet diezelfde praktijk verder kan compliceren of zelfs frustreren.