



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

15x Nu al Eenvoudig Beter

Vernieuwers in de leefomgeving



15x Nu al Eenvoudig Beter

Vernieuwers in de leefomgeving

Inhoud

Voorwoord 5

- 1 **Dennis Straat** – wethouder ruimtelijke ontwikkeling Zaanstad 6
- 2 **Martie Meijer** – procesmanager gemeente Houten 10
Annelies Camping – beleidsadviseur provincie Utrecht
- 3 **Steven Wouda** – beleidsadviseur directie participatie ministerie van Infrastructuur en Milieu 13
- 4 **Jacqueline Cramer** – oud-minister VROM en directeur Utrecht Sustainability Institute 17
- 5 **Kees Offringa** – strategisch adviseur duurzaamheid gemeente Meppel 20
- 6 **Maarten van Poelgeest** – wethouder ruimtelijke ordening gemeente Amsterdam 24
- 7 **Richard Jorissen** – programmadirecteur nieuw Hoogwaterbeschermingsprogramma 28
- 8 **André Bolwidt** – programmamanager Cruquiusgebied Amsterdam Oost 31
Tatjana Jovanovic – projectmanager Cruquiusgebied Amsterdam Oost
- 9 **Staf Depla** – wethouder financiën Eindhoven 35
- 10 **Maarten Kaales** – stadsecoloog Zwolle 39
- 11 **Ilona Lagas** – wethouder ruimtelijke ordening gemeente Ommen 42
- 12 **Evert Leusink** – strategisch adviseur gemeente Apeldoorn 46
- 13 **Ewout Cassee** – wethouder ruimtelijke ordening gemeente Haarlem 49
- 14 **Thea de Roos** – lid van het dagelijks bestuur van Hoogheemraadschap van Rijnland 53
Wouter van der Gaag – projectleider dereguleringsoperatie Hoogheemraadschap van Rijnland
- 15 **Alex Brenninkmeijer** – Nationale ombudsman 56

Voorwoord



In 2014 zal ik het wetsvoorstel Omgevingswet naar de Tweede Kamer sturen. Dat een ambitieuze wet als deze komend jaar aan het parlement kan worden voorgelegd, is een prestatie die op het conto komt van de interdepartementale programmadirectie 'Eenvoudig Beter', de samenwerkende ministeries en de stakeholders die een actieve rol spelen in dit wetgevingsproces.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is echter meer dan de Omgevingswet. De wet en de uitvoeringsregels zullen straks een belangrijke ontwikkeling in de samenleving ondersteunen en vastleggen. Een beweging naar eenvoudiger regels, meer ruimte voor burgers en bedrijven en meer verantwoordelijkheid voor initiatiefnemers. En dat geldt ook voor plannen die de fysieke leefomgeving raken.

Bij het rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en bedrijven wordt al veel gedaan aan regeldrukvermindering, ruimte voor initiatief en vormen van burgerparticipatie die bijdragen aan werkelijk gedragen besluiten over ingrepen in de leefomgeving.

In een parallel spoor naast de ontwikkeling van de Omgevingswet stimuleer ik die initiatieven actief via het werkprogramma 'Nu al Eenvoudig Beter'. Hier worden goede voorbeelden verzameld, gedeeld en uitgedragen, vinden excursies plaats en worden pilots rond de instrumenten van de wet opgezet.

Een belangrijke succesfactor van deze voorbeelden schuilt in de bestuurlijke en ambtelijke cultuur. Lef tonen en minder risicomijdend durven zijn. Bereidheid tonen om 'los te laten' waar dat kan en regie voeren waar het moet. Het vermogen om te stimuleren en te faciliteren, maar ook om heldere grenzen te stellen. Het gaat over houding, gedrag en competenties van bestuurders en uitvoerders. In deze interviewbundel vertellen vijftien inspirerende wethouders, projectleiders en betrokken buitenstaanders hoe zij aankijken tegen en omgaan met vernieuwing in beheer en ontwikkeling van de leefomgeving.

Ik wens u veel inspiratie en leesplezier.

*mw. drs. M.H. Schultz van Haegen
Minister van Infrastructuur en Milieu*



Dennis Straat op het voormalig Gasterrein in Krommenie

Zaanstad heeft een nieuw stadshart. Een complex van onder meer station, gemeentehuis en hotel in postmoderne ‘Zaanse stijl’. Een nieuwe gracht legt de looper uit naar de rivier de Zaan en het industrieel erfgoed van de Zaanstreek. *“De foto’s van het hotel zijn de hele wereld overgegaan, Zaankanters en mensen van buiten weten het centrum van Zaandam weer te vinden en bij grote investeerders staat Zaanstad weer op de kaart.”*

Een ‘goed-jaar-eindje’

Dennis Straat – wethouder ruimtelijke ontwikkeling Zaanstad

Dennis Straat is sinds vier jaar wethouder ruimtelijke ontwikkeling in de gemeente Zaanstad. Hij geeft zijn voorgangers en oud-burgemeester Ruud Vreeman graag de credits voor het nieuwe centrum.

“De timing was goed, de belangrijkste investeringsbeslissingen zijn voor het uitbreken van de crisis genomen. De colleges en raden van de afgelopen acht jaar komt toe dat ze de plannen hebben vastgehouden en doorgezet. Met de hervormingsagenda voor het stedelijk domein willen we nu – in lijn met het gedachtegoed van de Omgevingswet – een slag maken in het denken over de hele stedelijke ontwikkeling. Regels opschonen, differentiëren tussen de kernen in de gemeente, prioriteren en vooral opnieuw kijken naar de rolverdeling tussen overheid, bedrijven en burgers bij de ontwikkeling van de stad.”

Minder nota's en regels

Onder leiding van Straat is het aantal ruimtelijke nota's, visies en verordeningen teruggebracht van honderdzevenentwintig naar veertig en het einddoel is eerder tien dan twintig. Ook de bovenwettelijke regels wil Straat tegen het licht houden.

“Er werd getoetst aan nota's die al lang vervangen waren en ingetrokken hadden moeten zijn, er werd getoetst aan nota's die helemaal niet door de raad waren vastgesteld en we verwarden soms provinciaal- en rijksbeleid met dat van onszelf. En naast het al dan niet vastgestelde beleid hebben we soms nog eigen regels en normen bovenop de rijksregels. De Zaanstreek heeft een industriële traditie en Zaanstad heeft er de afgelopen decennia voor gewaakt dat de gezondheid van de bevolking daar niet onder leed. Het is dus begrijpelijk dat Zaanstad soms strengere milieueisen had dan wettelijk voorgeschreven, maar het is de vraag of je dat moet volhouden als je nieuwe typen bedrijvigheid wilt trekken en de regels overzichtelijker wilt maken.

‘Het P-woord zet alles vast’

Naast het opschonen van nota's en regels gaan we in Zaanstad meer differentiëren en prioriteren. Zaanstad is een fusiegemeente van verschillende kernen in de Zaanstreek. Allemaal met een eigen geschiedenis, -karakteristieken en -kernwaarden. Daar kun je in je beleid op differentiëren. Durven verschil te maken, maar wel altijd goed motiveren. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid moet je niet verabsoluteren, want dan komt er niks meer van de grond. In concrete casuïstiek is het meestal voor iedereen heel logisch dat je voor verschillende gevallen verschillende oplossingen kiest, maar als het ‘P-woord’ (precedentwerking) valt, zet dat alles vast. Terwijl een precedent ook kan helpen om nieuwe wegen in te slaan.”

Schema ontwikkeling en beheer

“Om houvast te hebben bij dat differentiëren en prioriteren is een schema ontwikkeld met twee categorieën voor stedelijke ontwikkeling en twee voor het beheer. Op het gebied van ontwikkeling hebben we scherpe keuzes gemaakt. Er was een lijst van wel honderd ontwikkellocaties waarmee we ons als gemeente bezig hielden. Die is teruggebracht naar twintig en wat mij betreft gaan we verder terug naar tien. Dit is de categorie locaties die cruciaal is voor de hele gemeente. Het stadshart is er zo één. Het succes is bepalend voor de ontwikkeling van de gemeente op sociaal en economisch terrein, ook waar het gaat om uitstraling. Daar houden we als overheid strakke regie. Een aandachtswijk met een wijkoverstijgende problematiek kan ook tot deze categorie horen.

‘Klop pas aan als je plan serieus is’

In alle overige ontwikkelgebieden heeft de markt het voortouw. Daar komen wij pas in beeld als een plan serieus is. Voorstudies, marktverkenningen, grondposities van de gemeente: het is verleden tijd. We hebben er het geld en de tijd niet meer voor. Het is ook een uitdaging aan de markt. Klop pas bij ons aan als je een stevig plan hebt. Daarmee selecteer je aan de initiatiefkant en krijg je voor jezelf focus. Het ziekenhuis wil nieuwbouw, dat was hun wens. Dat plan is inmiddels concreet en er is nu een stuurgroep waar ik dan wel in zit. Met de stedelijke vernieuwing doen we het net zo. Het initiatief ligt bijvoorbeeld bij de corporatie en ik haak aan op het moment dat het nodig is.

Dan de beheerkant. Hier hebben we in de eerste plaats de kernkwaliteiten van het gebied die we zorgvuldig willen behouden. Denk aan de Zaanse Schans, de beschermde dorpsgezichten, het industrieel erfgoed langs de Zaan en de karakteristieke natte weidegebieden. Daar doen we alles om de continuïteit van specifieke kwaliteiten te borgen. Dat lieten we minister Schultz bij haar werkbezoek in oktober 2013 ook zien. Daarnaast zijn er gebieden en wijken waar we veel meer willen gaan loslaten. Ook op het gebied van welstand. We leven nog vaak in de illusie dat het goed komt als we het maar geregeld hebben.

‘Accepteren dat dingen soms mis (blijven) gaan’

In Zaanstad zijn genoeg voorbeelden aan te wijzen die laten zien dat het zo niet werkt. Dan moet je scherper kiezen voor wat je echt belangrijk vindt en daarnaast meer ruimte laten en accepteren dat er soms dingen mis zullen (blijven) gaan. Dat is heel spannend, want er is na de oorlog heel wat verpest in het straatbeeld van Zaandam. Nu zijn we veel meer gespist op kwaliteit, maar we moeten ervoor waken daarmee niet alles op slot te zetten. We nemen de gemeenteraad daar zorgvuldig in mee. ‘Moeten wij in onze jaren tachtig en -negentig woonwijken zo ontzettend willen sturen? Moet alles wat we op RO-gebied in nota’s en visies hebben laten neerslaan altijd over het hele grondgebied worden uitgespreid?’ Die vragen houden we de raad voor en daar zullen we de komende tijd nog veel met elkaar over discussiëren.”

Hervormingsagenda van iedereen

“Discussiëren of ruziemaken? Ik zit hier pas vier jaar en kom hier niet vandaan. Er zijn natuurlijk wel wat burgemeesterwissels geweest. Dan is er al snel het label ‘politiek gedoe’ en daar kom je moeilijk weer van af. Maar ik constateer dat we toch al acht jaar een stabiel bestuur hebben en dat het dus eigenlijk al acht jaar goed gaat! Wij vormen (als VVD, red.) een college met PvdA, GroenLinks en een lokale partij (ZOG). De raad telt veertien fracties. Die raad heeft een kritische relatie met mij. Dat is ook prima, goed voor de dualiteit.

‘Geen postzegeldiscussies’

Wij willen loslaten waar dat kan, maar ook duidelijk zijn over wat wel en niet mag. Heldere kaders vooraf en zo min mogelijk ‘postzegeldiscussies’ met de raad over ieder pandje of landje. Dat vertrouwen vragen we. De hervormingsagenda moet daarom van iedereen zijn. Het spreekt mij ideologisch aan, maar mijn PvdA-collega staat in het sociale domein voor precies dezelfde beweging. Ik waak er dus voor om onze hervormingsagenda politiek te maken, daar is het veel te belangrijk voor!”

Zaanstad doet met een drietal pilots mee met het Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling van de actieagenda Bouw. Dit initiatief vanuit BZK en het bouwbedrijfsleven sluit aan bij de gemeentelijke hervormingsagenda.

“Het idee is dat gebiedsontwikkeling sneller, goedkoper en flexibeler kan als de overheid zich uitnodigender opstelt en geen onnodige belemmeringen opwerpt. Ik wil daar geen grote verwachtingen bij wekken, want als de investeringsbereidheid er niet is, komt die er ook niet met minder belemmeringen. Ik zie wel dat de NEPROM het een interessante ontwikkeling vindt dat wij meedoen. Wij hebben nu drie pilotgebieden aangewezen waar we met een minimum aan voorwaarden initiatiefnemers uitnodigen om met plannen te komen. We hebben bijvoorbeeld een kleinere woningbouwlocatie die al tien jaar braak ligt. Daar willen we nog maar één regel stellen: maak een plan in goed overleg met de buurt! Daar zit alles al in. De buurt zal allerlei stedenbouwkundige randvoorwaarden impliciet meenemen in de beoordeling en een ontwikkelaar heeft er niks aan om een kwalitatief slecht en dus onverkoopt project te realiseren. Natuurlijk stuit die benadering op allerlei ‘ja, maar’ bezwaren. De rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, de aanbestedingsregels, de precedentwerking, de kwaliteitsborging, de grondexploitatie. De uitdaging is niet om alle bezwaren op een rijtje te krijgen, maar om te bedenken hoe het toch kan.”

Afbreukrisico

“De gemeentelijke parkeernota dreigde bijvoorbeeld een aantal projecten te dwarsbomen. Bij de herontwikkeling van het monumentale postkantoor zou het afkopen van de parkeer-voorziening op eigen terrein drie ton gaan kosten. De ontwikkelaar weigerde. Via de bouwverordening is het bedrag gehalveerd. Ander voorbeeld: een voor ons belangrijk sloop- nieuwbouwproject van een corporatie in een vooroorlogse buurt dreigde af te ketsen toen de corporatie de eis van zestig parkeerplaatsen moest afkopen voor één miljoen. Dat lag spijkerhard vast in de parkeernota.

‘Dat risico moet je kunnen nemen’

Dat hebben we met een soort ‘noodwetprocedure’ in de raad gebracht. Daar is toen een hardheidsclausule in de parkeernota gebracht waarmee het college per geval de afkoopprijs kan bepalen. Dat is dus met ‘stoom en kokend water’ toch nog goed gekomen, maar je wilt gewoon meer manoeuvreerruimte. Kan best zijn dat je dan eens tegen een procedure aanloopt van iemand die wel het volle pond betaald heeft, maar dat risico moet je kunnen nemen.”

Goed-jaar-eindje

“De ambtenarij heeft geen moeite met durven loslaten en minder risicomijdend zijn, daar zie ik juist veel passie en enthousiasme. Daar moet je ruimte voor geven en tegelijkertijd vragen om op tijd te escaleren als men er ambtelijk niet uitkomt. Anders blijven dingen hangen en worden er geen knopen doorgehakt. De weers-stand zit vooral in de bestuurlijke- en politieke cultuur. Wij zijn gewend om te willen sturen, hebben vaak zelfs het idee dat we daartoe op aarde zijn. Toen we begonnen met de hervormings-agenda heb ik een karretje de raadzaal ingereden met daarop alle nota’s en beleidsstukken op ruimtelijk gebied. Het paste er niet eens allemaal op.

Het zou goed zijn als we ons wat meer rekenschap zouden geven van een echte Zaanse traditie. De Zaanstreek was altijd de timmer-werkplaats van Amsterdam, een ondernemend gebied. Als zo’n ondernemer een goed jaar achter de rug had, bouwde hij vaak een stuk aan zijn huis of timmerde een fraaie gevel. We noemen dat hier een ‘goed-jaar-eindje’. Daar kwam geen beeldkwaliteitplan bij te pas, maar het zijn nu wel de monumenten waar we in de streek heel zuinig op zijn. Ik wil onze bouw- en welstandsregels niet ridiculiseren, maar iets meer vertrouwen in de mensen en hun plannen moeten we met elkaar toch kunnen hebben.”



Martie Meijer op het Eiland van Schalkwijk

Het 'Eiland van Schalkwijk' ligt tussen de Lek en het Amsterdam-Rijnkanaal in het zuidelijk deel van de Utrechtse gemeente Houten. Het 'eiland' bestaat uit oude weidelandschappen, boomgaarden, bosschages, lintbebouwing en de forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Hier werden ooit de mogelijkheden voor grootschalige woningbouw verkend, maar nu is het landschap *leading*.

De kracht van het gebied

Martie Meijer – procesmanager gemeente Houten
Annelies Camping – beleidsadviseur provincie Utrecht

Martie Meijer, procesmanager van de gemeente Houten, en Annelies Camping van de provincie Utrecht vertellen over de zoektocht naar een florerend agrarisch-recreatief gebied, dat steunt op bestaande landschappelijke en cultuurhistorische waarden en initiatief vanuit het gebied zelf.

Vertrouwen winnen, verbinden en uitnodigen

“Al in september 2007 heeft de gemeenteraad van Houten expliciet gekozen voor een groen/blauw karakter voor het gebied. De gemeente wilde het ‘eiland’ samen met de gebiedspartners ontwikkelen. Toen was er nog geen sprake van een crisis.”

Martie Meijer wil maar zeggen dat de nieuwe oriëntatie voor de ontwikkeling van het gebied geen ‘optie uit armoede’ is.

“Aanvankelijk was er niet meer dan een ‘stip op de horizon’. Geen concreet omljnd plan. Pas in 2010 kozen we voor wat we het ‘casco’ zijn gaan noemen. Een geheel van elementen en structuren met een hoge landschappelijke- of cultuurhistorische waarde. Er zijn daarnaast gebieden aangemerkt die ontwikkelmogelijkheden bieden, zodat ze als nieuwe economische dragers van het landschap kunnen gaan functioneren. Het waterschap is steeds een belangrijke partner geweest, maar formeel zijn ze aangehaakt bij het vaststellen van de structuurvisie. Ze maken deel uit van de stuurgroep gebiedsontwikkeling via uitnodigingsplanologie. We zijn ondertussen steeds blijven roepen, ‘het eiland is prachtig en dat moet zo blijven!’ Dat was nodig want er hing voor bewoners – families die hier vaak al eeuwen wonen en boeren – nog steeds een ‘rood waas’ om plannen met het gebied.”

‘De kul van Tull’

Vertrouwen winnen, verbinden, prikkelen. Dat was de eerste prioriteit. Meijer: “Het wantrouwen naar de gemeente zat heel diep. Ik herinner mij de eerste ontmoeting met een varkensboer van het eiland om te praten over zijn plannen voor duurzame uitbreiding. Hij komt binnen en vraagt meteen: ‘Wat gaan we doen? Wordt dit weer ‘de kul van Tull’ (één van de kernen in het gebied, red.)?’ ‘Hangt er vanaf wat jij er van maakt’, was ons antwoord.

We hebben veel tijd en energie geïnvesteerd om mensen zover te krijgen dat ze gingen aangeven wat ze wél willen en niet blijven hangen in wat ze niet willen. Eerst met elkaar zoeken naar wat écht belangrijk is in het gebied, dan kijken hoe je dat kunt versterken. We hielden workshops, organiseerden een bustocht, een fietstocht, een ballonvaart, een fotowedstrijd en nog veel meer. In dat proces is ook de provincie gaan meedoen.”

Gemeente en provincie samen

“Gemeenten en provincie hebben niet altijd een goed *track record* op samenwerking.” Martie Meijer spreekt uit haar ervaring bij de gemeenten Utrecht en Houten. Annelies Camping: “De samenwerking tussen de provincie en Houten rond ‘het eiland’ is voorzichtig begonnen. Elkaar ‘persoonlijk verstaan’ is daarbij altijd belangrijk. Want de eerste vraag in het provinciehuis was eerlijk gezegd: waar gaat het Houten nu eigenlijk om? Wat ons betreft was ‘het eiland’ een mooi stukje landelijk gebied zoals we er meer hebben in de provincie.

‘Wat ons betreft: all well’

Het lag beleidsmatig bij ons behoorlijk in de luwte. De overheden investeerden er samen veel in de Nieuwe Hollandse Waterlinie en verder was wat ons betreft *all well*. Bij de gemeente en het waterschap was er veel meer urgentie. Zij zagen het de verkeerde kant op gaan. Er werd niet meer geïnvesteerd in het gebied, geen onderhoud gepleegd. Monumenten raakten in verval en er kwam steeds meer mais op de velden. Dat soort sluipende ontwikkelingen hadden gemeente en waterschap eerder concreet in beeld dan de provincie.

De manier waarop Houten deze ontwikkeling wilde keren, was vernieuwend. Vooral door de combinatie van vastleggen van kernkwaliteiten van het gebied in een structuurvisie samen met bewoners en ondernemers, met daarnaast bandbreedtes voor het toevoegen van functies om die kwaliteiten te versterken. Kortom: uitnodigingsplanologie. Ik kreeg alle ruimte om daar in mee te denken, maar wij zaten als provincie wel met een puzzel. Betekent het dat we hier de teugels meer moeten laten vieren dan elders in landelijk gebied? En hoe voorkom je dat de gemeentelijke structuurvisie 'ja' zegt en de provinciale 'nee'? We zijn uitgekomen op een gezamenlijk koersdocument dat gemeente en provincie op hoofdlijnen verbindt als het gaat om de toekomst van 'het eiland'. Daarnaast heeft het gebied in de provinciale structuurvisie een experimenteerstatus gekregen."

Onder druk door succes

Meijer: "ik hechte eerst niet zo aan het formaliseren van het proces, maar ben achteraf blij dat we het gedaan hebben. Ook het instellen van een 'spiegelgroep' is een goede zet geweest om de gemeenteraad aangehaakt te houden. Daar steekt namelijk wel eens ongeduld de kop op bij dit type gebiedsontwikkeling: 'Wanneer gebeurt er weer eens wat?' Bij een traditioneel traject zijn de mijlpalen veel duidelijker. Ik ben me ook pas recent gaan realiseren wat deze aanpak betekent voor onze mensen in de uitvoering. Dat komt misschien doordat deze werkwijze mij in de genen zit. Ik heb aan de structuurvisie voor de gemeente Utrecht gewerkt. Ik kon dat alleen samen met anderen. Ik geef mensen graag de ruimte, maar ik kan heel vasthoudend zijn als we eenmaal een richting zijn ingeslagen.

'Wanneer gebeurt er weer eens wat?'

Voor toetsers ligt dat anders. Tientallen jaren heeft de nadruk gelegen op handhaving en nu vragen we opeens een meedenkende, faciliterende houding. Dat is een heel andere rol die vaak ook meer tijd vraagt. Wij hebben bij het verschijnen van de structuurvisie advertenties geplaatst, waarin feitelijk stond: komt u maar met uw plannen en ideeën! Dat resulteerde in dertig initiatieven. Een team van accountmanagers moest een eerste schifting maken: is het wat? Is het passend of valt het passend te maken? Daarna volgden vergunningaanvraag en vergunningverlening.

Die eerste fasen zijn het lastigst. We kregen reacties van initiatiefnemers terug zoals: 'Hoe staat het ermee, ik heb al drie weken niks gehoord' of 'Nu krijg ik alles retour, is het dan weer niet goed?' Bij de varkensboer die zo argwanend aan de samenwerking met de gemeente begon, is het inmiddels heel goed gelukt om zijn bedrijfsbelang te verknopen met publieke belangen van landschap en recreatie. Zo goed dat het nu wel heel groot geworden is voor iemand die gewoon wil boeren. Misschien willen we soms teveel tegelijk, wekken we te hoge verwachtingen bij initiatiefnemers. Misschien beseffen we onvoldoende hoe lastig het is om de omslag te maken van toetsen naar faciliteren."

Camping: "Het besef van de noodzaak om als samenwerkende overheden anders om te gaan met initiatiefnemers is ook bij de provincie nog geen gemeengoed. De experimenteerstatus van Houten geeft ons speelruimte. Het is daarbij heel belangrijk dat onze gedeputeerde, Bart Krol, het aandurft om die ruimte op te zoeken. Op de vraag wanneer het experiment wat hem betreft een succes is, antwoordde hij destijds: 'Als we er straks van geleerd hebben!' Toegegeven, dat is een antwoord waar een initiatiefnemer weinig boodschap aan heeft. De diepere lading is wel dat het afbreukrisico groot is. Voor de gemeente op 'het eiland' zelf en voor de provincie in een bredere context van beheer en ontwikkeling in het landelijk gebied."

Doet het Rijk mee?

Er is dus nog veel ongewis, maar mede vanwege het lef dat samenwerkende overheden op het 'eiland' tonen, reikte minister Schultz tijdens een werkbezoek aan het gebied in het voorjaar van 2013 aan de gemeente Houten een nominatie uit voor de 'Nu al Eenvoudig Beter trofee'. Deze trofee is bedoeld als aanmoediging om nu al in de geest van de Omgevingswet te werken. Met stroomlijning van procedures tussen gemeente en provincie en uitnodigingsplanologie, geven de gemeente Houten en de provincie Utrecht het goede voorbeeld.

'Een beetje van de hele overheid'

Doet het Rijk mee? "Soms is het Rijk zelf nog de spelbreker", meent Meijer. "Omdat het Rijk bouwen in de uiterwaarden verbiedt, kunnen we verkoop en herbestemming van een bijzonder monument maar niet rond krijgen. Er zijn al diverse gegadigden afgehaakt en ondertussen verloedert het monument. Tijdens het werkbezoek van de minister hebben we daarover gesproken. Toen is geopperd dat er mogelijk een opening zou kunnen zijn via de Crisis- en herstelwet. Kijk, wij hebben als kleinere gemeente niet de mogelijkheden om dit soort dingen helemaal uit te zoeken. Het zou mooi zijn als het Rijk daarin zou willen aanhaken, zodat de ontwikkeling van 'het eiland van Schalkwijk' een beetje van de hele overheid wordt."



Steven Wouda bij het transferium 'Het Schouw' aan de Aq4 bij de aansluiting Leiden / Katwijk

“Participatie zit nu goed verankerd in de Omgevingswet, vind ik als participatieprofessional. Daar zal niet iedereen het mee eens zijn. Het komt in de wet – behalve bij het projectbesluit – niet zelfstandig voor, maar wordt wel genoemd in de Memorie van Toelichting als een belangrijk bestanddeel van goede en gedragen besluitvorming over ruimtelijke ontwikkeling. Er is zo voldoende aandacht voor het belang van het proces in plaats van de procedure. Bovendien blijven de zienswijze en de gebruikelijke juridische borging bij de rechter als sluitstuk bestaan. Je kunt goede participatie niet met regels afdwingen en dat moet je ook niet willen proberen. Bestuurders moeten de meerwaarde van participatie inzien en uitvoerders moeten de ruimte voor een participatieaanpak op maat krijgen, dan werkt het. Ik moet overigens nog zien dat de politiek dat uitgangspunt heel laat en niet extra verplichtingen eist om eerder in het planproces participatie te garanderen.”

Het ideale project bestaat nog niet, maar we weten hoe het eruit kan zien

Steven Wouda – beleidsadviseur directie participatie
ministerie van Infrastructuur en Milieu

‘Participatie op maat, dan werkt het’

Steven Wouda is sinds 2004 werkzaam bij de directie participatie en haar voorgangers, onderdeel van het ministerie Infrastructuur en Milieu. Hij gaf de afgelopen tien jaar vorm aan de vernieuwing van inspraak tot participatie en de rol van de overheid in de ‘energieke samenleving’. Hij is vanuit die ervaring betrokken bij de Omgevingswet. Want met invoering van de Omgevingswet zal de participatieve maatwerk aanpak vanuit de ‘harde infrastructuur’ worden verbreed naar het gehele domein van de fysieke leefomgeving.

Van inspraak naar participatie

“Ik ben opgeleid tot planoloog toen dat nog heel erg ging over de juiste procedures. De Wet ruimtelijke ordening werd nog met hoofdletters geschreven. Ik begon mijn loopbaan bij Rijkswaterstaat in de weg- en waterbouw. Participatie heette nog inspraak en was sterk gericht op het krijgen van draagvlak voor je eigen plan. Dat begon steeds meer te wringen naarmate belanghebbenden zich beter gingen organiseren en door de opkomst van internet snel toegang hadden tot kennis en kunde. Toen het spoedwetbesluit voor de snelweg ‘s-Hertogenbosch - Eindhoven door de Raad van State werd vernietigd, was duidelijk dat RWS zijn werkprocessen anders moest gaan inrichten. Het denken over projecten en processen raakte in een stroomversnelling. ‘Inspraak nieuwe stijl’ werd de nieuwe standaard.”

‘RWS moest werkprocessen anders inrichten’

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (Commissie Elverding) en de start van de ‘Sneller & Beter’ aanpak voor grote infraprojecten, is in 2009 de Code publiekparticipatie Sneller & Beter geschreven. Met daarin veel aandacht voor de componenten kennis, kunde en cultuur die de commissie had genoemd als essentieel voor versnelling en verbetering van grote projecten. Dat bleek nog altijd niet genoeg. Toen de Rijnlandroute (verbinding A4-A44) vorig jaar voor commotie in de Tweede Kamer zorgde, werd daar de motie Verhoeven aangenomen.

“Uit onvrede met de gang van zaken rond dat traject – alternatieven voor het project werden jarenlang niet goed onderzocht – heeft de Kamer uitgesproken dat er een protocol moest komen om: ‘beter om te gaan met kansrijke burgerinitiatieven inzake infrastructurele projecten’. Wij dachten: nóg een protocol? We hadden immers al diverse handreikingen, richtlijnen, protocollen en onze eigen code publiekparticipatie. Ik sprak eens een projectleider die er een meter van op de plank had staan. Hij liet alles ongelezen en werkte op zijn intuïtie. Wij hebben de uitspraak van de Kamer vertaald in een herijking van de Code publiekparticipatie tot de Code maatschappelijke participatie. De nieuwe code is minder betuttelend, compacter dan de oude en sluit vooral veel beter aan bij wat ‘de energieke samenleving’ wordt genoemd.”

De energieke samenleving

“We zien én merken dat de energieke samenleving steeds meer maatschappelijke opgaven zelf oppakt. De samenleving doet dat zowel buiten de overheid om, als in samenwerking met de overheid. De rollen tussen overheid en samenleving verschuiven. Dat vraagt om een andere manier van werken bij de overheid. Het volstaat niet langer om democratische legitimatie alleen aan het einde van het beleid- en besluitvormingsproces te zoeken. Beter is om opgaven voor de overheid – tot stand gekomen in een politiek en maatschappelijk krachtenveld – vanaf het begin ook in samenspel met de samenleving aan te pakken.

‘Het gaat niet om de individuele Willie Wortel’

Het gaat al lang niet meer om de individuele Willie Wortel met een briljant idee die serieus genomen wil worden door de overheid. Er is steeds vaker sprake van professionals die voor hun idee zelf steun van partijen zoeken, zelf onderzoek laten doen door bureaus die dat ook voor de overheid doen en zelf op zoek gaan naar financiering. Dat is ook nodig, want de overheid heeft minder geld beschikbaar. In de tijd dat de missie van het departement nog wel eens badinerend werd samengevat als ‘asfalt smeren, water keren’ – en daar jaarlijks miljarden voor beschikbaar waren – had Verkeer en Waterstaat niemand nodig. Dat is ook veranderd.”

Rollen van de overheid

“Wij hebben als directie participatie een visie met handelingsperspectieven ontwikkeld voor IenM. Die visie “Samenspel van een moderne overheid en de energieke samenleving” gaat in op wat wijzelf als departement kunnen doen om aan te sluiten bij de energieke samenleving. Initiatief vanuit de samenleving moet binnen IenM een vanzelfsprekend onderdeel van beleidsontwikkeling en besluitvorming worden. Het is goed om te zien dat de Omgevingswet de ruimte voor maatschappelijke initiatieven vergroot.

In de visie worden vier vormen van betrokkenheid tussen overheid en samenleving geschetst. De eerste vorm is de klassieke publieksparticipatie. De politiek besluit dat er een westelijke oeververbinding komt voor de bereikbaarheid van de Rotterdamse haven en industrie. Hier handelt de overheid vanuit haar rol, taken en bevoegdheden om een besluit te nemen en uit te voeren. De overheid werkt aan een maatschappelijk probleem, neemt verantwoordelijkheid voor de oplossing of is eigenaar van het project. De overheid bepaalt de kaders en daarmee de speel- en beleidsruimte die er voor partijen in de samenleving is om te participeren in haar initiatief. Daar hoort publieksparticipatie bij die gaat over de invulling, inpassing en uitvoering van de plannen.

‘Bewaken dat er niks illegaals gebeurt’

De tweede vorm gaat over maatschappelijke initiatieven die min of meer zelfstandig opereren. Het gaat hier om initiatieven waarbij het eigenaarschap bij partijen in de samenleving ligt. De samenleving initieert en eventueel participeert de overheid. Hier heeft de overheid in de eerste plaats geen of een faciliterende rol, probeert zo min mogelijk te hinderen en bewaakt natuurlijk dat er niks illegaals gebeurt. Typisch voorbeeld zijn de boerenchips uit de Hoekse Waard. Een familiebedrijf van aardappelteelers ziet de marges steeds verder wegzakken en zoekt een niche. Ze bedenken de boerenchips. Een hoogwaardig ambachtelijk streekproduct van eigen teelt en fabriek. Ze gaan op kleine schaal van eigen aardappelen chips maken op de boerderij. Daar moet de overheid dan wel in faciliteren, want zo’n chipsfabriekje past niet binnen de regels voor het buitengebied.

De derde vorm is die waar de overheid en de samenleving besluiten om te gaan samenwerken. Een voorbeeld is dat je met elkaar een opgave ziet en samen met anderen op zoek gaat naar kansrijke strategieën en initiatieven, zonder zelf een blauwdruk neer te leggen. Dat doe je vanuit gedeeld eigenaarschap en een gelijkwaardige positie. Duurzame mobiliteit is bijvoorbeeld zo’n opgave. Er zijn heel veel initiatieven die daar direct en indirect mee bezig zijn. Daar is het zaak voor de overheid om te verbinden, experimenteerterruimte te bieden en co-creatie aan te gaan.

Tenslotte is er de buitencategorie van de reactieve initiatieven op plannen en beleid van de overheid. Voorbeelden zijn het Bandringa-alternatief voor de Nieuwe Westelijke Oeververbinding en de Churchillavenue voor de Rijnlandroute. Het blijft altijd lastig hoe hiermee om te gaan. Ook als alle procedures goed doorlopen zijn, komen tegenstanders vaak pas in het geweer als – bij wijze van spreken – de graafmachines het terrein oprijden. Dat is voor een deel onontkoombaar, maar heeft ook te maken met transparantie en openheid over de besluitvorming. Het is belangrijk om constructief met dit type plannen om te blijven gaan en ze te faciliteren. Het kan helpen om los te komen van je eigen tunnelvisie en het project verbeteren, wat het ook wordt.”

“De ‘Visie op de energieke samenleving’ van het CPP is enthousiast ontvangen door WRR en PBL, maar de praktijk blijft weerbarstig. Het feit dat sommige maatschappelijke organisaties liever gezien hadden dat participatie op meer momenten en directiever in de Omgevingswet verankerd zou worden, heeft onder meer te maken met de angst dat de Omgevingswet leidt tot minder participatie. Het is goed te benadrukken dat er bij de uiteindelijke besluitvorming over ingrepen in de ruimte altijd een beroep op de rechter mogelijk is en dat voorafgaand zienswijzen kunnen worden ingediend. Belangrijker is het vertrouwen dat moet groeien. Willen bestuurders het op de rechter aan laten komen in een tijd waarin maatschappelijke energie veel sterker is georganiseerd dan vroeger? Juist zij hebben er baat bij om draagvlak te zoeken, co-creatie aan te gaan en van stakeholders, shareholders te maken. Het is een aanpak die zich in de praktijk moet gaan bewijzen.”

‘Bestuurders hebben baat bij co-creatie’

Ook aan de kant van bestuurders en uitvoerders bestaan nog veel oude reflexen en weerstand om ‘los te laten’. Het aannemen van de motie Verhoeven laat zien dat ook de Tweede Kamer zich daar zorgen over maakt. Wouda: “Wat wij daaraan doen? Onder meer het opstellen van de Code maatschappelijke participatie, maar vooral het delen van goede voorbeelden. Op ieder voorbeeld valt wel wat af te dingen, maar het is goed dat men drie jaar genomen heeft om de structuurvisie voor de groei van Almere, de verbinding met Amsterdam en Schiphol en de revitalisering van het Markermeer uit te werken. Het feit dat er geen zak geld naast lag, bleek prima. Schaarste maakt creatief en ontvankelijk voor mede-eigenaarschap in de hele ontwikkeling. Ook de Structuurvisie voor de ondergrond zal niet door iedereen gesteund worden, maar het is wel een voorbeeld van een overheidsvisie die met breed verkennen en veel partijen tot stand komt.”

Wouda is nu tien jaar actief in participatieland. Gaat de ontwikkeling hem te langzaam? “Ik moet dan altijd denken aan de tekening van Fokke en Sukke waarop een agendavelletje te zien is met: cultuurverandering morgen 15.15 uur. Het heeft zijn tijd nodig en we hebben wél steeds stappen vooruit gezet. Van verbetering van participatie over infrastructuur naar verbetering van participatie in alle beleids- en besluitvorming bij IenM. En nu met de Omgevingswet naar goede besluitvorming in het hele ruimtelijke domein. Ik word er zeker niet moedeloos van. Het ideale project bestaat niet, maar we weten ondertussen al veel beter hoe het eruit kan zien!”



Jacqueline Cramer naast woontoren Casa Confetti op het universiteitsterrein De Uithof te Utrecht

“Bestaande regelgeving vormt regelmatig een belemmering voor innovatieve duurzaamheidsprojecten en gebiedsontwikkelingen. Ik was daarom als minister van VROM voorstander van de Crisis- en herstelwet. Veel mensen hadden aarzelingen omdat de wet eenzijdig uit de hoek van de wegebouw leek te komen. Ik zag juist kansen om ook onze punten in te brengen.”

‘Ik ben een vernieuwer, ik wil schwung!’

Jacqueline Cramer – oud-minister VROM en directeur Utrecht Sustainability Institute

Jacqueline Cramer zet zich al veertig jaar in voor milieu en duurzaamheid. Als activist, wetenschapper, adviseur in het bedrijfsleven, bestuurder en ondernemer. Van februari 2007 tot februari 2010 was zij minister van VROM met in haar portefeuille ruimtelijke ordening en milieu. Na de val van het kabinet Balkenende IV werd ze directeur van het Utrecht Sustainability Institute en hoogleraar duurzaam innoveren aan de Universiteit van Utrecht. Integraliteit en een participatieve aanpak zijn voor haar belangrijke uitgangspunten bij innovatieve duurzame (gebieds) ontwikkeling.

Maatwerk en experimenteerruimte

“Je moet waken voor de Pavlov-reactie dat er ‘door al die regeltjes helemaal niks meer kan in dit land’. Als je goed kijkt zit het dikwijls niet in de regels dat zaken niet tot stand komen. Soms ook wel. De regels voor vervoer en verwerking van afval zijn bijvoorbeeld zo dat afval – eenmaal buiten de fabriekspoort – geen grondstof meer kan zijn. Het wordt daarmee waardeloos en zelfs een kostenpost. Zo krijg je natuurlijk nooit een circulaire economie op gang! Daar moet je van kunnen afwijken, mits je goed controleert wat er mee gebeurt.

‘Vaart maken met de juiste waarborgen’

Wij hebben de Crisis- en herstelwet in mijn tijd als minister ook ingezet om een grote herstructurering voor woningbouw in Rotterdam door te zetten. Dat werd geblokkeerd omdat milieukwaliteitsnormen voor de omwonenden overschreden zouden worden. Daar is toen voor twee jaar ontheffing van verkregen. Ik vind het toe te juichen wanneer de Omgevingswet straks voor meer generiek maatwerk en experimenteerruimte zorgt. Ik ben zijdelings betrokken bij de ontwikkeling van de spoorzone in Tilburg. Ook daar en elders in de spoorzones moeten we uitkijken dat het niet vastloopt op geluid- en veiligheidseisen rond het spoor. Je wilt een meedenkende en faciliterende overheid die efficiënte procedures hanteert, maar ook een overheid die de zorgvuldigheid niet over boord zet! Ik ben een vernieuwer. Ik wil schwung en vaart maken, maar dan wel met de juiste waarborgen.

Regels toesnijden op nieuwe verhoudingen

In de jaren zeventig drong het milieubewustzijn door en werden wetten voor water, lucht en bodem gemaakt. Dat waren veelal raamwetten. Vervolgens was er in de Tweede Kamer altijd wel een akkefietje waardoor weer allerlei extra toeters en bellen werden toegevoegd. Zo ontstonden veel te zwaar opgetuigde kerstbomen waarmee alles werd dichtgeregeld. Dat was ook begrijpelijk vanuit de toen heersende opvatting over de regierol en de controlerende taak van bestuur en parlement. De overheid was exclusief hoeder van het ‘gemeenschappelijk goed’ en moest het bedrijfsleven aan banden leggen. Overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties hebben ondertussen een heel andere relatie en dynamiek ontwikkeld. Het is dus ook logisch dat we onze regels opnieuw bezien. Waar was het ook alweer om te doen? Terug naar de basis en meer toesnijden op de nieuwe verhoudingen.

‘Uitgaan van total design’

Bij die nieuwe verhoudingen hoort ook een andere kijk op participatie. Ik was in 1998 lid van de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Wij hebben toen het advies ‘Ambities bundelen’ opgesteld. Dat advies was een antwoord op de vragen die opkwamen bij de maatschappelijke weerstand tegen grote infra-projecten van de overheid en de vertraging en extra kosten die daaruit ontstonden. Ons advies was om niet zozeer het infraproject ‘in te passen’ maar om uit te gaan van een *total design*. Een integraal en hoogwaardig plan waarin belangen en ambities van alle relevante spelers in een gebied een plaats hebben.

In Barendrecht is het misgegaan

De Commissie Elverding is tien jaar later op dat spoor doorgegaan met de uitwerking van de brede verkenning en vervolgens de trechtering naar een voorkeursbesluit. Het is in wezen niet anders dan het bij research-en-developementprocessen in bedrijven gaat. Daar begin je ook bij de breedte van de *scope*, een globale uitwerking van opties en tests. Dat sla je ook niet over om direct een operationele uitwerking te maken. Ik ben dus een groot voorstander van de Elverding-aanpak.

‘CO₂ opslag Barendrecht te vroeg getrechterd’

Bij de proef voor grootschalige opslag van CO₂ onder Barendrecht is het misgegaan. Daar was al veel te veel getrechterd. Het proces begon bij een tender met de inzet: wie kan waar hoeveel megaton CO₂ onder de grond opslaan? Die tender werd gewonnen door Shell en vervolgens lagen daar ook de lokale contacten en het hele speelveld. Ik was ook betrokken bij de planvorming voor de Tweede Maasvlakte. Daar zijn we er wel in geslaagd om uiteindelijk voor natuur en economische ontwikkeling tot één gedeeld scenario te komen. Rond het recent gesloten Energieakkoord is het ook gelukt om alle kikkers in de kruiwagens te houden door de tijd te nemen en ervoor te zorgen dat alle belangen zich voldoende in de uitkomst kunnen herkennen.

Het heeft niet alleen te maken met het ontwikkelen van een beter plan door een grondiger verkenning of het creëren van passief draagvlak voor besluiten. Het gaat ook over een energieke samenleving van mondige en steeds beter opgeleide burgers die zichzelf en anderen met internet en sociale media heel goed kunnen informeren. Die stellen vragen: waarom moet dit eigenlijk zo nodig? Het gezag van de wetenschap is niet meer vanzelfsprekend, terwijl de grote mondiale vraagstukken en de nationale vertalingen daarvan het terrein van experts is geworden. Milieu en duurzaamheid komen daarmee voor burgers op afstand te staan. Ook uit het oogpunt van democratie is het belangrijk om de bereidheid van mensen tot participatie te stimuleren door het dichterbij te

brengen. Dat hebben wij bij VROM gedaan met het klimaatprogramma. We hebben alle geledingen van de samenleving daarbij betrokken. Van bedrijven, provincies en gemeenten tot een netwerk van steden waarin tot op straatniveau is gekeken wat mensen zelf kunnen doen. Dat orkestreren van een *learning community* gaf veel discussie in eigen huis. Men vond dat niet de taak van de nationale overheid. Ik zag dat anders, ik dacht altijd *bottom up* en meer vanuit de beweging dan vanuit het systeem.

Vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid

De nieuwe dynamiek in de samenleving hebben we destijds bij VROM ook al tot uiting gebracht in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening die straks opgaat in de Omgevingswet. Bijvoorbeeld door vaker doel- in plaats van middelvoorschriften te geven. Een helder normeringstelsel blijft daarbij voor mij de basis. Je kunt best afwegen en salderen, maar alleen als duidelijk is ten opzichte van wat wordt afgewogen. Bij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) is het volgens mij goed gelukt om daarvoor een programmatische aanpak te ontwikkelen. Daarbij moet je altijd oog houden voor- en transparant zijn over onzekerheden, dat hoort ook bij het serieus nemen van goed geïnformeerde burgers.

‘Bad guys aanpakken’

Ik vind het positief dat de Omgevingswet die lijn doorzet: uitgaan van vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid, maar daarna voor harde waarborgen zorgen. Over dat laatste maak ik me wel een beetje zorgen. Dat zeg ik ook vanuit mijn rol als directeur van het Utrecht Sustainability Institute (USI). Wij zijn immers een netwerkorganisatie waarbij meer dan vijftienhonderd onderzoekers op het gebied van duurzaamheid in Nederland zijn aangesloten. Onderzoekers die op hun beurt weer samen met overheden en marktpartijen aan integrale oplossingen voor complexe problemen werken.

Het is zeker zo dat bedrijven ook uit eigen belang voor hun omgeving zorg dragen en daar in hun lange termijn strategie op een transparante manier blijk van geven. De uitdaging is om dit in economisch barre tijden vol te houden. Maar het moet ook altijd mogelijk zijn om de *bad guys* aan te pakken. Om controleerbaarheid af te dwingen, steekproeven te nemen en zo nodig dikke boetes uit te delen. Is daar straks wel geld en expertise voor? Slaagt men erin om de regionale uitvoeringsdiensten zo stevig neer te zetten dat ze grote bedrijven met veel *know how* kunnen controleren?”



Kees Offringa op het zand van de Nieuwe Landen te Meppel

Het duurzame nieuwbouwproject Nieuwe Landen in Meppel is: 'Icoonproject gebiedsontwikkeling' vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Excellent' project vanuit BZK, een 'innovatief experiment' in het kader van de Crisis- en herstelwet en onlangs werd de nieuwbouwwijk genomineerd voor de 'Nu al Eenvoudig Beter trofee' van het interdepartementale programma voor de Omgevingswet.

Maatwerk?

Bouwers willen wel!

Kees Offringa – strategisch adviseur duurzaamheid gemeente Meppel

“We zijn hier in Drenthe, maar verderop in Groningen zouden ze zeggen: ‘het kon minder’. Dat betekent dat ze het zelf ook heel wat vinden”, grapt Kees Offringa strategisch adviseur duurzaamheid van de gemeente Meppel. Offringa legt uit waar het over gaat in Nieuwweense landen, poseert bij het terrein dat bouwrijp wordt gemaakt en wijst op de grote feesttent waar een dag later een verkoopvenement voor de eerste huizen en kavels zal plaatsvinden.

Geen gewone wijk

“Eigenlijk stammen de eerste plannen al van rond de millenniumwisseling. Toen werd een langetermijnplan neergelegd waarin Meppel in de uitleg ging uitbreiden met op termijn drieënvijftig-honderd woningen. Onder invloed van de economische situatie werd dat voorlopig teruggebracht tot vierendertighonderd woningen in twintig jaar. Voor nu gaan we uit van zestig tot tachtig huizen per jaar. Naar verwachting kunnen we dat over een jaar of vijf weer naar boven bijstellen. Het gaat dus om het bouwtempo, niet de ambitie! De crisis gaat ook Meppel niet voorbij. Een deel van de grond die ooit door de gemeente werd aangekocht voor woningbouw is afgeboekt naar agrarische waarde. Het afboeken doet pijn, maar zo ontstaat een nieuw realistisch niveau waar vanuit weer naar de toekomst kan worden gekeken.

*‘Cradle to cradle,
wat gaat me dat kosten?’*

Het was vanaf het begin duidelijk dat we hier – vergeef me dat ik het zo zeg – geen gewone Vinexwijk gingen bouwen. Het moest een aangename, groene, duurzame en daarmee toekomstbestendige wijk worden die ook op termijn aantrekkelijk blijft waar het gaat om klimaatbestendigheid en wanneer de druk op de woningmarkt in de omgeving verder afneemt of omslaat in krimp. Een ‘wijk van de toekomst’. We hebben de ambities op het gebied van woonmilieus, doelgroepen – maar ook groen, water en duurzame energie – opgeschreven in het boekje ‘Nieuwweense Landen: aangenaam duurzaam’. Dat boekje is gaan leven. Dat moet ook, want het vertolkt je USP, je unieke *selling point*. Daar moet je in geloven, daar moet een ontwikkelaar in kunnen geloven – Cradle to Cradle? wat gaat me dat allemaal kosten? – en daar moet de gemeenteraad in geloven. Er is een plan gemaakt met vierhonderdveertig woningen. Burgemeester en wethouders zijn in april akkoord gegaan met het bouwrijp maken van een eerste deel van circa honderdtachtig woningen. De verkoop is nu vol gestart. In de beurstent aan de Bemenbergweg staan morgen (3 november 2013) zes ontwikkelaars, de gemeente met vrije particuliere kavels, de hypotheekverstrekkers, de meubelzaak, de notaris en Meppel-energie natuurlijk.”

Energie en duurzaamheid

“Al die mooie titels voor Nieuwweense landen die vanuit Den Haag komen hebben te maken met de duurzaamheids- en energieambities. De directie gebiedsontwikkeling van Infrastructuur en Milieu was gecharmeerd van het boekje: ‘Nieuwweense landen: aangenaam duurzaam’ en wilde gebiedsontwikkeling met een traject voor een ambitieus energiesysteem ondersteunen als dat kansrijk was om te worden opgeschaald naar nationaal niveau. Nou en toen gingen de sluizen natuurlijk open, geld in overvloed! Niet dus. Toch helpt het wel, want je krijgt beter toegang tot kennis die bij anderen zit en je kunt een beroep doen op de expertise van het ministerie zelf.

‘Geld in overvloed!’

Die status van ‘excellent’ project gaat over gebieden waar een 25% strengere energienorm geldt. Dat waren aanvankelijk in de wet genoemde projecten waar wij eerst niet en later toch onder zijn gaan vallen. Voor de Nu al Eenvoudig Beter trofee zijn we genomineerd omdat we – met behulp van de Crisis- en herstelwet – maatwerk hanteren voor onze energie-eisen. Het soort maatwerk dat pas met de Omgevingswet generiek beschikbaar komt. Het belangrijkste is dus de status van ‘innovatief experiment’ in het kader van de Crisis- en herstelwet. Die maakt het mogelijk dat we onze energieambities voor de woningen in Nieuwweense landen kunnen doorzetten, zonder daarbij helemaal afhankelijk te worden van de mate waarin we de ontwikkelaars kunnen verleiden meer te doen dan strikt wettelijk is voorgeschreven.

Het zit ongeveer zo. Meppel wil op alle fronten een duurzame wijk. Ook de woningisolatie moet op hoog niveau zijn. Het bouwbesluit verlangt een energiecoëfficiënt (EPC) van 0.6 voor de nieuwbouw van woningen. Dat haal je straks met gebruik van duurzame energiebronnen zoals hier makkelijk: warmte-koudeopslag, warmte uit biogas en warmte uit rioolwaterzuivering. Dan hoeft je strikt genomen de woningen niet meer extra te isoleren. Eerst dachten we dat een strengere EPC misschien formeel gedoogd zou kunnen worden, maar dat ging niet. *Level playing field*, heet dat in goed Drents.

‘Geen gedonder met bouwers’

Toen kon met een beroep op de Chw wel een apart Bouwbesluit worden opgesteld waarin stevige isolatiewaarden voor dak en muren worden voorgeschreven in combinatie met een HR-ketel en dubbel glas. Om te voorkomen dat we toestanden krijgen zoals in Amersfoort Vathorst hebben we een keuring ingesteld die na installatie kijkt of de ventilatie en het binnenklimaat in orde zijn. Daar hoort een ventilatieprestatieverklaring bij. Ik maakte me eerst nog zorgen over de kosten, want we hebben de bewoner wel centraal. Toen bleek dat het op niet meer dan ongeveer tweehonderd euro uitkwam hebben we gezegd: doen!

Kijk, die *level playing field* gedachte is misschien niet zo gek, maar je ziet gewoon dat er op gebied van energiesystemen de laatste tien jaar een razendsnelle ontwikkeling gaande is. Dat betekent al gauw dat je met je regelgeving tien jaar achter loopt. Dat is een enorme belemmering voor het toepassen van innovaties. Ik voorzie geen gedonder met bouwers als we vaker voor maatwerk en innovatie kiezen. Zij erkennen de noodzaak van onderscheidend en vraaggericht bouwen ook. Ik zou graag zien dat dit soort maatwerk straks generiek beschikbaar komt, met Meppel als voorbeeld. Want zo werkt het. Het ministerie levert ondersteuning en wij helpen het verhaal het land in brengen.”

Waarom doet Meppel het goed?

“Zwolle doet het goed en wij zitten als het ware in de *slipstream*. Dat zie je ook in de prognoses van PBL en CPB. Het krimpverhaal ligt heel genuanceerd en daar moet je goed naar kijken als je woningbouwambities blijft koesteren. Iedere gemeente wil in principe wel uitbreiden, maar daar moet nu wel een goed verhaal bij zijn. En Meppel heeft natuurlijk zijn eigen aantrekkelijke functies voor tweeëndertigduizend mensen en regiovoorzieningen voor een kleine honderdduizend waar het gaat om onderwijs, zorg en cultuur.

De verdiensten van het bestuur en het gemeentelijk apparaat? Ik denk dat het bestuur enorm de nek heeft uitgestoken door de woningbouw en duurzaamheidsambities samen door te zetten. Dat heeft alles te maken met een man als Ton Dohle die zo’n beetje onze wethouder duurzaamheid is. Bij een praatje voor een composteringsinstallatie in Noord-Holland zei ik laatst dat we zo blij zijn met een VVD-er die gaat voor het duurzaamheidsverhaal, het kan vertellen en daar tegelijk zo rationeel in zit. Dat was tegen het zere been van de linkse wethouders die er ook heus ‘heel rationeel’ in zaten.

‘Netwerker in de samen overheid’

Bestuurders als Dohle genereren een goede *spin off* waar het gaat om de middelen en het zorgt voor dekking van het ambtelijk apparaat dat vervolgens kan doorpakken. Te beginnen bij project-managers als Frits Dijkstra die in staat is problemen af te pellen, op te lossen en steeds mijlpalen weten te markeren. Ikzelf ben een netwerker – het is net werken – binnen wat wij de ‘samen overheid’ noemen. Het wil zeggen dat we ons kwetsbaar opstellen en onze plannen steeds als concepten voorleggen aan onze partners bij de corporaties, het waterschap, de provincie of ontwikkelaars.

Bij het vaststellen van een structuurvisie betrek je ook alle partijen inclusief burgers, maar in een nieuwbouwproject – waarin je bovendien op een substantiële instroom van buiten de gemeente rekent – is het lastig participatie organiseren. Je kent de nieuwe bewoners immers nog niet. Maar ik vind wel dat wij de wensen van onze inwoners en toekomstige inwoners moeten kennen. Dat organiseren we op allerlei manieren. Bijvoorbeeld met een klimaatatelier bij de ontwikkeling van het energiesysteem waar deskundigen en andere belangstellenden aan konden deelnemen, met de site www.meppelwoont.nl en met nieuwe media als facebook en blogs.

Om te zorgen dat die wensen ook zoveel mogelijk worden gehonoreerd, hebben we een bestemmingsplan vastgesteld met bijvoorbeeld een ruime bandbreedte voor te realiseren woningbouwprogramma's. Achteraf is het bestemmingsplan nog niet globaal genoeg. Een volgende keer zouden we dat anders doen. Dat is zeker nodig wanneer je – zoals hier in Nieuwweense Landen – veertig procent van het plan voor particulier en collectief particulier opdrachtgeverschap reserveert. Een team 'Bouwmeester' moet ervoor zorgen dat de beeldkwaliteit geborgd is, maar de bewoners centraal blijven staan."



Maarten van Poelgeest op IJburg bij plek waar bestemmingsplan Tweede Fase komt

Met het initiatief ‘Buitenste binnen’ heeft wethouder ruimtelijke ordening, Maarten van Poelgeest, zijn dienst ruimtelijke ordening (DRO) en het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Amsterdam (OGA) gevraagd om in de stad voorbeelden te verzamelen waar met lef en creativiteit naar nieuwe wegen voor (tijdelijke) ruimtelijke ontwikkeling wordt gezocht. Onder de titel ‘De improviserende overheid’ presenteerden veertig initiatieven zich afgelopen najaar aan elkaar.

Minder regels, meer improviseren

Maarten van Poelgeest – wethouder ruimtelijke ordening gemeente Amsterdam

Met ‘buitenste binnen’ en het schrappen van tientallen regels in het ruimtelijke domein, pakt Amsterdam dezelfde zaken aan als de rijksoverheid met de stelselherziening omgevingsrecht en de Omgevingswet. Een gesprek met Maarten van Poelgeest.

Luchtkwaliteit, mossels en tunnels

“Ik denk niet dat je alles simpeler kunt maken. Wij kiezen voor de compacte stad en dat betekent dat we het grootste deel van onze opgaven met transformatie in bestaand bebouwd gebied moeten realiseren. Daar strijden heel veel belangen om voorrang en moeten wij uiteindelijk een afweging maken. Dat zie ik de komende tijd alleen maar heftiger worden. Het vraagt om meer lokale bestuurlijke afweegruimte. Ik hoop ook dat de Omgevingswet iets doet aan de loden bewijslast die er nu op de gemeente drukt om bij ieder initiatief aan te tonen dat aan alles is gedacht en dat ieder risico is afgedekt.”

Van Poelgeest geeft een voorbeeld van doorgeslagen risicomijding en schijnexactheid dat je niet direct uit de mond van een GroenLinks-wethouder verwacht. “Voor de aanleg van IJburg II werd van ons verwacht dat we de luchtkwaliteit in een willekeurige straat in de nieuwe wijk over tien jaar zouden onderzoeken. De marge van de prognose mocht niet meer dan één procent min of plus zijn. En dat terwijl we weten dat de onzekerheidsmarge van dergelijk onderzoek minstens tien procent is!”

**‘Een mosselbank
van vijftientig miljoen’**

Een ander voorbeeld gaat meer over het zoeken van juridische zekerheid. “Door onze bouwvoorbereiding in het water van het Buiten IJ zou een deel van het areaal aan driehoekmossels onder het zand raken. De driehoekmossel is voedsel voor vogels, die daarmee wellicht zouden vertrekken. Uit voorzorg zou toen een compenserend gebied geschikt gemaakt worden voor een mosselbank. Kosten van dit project: vijftientig miljoen euro. Het zou mij een lief ding waard zijn om dat bedrag op een effectievere manier voor natuur en milieu te kunnen inzetten.”

Tenslotte de tunnelveiligheid. “Natuurlijk moeten tunnels veilig zijn, maar we geven tientallen miljoenen uit om ook de allerlaatste twijfels over eventueel risico uit te sluiten. Voor dat geld kunnen we veel gevaarlijke kruispunten in de stad aanpakken en vele verkeersdoden per jaar voorkomen. Veiligheidsnormen zijn vanuit verschillende wetten en domeinen tot stand gekomen, sluiten niet op elkaar aan en ik heb niet de vrijheid om daar een eigen weging in te maken. Dat pleit voor een veel grotere lokale bestuurlijke afweegruimte.”

Afweegruimte of willekeur?

Van Poelgeest: “De overheid is gehouden om gelijke gevallen gelijk te behandelen, maar iedereen weet dat gevallen nooit gelijk zijn. Binnen de rechtspraak accepteren we dat, maar gek genoeg nergens anders. Bovendien is er altijd sprake van schaarste en dus de één wel en de ander niet. Individuele ambtenaren moeten die weging kunnen maken en daarvoor van hun bestuurders ook de ruimte krijgen. Het gaat erom dat je als ambtenaar transparant bent over je kaders en je keuzes goed motiveert. In plaats van gelijke monniken gelijke kappen, ben ik er voor dat ambtenaren de ruimte krijgen voor variatie en selectie. Heel veel uitproberen, kijken wat werkt en daarmee verder gaan. Dat we nu experimenteren met ‘bouwtoezicht op maat’ voor de zelfbouwers op Zeeburgereiland, is daar een voorbeeld van. Zij krijgen een grote mate van vrijheid, maar worden aan het eind van het bouwproces wel streng beoordeeld. En als zaken aangepast moeten worden, dan op kosten van de initiatiefnemer. We zullen zien hoe dat loopt.”

‘Geen ‘je zoekt het maar uit’ samenleving’

Er zijn bij deze benadering wel een aantal valkuilen te omzeilen: “Ja, je moet oppassen dat je niet te makkelijk mee gaat met initiatieven van goedgebekte hoger opgeleiden die weten wat goed valt en dat je te kritisch bent op initiatiefnemers die de mores niet zo goed kennen. Het is zeker niet zo dat zwakkere partijen of belangen beter af zijn met gelijke monniken gelijke kappen, maar ze zullen zich er vaker op beroepen. Het is wel zo dat als geld het enige criterium wordt, zwakke belangen uit de stad naar buiten zullen worden gedrukt. Je kunt gewenste ontwikkelingen en initiatieven dan ook best faciliteren, de participatiesamenleving moet geen ‘zoek het maar uit’ samenleving worden. Maar je moet kritisch zijn. Zo moeten we als overheid nadenken over vragen als wie de rekening betaalt voor het deskundig advies van welstandstoezicht.”

Daarnaast past ook wat relativering: “Burgerzin is een oude notie. Dat zat bijvoorbeeld ook al in de kraakbeweging. De leegstand bestrijden door een pand in gebruik te nemen en er iets nuttigs mee te doen voor de straat of de buurt. Dat soort licht anarchisme hoort ook een beetje bij doe-democratie. Maar je kunt er niet alles mee. In vrolijke zelfwerkzaamheid met elkaar een tunnel aanleggen zit er niet in. Daar blijven partijen nodig die bereid en in staat zijn om groot financieel risico te nemen. Ook bij organische gebiedsontwikkeling blijft behoefte aan infrastructuur en een stratenplan. Dat is zelfs een voorwaarde voor ontwikkeling en dus een taak voor de overheid.”

Deregulering

Bij faciliteren van initiatief hoort ook dereguleren. Zo snel mogelijk weten waar je aan toe bent, zo min mogelijk rompslomp voor wie aan de slag wil met de fysieke leefomgeving en toch rechtszekerheid voor wie niets in het plan ziet. “Mijn voorganger Duco Stadij heeft al eens ‘de grote vereenvoudiging’ ingezet. Dat is toen maar half gelukt. Sommige dingen lijken wel beleidsresistent. Nu was er opnieuw momentum om te gaan dereguleren. We hadden onszelf behoorlijk overbelast met regels van de stad en de stadsdelen, voor een deel bovenop rijksregels voor de fysieke leefomgeving. Op het moment dat burgers en andere initiatiefnemers zich vaker gaan melden met originele, creatieve plannen heb je daar last van. Als burger, maar ook als ambtenaar in de uitvoeringspraktijk.

‘Behoeft aan eigenheid’

Klantvriendelijkheid was vroeger geen issue, nu pikken mensen het niet meer als ze voor eenzelfde dakkapel als de buurman weer met tekeningen in zoveelvoud mogen komen opdraven. Er is ook meer behoefte aan ruimte voor eigenheid in en aan de woning. Dat heeft te maken met het feit dat de woningvoorraad in Amsterdam twintig jaar geleden voor zeven procent uit eigen woningbezit bestond en nu voor tweeëndertig procent. Negentig regelingen voor bouwen, wonen, monumenten, welstand en brandveiligheid zijn teruggebracht tot vijftien regelingen. In plaats van welstandsnota's per stadsdeel hebben we er nu één. Die deelt de stad op in gebieden met een bepaald karakter en biedt voor negentig procent van de gevallen het kader voor een oplossing.

Vervolgens moeten burgers en andere initiatiefnemers kunnen kiezen. Ze nemen hun eigen verantwoordelijkheid en worden slechts gecontroleerd op het eindresultaat (met sancties als het volgens handhaving mis is gegaan). Of mensen kiezen voor begeleiding door een meedenkende overheid en verzekeren zich van het *commitment* van die overheid voor een goed resultaat. Dat geeft ook opties voor onze handhavers, de één voelt zich meer thuis bij de taak die hoort bij optie één, de ander meer bij het werk dat hoort bij optie twee.”

Ambtelijke cultuur

Hoe krijg je het ambtelijk apparaat mee in dit nieuwe denken over ruimtelijke ontwikkeling en de rol van de overheid? “Je zit bij ‘buitenste binnen’ dat ambtenaren op zeker veertig plekken in de stad al om zijn. Dat gaat van de kanskaart in Nieuw West, waar ruimtelijke initiatieven aan beschikbare plekken worden gekoppeld, via ‘vijftien maal vijftien’ initiatieven om van de Zuidas meer dan een zaken centrum te maken tot de *Diners Pensants* in de kop van Noord waar alle belanghebbenden met elkaar aan tafel gaan voor een programmastrategie in het gebied.

‘Zaal half vol niet-ambtenaren’

De crisis heeft daarbij als katalysator gewerkt. Er was al langer beweging in de wereld van de ruimtelijke ordening en veel ambtenaren zagen in hun praktijk steeds vaker traditionele projecten tot stilstand komen. Tegelijkertijd stonden initiatiefrijke burgers op om andersoortige invullingen op te pakken. Het nieuwe denken viel dus in vruchtbare aarde. Met de leergang ‘De nieuwe Wibaut’ en bijeenkomsten als ‘de improviserende overheid’ worden medewerkers rap meegenomen in die ontwikkeling. Het is interdisciplinair, de harde en de meer zachte directies ontmoeten elkaar en inmiddels zit de zaal voor de helft vol met niet-ambtenaren, dus de verbinding met buiten komt ook tot stand.”

De bestuurlijke cultuur

Wat is de rol van de wethouder in een cultuurverandering naar een 'improviserende overheid' die met minder regels toe kan? "In de eerste plaats het goede voorbeeld geven, je mensen laten zien dat ze echt de ruimte krijgen om zelf oplossingen te kiezen. Dat er wel eens wat mis mag gaan. Dat is overigens best lastig, want ik zit als bestuurder gevangen in een medialogica die daadkrachtig optreden en maatregelen eist van de verantwoordelijk wethouder zodra er iets fout gaat. We houden met elkaar de illusie in stand van de maakbare samenleving waarin de overheid aan de knoppen zit.

'Afstand van het blauwdrukdenken'

Ook ik ben niet bij machte om dat te doorbreken. In de discussie over de structuurvisie heb ik wel afstand genomen van het blauwdrukdenken. Ik heb gezegd dat het belangrijk is om hooggestemde idealen te hebben. Van daaruit formuleer je een stip op de horizon. Voor mij is dat bijvoorbeeld de compacte stad. Daarmee zeg ik niet hoe die stad er precies uit zal zien en hoe we daar zullen komen. Dat heeft veel meer te maken met hoe zich dat organisch ontwikkelt en hoe we improviseren als overheid."



Richard Jorissen bij het WTC aan de Zuidas; de locatie van het toekomstige ZuidasDok

Richard Jorissen staat bekend als een man van de grote projecten. De A4 Midden-Delfland, de Tweede Maasvlakte, het ZuidasDok en de nieuwe zeesluis in IJmuiden.

“Vaak dingen die onder het publieke vergrootglas liggen, waarbij je extra goed moet uitleggen waarom je iets doet.”

Niet goed verkennen krijg je altijd terug

Richard Jorissen – programmadirecteur nieuw Hoogwaterbeschermingsprogramma

Jorissen is nu programmadirecteur bij het nieuw Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP), het samenwerkingsverband van waterschappen en Rijkswaterstaat dat aan de lat staat voor maatregelen om 731 kilometer dijken en 238 sluizen, stuwen en andere ‘kunstwerken’ hoogwater- en toekomstbestendig te krijgen. Jorissen deed zijn uitspraak in de nieuwsbrief van het nHWBP en gaat in het interview hieronder uitgebreider in op het opereren in een maatschappelijk gevoelige context.

Verkenning volwaardige projectfase

“Ik ben vooral geïnteresseerd in het traject naar bestuurlijke besluitvorming. Laat mij de scope van een vraagstuk en de mogelijke oplossingsrichtingen ontwikkelen en vervolgens bestuurders toerusten om te kunnen besluiten. Mijn resultaat is – naast de meer technische documenten – altijd een bestuurs-overeenkomst. Dat zal in de klassieke projectenwereld weinig indruk maken, maar voor mijn fase is dat nu eenmaal belangrijk. Anderen voelen zich weer meer thuis bij het realiseren van die vastgestelde scope binnen de uitvoering van een project.

Eén van de belangrijkste aanbevelingen van de Commissie Elverding (Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten) was: maak van de verkenning een volwaardige projectfase. Eén waarvoor je de tijd neemt, maar wel met een tikkende metronoom op de achtergrond. In de verkenningsfase moet goed nagedacht worden over de businesscase van scenario’s. Wat gaan we doen? Voor hoeveel? Hoe verdelen we de lasten? Waar landen de baten? En wat doen we als het tegenzit? De uitkomsten in een verkenning moeten 25% nauwkeurig zijn. Dat lijkt niet veel, maar daar moet best veel aan getekend en gerekend worden.

‘Eerst verkennen, niemand vastpinnen’

Je kunt bestuurders pas vragen te besluiten als het huiswerk goed gedaan is. Dat betekent – vooral als er grote belangen in het spel zijn – de fase van de standpunten uitstellen. Eerst opties verzamelen, handelingsperspectieven verkennen, niemand vastpinnen. Dat resulteert in een degelijke verkenning waarin partijen uiteindelijk weten wat ze krijgen, wat het kost en wat de risico’s zijn. Juist bij complexe projecten waarin meerdere bestuurlijke partners aandeelhouder zijn, komt het erop aan dat ieder in eigen kring kan uitleggen hoe tot een voorkeursvariant gekomen is. Dat betekent ook dat je transparant naar buiten bent en uitlegt wat je met de inbreng van besluitvormers en andere belanghebbenden hebt gedaan.”

Besluitvormers en andere belanghebbenden

“Verplaats je in de positie van de beslissers. Welk belang hebben ze en wat kunnen ze bijdragen aan het project? Waar liggen gedeelde belangen en waar probeert men eigen belang te realiseren op kosten van het project? Als je Elverding volgt ga je van oneindig veel mogelijkheden rond een opgave, naar drie en vervolgens naar één voorkeursvariant. En wel in een strak tijdschema: zeg, twee jaar. Als dat niet lukt, is er niet te weinig tijd, maar ontbreekt kennelijk de politieke wil bij besluitvormers of is er echt geen haalbare oplossing denkbaar. Dan moet je opnieuw naar die eerste vragen kijken: zijn alle relevante partijen aan tafel en zit er voor alle belangen voldoende in?”

Bij het ZuidasDok zat de kwartiermaker vast aan de bestuurlijke afspraak dat het één van drie te onderzoeken varianten moest worden, terwijl mij al snel duidelijk was dat geen van die opties in de verste verte betaalbaar zou zijn. De banken hadden zich niet voor niets allang teruggetrokken!

‘Geef ik mijn opdracht terug?’

Misschien was de politieke druk hoog, misschien durfde de kwartiermaker de zaak niet open te breken. Dan kom je op het punt dat je je moet afvragen: geef ik mijn opdracht terug? Ik heb toen op basis van de verkenning een nieuwe wel betaalbare variant voorgesteld. Het heeft mijn opdrachtgevers nog een rouwperiode van twee maanden gekost om afscheid te nemen van de oude scenario's, maar toen konden we aan de slag. Dat kan alleen als je echt weet dat het voorwerk goed gedaan is.

En dan de andere belanghebbenden. Het publiek zit niet te wachten op scenario's met heel veel mogelijkheden. Men wil geïnformeerd worden over concrete handelingsperspectieven. In diverse infradossiers zijn mensen soms tien jaar of langer in het ongewisse gebleven. Al die tijd was hun huis of bedrijf vrijwel onverkoopbaar. Bij de A4 Midden-Delfland kreeg ik te maken met onteigenings- en schadeloosstellingsdossiers uit de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw. Ik ben daar als vertegenwoordiger van de overheid niet trots op. Uiteindelijk wil men duidelijkheid in besluitvorming. Wie gaat wat wanneer doen? En als ik dan in het spreekwoordelijke rokerige zaaltje sta dan beloof ik dat ik alle informatie die ik van die mensen krijg meeneem. Dat is geen *black box*, want ik hou in de proces-architectuur van de verkenning rekening met inspraakreacties en een verantwoording van wat daar wel en niet mee gedaan is. Een gemeenteraad moet kunnen nagaan hoe een voorkeursbeslissing tot stand is gekomen, dat is mijn verantwoordelijkheid als projectorganisatie. Zelfs bij de A4 Delfland – waar de beweegruimte na al die jaren heel smal was geworden – zijn we er uiteindelijk samen uitgekomen.”

Sneller en Beter in de Omgevingswet

“Is het gedachtegoed van Elverding en integraler ontwikkelen ingedaald? Ja, het proces van breed verkennen – oneindig aantal mogelijkheden – en dan trechteren naar drie en dan naar één zit wel tussen de oren. Het is belangrijk dat de opdrachtgever(s) de goede projectorganisatie aanstellen, die inhoudelijk een brede verkenning kan uitwerken. Bij bestuurders is het de kunst om deze mensen hun verantwoordelijkheid te laten nemen. Niet alleen voor de te kiezen oplossing, maar ook voor de weg erheen.

Ik denk dat de verbreding van de sneller-en-beter-aanpak van infra naar andere complexe projecten in de fysieke leefomgeving kansrijk is. Wegenaanleg blijft lastig integraler te maken. Daar gaat het vaak over de nieuwe weg versus fijnstof, geluid of doorsnijding van gebied. Toch zijn daar in de MIRT-systematiek en het gebruik van de ‘ladder van Verdaas’ wel aanzetten toe gegeven. In een project als ZuidasDok lukte het al beter om belangen van wegen, spoor en stad te verbinden. Bij water is het makkelijker verbinding te leggen met andere belangen in het fysieke domein. Dat heeft te maken met de aard van het vraagstuk en het feit dat waterschappen niet alleen functioneel bestuur zijn, maar ook diep geworteld in hun gebied en de samenleving daar.

‘Meedoen, ook in de meerkosten’

Eén waarschuwing wil ik wel meegeven. De meerkosten van extra eisen aan oplossingen zoals die bij een brede verkenning mogelijk naar voren komen kunnen niet zonder meer bij het waterschap worden neergelegd. Dan moeten ook andere partijen hun aandeel nemen, want veiligheidsgeld is voor veiligheid. Zo is dat ook bij de uitgaven die de minister doet voor wegenaanleg. De Tweede Kamer zal haar eraan houden dat weggeld ook daadwerkelijk naar wegen gaat. Dat heet budgetrecht.”

Nieuw Hoogwater beschermingsprogramma (nHWBP)

“Al bijna twintig jaar werkt men in de hoogwaterbescherming met een soort APK-keuring. De dijk wordt periodiek getoetst en als de dijk wordt afgekeurd gaat een nieuwe dijk ‘in procedure’ met relatief vaste ontwerpprincipes en oplossingen. Vanuit dat stramien zijn we gewend te werken. Dat levert soms onnodige weerstand op en mogelijk worden daardoor andere oplossingen gemist. Vanuit het nHWBP proberen we dat voortaan anders te doen.

‘Spelen met het waterpeil achter de dijk’

We stellen jaarlijks een programma op en daarin nemen we ook de lange termijndoelstellingen van het Deltaprogramma mee. Op basis daarvan doet het waterschap nu eerst een verkenning naar de beste oplossing. Wat is slim, kosteneffectief en houdbaar naar de toekomst. Daarbij is er een ruimer palet aan technische oplossingen. Soms kan een hoger voorland bij de dijk al het gewenste resultaat hebben, je kunt spelen met het polderpeil achter de dijk, je kunt met intensievere monitoring maatregelen verantwoord uitstellen of je kunt klimaatbufferzones aanleggen. Kortom, meer ruimte voor maatwerk van maatschappelijk gedeelde strategieën voor de lange termijn.”

Wat ik had moeten zeggen

“De les is: doe dat voortraject nou gewoon goed, want je krijgt het altijd terug. Of in weerstand bij de planuitwerking of met een slechte pers of met – ook heel vervelend – halverwege ingevlogen alternatieven. Loop die verkenning goed door! Plannen aanpassen kan altijd, maar maak afspraken over hoe je daarmee om zal gaan. Dus met mijn opmerking in het stukje uit onze nieuwsbrief over projecten die onder het publieke vergrootglas liggen en daarom extra goed uitgelegd moeten worden, bedoel ik dat je goed moet uitleggen welke opties in beeld zijn geweest, welke mogelijkheden er waren en waarom het besluit genomen is zoals het genomen is. Voor de uitvoerende partijen zoals waterschappen en Rijkswaterstaat is een goede verkenning namelijk ook een goede start van het vervolg.”



André Bolwidt en Tatjana Jovanovic aan de Cruquiusweg in het Oostelijk Havengebied van Amsterdam

In een schemerig zaaltje tussen oude loodsen ging het afgelopen voorjaar over ‘organische gebiedsontwikkeling’. De bijeenkomst vond plaats in het laatste stukje van de Amsterdamse oostelijke havens dat nog niet is herontwikkeld. Hoe pak je deze vorm van gebiedsontwikkeling planologisch-juridisch aan? Het gemêleerde gezelschap van ambtenaren, architecten, stedenbouwers, adviseurs, ondernemers en ontwikkelaars kreeg op lang niet alle vragen een bevredigend antwoord. André Bolwidt, programmamanager bij het stadsdeel Oost, keek er heel ontspannen bij. Zijn toelichting vier maanden later op het stadsdeelkantoor: *“Wij weten inderdaad van veel dingen niet precies hoe ze zullen lopen. Dat wisten we vroeger ook niet, maar nu leggen we het voor iedereen op tafel.”*

Niet in pasklare toekomsten denken

André Bolwidt – programmamanager Cruquiusgebied Amsterdam Oost
Tatjana Jovanovic – projectmanager Cruquiusgebied Amsterdam Oost

Samen met projectmanager Tatjana Jovanovic kijkt Bolwidt terug op de bijeenkomst in april en spreekt over de cultuurkant van gebiedsontwikkeling en de omgang met wetten, regels en gewoonten in de fysieke leefomgeving. “De vragen en reacties bij onze aanpak in het Cruquiusgebied hebben mij niet verbaasd. Het was de bevestiging dat deze doelgroep nog sterk denkt vanuit een model waarin je tot in detail vastlegt wat je gerealiseerd wil zien. Voor stedenbouwers en architecten, maar ook voor juristen en handhavers bij de overheid, is dat vaak de enige manier waarlangs zij denken dat de overheid kwaliteit kan borgen.”

Traditie en schijnzekerheid

“In Amsterdam bestaat een sterke traditie van ruimtelijke planning die in de wederopbouw en de daarop volgende decennia is doorgezet. Daar hoort ook risicomijding bij. We anticiperen op alles tot aan een uitspraak van de Raad van State aan toe. Grofweg de laatste tien tot vijftien jaar is er in de ruimtelijke ordening een beweging gaande die daar vragen bij stelt. Van de nog herkenbare vingerstructuur van de Amsterdamse stadsuitleg – en de groene longen daartussen – kun je nog wel volhouden dat het de verdienste is van stadsplanning, maar veel plekken in Nederland zijn volkomen dichtgeslibd, ondanks onze planning en regels. Kennelijk heeft het niet gewerkt of zo matig dat je je moet afvragen: was het de tijd, het geld en de moeite waard? Alles tot in detail vastleggen, daar dan weer van afwijken met alle inspraak, bezwaar en beroep van dien. Hadden we niet op een andere manier meer aan ontwikkeling en kwaliteit van de leefomgeving kunnen bijdragen?”

Met de crisis heeft dit denken momentum gekregen. Nu was er opeens ook de financiële noodzaak om initiatief en verantwoordelijkheid meer bij de samenleving te leggen. Eigenlijk lag die verantwoordelijkheid daar vaak al, maar de overheid beschikte over meer middelen om de schijn van regie overeind te houden. De stad heeft daar dure lessen in geleerd. De dienst ruimtelijke ordening was lang een machtig instituut. Daar was bedacht dat het nieuwe financiële centrum en de grote inter-nationale hoofdkantoren aan de IJ-oever moesten komen. Tot bleek dat ABN AMRO en andere grote ondernemingen veel meer zagen in de Zuidas, dicht bij Schiphol. Uiteindelijk zijn de bakens verzet. De Zuidas werd speerpunt en de ontwikkeling van de IJ-oever heeft een hele andere wending genomen. Het is één groot onderhandelings-traject geweest. Dat was altijd al zo, maar wij deden alsof we alles bestierden.

‘Wat betekent dit plan voor het gebied over twintig jaar?’

In het Cruquiusgebied kiezen we voor een andere taakopvatting. We willen niet in pasklare toekomsten denken, er is slechts een globaal eindbeeld. In de komende twintig jaar gaan we van een industriegebied toegroeien naar een levendig, duurzaam werken woongebied. De potentie van het gebied is groot, het initiatief ligt bij de markt en wij hebben geen haast. Dat laatste is belangrijk voor onze rol als *facilitator*. Wij hebben geen korte termijn belang. Voor ons hoeven initiatieven die zich aandienen niet per se of snel gerealiseerd te worden. Er is de Amsterdamse structuurvisie 2040, een strategienota, een set spelregels en spelregelkaarten. Daarmee geven we de kaders aan. Geen details. Wij bekijken alleen: wat betekent dit initiatief voor een hotel, woongebouw of kantoor voor het gebied over twintig jaar? En ook die inschatting is voor verandering vatbaar.”

De winst van een ‘organische’ benadering

“Normaal gesproken leg je een beleidsvisie voor een gebiedsontwikkeling in Amsterdam vast in een stedenbouwkundig plan, een grondexploitatieplan en een ontwikkelend bestemmingsplan. De deelraad heeft vorig jaar besloten dat hier niet te doen en heeft dit jaar gekozen voor een conserverend bestemmingsplan.

Dat geeft ruimte om alleen de bestaande functies vast te leggen en daarmee was het niet nodig tijdovende onderzoeken te doen. Tevens geeft het de stadsdeelraad en het stadsdeelbestuur de mogelijkheid om invloed te blijven uitoefenen tijdens het ontwikkelproces. Dat laatste is misschien niet heel consequent, maar op dit moment wel de politieke realiteit waarin ontwikkelingen in het Cruquiusgebied via actieve bewoners of ondernemers toch op het bordje van de bestuurders komen. Zolang er bij mensen nog angst bestaat dat onze benadering gewoon een nieuw spelletje is om met ontwikkelaars onder één hoedje te kunnen spelen, zijn we daar niet vanaf. Misschien kunnen we in een later stadium alsnog naar een flexibel bestemmingsplan, daar kijken we wel naar. Met het bestuur zijn in ieder geval afspraken gemaakt zodat private initiatiefnemers nooit langer dan drie maanden hoeven wachten op een principebesluit over hun plan.”

‘Ga zelf in gesprek over de milieucontour’

Ook voor participatie en betrokkenheid zien Jovanovic en Bolwidt winst. “Bewoners zijn vaak beducht voor gebrek aan kaders, men voelt zich al snel in de steek gelaten door de overheid. Begrijpelijk, want inspraak was soms inderdaad niet meer dan behang bij projecten. Het is niet zo dat wij nu van rechtszekerheid voor burgers of participatie af willen, juist niet. Maar terugleggen van verantwoordelijkheid betekent wel dat we er anders mee om willen gaan. Als iemand met een initiatief komt, verwachten we dat hij zelf zorgt dat zijn plan binnen de bestaande milieucontouren past. En als je daarbij last hebt van de milieucontour van een ander, ga je zelf in gesprek. Als dat tot goede maatregelen leidt, kan de gemeente het afronden met bijvoorbeeld een vergunning met een kleinere milieucirkel.”

Ook het opzetten van een zorgvuldig participatietraject met omliggende bedrijven en bewoners is in eerste instantie een zaak van de initiatiefnemer. “Een grote ontwikkelaar maakt daar zo wat mensen voor vrij, maar een hardwerkende kleinere ondernemer niet. Die heeft wel wat anders aan zijn hoofd. Naar die categorie en ook richting burgers moet je faciliterend zijn. Met advies of bijvoorbeeld een website hoe zelf met een ontwerp te komen. Dat geeft minder klachten van burgers en kan ook de ondernemer in tijd schelen omdat er minder bezwaarmakers zijn. Uiteindelijk hebben we natuurlijk onze eigen verantwoordelijkheid als partijen menen dat ze onvoldoende zijn gehoord.”

‘Ontdekken welk vlees men in de kuip heeft’

De beste manier om een plan haalbaar te maken is door het met de directe omgeving te doen, stellen Jovanovic en Bolwidt. Een voorbeeld uit het gebied: “Bewoners hebben lucht gekregen van een pril idee van een private initiatiefnemer en kloppen bezorgd bij ons aan. Wij verstrekken ze de contactgegevens om zelf eens te gaan praten. In eerste instantie is men huiverig, want voorheen liepen dit soort contacten altijd via de gemeente. Het leidt ertoe dat er contact ontstaat en beide partijen ontdekken wat voor vlees men in de kuip heeft. Het gaat daarna al snel over concrete suggesties waar over en weer rekening mee gehouden kan worden. Afspraken die op deze manier tot stand komen hebben vaak veel meer kwaliteit dan uitkomsten van handhaving via de vergunning of juridische procedures.”

Leren van Albanië

Nog niet iedereen heeft door dat het zo werkt. “In het dossier van een bedrijf dat met veel herrie en stof overlast veroorzaakt kiest men voor de juridische weg. Het hoogst haalbare op grond van de vergunning lijkt een lelijke hoge muur die minder zal tegenhouden dan een technische en pragmatische oplossing die veel effectiever is. Maar dat valt op grond van de vergunning niet te eisen. Daarvoor moeten bedrijven en belanghebbenden in het gebied – ondersteund door de overheid – samen creatieve oplossingen bedenken, er met elkaar uitkomen.”

Die creativiteit en het improvisatietalent om samen oplossingen voor onze leefomgeving te bedenken, moeten we volgens Jovanovic weer terug zien te vinden. “Door in een vroeg stadium partijen bij elkaar te brengen ontstaat een andere dynamiek in een omgeving. Wij maken burgers, bedrijven en bijvoorbeeld corporaties duidelijk dat je je niet zomaar achter de overheid kunt verschuilen. We zijn transparant over onze rol en wat je van ons vragen kunt. Buren worden uitgedaagd om positief oplossingen te verzinnen en samen plannen te maken. Dat is heel anders dan de reactieve manier waarbij men via de overheid en formele procedures zijn gelijk probeert te halen en vaak niet doorheeft dat er vervolgens alleen verliezers zijn. Het trekt ook een ander soort mensen.”

‘Overheid heeft creativiteit weggepamperd’

Bolwidt: “De overheid heeft de creativiteit en het improvisatietalent van mensen zelf weggepamperd. Bij burgers, maar ook bij bedrijven. Het is daarom best nuttig om eens te gaan kijken in landen waar men het geld niet heeft om de samenleving alles uit handen te nemen. Hoe werkt een stad onder een zwakke overheid? Ik weet uit mijn netwerk dat er studiereizen naar Albanië zijn geweest, een land dat zichzelf opnieuw moest uitvinden zonder geld. Dat bleek heel leerzaam. Er is meer besef van een gedeeld belang en de noodzaak om dat belang met informele gedragsregels te dienen. Het is ook relativerend: er is minder geregeld, maar de stad werkt toch. Wat gaat er eigenlijk mis als we nu niks doen?”

Hoe neem je collega's mee?

Niet alleen bij burgers, ook binnen het ambtelijk apparaat van het stadsdeel bestaat nog veel weerstand tegen dit soort provocerende denkbeelden. “Je kunt er vanuit gaan dat ik voortdurend in overleg ben met de diverse beleidsafdelingen, gemeentelijke organisaties en het bestuur om vrijheden die we hier hebben afgesproken te bewaken”, zei Bolwidt daarover in april. Achter die opmerking blijkt een wereld schuil te gaan. Jovanovic herinnert zich zelfs een collega die fysiek niet in staat was een bijeenkomst over dit thema uit te zitten. Deze vrouw werd letterlijk onpasselijk van de denkwijze die lijnrecht ingaat tegen alles van waaruit zij altijd had gewerkt.

‘Letterlijk onpasselijk van denkwijze’

Bolwidt: “Bestuurders zijn snel gewonnen voor deze benadering, maar blijven gevoelig voor politieke en maatschappelijke druk. Het ambtenarenapparaat hoeft niet in één keer totaal om. En er zijn plekken – bij de bouwpolitie bijvoorbeeld – waar je juist niet te flexibel mag zijn! Je moet dus steeds goed naar de rollen kijken. We steken er veel tijd in en hebben er ook een structuur voor ontwikkeld. Initiatiefnemers in het Cruquiusgebied kunnen rekenen op een snelle beoordeling van hun plannen. De specialisten die dat moeten doen hebben we heel goed meegenomen in het aannemen van een faciliterende houding. Zij zijn vervolgens weer onze ambassadeurs. Zo streven we er ook naar om op de meest strategische plekken mensen neer te zetten die geselecteerd zijn op dit soort competenties. Zij moeten het verder brengen. Dat moet je vooral niet zelf willen doen, want dan blijft het een verhaal van een buitenbeentje. Je moet hierover ook niet één keer per jaar een bijeenkomst beleggen met bijvoorbeeld een juridische afdeling, dat beklijft niet. Het moet permanent via de voorlopers.”



Staf Depla bij skatehal Area 51 op het terrein Strijp-S van het voormalige Philipsterrein in Eindhoven

Staf Depla kwam in 2003 in de Tweede Kamer als woordvoerder wonen, wijken, stadsvernieuwing, AOW, pensioenen en ‘bestrijding van de bureaucratie’. Ook het toenmalige kabinet wilde de regeldruk aanpakken. Depla was het daarmee eens, maar waarschuwde dat het terugdringen van het aantal regels op zich niet het hoofddoel moest zijn. Belangrijker vond hij het dat die regels werden aangepakt waar burgers en bedrijven de grootste hinder van ondervonden. Een grote stelselherziening zou concreet resultaat te veel op de lange baan kunnen schuiven. Tien jaar later is hij wethouder financiën van Eindhoven met onder meer de ontwikkeling van de Spoorzone en het programma ‘minder regels/goed geregeld’ in zijn portefeuille.

Samen voor minder regels

Staf Depla – wethouder financiën Eindhoven

“Wij hadden het in de Tweede Kamer moeilijk met de Crisis- en herstelwet, maar omdat het een tijdelijke experimenteerwet zou zijn konden we ermee leven. Ik zou denken: kijk goed naar de experimenten en zodra je ziet dat een instrument om de bouwproductie te verhogen op vijf plaatsen goed heeft uitpakkt, kun je het overal van kracht maken. Zo kun je het ook voor andere regels aanpakken. De Omgevingswet is dan een codificering van dat proces achteraf. Ik snap wel dat gekozen is om het onsamenvangende geheel van regels voor de fysieke leefomgeving op de schop te nemen, maar het is een illusie om te denken dat je in deze tijd nog met een totaaloplossing kunt komen waarna het klaar is.”

Initiatieven steunen, niet belemmeren

“Mary Fiers was wethouder ruimtelijke ordening, wonen en wijken en van die kant met de ruimtelijke regels bezig. Ik ging als wethouder financiën met de vergunningen, leges en de private bouwtoets aan de slag. Waar PvdA'ers doorgaans het stempel krijgen dat ze altijd voor meer overheid zijn, waren er hier dus twee samen aan de slag om juist minder vanuit de overheid te regelen en meer ruimte te maken voor mensen met plannen. Toen Mary Fiers opstapte ging haar portefeuille over naar Yasin Torunoglu, maar minder regels en de Spoorzone zijn bij mij gebleven.

Mary heeft eens een bijeenkomst hier in huis belegd waarbij ze een aantal raadsleden plannen van burgers en bedrijven voorlegde met de vraag: zou dat geen aanwinst voor de stad zijn? Iedereen vond het prachtige plannen. Vervolgens liet ze zien waarom het door onze eigen regels niet door kon gaan. Dat maakte in één keer duidelijk wat er aan de hand is. We hebben met de beste bedoelingen van alles vastgelegd, maar daardoor komt er niks meer van de grond.

‘Ruimtelijke regels zijn er niet voor burenruzies’

Dat was voor ons de eerste reden om de lokale regelgeving te willen doorlichten: initiatieven steunen, niet belemmeren. De tweede reden was financieel. Waar we voor de crisis via kruissubsidies de opbrengsten van grote projecten konden inzetten om de leges voor eenvoudige initiatieven redelijk te houden, moesten nu de leges omhoog. Dat kan alleen als je er zelf alles aan gedaan hebt om de kosten voor vergunningen en dergelijke zo veel mogelijk kostendekkend te laten zijn. Door je eigen proces te stroomlijnen, maar ook te kijken naar wat nu eigenlijk echt geregeld en gehandhaafd moet worden. De derde reden was het feit dat ruimtelijke regels in de praktijk heel vaak werden ingezet om burenruzies te beslechten. Nu kun je erover twisten of de overheid er is voor burenruzies, de RO-regels in ieder geval niet. Daar willen we veel meer toe naar een soort *mediators*, rijdende rechters.”

Op zaal met Jeroen Dijsselbloem

“Waar leiden deze uitgangspunten concreet toe. Om te beginnen verbreden we de mogelijkheid om te kiezen voor een private bouwtoets. In dat geval doe je met een gecertificeerde architect het hele voortraject waarbij ook de aannemer en de verzekeraar zijn aangehaakt. Die kunnen dan meteen niet meer naar elkaar wijzen. Risicobeoordeling is het vak van verzekeraars, dus reken er maar op dat die niet soepeler zijn dan wij als overheid. Zo'n voortraject hoeft alleen nog een stempel te halen op het stadhuis. Dan is er de flitsvergunning. Kleine projecten tot vijfduizend euro kunnen nu binnen een dag een vergunning krijgen. Dat gaan we verruimen tot projecten van maximaal vijftigduizend euro. Als de aanvraag te complex is voor de flitsvergunning, hoort de aanvrager dat ook. Er is dus in ieder geval snel duidelijkheid.

Daarnaast kijken we naar de noodzaak van een aantal regels. Waarom moeten wij uw dakkapel bouwtechnisch toetsen? We toetsen toch ook niet of u wel veilig een keteltje water aan de kook brengt? Een parkeergarage onder een flat in de Amsterdamse wijk Bos en Lommer is wat anders. Net als een school of een zwembad waar grote groepen mensen samenkomen. Nog voor er een actie-programma 'ontslakken' bestond waren wij al begonnen met het snoeien in de lokale ruimtelijke regels. Bregje Kerssemakers, de projectleider voor dit traject bij wethouder Yasin Torunoglu, bracht honderddertig door de raad bekrachtigde nota's, visies en verordeningen in het ruimtelijk domein aan het licht die samen tot absurde obstructie van plannen leidden. Dat is trouwens niet alleen hier en ook niet alleen op ruimtelijk gebied aan de orde.

'Een nacht op zaal in het verpleeghuis'

Toen we samen in de Kamer zaten heb ik eens een nacht op zaal in een verpleeghuis doorgebracht met Jeroen Dijsselbloem. Dat was in het kader van een onderzoek dat hij als Kamerlid deed. Iedereen was het erover eens dat zes personen op een kamer geen waardige manier is om mensen in hun levenseinde te verzorgen. Toch lukte het niet om faciliteiten met kleinere kamers te bouwen. In dat verpleeghuis bleek waarom. De directrice die wilde bouwen had op die locatie te maken met bos en dus de natuurwetgeving, met de A12 en de geluidsregels en met de verzekeraars en de zorgregels. Na dat bouwproject kon die vrouw projectleider worden van iedere complexe gebiedsontwikkeling. “

Naar de Raad voor welstand en 'rijdende rechters'

“In onze nieuwbouwprojecten doen we het voor wat betreft de lokale regels helemaal anders. We hebben samen met alle partners kritisch gekeken naar alle regels en voorschriften. De vuistdikke boeken die we daarvoor hadden zijn gehalveerd. En bij zeven proeftuinen van de ontslakkingsoperatie 'nieuwe ruimte' staat elke regel op de betreffende locatie ter discussie. Daar moeten initiatiefnemers de bewoners en ander betrokkenen zelf zien te overtuigen van hun plan. Dat is onwennig voor hen, maar ook voor onze mensen die gewend waren aan een heel ander samenspel met de ontwikkelaars. Op locaties als Meerhoven en Blikkenbos zijn we echt teruggegaan naar de basiseisen: dakhooften, rooilijnen en verder bijna niks. Maar daar zullen we dan ook streng op zijn *high trust, high penalty*. Dat is lastig in een land van plooiën en schikken, maar we gaan wel die kant op.

De volgende slag gaat over de welstandsregels. Laten we eerlijk zijn: Eindhoven is de leukste stad van het land, maar niet de mooiste. Wij hadden het voorstel gedaan om de welstandsregels vrijwel overal in Eindhoven af te schaffen – afgezien van echt monumentale omgevingen – maar daarvan is de gemeenteraad teruggeschrokken. Daar moeten we met een nieuw voorstel komen.

'Brutalen niet de halve wereld'

Het model van 'de rijdende rechter' waarbij we niet meer zo makkelijk de gelegenheid geven om conflicten tussen burens via de ruimtelijke regels uit te vechten, zal ook nog een hoop discussie geven. Het is goed om de verantwoordelijkheid voor relaties tussen mensen bij henzelf te leggen, maar er zijn grenzen. Intimidatie komt voor en het mag niet zo zijn dat de brutalen de halve wereld krijgen en wie zich keurig gedraagt altijd de Sjaak is. Daar moeten we het dus over hebben in deze stad.”

Naast eenvoudiger regels en meer verantwoordelijkheid voor initiatiefnemers in het ruimtelijk domein, is ook een andere benadering van stedelijke herontwikkeling belangrijk om sneller en beter tot resultaat te komen. Eindhoven heeft met Strijp-S het nationaal 'troeteltransformatieproject' binnen de gemeentegrenzen. Het kreeg in juni 2013 nog de Gouden Feniks van de vastgoedbranche op de Provada.

Troeteltransformatieproject

“En terecht, het is ook zo fascinerend wat daar gebeurt! Ik kom uit Eindhoven en als jongetjes stonden we daar met onze fietsen voor een hoog hek. Strijp-S was een 'verboden stad' van Philips. Nu groeit daar in een mix van nieuwbouw en herbestemd industrieel erfgoed een tweede stadshart. Het is al een creatieve omgeving dankzij allerlei tijdelijke bestemmingen en evenementen. Dat werd mogelijk dankzij kortlopende huurcontracten. Huurders kunnen eenvoudig van ons af en wij van hen. Dat blijkt heel aantrekkelijk. Inmiddels zorgen zo'n vijfhonderd bedrijven voor reuring. Daar zitten ook functies bij die alleen maar kunnen als het ze bijna niks kost zoals het skatepark Area 51. Dat zijn pioniers die ook weten dat ze weer verder moeten trekken. In dit geval naar Strijp-T. En dat geldt voor meer initiatieven. Naarmate er meer permanent gewoond wordt, kan niet meer alles op het terrein. Zo groeit het gebied organisch naar een meer permanente bestemming. Dankzij de Crisis- en herstelwet hebben we nu vijftien in plaats van vijf jaar om het bestemmingsplan te realiseren.

Strijp-S is een voorbeeld voor gebiedsontwikkeling elders in de Spoorzone en in Eindhoven. Niet qua profiel, want je kunt daar niet overal creatieve bedrijven hebben, maar wel waar het gaat om een meer organische manier van groeien en creatieve oplossingen kiezen. Op het oude terrein van energiebedrijf NRE werken we niet met één ontwikkelaar aan een totaalplan zoals vroeger. Initiatiefnemers kunnen nu inschrijven op afzonderlijke gebouwen. Het woonbedrijf werkt in Space-S samen met toekomstige bewoners aan de realisatie van nieuwbouw en van het salderen van de parkeerdruk op Strijp-S hebben we ook geleerd om op andere plekken te zorgen dat de parkeernorm geen belemmering voor ontwikkeling vormt.”

‘Veel mensen willen helemaal niet kiezen’

Initiatief van onderop, keuzes bieden: bedien je daarmee niet slechts een kleine groep? “Het kan op veel manieren en in allerlei gradaties. Vergeet niet dat het grootste deel van de woningen en bedrijfsruimten gewoon op de traditionele manier te koop en te huur wordt aangeboden. Sommige mensen willen helemaal niet kiezen. Bij een project in Eindhoven Noord konden huurders zelf kiezen waar ze de wandjes wilden hebben. Er was geen belangstelling voor. En bij Nationale Nederlanden hadden ze het ultieme keuzemenu bedacht waarbij mensen zelf hun pensioenbeleggingen konden kiezen. Zelfs het eigen personeel deed er niet aan mee.

‘Sommige vakmensen zitten vast in hun expertise, dan krijg je projecttoerisme’

Een meer faciliterende of ‘meedenkende’ overheid is ook voor ambtenaren vaak nog wennen of niet hun keuze. Het vraagt projectleiders en gebiedsmanagers die integraler kunnen kijken en afwegen, die in de gaten hebben wanneer je een bestuurder moet vragen van de gebruikelijke regels af te wijken. En dat geldt niet alleen voor projectleiders, ook van specialisten vraag je een andere houding. Sommige vaklui zitten vast in hun expertise. Dan krijg je ‘projecttoerisme’. Dat is meekijken bij een ander en zeggen waarom het niet kan. Als je mensen samen verantwoordelijk maakt voor een programma dan werkt dat veel constructiever. De meeste mensen vinden dat ook leuker. In de handhaving ligt het weer anders. Daar geven we ook meer ruimte aan de voorkant, maar moet er ook stevig opgetreden worden als het vertrouwen wordt beschaamd. Dat doen we al bij de handhaving van de drank- en horecawet. Ook de private bouwtoets kan alleen werken als er op het eind een harde sanctiemogelijkheid zit.”



Maarten Kaales in een nieuw aangelegde groenstrook achter bedrijvenpark Hessenpoort te Zwolle

“Fascinatie voor de natuur is mij met de paplepel ingegoten. Ik ben er al vanaf mijn zevende mee bezig. Ik heb er mijn studie en mijn vak van gemaakt. Ook in mijn vrije tijd doe ik veel met de natuur. Dat brengt mij in contact met organisaties en mensen die ook voor mijn werk relevant zijn. Dat is leuk en inspirerend. Vogels zijn mijn passie. Ik heb onder meer een vogelnetwerk opgericht en ben regelmatig in het veld.”

Ruimtelijke ontwikkeling en natuur: ontzorgen en borgen in één

Maarten Kaales – stadsecoloog Zwolle

Maarten Kaales is stadsecoloog van de gemeente Zwolle en is gedetacheerd geweest bij het Directoraat-generaal natuur en regio van het ministerie van Economische Zaken. Vanuit EZ werkt hij nu met een enthousiaste werkgroep van deskundigen aan een ‘generieke soortenaanpak’. Deze aanpak moet ertoe leiden dat de bescherming van kwetsbare diersoorten en leefgebieden beter wordt geborgd, procedures zoals die van de omgevingsvergunning worden verkort en meer flexibiliteit in ruimtelijke planvorming ontstaat.

Een generieke soortenaanpak voor vleermuizen

”Een stadsecoloog richt zich op de natuur in en om de stad. Ecologie gaat daar over de wisselwerking van verschillende systemen en structuren, flora en fauna, bebouwing, het verkeer en de mens zelf. De invloed van de mens op de natuur wordt vaak eenzijdig kritisch bekeken. Maar juist in de stad moet je ook oog hebben voor de positieve kant, de kansen voor de natuur bij ruimtelijke ontwikkeling. In Zwolle adviseer ik bijvoorbeeld in bouwprojecten over voorzieningen die meegenomen kunnen worden om huis- mussen, vleermuizen en gierzwaluwen duurzame vaste rust- en verblijfplaatsen te geven. En daarbij moet je ook aan de mensen denken: hoe kun je isoleren en toch verblijfplaatsen voor vleermuizen in stand houden? Hoe kun je met goede informatie de angst voor vleermuizen en vogels wegnemen? Dat klinkt eenvoudig, maar om het goed te doen moet je bij nieuwbouwprojecten bijvoorbeeld de hele context en functionaliteit van een plangebied kennen en je soortenkennis inzetten.

‘Hoe kun je de angst voor vleermuizen wegnemen?’

Ik ben in Zwolle begonnen met een visie voor een generieke soortenaanpak voor vleermuizen in het hele stadsgebied omdat ze een complex leef- en verplaatsingsgedrag kennen. De Europese Habitatrichtlijn eist ‘een gunstige staat van instandhouding’. Daar toetst de rechter uiteindelijk op. De vaste rust- en verblijfplaatsen vervullen daarbij een cruciale rol. Foerageergebieden en rustplekken van vleermuizen kunnen flink uit elkaar liggen en de verschillende kolonies zijn erg territoriumgevoelig. Alleen kijken naar een nieuwe plek voor een bepaalde groep vleermuizen bij bouw of sloop is dus te klein gedacht. Je moet rekening houden met de cruciale vliegroutes, de territoria van verschillende kolonies, bestaande bouw en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Je moet redeneren vanuit het geheel. Het belang van de soort is daarbij de ruggengraat.

Aanvankelijk waren veel ecologen erg blij met de Habitatrichtlijn en de nationale vertaling in de Flora- en faunawet. Ieder ongewenst project kon in principe worden stilgelegd als bepaalde beschermde soorten in het geding waren. Dat werd ook oneigenlijk gebruikt. Een groepje joggers dat opeens opkwam voor een beschermde soort om daarmee hun loopronde in het groen te beschermen, bewoners die een ruimtelijke ontwikkeling ongewenst vonden en de Flora- en faunawet inzetten voor hun eigen belang. Dergelijke voorbeelden vind je overal in Nederland. Het was heel erg een bevestiging van de natuur als hindermacht.”

Borgen en ontzorgen

”Eigenlijk zijn we al jaren op zoek naar een mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkelingen op een zorgvuldige manier uit te voeren waarbij de natuur niet wordt geschaad. Tot 2009 was het bijvoorbeeld mogelijk om een ontheffing aan te vragen voor een ruimtelijke ingreep. Deze werd vaak afgegeven, zij het onder voorwaarden. De naleving van deze voorwaarden bleek in de

praktijk niet optimaal te zijn. Vanaf dat moment werd er vooral ingezet op het verzachten en voorkomen van effecten door in te zetten op mitigerende maatregelen. Immers het compenseren houdt in dat het niet mogelijk is om effecten te voorkomen. Er werd voor een ontheffingsaanvraag onderzoek uitgevoerd op plangebiedniveau. Daar zat ook onderzoek naar beschermde soorten in. Maar daarbij zijn zowel de natuur als de initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkeling niet echt gebaat. Een initiatiefnemer heeft een plan, er komt een *quick scan* en er rolt uit dat er waarschijnlijk beschermde dieren zitten. Dan moet de bouwer nog steeds een natuurtoets laten uitvoeren die het project – als het tegen zit – zo maar een jaar vertraging kan opleveren.

‘Gunstige staat van instandhouding kun je niet bij initiatiefnemer neerleggen’

Al die tijd en dat geld zouden beter besteed zijn aan voorzieningen die vanuit een bredere, integrale gebiedsgerichte benadering bijdragen aan ‘een gunstige staat van instandhouding’, waarmee de initiatiefnemer zeker weet dat hij genoeg gedaan heeft om zijn ingreep te compenseren. Dat kan hij nu vaak niet goed beoordelen en bovendien worden soms maatregelen genomen die contra-productief zijn. Mijn stelling is dus: de vraag om de gunstige staat van instandhouding te borgen kun je niet bij de initiatiefnemer leggen. Daar moet je lokaal als overheid samen met belangenorganisaties een visie op ontwikkelen en vervolgens in de regionale uitvoeringsdienst en het Wabo-loket maatregelen organiseren en documenteren. Dan kun je effectief zijn, zónder de initiatiefnemer te belasten met tijdrovende onderzoeken. Het moet mogelijk zijn om daar een terugverdienmodel voor te ontwikkelen.”

Generieke ontheffing en soortenmanagementplan

“Inmiddels ben ik enige tijd gedetacheerd geweest bij het directoraat-generaal natuur en regio van EZ en werk daar nu de generieke soortenaanpak verder uit. De rode draad bij EZ is ontwikkeling mogelijk maken en natuurwaarden borgen. Dat sluit aan bij het wetsvoorstel Omgevingswet. Op onderdelen gaat de Wet natuurbescherming al in de eerste tranche van de Omgevingswet mee, en het eindplaatje is dat de hele Wet natuurbescherming opgaat in de Omgevingswet. Dat ontzorgen van initiatiefnemers en borgen van natuurwaarden is waar we mee bezig zijn met de Werkgroep generieke ontheffing en soortenmanagementplan.

Wat we de afgelopen tijd met deze groep enthousiaste deskundigen vanuit overheid, adviesbureaus en een stichting soortenbescherming hebben ontwikkeld, is op 17 oktober gepresenteerd op het symposium ‘Natuurwetgeving in de gemeente’. Daar is in een aantal workshops gesproken over vragen als: hoe bepaal je of natuur in het geding is bij een omgevingsvergunning? Aan welke maatregelen kun je denken voor beschermde soorten? Hoe kan

het versterken van de draagkracht van de natuur zorgen voor een soepeler uitvoeringspraktijk? Dat laatste onderwerp ging over de generieke aanpak soortenbescherming in de gemeenten, maar je kunt je een dergelijke aanpak ook op grotere schaal voorstellen in afspraken met havens, waterschappen, provincies, bouwers, recreatieondernemers en andere grootgrondbezitters.

‘Ik daag iedere ecoloog uit te laten zien wat er mis is met onze aanpak’

Ik heb tot nu toe niet gemerkt dat collega-ecologen deze ontwikkeling wantrouwen. De uitdaging voor een stadsecoloog is immers de natuur te beschermen, maar ook de burgers te faciliteren. Dat betekent soorten weerbaar maken door naar het hele gebied te kijken en oog hebben voor de wensen van mensen. Ik daag iedereen uit om te laten zien wat er mis is met onze aanpak als je die twee uitgangspunten serieus neemt.

Een belangrijk onderdeel daarbij is het soortenmanagementplan. In zo’n plan beschrijf je hoe je de bescherming van een soort (groep) op een duurzame manier wilt gaan borgen. Dat heeft wel wat weg van de programmatische aanpak zoals die in de Omgevingswet zit. Werk vanuit een integrale visie, registreer welke maatregelen je treft, monitor de resultaten en zorg voor goede verslaglegging. Onze werkgroep ontwikkelt daarvoor de kaders en maakt gebruik van diverse specialisten. Wat dit najaar is gepresenteerd is ‘werk in uitvoering’, een groeidocument. We zijn bezig om praktijkervaring op te doen en de eerste resultaten zien er goed uit.”

Een gunstige staat van instandhouding

“Onze stip op de horizon is een generieke ontheffing met soortenmanagementplan voor een periode van tien jaar. Een periode waarmee je de tijd hebt om ruimtelijke ontwikkeling in gang te zetten en tegelijkertijd te werken aan duurzame bescherming van soorten met een pakket van samenhangende maatregelen. Als de rechter een ‘gunstige staat van instandhouding’ als voornaamste criterium blijft hanteren, moet het mogelijk zijn te overtuigen met een goed plan voor mitigerende en compenserende maatregelen bij verstoring van rust- en verblijfplaatsen. Je wilt daarover liever geen gevecht voor de rechter, maar als dat moet dan zijn er data nodig. Het is daarom zo belangrijk dat de Nationale databank flora- en fauna (NDFP) er is. We hopen toe te kunnen groeien naar een ontheffing van het totaalplaatje voor de natuur met een degelijk soortenmanagementplan. Dat helpt iedereen die iets wil ontwikkelen met gevolgen voor de leefomgeving en het helpt de natuur.”



Ilona Lagas bij de Koloniedijk in buurtschap Vinkenbuurt, gemeente Ommen

“Toen ik in 2010 aantrad moest er een nieuwe structuurvisie komen. Dat stond me om twee redenen tegen. In de eerste plaats wist ik niet waarom er zo nodig een nieuwe structuurvisie moest komen en ten tweede hing er meteen een deadline aan. Eén juni de volgende zomer moest het af zijn. Was de oude dan niet goed meer? Die vraag moest ik eigenlijk zelf kunnen beantwoorden, want ik kwam tenslotte uit de raad. Het werd het startpunt voor ons gemeentelijk omgevingsplan, in de termen van de Omgevingswet: de omgevingsvisie.”

Niet uitrollen, maar kleedjes leggen

Ilona Lagas – wethouder ruimtelijke ordening gemeente Ommen

Ilona Lagas is wethouder ruimtelijke ordening, verkeer, openbare werken, volkshuisvesting, milieu, handhaving, recreatie en toerisme, kleine kernen en vergunningen in de gemeente Ommen. Ze was hoofd van een poliklinisch laboratorium, adjunct-directeur in het middelbaar beroepsonderwijs, raadslid voor de VVD en behaalde een mastertitel mediation aan de Universiteit van Amsterdam.

Een omgevingsvisie

“Ik vond zo’n structuurvisie maar een raar instrument. Het ziet er bijna wiskundig uit met al die vakjes en vlakjes en het kijkt tien jaar vooruit. In die tijd kan er veel gebeuren. Bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid. Hoe kun je weten wat nog moet worden verzonnen? We hadden net een heel ingewikkeld proces achter de rug met het actualiseren van de bestemmingsplannen. Je hebt hier alles: agrarisch gebied, bos, Natura-2000 gebied, dorpen, ga zo maar door. En nu dus weer zo’n proces waarin alles wordt vastgezet in kaders? Nu bleek dat Overijssel niet langer een streekplan had waaraan getoetst werd, maar een brede, integrale omgevingsvisie. Dat leek mij ook wel wat en we hebben de provincie toen voorgesteld om analoog aan hun omgevingsvisie ook een omgevingsvisie te maken. Toen hebben we dispensatie gekregen van de structuurvisie en konden we wat langer de tijd nemen voor het gemeentelijk omgevingsplan.

*‘Een proces van onderop,
vandaar die kelder’*

Huib Noltes, hoofd ruimtelijke ordening, werd mijn projectleider en hij ging meteen aan de slag. Professor Tonnaer trapte het proces af met een college – voor wie het leuk vond, want je moet gewoon beginnen met wie er zin in heeft – hier in de kelder van het gemeentehuis. Een omgevingsvisie is een interdisciplinair proces ‘van onderop’, vandaar die kelder. Vervolgens werd ik gewezen op een artikel in Cobouw waarin minister Melanie Schultz-van Haegen vertelde wat haar voor ogen stond met de Omgevingswet. Ik dacht: dat is ons verhaal! Eén integraal plan voor het hele grondgebied waarin wonen, werken, recreëren, natuur en landschap samengaan en een omgevingsverordening die met zo min mogelijk regels zo veel mogelijk ontwikkelruimte geeft. We hebben contact gezocht met Den Haag en kort daarna zijn hier mensen van het ministerie en van de VNG langs geweest. Huib Noltes is vrijgespeeld voor ons project en allerlei overlegstructuren met het Rijk en de VNG. Ikzelf kreeg zitting in de adviescommissie voor milieu, infrastructuur en ruimte. Daar zit je dan als wethouder van Ommen!”

Participatie

“Wij werken steeds met de inbreng van bewoners en ondernemers zelf. We laten hen aangeven wat zij belangrijk vinden voor onze gemeente. Zo hebben we eerst samen een thematische agenda opgesteld rond wonen, onderwijs, gezondheidszorg, landbouw recreatie enzovoorts. Met het Ommer motief hadden we eerder al iets vergelijkbaars gedaan. Dat Ommer motief werd ook gemaakt met bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Er zijn zelfs opstellen, schilderijen en tekeningen gemaakt op de scholen. Zo is toen een sfeerbeeld neergezet van de ontwikkelrichting van Ommen naar 2020.

‘Overall hingen flapovers!’

Voor het buitengebied is op dezelfde manier een landschapsontwikkelingsplan gemaakt. Dat valt nog niet mee, want we hebben met alle natuurbeschermingswetten en -regels te maken behalve die voor de Wadden. We zijn hier op het stadhuis met heel Ommen aan het *mindmappen* geslagen. Overall hingen van die *flapovers* en ook op mijn kamer waren de deuren volgeplakt met *moodboards*. Die *mindmaps* waren met schaar, lijm en plaatjes uit tijdschriften tot sfeerbeelden omgewerkt die bij elkaar een beeld gaven van wat men wel en niet bij de ruimtelijke kwaliteit en uitstraling van Ommen vond passen. Daaruit zijn een aantal typen landschappen gefilterd voor het plan.”

Spelregels

“Daarmee weet je met elkaar wat je wenselijk vindt, maar nog niet wat er mag van het bestemmingsplan. Wij hadden er drieëndertig en we zijn die gaan trechteren naar vijf conserverende plannen op de integrale thema’s: wonen, werken, kleine kernen, buitengebied en centrum. Tachtig procent van de ideeën past prima binnen het bestemmingsplan, want mensen willen over het algemeen geen gekke dingen. Maar wat doe je met wat niet past of nog niet eerder is voorgesteld? Mijn uitgangspunt is: je moet kunnen uitleggen waarom iets echt niet kan en als je daar niet uit komt moet het gewoon wel kunnen.

‘Boer Zandman, een goed voorbeeld’

Daar gelden dan wel een aantal spelregels bij die veel verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer zelf leggen. Belanghebbenden moeten tijdig geïnformeerd worden. En dan geen voldongen feiten van: ‘ik ga dit of dat’ maar je omgeving mee laten denken over je plannen. Duurzaamheid ligt aan de bron van belangrijke kwaliteiten van ons gebied. Het moet dus duurzaam. Wat dat is bespreek je met elkaar. Draagt het initiatief bij aan de leefbaarheid of zijn er goede voorstellen om negatieve effecten te compenseren?

Er zijn inmiddels goede en slechte voorbeelden van hoe dat uit kan werken. Met de uitbreidingsplannen van boer Zandman – die ook in ons filmpje op de site zit – heeft het goed uitgepakt, maar bij een andere agrarische bedrijfsuitbreiding was er een *hick up*. Daar liep opeens de Werelderfgoedprocedure voor de veenkoloniën door de uitbreidingsplannen en schoot de omgeving in verzet omdat men vreesde dat de Werelderfgoedstatus alle ontwikkelingen op slot zou zetten. Dat heeft ons geleerd ook altijd goed te verkennen wat er nog meer speelt in een ontwikkelgebied.”

Ambtelijke cultuur, bestuurlijke dekking

“Wat vraagt dat van ambtenaren? Ambtenaren zijn er in drie soorten: je hebt de afvinkers, die hebben veel structuur nodig. Dan zijn er degenen die het slappe koord op durven als ze maar een lange stok meekrijgen om in balans te blijven en je hebt de innovatieve denkers die het op eigen kracht kunnen, maar wel bestuurlijke dekking nodig hebben.

In al die categorieën zijn mensen nodig. Bovendien moet iedereen zich veilig en op zijn gemak kunnen voelen in zijn rol. Weerstand komt ook vaak voort uit oprechte zorg over ‘de betrouwbare overheid’. Over precedentwerking en ongelijkheid. Ik zeg dan: natuurlijk mogen er vandaag dingen die gisteren nog niet mochten. Anders kan de trein alleen achteruit rijden om steeds alle passagiers op te halen die de trein hebben gemist. Zorg bij de volgende gelegenheid dat je er wel bij bent en stap in!

‘Geef het vooral geen naam!’

Ik praat ook graag met mensen over hun plannen en de ruimte die ze willen. Met de boer die naast zijn groepscamping trekkershutten wilde gaan exploiteren. Ik heb hem geadviseerd het geen naam te geven, want dat is meteen een haakje om op te toetsen! Ik zeg er dan wel bij: ‘en krijgt de buurman die ruimte ook van jou?’ Dan is het wat mij betreft al snel in orde. Op die basis functioneert de Duitse ruimtelijke ordening al jaren. Ik heb wel ontdekt dat je soms een onafhankelijke *mediator* nodig hebt, want het lukt niet altijd om er samen uit te komen. Het is mijn vak en ik doe het graag, maar ik kan niet overal opdraven.”

Zoveel te bedenken!

“Chris Kuijpers, de directeur-generaal milieu van het ministerie, was hier laatst om ons voor de omgevingsvisie een nominatie voor de ‘Nu al Eenvoudig Beter trofee’ uit te reiken. Hij vroeg zich af hoe je zo’n nieuwe werkwijze nu moet gaan uitrollen. Ik heb hem gezegd: je moet niet over de volle breedte willen uitrollen, je moet kleedjes gaan neerleggen. Doe het met de mensen die er zin in hebben.

‘Doe het met mensen die er zin in hebben’

In de ene gemeente is het de wethouder, in de andere de burgemeester die zo’n proces wil gaan trekken. Gebruik je koplopers. Je hebt allerlei voorbeeldprojecten, genomineerden voor je prijs: zet ze in! Begin ook niet bij de omgevingsvisie, maar kies de start bij de structuurvisie en ga van daaruit gemeenten helpen met de stroomlijning en samenvoeging van de bestemmingsplannen. Laat ons dat verhaal vertellen. Maar niet voor niks, want er zit ondertussen al veel geld en tijd in van onze mensen. Ik krijg straks bestuurders uit Midden-Drenthe op bezoek. Dat is mijn agenda, daar ga ik zelf over maar mijn projectleider moet zijn inzet kunnen verantwoorden. Zet trainees in bij de gemeenten of leen een aantal schrijvers uit om de pen te voeren bij het formuleren van visiedocumenten, daarmee worden al veel praktische belemmeringen weggenomen. Er valt zoveel te bedenken!”



Evert Leusink bij het voormalige zendgebouw van Radio Kootwijk

Leusink is nu drie jaar bezig met het project ‘Andere Overheid’. Het traject concretiseert – naast heel veel meer – het gedachtegoed dat ten grondslag ligt aan de herziening van het omgevingsrecht en de Omgevingswet. Leusink verwacht nog zeker drie tot vijf jaar nodig te hebben om Apeldoorn, ook voor wat betreft de ambtelijke en bestuurlijke cultuur, helemaal uit de ‘loslaatkramp’ te krijgen.

Stel ambities in plaats van regels

Evert Leusink – strategisch adviseur gemeente Apeldoorn

“Essentie van het project ‘Andere Overheid’ is het terugleggen van verantwoordelijkheid naar de samenleving”, zegt Leusink. “Dat is deels financieel ingegeven, maar ook politiek. In het sociale domein is de WMO daar het voorbeeld van. In het fysieke domein gaat de Omgevingswet die beweging verder faciliteren. Want die ‘andere overheid’ hoort bij een ‘andere samenleving’. Eén waar het initiatief veel meer bij burgers en bedrijfsleven ligt en de overheid faciliteert. Dat vraagt om een gezamenlijke ambitie en het vertrouwen dat je die ambitie ook werkelijk met elkaar deelt.”

Kookboeken

Dat idealisme heeft twee jaar geleden concreet geresulteerd in het verschijnen van het Groot Apeldoorns landschapskookboek. De basis is de nieuwe (menu) kaart van Apeldoorn, ofwel de landschapsvisiekaart. Die kaart bevat het ideaalbeeld van acht Apeldoornse landschappen. Het kookboek is een handreiking voor wie met zijn eigen interpretatie van ‘de recepten’ aan de slag wil. En zoals toenmalig wethouder Rob Metz in het voorwoord zegt: ‘Dat doen we in Apeldoorn liever niet met een dirigerende overheid en regels. Het is dus geen juridisch verplichtend document, maar een werkboek dat helpt bij het maken van plannen en ontwerpen die passen in het gebied.’

*‘Mensen aanspreken op trots
eigen leefomgeving’*

Apeldoorn is content met de visiedocumenten uit het landschapskookboek. Inmiddels is er ook een kookboek voor de dorpen in de gemeente. Een kookboek voor de stad Apeldoorn zelf is in de maak. Leusink: “Je moet daarvoor wel naar de bewoners, de ondernemers en de recreanten toe gaan. Interviews afnemen, ideeën toetsen bij wijk- en dorpsraden. Als het lukt om die oogst te vertalen worden mensen aangesproken op hun trots op de eigen leefomgeving, op hun ideeën hoe de kwaliteiten van die omgeving kunnen worden behouden en welke ontwikkelingen die waarden kunnen versterken. Dan zijn goothoogten of kapvormen opeens geen technische voorschriften meer, maar gedragen richtsnoeren voor wat mensen zelf belangrijk vinden aan hun leefomgeving. Onze ervaring is dat je op die manier niet uitnodigt tot reactief gedrag in de vorm van bezwaren en zienswijzen, maar tot proactief en oplossingsgericht gedrag. Daarmee verplaatst de druk naar de voorkant van besluitvormingsprocessen en is er minder druk in de vergunningfase.”

Cultuurverandering

“We komen uit een cultuur van risicomijding. Ambtenaren werden afgerekend op al dan niet succesvol afgeronde juridische procedures, niet op gegrepen kansen voor de ontwikkeling van de gemeente. Logisch, want bestuurders zijn kwetsbaar. Zij moeten het aandurven om hun mensen ruimte te geven en de gemeenteraad mee te nemen van risicomijding naar risicobeheersing met een grotere verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven.

Bij een opgelegde operatie als de WMO geeft dat minder discussie dan bij een zelfgekozen weg die afstand neemt van het stramien uit de Woningwet en de oude Wro waarin sterk dat reactieve zit. Wij hebben bijvoorbeeld door middel van het Landschapskookboek een omgevingsplan voor het landelijk gebied gemaakt. Een overzicht van de gebiedstypen met daarbij de ambities voor die gebiedstypen. Naar de juridisch adviseurs en de raad is gezegd: dit is geen beleidsdocument, maar een ambitiedocument. Dat riep aanvankelijk veel protest op, want dat is 'niet juridisch'. Nu zijn we twee jaar verder en is de nieuwe Apeldoornse structuurvisie – met kansenskaarten in plaats van plankaarten – door de raad met veel enthousiasme geaccepteerd. De "koudwatervrees" verdwijnt nu men ziet dat het succes heeft.

'Naïef geloven in je verhaal of bestuurlijk lef'

Het werkt en het *commitment* van de samenleving blijkt zelfs groter dan gedacht. Wat niet wil zeggen dat je alle bezwaren voor kunt zijn en nooit meer 'nat' gaat bij de rechter. Dat was nooit zo, maar je kiest nu bewuster voor het risico. Dat kun je 'naïef geloven in je verhaal' noemen of je noemt het 'bestuurlijk lef' tonen.

Voor de bestemmingsplannen is dit nog een stap te ver. Maar ook daar verkennen we vooraf heel grondig het gebied en de ambities, hebben onze mensen de opdracht om creatief naar oplossingen te zoeken. Daarin werken we met kansenkaders die meer speelruimte geven. Een iets te grote kap op een woning of bedrijfsruimte kan soms toch mogelijk gemaakt worden als het cultuurhistorisch en anderszins goed in de omgeving past. Een agrarisch erf dat uit landschappelijk oogpunt geen verruiming van de woonbestemming toestaat, kan soms geruild worden tegen een boerderij dicht bij de bestaande bebouwing waar dat wel kan. Maar we blijven altijd binnen de wet en zoeken geen confrontatie met de Raad van State."

Kennis, kunde, kaders

Dit soort meedenken en mogelijk maken vraagt veel van het gemeentelijk apparaat. Leusink: "Vooraf energie steken in de ambities van mensen levert later in het proces tijdwinst op. Het is volgens mij ook niet zo dat dit voor kleine gemeenten moeilijker is. Daar werken mensen al veel integraler en zijn de lijntjes kort. In Apeldoorn hebben we een opleidingstraject gekoppeld aan het project Andere Overheid met onder meer inspiratiesessies. We betrekken daar ook de wijk- en dorpsraden bij om zodoende 'van buiten naar binnen' te werken. Voor de sleutelposities in ons apparaat zijn mensen de laatste jaren geselecteerd op vaardigheden die nodig zijn bij het realiseren van een andere overheid. In onze reguliere selectieprocedures is meer aandacht gekomen voor sociale vaardigheden omdat we meer vragen dan het volgen en handhaven van regels en procedures.

'Budget voor wijkvrijwilligers'

We zijn ambitieus, maar niet naïef. We hebben de inspiratie van de kookboeken, maar daaraan is wel een beeldkwaliteitplan gekoppeld. Waar dat voorheen bestond uit honderd procent regels is dat nu twintig procent regels en tachtig procent overtuigen. Werksessies in de dorpen zetten dat draagvlak om in concreet samen met burgers oppakken van verbeteringen in de publieke ruimte. Daar krijgt de wijk zelf budget voor dat met vrijwilligers wordt opgepakt. Dat gaat niet alleen over de openbare ruimte, maar ook over de sociale component. Maar er is wel een ondergrens. Voor wie niets heeft met onze ambities moeten we kunnen terugvallen op de regels. Die geven we bijvoorbeeld met de welstandskaders per gebied."

De Omgevingswet

"Er kan al heel veel binnen de bestaande kaders, dat laten we in Apeldoorn zien. Maar het is goed wanneer de Omgevingswet dat 'terugleggen van verantwoordelijkheid naar de samenleving' flexibel instrumenteert voor het geheel van de fysieke leefomgeving. Met het Omgevingsplan niet meer regels stellen dan nodig is, kiezen voor vertrouwen als uitgangspunt. De dynamiek van de samenleving volgen met kortere procedures, niet meer laten onderzoeken dan nodig is, ruimere bandbreedtes kiezen voor milieunormen en het voldoen aan natuurwetgeving. En tenslotte: de rol van derden belanghebbenden minder doorslaggevend maken."



Ewout Cassee in de Gravenzaal van raadhuis Haarlem met uitzicht op de Grote Markt

“Ik kwam drie jaar geleden als wethouder ruimtelijke ordening, grondbeleid en regionale samenwerking ‘van buiten’. Uit Heemstede, hier om de hoek, maar toch. Ik kom niet uit de ruimtelijke ordening en niet uit de Haarlemse politiek – hoewel ik al heel lang actief ben in D66 – maar uit het bedrijfsleven. De vervoerswereld, hoger onderwijs, managementfuncties. Ik bezag dus met enige afstand hoe het hier toe ging en heb vooral veel vragen gesteld. Mijn grondhouding was er een van verwondering: waarom doen we dat eigenlijk zo?”

Waarom doen we dat eigenlijk zo?

Ewout Cassee – wethouder ruimtelijke ordening gemeente Haarlem

Ewout Cassee startte kort na zijn aantreden als wethouder het Triple S traject ‘Slimmer, Sneller, Slanker’. Een programma voor het opschonen van lokale regels en procedures, vereenvoudiging van het welstandsbeleid en organisatieverandering voor een doelmatiger en klantvriendelijker overheid. Vanaf het prille begin volgt Cassee de ontwikkeling van de Omgevingswet onder meer vanuit een groepje koplopergemeenten en als voorzitter van de G32 werkgroep Omgevingswet.

Triple S

“Vanuit mijn managementervaring in het bedrijfsleven had ik al snel het gevoel dat we als organisatie – hoe zal ik het zeggen – effectiever konden zijn. Dat ging over een cultuur van risicomijdend gedrag, de neiging om alles dicht te regelen. Vooral bij het vaststellen van bestemmingsplannen speelde dat. En we hadden nogal wat bestemmingsplannen vast te stellen, want er was achterstand. Het ging ook over heel praktische, organisatorische dingen. Procedures waren bijvoorbeeld volgtijdelijk georganiseerd en vaak waren hier in huis wel zes parafen nodig. Dan is er eens iemand ziek, blijft het liggen en ben je zo twaalf tot vijftien weken verder. Waarom na elkaar en niet tegelijk? Waar zijn die zes parafen eigenlijk voor nodig?”

Ik wilde van de incidenten naar de structuren, dat is de D66-er in mij. Dat werd Triple S. Voor de ruimtelijke kwaliteit hebben we een kader opgesteld. Vier boeken en tien Gouden Regels met daarin profielen per wijk waarin we voor de historische binnenstad heel gedetailleerd zijn en voor een aantal buitenwijken een stuk globaler. Met die kaders in de hand kunnen onze planbeoordelaars ambtelijk vijftien procent van de welstandszaken zelf af en zijn ook die zes parafen niet meer nodig. Slechts voor een heel beperkt aantal aanvragen halen we advies op bij de adviescommissie ruimtelijke kwaliteit.

‘Het net en de mazen, een briljante scheiding!’

Daarnaast hebben we een voorontwerp structuurvisie openbare ruimte, de SOR, voor de toekomst tot 2040 opgesteld. Deze SOR hanteert een briljante scheiding ‘het net en de mazen’. Ik heb dat niet zelf bedacht, dat komt uit de koker van de club die werkt aan de SOR onder leiding van Sarah Ros, de projectleider. Het ‘net’ dat is het water, de wegen, de groene structuur van de stad. Dat is waar de gemeenteraad over gaat. De ‘mazen’ dat is alles daartussen, op straatniveau. Daar geeft de gemeente ruimte voor lokaal initiatief. Niet opleggen hoe het moet worden, maar de bal bij de wijk zelf leggen en samen zoeken naar manieren om dat ook uitgevoerd te krijgen.

We hebben bijvoorbeeld volkomen ‘versteende straten’ zoals de Soendastraat. Straat, stoep, gevels; alles steen en langs de stoeprand – of erop – het wagenpark van de buurt. Die auto’s kunnen ook in de parkeergarage om de hoek en dan heb je ruimte voor groen waar de straat van opknapt en waarin de kinderen kunnen spelen. Daar maken we een mooie artist impression van – je weet wel, flanerende gezinnen, groene bomen en zonnenschijn – en daar gaan we dan de buurt mee in. En dan vragen we: ‘wat dachten jullie van zoiets?’ Daar gaan we mee experimenteren.”

Organisatie, cultuur en bestuur

“We hebben niet alleen onze processen aangepast, maar ook de organisatie. Onze mensen zitten niet meer apart in beheer of ontwikkeling met alle afstemming van dien, maar zijn samengebracht in gebiedsteams die gebiedsprogramma’s ontwikkelen. Ze dragen nu samen verantwoordelijkheid voor een gebied en hebben meer begrip voor elkaars positie.”

Wij zitten hier met de bestuursdienst prachtig in dit grafelijk huis uit dertienzeventig, maar ik had me ook kunnen voorstellen dat wij als bestuur mee zouden verhuizen, want nu is er toch meer afstand. We hebben in de nieuwe vestiging Raaks ook fysiek ingespeeld op de veranderingen. Er is rekening gehouden met hoe mensen met elkaar omgaan en werken. Laat ze niet te vaak formeel met elkaar vergaderen in een zaaltje met heen en weer fietsen en tijdrovende in- en uitleidingen. Zorg voor flexibele werkplekken en een ontmoetingsruimte met banken en goede koffie waar je elkaar kunt treffen en snel zaken kunt doen. We zijn hier in mei mee begonnen en doen daar nu ervaring in op.

‘Opdraven om geweldig op je donder te krijgen’

Een speciaal cultuurtraject voor de ambtelijke organisatie hebben we niet opgezet. Ik heb bijvoorbeeld wel gezegd, ter inzage leggen in de zomervakantie doen we niet meer. Je laadt toch de verdenking op je dat je er in de vakantie snel iets door wilt jassen. Vaak was er helemaal geen kwade opzet, maar had men alles op alles gezet om een zaak voor de vakantie naar het college te krijgen. Dan kon het vervolgens ter inzage gelegd worden en vertrok men naar de camping in Frankrijk. Ondertussen stond degene die bezwaar had willen maken in dezelfde file naar Frankrijk en liep zijn kans mis om er iets van te vinden. Dat doen we dus niet meer.

Ik denk dat het organiseren van processen in de stad waar mensen vrolijk van worden de beste reclame is voor een nieuwe manier van werken. Een van onze stedenbouwkundigen moest bij traditionele inspraakavonden altijd komen opdraven om daar geweldig op zijn donder te krijgen van de mensen in de zaal die zich niet serieus genomen voelden. Nu hebben we voor het project Kleverlaanzone een digitaal participatietraject opgezet en achttienhonderd reacties binnen gekregen. Diezelfde stedenbouwer heeft die reacties in een aantal scenarioclusters samengebracht en vervolgens hebben pleitbezorgers van die scenario’s een vlammende pitch mogen houden. Hij kreeg opeens complimenten voor zijn voorwerk en veel positieve *feedback* bij de *pitches*. Je zag de man opbloeien! Laten zien dat het werkt, daar geloof ik in.

‘Ik wil graag nog een periode wethouder zijn, maar niet ten koste van alles’

Of dat een nieuwe stijl van besturen is? Ik weet alleen hoe ik het zelf doe. Politici proberen het iedereen naar de zin te maken. ‘Ik neem uw opmerking mee’, en daar hoor je dan nooit meer iets van. Zeker bij ruimtelijke vraagstukken gaat het om de verdeling van schaarste. En dus krijgt niet iedereen zijn zin. Zo eenvoudig is het. Mensen hebben veel liever een duidelijk: ‘nee, dat gaan we niet doen en wel hierom’. Ze zijn niet gek. Ik heb de afgelopen drie jaar ook nooit meegemaakt dat men die duidelijkheid niet op prijs stelde. Men was het soms niet eens met de uitkomst, maar er was ook dan vaak sprake van complimenten voor het proces. Je moet ook de raad durven aanspreken als ze meegaan met de waan van de dag en dingen van je vragen die inconsistent zijn. Dat word je niet altijd in dank afgenomen, het zij zo. Toch vind ik het nodig om dat te doen. Ik wil graag nog een periode wethouder zijn, maar niet ten koste van alles.”

Omgevingswet

“Ik ben helemaal aan het begin in dat koplopergroepje gaan zitten. Dat kwam voort uit het enthousiasme waarmee hier in huis het Triple S project werd opgepakt en ik zag dat de Omgevingswet in het verlengde van die operatie zou liggen. Aan de andere kant was het gewoon het besef, dit wordt groot. Daar moeten we vroeg bij zijn anders overvalt ons dat straks.

Op hoofdlijnen kan ik me helemaal in die wet vinden. Iedereen is toch voor het opschonen van regels en procedures. Iedereen is ook voor meer integraliteit en voor flexibiliteit. Maar er zitten ook lastige dingen in. Bouwen op vertrouwen is een mooi uitgangspunt, maar ik hoop dat het in de uitwerking wel duidelijk wordt wie, waarop, door wie vertrouwd moet worden en wanneer waartegen in beroep gegaan kan worden.

Ik vind participatie belangrijker dan inspraak. Ik bedoel daarmee: meepraten aan de voorkant als het er nog toe doet is belangrijker dan inspraak als de inbreng meer juridisch-technisch van aard is. Want zo gaat het toch vaak. Met bestemmingsplanprocedures bijvoorbeeld. Een heel proces en aan het einde is iedereen teleurgesteld. Dat moet anders met een veel beter voortraject, maar dan ook niet meer overal tegen in beroep. Dat had ik graag breder in de wet opgenomen willen zien.

‘Dan moet je duidelijk zijn: hier zijn we voortaan niet meer van’

Iedereen wil ook altijd meer flexibiliteit, maar niet voor de buurman. Dat is heel lastig op te lossen. Meer flexibiliteit is minder zekerheid. Als de Omgevingswet daar een oplossing voor weet, dan ben ik er voor. Als de commissie ruimtelijke ordening, de raad en het college bezig moeten zijn met een bezwaar tegen een bestemmingsplanwijziging van iemand die notabene zelf zo'n wijziging heeft gekregen maar het zijn buurman niet gunt, dan denk ik ook: waar zijn we mee bezig? Dat kun je wel oplossen, maar dan moet je heel duidelijk zijn. Hier gaan wij als gemeentelijke overheid wel over en daar zijn wij voortaan niet meer van. Je hebt wel kans dat het accent dan verschuift naar privaatrechtelijke zaken. Toch denk ik wel dat het die richting uitgaat, want mensen willen meer ruimte om hun eigen zaken te regelen.

Aan het begin van de ontwikkeling van de Omgevingswet ben ik in dat koplopergroepje van gemeenten gaan zitten. Nu ben ik voorzitter van de G32 werkgroep Omgevingswet en maken we voor de nieuwe colleges een overdrachtsdocument. Om afspraken over de implementatie *verkiezingsproof* te krijgen en ervoor te zorgen dat straks na de gemeenteraadsverkiezingen de boel niet voor een half jaar stil valt. Daar is het ministerie van Infrastructuur en Milieu nauw bij betrokken, want met de krappe deadlines daar zit men ook niet op vertraging te wachten.”



Thea de Roos langs de ringvaart bij Vijfhuizen

De Roos was eerder burgemeester van Millingen aan de Rijn, burgemeester van Gaasterland-Sloten en dijkgraaf van het waterschap Het Lange Rond. Bij Rijnland kwamen een paar ontwikkelingen min of meer toevallig samen. Rond 2010 was duidelijk dat het Hoogheemraadschap Rijnland ook last had van de economische crisis. Maar men wilde wel blijven investeren en dus moest er bezuinigd worden. Tegelijkertijd liep de evaluatie van het waterbeheerplan.

Burgers weten donders goed wat kan en wat niet kan

Thea de Roos – lid van het dagelijks bestuur van het Hoogheemraadschap van Rijnland
Wouter van der Gaag – projectleider dereguleringsoperatie Hoogheemraadschap van Rijnland

“Toen bleek dat alleen al het controleren en handhaven van vergunningen ons als waterschap jaarlijks 1,5 miljoen euro kost. Voor burgers en bedrijven schatten wij de kosten van het aanvragen van vergunningen en het doen van meldingen op nog eens 1,1 miljoen. Met andere woorden: burgers, bedrijven en het waterschap geven jaarlijks samen 2,6 miljoen uit om er voor te zorgen dat er geen verkeerde dingen gebeuren in het watersysteem. Toen kwam de gedachte op: waarom gaan we niet dereguleren? Waarom schaffen we de regels niet gewoon voor een groot deel af? Het bestuur vond dat een bijzonder interessante gedachte en daar zijn we mee verder gegaan.”

Dereguleren?

Deregulering klinkt goed, maar wat betekent het? “Die vraag heeft de nodige discussie opgeleverd binnen de organisatie. Je kunt natuurlijk gaan kijken waar je een regel kunt schrappen, en misschien nog ergens een regeltje, maar dat schiet niet op. We hebben daarom gekozen voor een radicale omslag: we laten in principe alles over aan burgers en bedrijven. Alleen als het echt per se nodig is stellen we een meldings- of vergunningsplicht in.

‘Omdat we dat nu eenmaal altijd doen’

Uiteraard heeft dit het nodige teweeg gebracht binnen de organisatie. Het is ook nogal wat als je jarenlang bezig bent geweest met het controleren van vergunningen en we dan opeens zeggen dat we verder gaan zonder het vergunningenstelsel. Tegelijkertijd zien veel mensen ook wel het nut er van in. Wij vroegen in een vergunning om informatie waarvan hier in huis niemand meer weet waarom dat werd gevraagd. Ja, omdat ‘we dat nu eenmaal altijd doen’. Bovendien bleek ook dat wij veel van die regels helemaal niet meer handhaafden. Of we gingen handhaven maar konden de burgers eigenlijk niet uitleggen waarom we gingen optreden. Het is niet ‘conform de vergunning’, was vaak de enige reden.”

Boerenverstand

Concreet betekent het dat Rijnland in de nieuwe keur de meeste activiteiten vergunningvrij gaat maken. Wel moeten initiatiefnemers zich houden aan de zorgplicht. Burgers moeten er voor zorgen dat het watersysteem niet wezenlijk wordt aangetast. “Ik ben er van overtuigd dat burgers heel goed weten wat we daar mee bedoelen. Als je een steigertje in het water achter je huis bouwt, hadden we daar tot nu toe allerlei regels voor: Zo hoog, zo breed, zo diep, dit hout, die spijkers etc. Nu laten we het aan het gezonde boerenverstand van mensen over hoe zo’n steigertje er uit moet zien. En die burgers snappen heus wel dat de scheepvaart er nog langs moet kunnen en dat de steiger niet voor het huis van de burens moet liggen. Daar hebben ze ons niet voor nodig.

‘Je kunt geen bezwaar meer maken, dat klopt’

Bovendien geven we ze voor een aantal veelvoorkomende activiteiten nog een paar erkende maatregelen mee: als je ongeveer volgens deze erkende maatregel werkt, is er niets aan de hand. Dan voldoe je aan de zorgplicht. Je kunt geen bezwaar meer maken, dat klopt. Want daar ging juist veel van onze tijd inzitten. Mensen die bijvoorbeeld bezwaar maakten tegen een vergunning voor de aanleg van dat steigertje bij de burens. Gaan de burens eindeloos met elkaar in de slag, via de overheid en de rechter dus, om elkaar dwars te zitten. Bij ons mag voortaan iemand een steigertje bouwen en als de buurman het er niet mee eens is, zal hij daar zelf met zijn eigen buurman moeten zien uit te komen. Het is toch ook te gek dat wij daar als overheid zo veel tijd en geld aan kwijt zijn?”

Cultuuromslag

“Hoe andere waterschappen reageren op deze aanpak? Een aantal ziet ons inmiddels als voorloper, maar over het algemeen voelen we ons nog wel een buitenbeentje. Dat vind ik wel jammer. Andere waterschappen vinden ook dat de regeldruk minder moet, maar houden het dan toch liever bij het oude door hier en daar wat regels te schrappen of te vereenvoudigen. Men blijft ook het liefst zo dicht mogelijk bij de modelkeur zoals de Unie van Waterschappen die heeft opgesteld.

Wij zijn niet alleen met de keur zelf bezig, maar met een fundamentele herbezinning op de taak van de overheid. Zelf zou ik die discussie nog wel met meer overheden en met name de waterschappen willen voeren: zijn wij er als overheid voor om burenruzies te sussen? Mogen we er van uit gaan dat burgers verstandig genoeg zijn en zich aan een zorgplicht willen houden? Is onze ‘ja, mits aanpak’ de goede weg?”

Een originele aanpak

“Ik vertrouw burgers en bedrijven en hoef daarom niet op voorhand uitgebreide procedures te gaan bedenken voor het geval het mis zou gaan. Bovendien is het ook een zeker risico dat ik durf te nemen: er gaat misschien een keer iets fout, en dat moeten we op de koop toe nemen. Maar vooral niet – als iemand eens iets doet wat je eigenlijk niet wil – meteen weer regels maken en procedures dichttimmeren. Je kunt van alles bedenken wat er fout zou kunnen gaan. Laten we gewoon eens de burger gaan vertrouwen.”

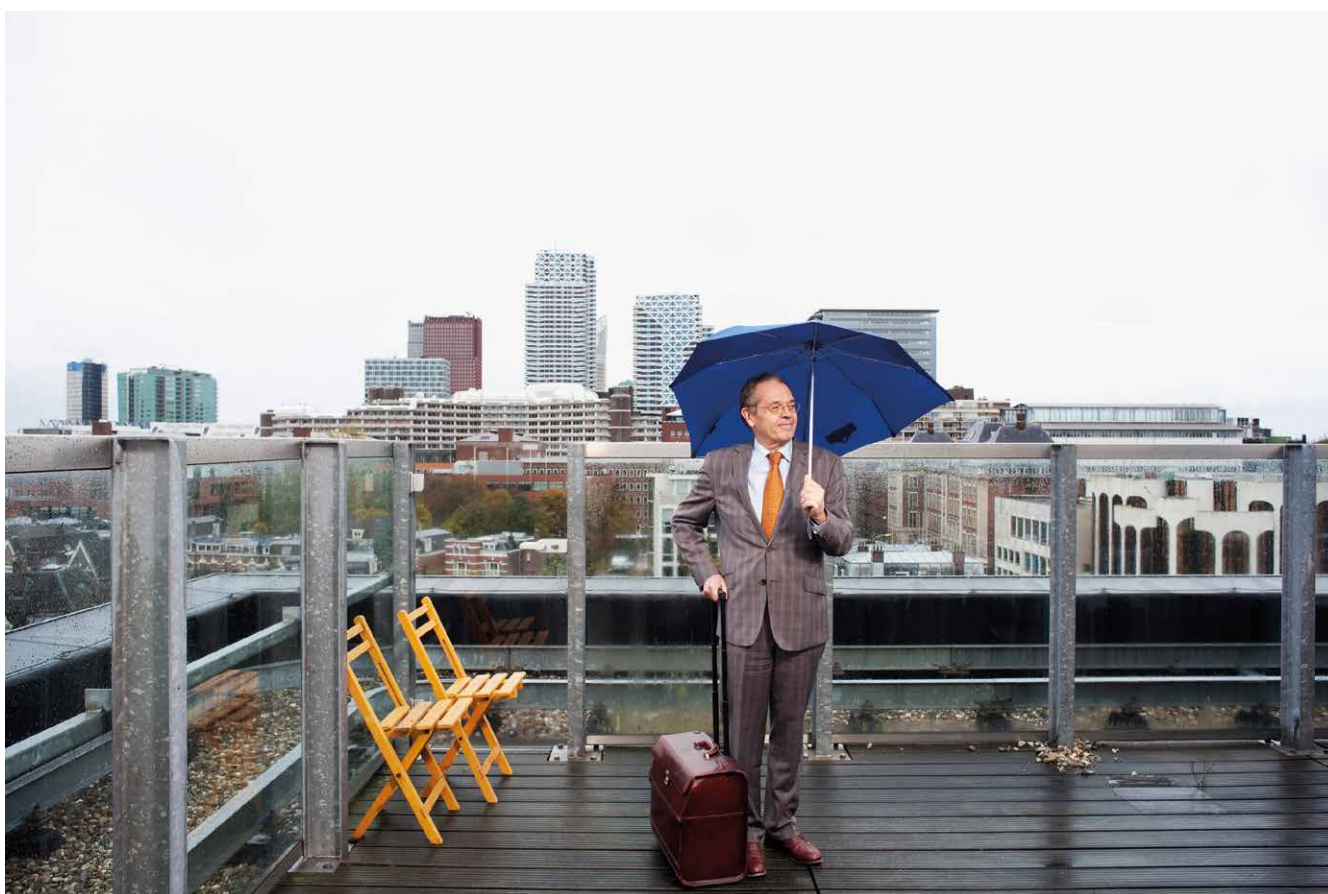
‘Ik heb de fiets gepakt en ben rond gaan rijden’

Wouter van der Gaag, projectleider van de dereguleringsoperatie bij Rijnland, staat aan de lat voor de inhoudelijke en organisatorische vertaling van die gedachte. Hij ziet zichzelf daarom als begeleider van de cultuurverandering die nodig is om de organisatie ‘mee te krijgen’ in een rolopvatting die toe kan met veel minder regels. Hij stelt vragen, werkt aan vertrouwen en kiest daarbij soms voor een originele aanpak.

“Ik heb de fiets gepakt en ben rond gaan rijden. Onderweg heb ik foto’s gemaakt. Een steiger, een schuurtje en ik had geluk: een man in een waadpak die in het water een schoeiing aan het slaan was. Die foto’s heb ik aan onze vergunningverleners en handhavers laten zien. Moeten we dit nu vergunnen? Wat gaat er mis als we het niet doen? De reactie was vaak, ‘Maar als we de steigers niet meer omschrijven in de vergunning, wordt het een rommeltje om te zien’. Ik zeg dan: daar gaan wij niet over, welk waterstaatkundig belang is ermee gediend? Een vergunning is een zwaar juridisch instrument, maar we grijpen er snel naar. Niet alleen bij de waterschappen maar overal in het omgevingsrecht. We willen ‘in control zijn’ maar realiseren ons niet altijd dat we daarmee ‘in control zijn’ over een papieren werkelijkheid. Uitgaan van zorgplicht en het idee dat burgers en bedrijven best snappen wat dat voor hen betekent is ook: accepteren dat het niet gaat om jouw ideaalplaatje.

Ik heb nooit gezegd dat we dingen verkeerd deden, maar wel dat het slimmer kan. Daarmee veeg ik overigens niet alle bezwaren aan de kant. Ik heb steeds gezegd dat ik ook naar het bestuur terug zal gaan met een andere boodschap dan deregulering als onze experts hard kunnen maken dat op een bepaald terrein meer in plaats van minder regels nodig zijn. Hierdoor is het voor de deelnemers van het project mogelijk om vrijuit te discussiëren. Vooral die opstelling heeft weerstanden doen afnemen. Uiteindelijk is nog in geen van de werkgroepen de conclusie getrokken dat er juist méér regels moeten komen, maar het had gekund.

Je kunt verschillend denken over de rol die waterschappen en andere overheden moeten spelen, maar veel professionals zijn uiteindelijk wel te winnen voor het idee dat we met deregulering niet alleen geld besparen, maar ook tijd en expertise vrij kunnen spelen voor zaken met een groter belang of risico voor de huishouding dan waar we nu zoveel tijd aan kwijt zijn.”



Alex Brenninkmeijer op het gebouw van de Nationale ombudsman aan de Bezuidenhoutseweg te Den Haag

“Het is een quote uit de inleiding van het Britse Handbook of Public Finance, een lijvig werk over de vraag hoe om te gaan met publieke middelen: ‘Gebruik uw gezond verstand’. Het is misschien ook wel het belangrijkste advies dat ik kan geven. Zowel wat betreft de Omgevingswet en onderliggende regelgeving als de omgang met het omgevingsrecht in het algemeen”, aldus Alex Brenninkmeijer gezeten voor de boekenwand in zijn werkkamer op het kantoor Nationale ombudsman.

Wat hierna ook volgt: gebruik uw gezond verstand

Alex Brenninkmeijer – de Nationale ombudsman

Prof. dr. Alex Brenninkmeijer is sinds oktober 2005 de Nationale ombudsman. Hij legt die functie eind 2013 neer om op 1 januari 2014 het nieuwe Nederlandse lid van de Europese rekenkamer te worden. Voor zijn benoeming tot ombudsman was Brenninkmeijer – onder heel veel meer – hoogleraar staatsrecht in Leiden en directeur van het programma geschillenbeslechting. Aan de Hogeschool Tilburg zette hij bij de vakgroep staats- en bestuursrecht de afdeling ruimtelijke ordening en milieurecht op.

Het instituut ombudsman is – naar Scandinavisch voorbeeld – ingesteld om voor de burger op te komen bij onredelijk optreden van de overheid. Waar veel onredelijkheid voortkomt uit misverstanden en onduidelijkheid, is de ombudsman dan ook een langjarige voorvechter van eenvoudige, heldere en gebruiksvriendelijke overheidsregels en –instructies. Vanuit zijn brede scope en ervaring, spreekt hij over eenvoud en kwaliteit in relatie tot het omgevingsrecht.

Wat opvalt

“Wat eerst opvalt is het ‘disciplinaire’ van het omgevingsrecht. Er is de planologische kant, de milieutechnische en de juridische. Die laatste is dominant. Natuurlijk moet recht worden vastgelegd en rechtsbescherming geborgd, maar het juridiseren is een doel op zich geworden. Ik vind dat fundamenteel onjuist. Het leidt tot hoge kosten en het is niet de manier om tot goede afspraken te komen. Daarvoor is het veel belangrijker om in een vroeg stadium alle relevante belangen aan tafel te brengen. Dat is wat de Commissie Elverding ook al naar voren heeft gebracht.

‘Een gepolitiseerde uitvoering van het omgevingsrecht’

Een tweede notie is het grote verschil dat ik zie tussen goed toegeruste gemeenten waar professionals – vaklui – werken en veelal kleinere gemeenten waar dat niet zo is. In sommige van die gemeenten zorgen onkunde, onwil en laat ik zeggen ‘een gepolitiseerde uitvoering van het omgevingsrecht’ voor veel vertraging, verdriet en ellende bij burgers en ondernemers. U hebt misschien het geval van de familie Zwart op tv gezien. Een erf met een boerenbedrijf en een vakantiewoning. Daar is zo lang gesteggeld over de status van die vakantiewoning dat uiteindelijk het boerenbedrijf en de mensen die de woning permanent wilden bewonen eraan onderdoor gaan.

Ik hoor het vaker van ondernemers: je bent zo afhankelijk van of men je ‘wat gunt’. Dat heeft met onwil of met weinig integere machtsuitoefening te maken. Ik hoorde eens – en kan niet verifiëren of het waar is – van iemand die van zijn wethouder te horen had gekregen: ‘Jij zou hier heel veel geld kunnen gaan verdienen, maar dat gaat niet gebeuren’. Dat hoeft nog geen kwaadwillendheid te zijn. Het kan ook gaan over het verabsoluteren van de gekozen beleidslijn als ‘het algemeen belang’. Een goed begrip van het algemeen belang is verdwenen en dat vind ik heel zorgelijk. Het belang van de gemeente, de provincie of het rijk is niet altijd het algemeen belang. De verantwoording vanuit die positie alleen is veel te mager. Een fatsoenlijke ambtelijke en bestuurlijke cultuur, het is zo belangrijk. Ik zou tegen iedere ambtenaar op het gemeentehuis willen zeggen: gun de mensen hun initiatief, begin daar!

‘Jij zou hier veel geld kunnen verdienen, maar dat gaat niet gebeuren’

Punt drie. De overheid snapt zelf haar eigen regels niet meer. Dan moet je vereenvoudigen, maar ook aan kennisontwikkeling doen. Er waren bijvoorbeeld veel vragen rond de WOB (Wet openbaarheid bestuur). Daar is een website voor ontwikkeld waar kort, krachtig en duidelijk wordt neergezet hoe het zit. Dat is ondersteuning in eenvoud. Over de regels rond het demonstreren op het Malieveld en bij het Binnenhof bestonden hier in de gemeente Den Haag ook heel veel misverstanden. Wij hebben toen het demokaartje ontwikkeld. De belangrijkste regels op creditcardformaat. Iedereen kan dat bij discussie op straat uit de binnenzak trekken. Waar het juridiseren tot complexiteit leidt, zouden juristen hun expertise juist moeten inzetten om de zaken tot eenvoud te brengen. Ik noem dat het rechtseenvoudsbeginsel.”

Accent op sociale en financiële problematiek

“Dan de digitalisering. Overal staan computers, iedereen heeft internet. Toch is het aantal mensen dat zonder ondersteuning met nieuwe technologische toepassingen overweg kan, heel laag. Het is bovendien niet alleen een probleem van laagopgeleiden, ook hoogopgeleiden hebben moeite met de digitale samenleving. Steeds meer overheden trekken zich helemaal terug in de computer. Dat is gekmakend voor mensen die er niet uitkomen, hetzij omdat het inzicht ontbreekt of omdat de systemen niet voor iedere situatie een passende ingang hebben. Daarom moet er altijd de mogelijkheid tot contact zijn, in laatste instantie gewoon een mens achter een telefoon of balie. Dat wil niet zeggen dat websites en andere digitale instrumenten niet juist de dienstverlening aan burgers ten goede kunnen komen. De Belastingdienst heeft daar heel veel expertise in opgebouwd. Het lijkt mij heel verstandig om daar voor de digitalisering van de Omgevingswet gebruik van te maken.

‘Puur op gezag instituut Nationale ombudsman’

Het grootste deel van de aandacht bij de Nationale ombudsman gaat overigens uit naar mensen die mogelijk door doen of nalaten van de overheid in financiële- of sociaal-maatschappelijke problemen zijn geraakt. Op het vlak van de fysieke leefomgeving hebben wij maar beperkte bevoegdheden. We kunnen ons bijvoorbeeld niet mengen in zienswijzen en juridische procedures. Wel hebben wij soms een rol bij het opnieuw op de rails krijgen van mislukte participatieprocessen en het vlottrekken van vastgelopen vergunningverlening. Wij doen dat puur op expertise en het gezag van het instituut Nationale ombudsman. Voor onze interventies hanteren we een escalatieladder. Die begint bij persoonlijk contact, daarna volgen bemiddelingen, onderzoeken en tenslotte zelf geïnitieerd onderzoek.”

Belangenconflict en participatie

“Een initiatiefnemer moet zelf een vreedzame oplossing voor de omgang met zijn omgeving zoeken, maar we mogen de conflictoplossende taak van de overheid niet ontkennen. Met ‘oneigenlijk gebruik van rechtsmiddelen’ of het stempel ‘Nimby’ wordt naar mijn smaak te makkelijk over wezenlijke belangenconflicten heen gestapt. Het diskwalificeert mensen ook enorm. Als jij dat opvangcentrum voor daklozen niet in je straat wilt, ben je een slecht mens. Vaak is er dan in het voortraject al iets misgegaan in de informatievoorziening, is er vanuit de overheid zelf onduidelijkheid gecreëerd. Wij hebben in een dergelijke situatie een bemiddeling gedaan waarbij bleek dat er vooral de angst bestond dat vuile injectiespuiten op straat zouden gaan rondslingeren. Toen dat uit de wereld was is die opvang er gewoon gekomen. Mensen voelen zich best verantwoordelijk voor minder aantrekkelijke functies die nu eenmaal ook een plek moeten hebben, maar je moet ze wel meenemen. Samen om tafel.

‘Het begint bij een prettig informeel contact met de overheid’

Net als op veel andere terreinen is het bij voornemens met consequenties voor de leefomgeving zaak *commitment* in de hele keten te organiseren, dus ook met burgers. Dat loopt rond als het Lemniscaat-symbool (een liggend cijfer 8). Dat begint bij een ‘prettig contact met de overheid’, een goed informeel verkeer tussen burgers en overheid. (Het kennis- en informatiecentrum bij BZK dat overheden daarbij ondersteunt werd door de Nationale ombudsman geïnitieerd) en goede formele participatie. Bij problemen volgt de tweede lus waarin via *mediation* alsnog wordt geprobeerd iedereen aan boord te krijgen. Dat moeten in ieder geval de relevante partijen zijn. En als die niet allemaal georganiseerd zijn, dan moet je dat als overheid doen of ondersteunen. Daar zijn talrijke mogelijkheden voor, waaronder allerlei opties via internet. Daar ligt voor de overheid een belangrijke regierol waarin zij niet zelf bepalend moet willen zijn.

En dat betekent ook uitkomsten accepteren die men op het stadhuis niet gekozen zou hebben. Ergens in het noorden van het land vroegen bezorgde bewoners aan de gemeente wanneer de vervelozige ijzeren brug een likje verf zou krijgen. Dat was pas over een paar jaar. Toen besloten de bewoners zelf aan de slag te gaan. 'Als dat dan maar de goede kleur wordt', werd er in het gemeentehuis gezegd. De wethouder reageerde: zolang het niet pimpelpaars is vind ik het best, ga voor kwasten en koffie zorgen!' Je moet ook een beetje vertrouwen hebben. Mensen doen best leuke dingen en de meesten gedragen zich heel verantwoordelijk. Essentiële waarden moet je als overheid beschermen, maar de energie die uit de samenleving zelf komt moet je ongemoeid laten. Als ik zie hoeveel moeite recreatiebedrijven in het landelijk gebied hebben om van start te gaan, terwijl iedereen het erover eens is dat het bedrijf een aanwinst voor de streek zou zijn!"

Politiek is macht

"Vertrouwen schenken en loslaten zit niet in het DNA van politici, daar zijn ze niet voor geschapen. De meesten zijn doordouwers, makers. Ik zat met de minister aan tafel die de CO₂ opslag in Barendrecht wilde doorzetten, want de mensen waren toch altijd tegen en dan werd het niks met de CO₂-opslag. Diezelfde minister vertelde dat hij als wethouder de herinrichting van een straat helemaal aan de bewoners had willen overlaten. Het was een grote ruzie geworden. Daarna had hij zijn mensen de straat maar weer in laten richten. Als je er zo mee omgaat, wordt het natuurlijk ook niks.

'Barendrecht doorzetten, de mensen zijn toch tegen'

Er zijn tal van mogelijkheden om samen met bewoners de verschillende belangen te inventariseren. En dan snappen de mensen van het groen dat er geparkeerd moet kunnen worden en omgekeerd dat je ook groen in de straat nodig hebt. Om dat te realiseren moet je in bestuur en apparaat de competentie beleids- en conflictbemiddeling gaan versterken. Daar hoort ook bij dat je ruimte laat voor verschillende waardeoriëntaties en emoties bij mensen. Wij hebben onze procedures vaak overgerationaliseerd, waardoor allerlei sentimenten voor stroperigheid gaan zorgen terwijl ze niet worden benoemd. Wat je in ieder geval niet moet doen is als overheid zeggen: dit is de plek of de aanpak! Dat klinkt wel daadkrachtig, maar dan kun je even later weer opnieuw beginnen. Eerst goed verkennen. Er zijn voor maatschappelijke vraagstukken nu eenmaal meerdere invalshoeken en oplossingen. En altijd geldt: gebruik steeds uw gezonde verstand."

Colofon

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Interviews

Bas van Horn

Fotografie

Friso Keuris

Grafisch ontwerp

VormVijf, Den Haag

Dank aan

Landwerk, Geert van Duinhoven i.v.m. tekstmateriaal Thea de Roos

November 2013



Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

**Interdepartementale programmadirectie
Eenvoudig Beter**

Werkprogramma Nu al Eenvoudig Beter

www.omgevingswet.pleio.nl

www.rijksoverheid.nl/nualeenvoudigbeter

postbus.eenvoudigbeter@minienm.nl

November 2013