

*Real Estate Magazine, augustus 2009*Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar
Gebiedsontwikkeling:

‘WAAR WE EENVOUD KUNNEN HERINTRO- DUCEREN MOETEN WE DAT VOORAL DOEN’

*Het klinkt als een utopie: een ontwikkelingsproces waarbij milieu en ruimtelijke ordening hand in hand gaan.**Zodat betrokken partijen niet de behoefte voelen om alles met normen en regels dicht te timmeren maar juist in goede harmonie met elkaar voor het beste van twee werelden willen gaan. Toch zou het volgens Friso de Zeeuw wel degelijk ooit werkelijkheid kunnen worden. ‘We zijn in ieder geval nog nooit zover gekomen.’**Eric Harms*

Vrijdag 3 juli 2009 stemde de ministerraad formeel in met de invoering van de Crisis- en herstelwet. Hiermee kiest het kabinet voor het op korte termijn invoeren van speciale wetgeving, waarmee in de periode van 1 januari 2010 tot 1 januari 2014 de wettelijke procedures voor grote projecten worden versneld.

In totaal worden 58 uiteenlopende projecten onder de werking van de Crisis- en herstelwet gebracht, op het gebied van duurzame energie, verbetering van de infrastructuur, bevordering van stedelijke ontwikkelingen en kustverdediging. Stuk voor stuk zijn het projecten die ‘een significant effect’ hebben op de Nederlandse werkgelegenheid en economie, in principe ook op korte termijn uitvoerbaar zijn, maar op de weg naar realisatie worden geconfronteerd met ‘juridische belemmeringen’, waardoor de voortgang wordt bedreigd.

Voor deze projecten regelt de Crisis- en herstelwet dat procedures worden ingekort, wetgeving wordt gestroomlijnd, het aantal benodigde vergunningen wordt teruggedrongen en meer duidelijkheid wordt gecreëerd in bestuurlijke verantwoordelijkheden. ‘Zonder dat dit ten koste gaat van zorgvuldigheid’, benadrukt het kabinet in zijn toelichting op het wetsvoorstel. Om daaraan toe te

voegen: ‘Alle Europese en internationale regelgeving blijft volledig van kracht.’

Categorieën

De wet valt in drie categorieën uiteen. De tijdelijke maatregelen vormen de eerste categorie. Zij zijn er specifiek op gericht om in de periode tot 2014 het besluitvormingsproces te versnellen. Daartoe worden onder andere de beroepsprocedures verkort. Kleine foutjes leiden bovendien niet meer tot stopzetting van de vergunningverlening. De zogeheten relativiteitsvereiste wordt ingevoerd: een belanghebbende kan alleen beroep doen op rechtsregels die betrekking hebben op het eigen belang dat in het geding is. De beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling worden beperkt. En het proces van de milieueffectrapportage wordt gestroomlijnd. De verplichtingen om redelijke alternatieven in beeld te brengen en de commissie voor de milieueffectrapportage te laten adviseren komen — in beginsel — te vervallen.

De tweede categorie wordt gevormd door de bijzondere voorzieningen. Het kabinet wijst bijvoorbeeld zogeheten milieuontwikkelingsgebieden aan, met daarin ‘regelvrije zones’. Op die manier krijgen bestuurders meer mogelijk-

heden om milieuruimte voor gewenste ontwikkelingen vrij te maken, aldus het kabinet. 'Het gaat hierbij om een combinatie van enerzijds maatregelen ter vermindering van de milieudruk en anderzijds nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.'

Categorie drie tot slot betreft algemene wetswijzigingen, die betrekking hebben op 'het gehele ruimtelijke domein'. Daarbij gaat het om een vereenvoudiging van de Natuurbeschermingswet, onder andere door het aantal benodigde vergunningen terug te dringen, en een uniformering en stroomlijning van procedures voor ont-eigening in de Onteigeningswet. Ook valt 'juridisch maatwerk' onder deze derde categorie.

Omslag

Toegegeven: het oogt een beetje als een samengeraapt zootje met een hoge pragmatische inslag, zo reageert Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling. Maar de Crisis- en herstelwet markeert volgens hem wel degelijk een omslag in het denken over regelgeving in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling.

Een mentaliteitsomslag waarvan De Zeeuw ook geneigd is te vermoeden dat het begin dit jaar door zijn praktijkleerstoel gepubliceerde essay Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling daar mede aan ten grondslag heeft gelegen. Want deze publicatie, waar ook het adviesbureau H2Ruimte en het Informeel Platform Milieu en Gebiedsontwikkeling bij betrokken waren, werd in kabinetskringen wel zeer positief ontvangen.

In Doorbreek de impasse pleiten De Zeeuw c.s. voor 'een veel productievere wisselwerking tussen de domeinen van gebiedsontwikkeling en milieu, gericht op een duurzame omgevingskwaliteit'. Uit het stuk: 'Energie die nu verloren gaat in juridisch figuurzagen en procesmatige haarkloverij moet worden gestoken in het creatieve proces, de inhoudelijke dialoog met betrokkenen en de focus op te behalen gebiedskwaliteiten. Daarvoor is het nodig om anders om te gaan met milieu- en ruimtedruk, de mondige bevolking en uiteenlopende belangen, kennisdomeinen en schaalniveaus. Het is zaak om gebiedsontwikkeling weer in het politieke domein te krijgen waarin belangen — ook milieubelangen — worden afgewogen met het oog op te realiseren gebiedskwaliteiten als antwoord op maatschappelijk urgente opgaven.'

Knelpunten

In dat kader moet onder andere de huidige Interimwet stad en milieu evolueren tot een nieuwe Wet gebiedsontwikkeling & milieu. 'Deze aangepaste wet

biedt de mogelijkheid af te wijken van milieunormen, binnen de kaders die Europese regelgeving stellen, en maakt daarmee alle milieunormen afweegbaar binnen trajecten van gebiedsontwikkelingen. De milieunorm wordt zodoende een van de af te wegen belangen en onderdeel van het maatschappelijke en politieke debat.'

Verder zullen juridische knelpunten stapsgewijs moeten worden opgeruimd (een actiepoint dat vrijwel een-op-een in de Crisis- en herstelwet is terechtgekomen) en moet er proactief gereageerd worden op nieuwe regelgeving uit Brussel. De milieutoetsing dient meer globaal vooraf en precies achteraf plaats te vinden, analoog aan de werkwijze die de commissie Elverding heeft voorgesteld bij infrastructurele projecten. 'Het is wenselijk om bij gebiedsontwikkeling op vergelijkbare wijze te werken.' Tot slot is het nodig om in een veel eerder stadium van de ontwikkeling tot een betere samenwerking te komen: 'Breng in een proces van gebiedsontwikkeling durf, professionaliteit, vertrouwen en draagvlak samen.' Niet alleen de diverse bij milieu en gebiedsontwikkeling betrokken partijen, maar met nadruk ook de direct betrokken bewoners. 'Ga anders om met de mondige bevolking van een gebied door hen primair te beschouwen als de gebieds- en ervaringsdeskundigen. Betrek ze vroegtijdig

in het proces van gebiedsontwikkeling als deskundigen; niet informeren over het proces maar participeren in het proces.'

Normale proporties

De essentie van de uitgave is voor De Zeeuw dat het milieurecht weer tot normale proporties wordt teruggebracht. 'In de afgelopen 35 jaar heeft zich in de milieu-regelgeving een stille revolutie voltrokken en dan in de breedste zin van het woord: van natuur tot en met veiligheid. Waar de ruimtelijke ordening in het omgevingsrecht min of meer een constante is gebleven, breidde de milieu-regelgeving zich alleen maar uit tot de onbeheersbare massa die het nu is geworden. Ikzelf, maar ook anderen hebben diverse pogingen gedaan om dat aan de orde te stellen. Maar vrijwel altijd zonder resultaat. Hier en daar werd dan wel wat gedereguleerd, maar het was toch vooral

"Breng in een proces van gebiedsontwikkeling durf, professionaliteit, vertrouwen en draagvlak samen."
Friso de Zeeuw



dweilen met de kraan open. Er was geen animo voor om in te grijpen. En dat is nu anders.'

De Zeeuw heeft daar drie verklaringen voor. 'In de eerste plaats onderkennen steeds meer mensen dat de kraan wel erg ver openstaat. Met name het kraantje van Brussel is aan betekenis toegenomen, terwijl juist de Europese Unie geen of nauwelijks gevoel heeft voor de gebiedsgerichte aanpak zoals wij die in Nederland voorstaan. En dan zetten wij er hier vaak ook nog eens een kop bovenop. Dat leidt er inmiddels toe dat ook mensen die juist zeer van de regelgeving zijn, nu zeggen dat het te ver gaat, en twijfels krijgen over de vraag of en in hoeverre hier nog sprake is van een werkbaar stelsel.'

Een tweede verklaring is de crisis. 'Die heeft een duidelijke impuls veroorzaakt om dit thema serieus te nemen. In het land overheerst toch een beetje een doenerige sfeer, tegenwoordig. Maar met de gestrande vastgoedmarkten valt er even niet zoveel te doen. Echter: daar waar men nog kan acteren en met name ook uit oogpunt van werkgelegenheid en economisch belang projecten wil realiseren, stuiten veel voorname op bezwaren van de "dichtregelarij".'

Raad van State-proof

Dat kwam primair tot uitdrukking in de infrastructuur. 'Daar komen de aanbevelingen van de commissie Elverding ook uit voort. Mobiliteit leeft nu eenmaal breed onder de mensen, dus is het logisch dat op dat beleidsterrein de geesten als eerste rijp waren voor een drastische ingreep. Het nadeel van het vak waar wij ons mee bezighouden, gebiedsontwikkeling, is dat het veel minder leeft bij de mensen. Op zijn best wordt het teruggebracht tot de proporties van een bouwproject. Terwijl het in werkelijkheid natuurlijk om veel meer functies gaat. Maar dat is in ieder geval een reden waarom men hier nu pas serieus werk van wil gaan maken.'

De derde verklaring is het feit dat de complexiteit van het hele systeem inmiddels zo groot is geworden dat het zelfs voor de mensen die er politiek-bestuurlijk over moeten beslissen niet meer te overzien is. 'In de praktijk vertaalt zich dat in de bestuurlijke houding: ik moet ervoor zorgen dat mijn besluit Raad van State-proof is. Wat mede ook verklaarbaar is uit het feit dat het dualisme Nederland teistert. De dagelijkse bestuurder die zijn relatie met zijn algemeen bestuur niet wil verpesten zorgt ervoor dat zijn beleid, besluiten en projecten Raad van State-proof is.'

Het gaat De Zeeuw er niet om machobesluitvorming te introduceren. 'Want dat werkt niet in dit land. Bovendien blijft een goede afweging van de diverse belangen essentieel. Maar we moeten het wel weer tot overzichtelijke proporties terugbrengen. Gebiedsontwikkeling is per definitie ingewikkeld, maar daar waar we eenvoud kunnen

herintroduceren moeten we dat vooral doen. Om het weer werkbaar te krijgen en tegelijkertijd tempo te houden. We moeten stoppen met het nodeloos ingewikkeld maken en bureaucratiseren van het proces, terwijl dat op de

kwaliteit van de ontwikkeling vrijwel geen positieve invloed heeft. Het is daarmee in feite een pleidooi voor politiek-bestuurlijk vrijdenken, zonder het soms als prettig ervaren houvast van de wet- en regelgeving. Je kunt als bestuurder in Nederland redelijk straffeloos bijna niks doen, door je te verschuilen achter regelgeving. Zo gaat het er in de praktijk ook vaak aan toe. En dat is slecht.'

Dor hout

De aanpak zoals die in Doorbreek de impasse wordt voorgesteld neemt slechts een paar jaar in beslag, denkt De Zeeuw. 'Het had eigenlijk nu al gekund in het kader van de Crisis- en herstelwet. Daar

hadden wel wat meer elementen van onze oplossingen in kunnen worden verwerkt. Maar wat ons betreft ligt de prioriteit op dit moment bij de aanpassing van de Interimwet Stad en Milieu. Vergroot de reikwijdte van die wet, zodat er meer onder valt, en maak de procedures eenvoudiger, door deze aan te laten sluiten bij het stelsel van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening.'

De Zeeuw is ervan overtuigd dat het enorm veel zou schelen uit oogpunt van regeldruk en juridisering van het ontwikkelingstraject. 'Tot voor kort formuleerde het kabinet in zijn dereguleringsoperaties als doelstelling dat het aantal regels met 25 procent moest worden gereduceerd. Maar dat zegt me helemaal niets. Als je alleen dor hout kapt, haal je dat percentage wel, maar schieten we er in feite geen bal mee op. Ik ga in dat opzicht mee met de Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk: het gaat om de mentaliteit die erachter zit. Ik denk dus dat we met elkaar de ambitie moeten hebben om de proceskosten en proces-tijd met 25 procent terug te dringen. Ik zoek het dus veel meer in effecten van tijd, geld, menselijke inspanning en chagrijn dan in aantallen regels.'

Minister Cramer van VROM liet eind april in een brief aan de Tweede Kamer weten zeer positief te zijn over de insteek van Doorbreek de impasse. Zij is er naar eigen zeggen door gemotiveerd om 'daar waar nodig en mogelijk te investeren in het versnellen van procedures, het vereenvoudigen van regelgeving, het bevorderen van deskundigheid en het verbeteren van het besluitvormingsproces van projecten in combinatie met het realiseren van kwaliteit, duurzaamheid en het behoud van rechtsbescherming.'

Actieprogramma

Concreet zullen veel van de voorstellen neerslaan in het Actieprogramma 'Vernieuwing instrumentarium milieu en ruimtelijke ontwikkeling'. Dat bevat volgens de minister

GA ANDERS
OM MET DE
MONDIGE
BEVOLKING
VAN EEN
GEBIED

in ieder geval een omzetting van de Interimwet Stad en Milieu in een Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu, 'waarbij wordt gekeken of en hoe meer onderwerpen onder de werking van de wet gebracht kunnen worden.' Daarnaast komen nog deze kabinetsperiode voorstellen voor een integratie van de toetsingskaders binnen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), zal worden gezien op welke wijze het 'voorstadium' van projecten beter kan worden georganiseerd en worden samen met 'betrokkenen bij gebiedsontwikkelingen' acties in gang gezet om de deskundigheid van betrokkenen te vergroten.

Prachtig, vindt De Zeeuw. 'Ons voorstel heeft nu voor een deel zijn weg gevonden. Deels in de Crisis- en herstelwet en deels als bouwsteen voor het Actieprogramma Vernieuwing instrumentarium milieu en ruimtelijke ontwikkeling. Maar het hangt nog steeds erg af van de wijze waarop het bouwen in wetgeving vertaald eruit komt te zien. Want als er weer een miljoen waarborgen worden ingebouwd, gaat het dus niet helpen. Dus ik blijf in dat opzicht een beetje sceptisch.'

Dat is de reden waarom hij, samen met de Gelderse gedeputeerde Co Verdaas en directeur Mirjam de Rijk van Stichting Natuur en Milieu, deel uitmaakt van een extern projectgroepje, dat bij de invulling en uitwerking van het Actieprogramma de ambtenaren van VROM met raad en daad moet bijstaan. 'Zie ons als een buitenboordmotor, een instrument om het project te blijven begeleiden en te enthousiasmeren.'

Verzetshaarden

Dat is ook hard nodig, denkt De Zeeuw. 'In de eerste plaats mag het tempo wel wat omhoog. Maar vergeet bovendien niet dat er in de samenleving, ook binnen het ministerie van VROM, mensen zijn die dit helemaal niet zien zitten.'

Deze 'verzetshaarden' dragen liever bij aan wat in het essay wordt omschreven als de wijzij-tegenstelling, van 'wij, die wat willen' en 'zij, die tegenhouden': 'Er bestaan geleidingen binnen overheid, bedrijfsleven en maatschap-

OOK MINISTER CRAMER ZIT ER ENIGSZINS DUBBEL IN

pelijke organisaties die deze opgave nog taaier maken. Zij hebben namelijk — bewust of onbewust — een groot belang bij de complexiteit van gebiedsontwikkeling: het is hun bestaansrecht. Zij verdienen geld aan complexiteit en daaruit voortvloeiende fouten. Gespecialiseerde juristen, milieud adviseurs en procesbegeleiders ontfanen hun maatschappelijke status aan het doorbreken van impasses. Natuurlijk is de inzet van deze disciplines nuttig en noodzakelijk in gebiedsontwikkeling. Maar het is onwenselijk dat zij in het proces gaan domineren. Het gevolg is dat rondom gebiedsontwikkelingen vaak een machtsstrijd woedt tussen allerlei belangen die geïnstitution-

naliseerd zijn in onder andere milieuorganisaties, politieke partijen, vakbonden, werkgeversorganisaties en andere intermediaire organisaties.' Het is deze machtsstrijd die het doorbreken van de impasse lastig maken, erkent De Zeeuw. 'Ik heb in mijn werkzame leven al menig aanloopje gezien, maar uiteindelijk kwam het er nooit van. Tot nog toe is het de generalisten, de mensen die voor een bredere, sectoroverschrijdende benadering zijn en die zich ook verbonden voelen met ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling, nog nooit gelukt om een vuist te maken tegenover de sectoralen, die slechts een beperkt belang dienen. Dat zie je zelfs terug bij minister Cramer. Ook zij zit er enigszins dubbel in. Enerzijds steunt ze de generalistische benadering in ons essay, anderzijds is ze beducht voor uitholling van de sectorale milieunormen.'

Desondanks blijft De Zeeuw optimistisch. 'Want zelfs de grootste sectoralist zal moeten bekennen dat wij generalisten nog nooit zover zijn gekomen. En dat stemt mij toch hoopvol over de uiteindelijke opbrengst van deze hele exercitie.'

Eric Harms is freelance journalist op het gebied van vastgoed.