

Bron: www.gebiedsontwikkeling.nu, 3 juli 2013

Eindhoven en Zaanstad ontregelen

Verslag Kennisbijeenkomst Ontslakken in de praktijk!

Twee grote gemeenten geven praktisch inhoud aan 'ontslakken'. Eindhoven en Zaanstad zetten het kapmes in de wildgroei van ruimtelijke regels bovenop de nationale wetgeving. Met goede bedoelingen ingevoerd, zijn het gestapeld zoveel regels geworden dat ze verstikkend werken. Ze blijken nodeloos complicerend, kostenverhogend en voor sommige initiatieven zelfs destructief. Haken en ogen aan 'ont-regelen' zijn er ook, vooral wat betreft het waarborgen van rechtsgelijkheid en kwaliteit en het voorkomen van precedentwerking. Toch lijkt de angst hier groter dan praktisch gezien nodig is. Het zal best eens mis gaan, maar ging het in de bestaande praktijk dan altijd goed?

Lessen uit "Eindhoven en Zaanstad ontregelen"

- Het drama van de goede bedoelingen ontvouwt zich wanneer het virtuele bouwwerk aan ambities en intenties op een projectgebied neerdaalt.
- "Dit moet anders, willen we creativiteit en innovatie niet doodslaan. We gaan de stad teruggeven aan de initiatiefnemers!"
- "Als het maar in de regels staat, dan komt het goed! Nou, zo is het niet. Ondanks de regels is veel lelijks gebouwd."
- "Een precedent is niet altijd erg."
- "Wij willen graag een globaal bestemmingsplan, de deelraad zegt: kom maar met je initiatieven, dan maken wij daar aparte bestemmingsplannen voor."

In april jl. publiceerde het actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling (onderdeel Actieagenda Bouw) de rapportage *Ontslakken van Gebiedsontwikkeling. Wenken voor sneller, goedkoper en flexibeler acteren*. Via kennisbijeenkomsten brengt het actieteam de inzichten aan de man. Op 26 juni vond zo'n bijeenkomst plaats voor een gehoor van gemeenteambtenaren, op uitnodiging van de NEPROM in een zaaltje van het Olympisch Stadion in Amsterdam.

Friso de Zeeuw, voorzitter van het actieteam Ontslakken, schetste de achtergrond waarbinnen de oproep tot ontslakken en de veertig concrete wenken tot stand zijn gekomen. Na de laatste crisis begin jaren tachtig is er dertig jaar welvaart geweest waarin vrijwel iedereen het materieel beter kreeg. Dit ging gepaard met aldoor opgeschroefde wensen in de sfeer van kwantiteit, kwaliteit en zekerheid (veiligheid). Die ontwikkeling voltrok zich ook op het vlak van ruimtegebruik. Wensen vonden een politieke vertaling in een stortvloed aan regels om ze af te dwingen: nationaal, Europees, regionaal en niet te vergeten lokaal. De Zeeuw noemde deze regeldrift "het drama van de goede bedoelingen". Het 'drama' ontvouwt zich wanneer het virtuele bouwwerk aan ambities en intenties op een projectgebied neerdaalt. "Dan blijkt het heel veel tijd en geld te gaan kosten.

Soms komt een project er dan niet, terwijl iedereen het wel graag wil." In die gevallen zou wat meer vrije beslisruimte bij bestuurders heel erg welkom zijn. De Zeeuw wees nog op het onderscheid tussen de regels zelf en de toepassing ervan. Bij welke van de twee moet je met ontslakken beginnen? In de praktijk is daar geen prioriteit in aan te brengen; beide aspecten zijn belangrijk.

Een kanttekening bij meer vrije beslisruimte is de mogelijke ontwikkeling naar willekeurig ('Belgisch') bestuur. "Dat zou betekenen dat je dicht tegen het gemeentebestuur moet aanhangen om dingen gedaan te krijgen. Om dat te voorkomen zouden afwegingen in ieder geval transparant moeten zijn."

Met meer vrijheid kunnen marktpartijen en corporaties sneller en goedkoper acteren, maar ze vraagt als tegenprestatie ook om grotere verantwoordelijkheid bij die partijen: "Wil je een globaal bestemmingsplan, geef dan omgekeerd de gemeente comfort. Dat betekent: heb oog voor het publieke belang, met name kwaliteit, en wees transparant over je kosten en baten. En niet meteen het juridische circuit ingaan als niet aan je wensen voldaan wordt."

Eindhoven

Nog voor de crisis noopte tot bezuinigingen, was Eindhoven (219.000 inwoners) al begonnen met het snoeien in de ruimtelijke regels, aldus **Bregje Kerssemakers**, projectleider vermindering lokale ruimtelijke regels gemeente Eindhoven. "Wij waren ontslakkers *avant la lettre*." Toen de bezuinigingsopgave zich aandienende en 400 van 2000 ambtenaren weg moesten, gaf dit niettemin een vliegwieleffect aan het kritisch kijken naar de regels en bijbehorende bureaucratie.

Van begin af aan besloot Kerssemakers zich met haar team "niet te verschuilen achter wat er nationaal en Europees aan regels gedaan moet worden, of wat andere afdelingen en sectoren in de stad zouden moeten doen. Nee, we beginnen bij de bron, waar we direct invloed op hebben: ons eigen ruimtelijk beleid." Dat betekent dat onder meer de milieuregels buiten beschouwing blijven.

De rapportage van het actieteam volgde hetzelfde spoor, aldus voorzitter De Zeeuw in een intermezzo: "Knellende regels van nationaal en Europees niveau benoemen we wel, maar onze veertig wenken spelen voornamelijk op het gemeentelijke niveau. Jij-bakken willen we voorkomen."

Kerssemakers en haar team brachten aan het licht dat Eindhoven op ruimtelijk domein 130 door de raad bekrachtigde nota's, visies en verordeningen uit de kast kon trekken, exclusief bestemmingsplannen. Hieronder bijvoorbeeld ook beleidsregels bluswater, afvalbeleid, taxibeleid, bomenbeleid, waterplan, kantorennota, hondenpoepnota, nota gsm-masten, reclamebeleid, beleid studentenhuisvesting enzovoort. Vaak leiden regels tot absurde situaties. Zo wilde een onderwijsinstituut verhuizen naar een locatie dichterbij de binnenstad. Hiermee zou een locatie met een hoge geluidbelasting en weinig parkeerplaatsen worden verruild voor een locatie met veel minder geluidbelasting en meer parkeerplaatsen. Echter, de beoogde nieuwe huisvesting was een leeg kantoorpand. Op de onderwijsbestemming zou een zware lokale (Eindhovense) geluidsnorm van kracht zijn en ook zware parkeereisen. Maar het geluid was minder dan op de bestaande locatie en op de nieuwe locatie was meer parkeerruimte dan op de oude. Verbetering dus op twee punten, maar toch in strijd met de regels. Het gemeentebestuur heeft hierop ingegrepen: we willen allemaal deze verbetering, dus de verhuizing moet doorgaan.

Bij het schrappen en herschikken van regels is het raadzaam alle betrokken spelers daarin te betrekken, aldus Kerssemakers. “Als je de regels van de dans verandert, dan moet je partner dat ook weten.” Als danspartners zijn te noemen het college, de raad, de ambtelijke organisatie, de corporaties, de projectontwikkelaars en de burgers.

Tijdens een bijeenkomst met de gemeenteraad, werden de leden geconfronteerd met een reeks grote projecten, transformatieprojecten en ‘klein leed’ (dakkapellen e.d.) die volgens de regels geen doorgang konden vinden. “De raad was behoorlijk onder de indruk”, aldus Kerssemakers. “Duidelijk werd dat heel veel regels op elkaar inwerken. We hebben met elkaar gezegd: dit moet anders, willen we creativiteit en innovatie niet doodslaan. We gaan de stad teruggeven aan de initiatiefnemers!”

Bijzonder interessant in de Eindhovense ontslakkingsoperatie ‘Nieuwe Ruimte’ zijn een zevental Proeftuinen “waar we het helemaal anders gaan doen”. Elke regel staat op deze locaties ter discussie. Via dialoog tussen betrokken partijen wordt een plan gemaakt. Eenvoudig is deze aanpak niet, stelde Kerssemakers. “Het is lastig om iedereen mee te krijgen. Initiatiefnemers moeten bewoners overtuigen van hun plan, wat ze niet gewend zijn.” Ook vanuit de ambtelijke organisatie moeten bezwaren worden weggenomen in de trant van ‘we doen het altijd zo!’ en ‘regels zijn nodig omwille van rechtsgelijkheid en voorkomen van precedentwerking’. “Voor alle ambtelijke sectoren, zoals stedenbouw, groen en verkeer, geldt dat iedereen het beste voor de stad wil bereiken op zijn gebied. Alleen moeten we leren in de eerste plaats dienstbaar te zijn aan de burgers. Daar gebruiken we de Proeftuinen voor.”

De dialoog kan ook weer niet grenzeloos zijn. “Op tijd naar boven escaleren”, noemt **Dennis Straat** (wethouder Zaanstad, lid actieteam) dat. “Op een gegeven moment moet je de discussie afkappen, niet iedereen hoeft het eens te zijn. Accepteer maar een keer dat de stedenbouwkundige zegt: ik zou het zo niet doen!”

Zaanstad

Ontslakken is in Zaanstad (150.000 inwoners) aangewakkerd door bezuinigingen. “Het momentum is er nu! Met onze hervormingsagenda willen we een slag maken in het denken over de ontwikkeling van de stad”, aldus Straat. Tijd om de op elkaar gestapelde regels op te schonen! Maar belangrijker nog is een mentaliteitsverandering. “Omdenken heeft tijd nodig om in te dalen. Niet alleen bij de gemeente, ook bij ontwikkelaars en burgers.”

Onder leiding van Straat is het aantal ruimtelijke nota’s, visies en verordeningen teruggebracht van 127 naar 40. En men wil nog verder snoeien. Verder zijn vier prioritaire opgaven vastgesteld, door Straat in een schema gepresenteerd:

Kernkwaliteiten	Terughoudend programmeren
Ruimte geven	Kansen stimuleren

Als algemene beleidsregel geldt dat ruimtelijke initiatieven uit de markt moeten komen. Voorstudies, marktverkenningen, grondposities door/van de gemeente zijn verleden tijd. Straat: “Wij stoppen er minder energie in, want we hebben er het geld en de menskracht niet meer voor.”

“In de categorie Ruimte geven wordt het echt spannend”, lichte Straat zijn prioriteitschema toe. “Dit gaat over loslaten en dat is ingewikkeld.” De bevrogen wethouder bedoelt ook echt loslaten: “We hebben in de stad een kleine woonlocatie die al heel lang braak ligt. Ik wil hiervoor nog maar één regel stellen: Maak een plan in goed overleg met de buurt!”

Zelfs wil Straat de factor ‘voldoende draagvlak’ niet vastleggen. Jan Fokkema, voorzitter NEPROM, stelde de vraag waarom juist draagvlak onder omwonenden op een voetstuk werd gezet. “Dat staat nou juist nergens in de wet!” De wethouder legde uit dat het een pragmatisch criterium is waarbij erop gerekend mag worden dat allerlei stedenbouwkundige randvoorwaarden impliciet in het oordeel van omwonenden vervat zitten. Gespreksleider Gerrit Westerink (burgemeester Schagen) bracht het aspect van rechtszekerheid ter sprake. Straat antwoordde dat het gaat om schrappen van gemeentelijke regels, niet van nationale wetgeving. Jos Feijtel (secretaris actieteam Ontslakken) vroeg of aanbestedingsregels niet in het geding komen en of andere aanbieders niet om gelijke kans zullen vragen. Straat: “Ja, en het precedent is er ook nog. Altijd is er iets waarom het niet kan. De uitdaging is het spoor te kiezen waarom het wel kan.” Het *‘Kan niet, want...’* en het *‘Ja, maar...’* ziet de wethouder als oud denken, dat nog moet leren omdenken. Een toehoorder was nog niet overtuigd en vroeg: “Is het geen bestuurlijke plicht om goede kwaliteit te waarborgen?” Straat zag daarin dezelfde oude denkfout: “Als het maar in de regels staat, dan komt het goed! Nou, zo is het niet. Ondanks de regels is veel lelijks gebouwd.” Zijn gedachte bij dit project met één randvoorwaarde is: “Waarom zou de buurt een kwalitatief slecht plan accepteren, of waarom zou de ontwikkelaar een slecht plan willen bouwen dat niet verkoopt? Deze locatie heeft tien jaar braak gelegen, nu willen we het eens anders proberen.”

Straat vertelde hoe de gemeentelijke Parkeernota een aantal projecten om zeep dreigde te helpen. Bij de herontwikkeling van een monumentaal postkantoor zou het afkopen van de parkeervoorziening op eigen terrein neerkomen op € 300.000. Dit bedrag weigerde de ontwikkelaar neer te tellen. Via de bouwverordening is het bedrag gehalveerd. Een sloop-nieuwbouwproject in een vooroorlogs buurtje kwam op losse schroeven te staan toen de corporatie geacht werd de eis van 60 parkeerplaatsen af te kopen voor € 1 miljoen. Door een noodprocedure in de gemeenteraad is een hardheidsclausule in de parkeernota aangebracht waardoor het college voortaan per geval de afkoopprijs kan verlagen. Voor dit sloop-nieuwbouwproject is het afkoopbedrag herbepaald op € 100.000. Westerink vroeg of diegenen die eerder wel het volle pond betaalden niet aan de bel zullen trekken. Straat vond dat “een overheid wat risico moet nemen. Precedentwerking, planschadeclaims, het kan best eens fout gaan.” Waarschijnlijk is dat het zo’n vaart niet loopt. “En een precedent is niet altijd erg.”

Casus Cruquius

Een ander aspect van ontslakken is de wijze waarop regels worden toegepast: ijzerenheinig, of ontspannen en gericht op het mogelijk maken van dingen. De bestuurlijke wil om ruimte te geven aan initiatieven en organisch ontwikkelen is de basis van de casus die **Heleen Aarts**, directeur Gebiedsontwikkeling bij Amvest, presenteerde. Op het nog industriële schiereiland Cruquius in het Oostelijk Havengebied van Amsterdam heeft Amvest gronden en opstallen aangekocht met de bedoeling daar woningen (middeldure en dure huur) te bouwen.

Aarts afficheerde Cruquius als voorlopig “het laatste cadeautje” van Amsterdam: een binnenstedelijk werkgebied dat nog van kleur kan verschieten. Maar helemaal cadeau krijg je het in de hoofdstad nou ook weer niet. “Amsterdam heeft weinig historie in publiek–private samenwerking, dus dat is een zoektocht.” Daarnaast staat deze locatie niet bovenaan het wensenlijstje van de gemeente om te ontwikkelen. Wel is het een fantastische markt, waarvoor dus veel interesse bestaat.

Het gaat te ver om het ‘cadeautje’ giftig te noemen – afgezien van een chemisch bedrijf dat op het schiereiland nog gevestigd is – maar het is wel een harde noot om te kraken, verhulde Aarts niet. Amvest is er na lang onderhandelen in geslaagd een akkoord te sluiten met een betoncentrale over diens verhuizing naar elders, waarmee geluidshinder grotendeels is opgelost. Daarnaast is een afspraak gemaakt met de gemeente over de voorwaarden voor ontwikkeling en erfpachtuitgifte.



Spelregelkaart

Cruquiusweg, [klik hier voor de volledige kaart \(pdf\)](#)

Omdat de locatie niet bovenaan de wensenlijst van de gemeente staat als te ontwikkelen gebied, is geen sprake van een actieve gemeentelijke grondexploitatie. Het stadsdeel Oost heeft gezocht naar een mogelijkheid om ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarvoor hanteert zij een spelregelkaart met randvoorwaarden. Vervolgens faciliteert het stadsdeel: Komt u maar met initiatieven, dan zullen wij deze toetsen op de spelregelkaart.

“De spelregelkaart heeft geen planologische status. Het geldende bestemmingsplan (dat nu wordt herzien) is conserverend.” Gezien de grote grondpositie van Amvest ligt het voor de hand om een globaal bestemmingsplan te maken voor een wat groter deel van het gebied dan een los initiatief. Dit past niet direct bij gedachten achter de spelregelkaart, waarbij voor elk los initiatief een bestemmingsplan wordt gemaakt. Dit is een zoektocht. Door gebruik te maken van een experiment van Platform31 voor verruiming van bestemmingsplannen lijkt nu de mogelijkheid te bestaan toch een globaal bestemmingsplan te maken.

In een van de opgekochte bedrijfsgebouwen is op tijdelijke basis (5 jaar contract) een restaurant gevestigd, als een incubator voor het gebied. The Harbour Club met groot terras aan het water is in korte tijd populair geworden. Het restaurant genereert een beetje kasstroom; de huuropbrengst dekt echter niet eens de erfpacht. Misschien kan het restaurant permanent worden, dan voor een commerciële huur. Maar verhalen in de krant over geluidsoverlast die het restaurant veroorzaakt voor het tegenovergelegen Borneo-eiland kunnen roet in het eten gooien.

Het oorspronkelijke idee van Amvest om geheel Cruquius te herontwikkelen is al eerder door de economische crisis achterhaald. Maar op de kleinere korrel is het om andere redenen geen gemakkelijke opgave. Aarts: "Dit is noodgedwongen een organische ontwikkeling: we weten niet wat het eindplaatje zal zijn. Voor ons ontwikkelaars is dat moeilijk, we moeten leren leven met onzekerheid. Maar we willen er hoe dan ook samen met de gemeente uitkomen." Aarts loopt er niet voor weg dat Amvest het risico op de grond- en plankosten willens en (deels) wetens heeft genomen. "De vraag is: gaan we het ooit terugverdienen? Maar dat gold vroeger ook, alleen hadden we toen schijnzekerheden."