

Bron: Actie-agenda Bouw, 3 april 2014

# Ontslakken: “open deuren” blijken vaak helemaal niet open

In plaats van: “mag het?” moet het worden: “willen we het?”

*Rond de zomer van 2013 werd in acht gemeenten de pilot “ontslakken” gestart. Rond de jaarwisseling gingen nog eens 17 nieuwe pilots van start. Tijd voor een tussenbalans. Wat zijn de eerste conclusies en lessen die zijn te trekken? Is het gelukt om iets waar te maken van de doelstelling: gebiedsontwikkeling moet sneller, goedkoper en flexibeler? Later dit jaar zullen we proberen uitgebreider stil te staan bij alle leermomenten uit het ontslakken. Nu een eerste oogst.*

prof. mr. Friso de Zeeuw, Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling B.V.;

ir. Wendy de Hoog, projectassistent Actieteam Ontslakken;

Jos Feijtel, secretaris Actieteam Ontslakken.

## **Ontslakken en de weerbarstige praktijk**

Zonder enige twijfel is één van de belangrijkste bevindingen: de weerbarstigheid zit in de praktijk. In theorie weten we prima dat het soepeler en slimmer moet kunnen, maar in de praktijk hebben we steeds de neiging om te vervallen in een stropigere aanpak en oude gewoonten. Ontslakt werken is niet ingewikkeld, maar het vereist permanente alertheid en de wil om te veranderen. De ervaring leert dat gemeenten worstelen met het vinden van een balans tussen het loslaten van het gemeentelijke beleid en regels en het sturen op ontwikkelingen. Wanneer een initiatiefnemer zich bij de gemeente meldt wordt als eerst gevraagd “mag het” in plaats van “willen we het”? Zonde, want gebiedsontwikkeling vereist een andere aanpak. De praktijk laat zien dat we moeten kunnen inspelen op veranderingen en onzekerheden. Een open-mind is dan ook gewenst zonder dat de stip op de horizon verloren gaat.

## **Ontslakken, hoe doe je dat?**

Ontslakken blijkt niet een vaste methodiek te kennen. Ontslakken is een andere manier van denken en handelen; het is meer werken vanuit een andere mind-set. Ondanks dat het ontslakken geen methodiek is, is er nog wel de vraag: hoe begin je met ontslakken in je gemeente? De ervaringen laten een heel gevarieerd beeld zien. Soms is er een mannetjes/vrouwjtjesputter-wethouder die een start wil maken met “andersom werken”. Soms is dat een groepje ambtenaren. Soms is een raadsmotie de eerste aanzet. Aan de hand van de pilots kunnen we concluderen dat een klein kopgroepje altijd (op een uitzondering na) leidt tot een breder gedragen initiatief. De “vreemde ogen” van de ontslak-experts van het actieteam kunnen behulpzaam zijn om een ontslakproject op gang te helpen.

Maar intussen horen we ook van gemeenten dat ze eenzelfde aanpak volgen zonder hulp van buiten af. Standaard adviseert het actieteam de gemeentelijke kopgroep een tweetal zaken ter hand te nemen: a. inventariseer alle beleidsnota's en -regels die er zijn in de gemeente op het fysieke domein. In Zaanstad telde dat op tot 130 nota's; in Eindhoven tot 110. Het zichtbaar maken van die stapel met ambities leidt altijd tot bezinning: leggen we echt al deze regels op aan mensen die bij ons met een ruimtelijk plan komen? Schoonmaakacties zijn goed en helpen ook aan de bewustwording. b. Het tweede advies van het team: laten we één concreet voorbeeldproject nemen en deze ontslakt begeleiden. Dit betekent vaak het initiatief op eigen merites en niet op basis van beleidsregels beoordelen, meer ruimte voor de initiatiefnemer, meer verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld zelf zorgen dat er draagvlak in de buurt is), meer loslaten etc.. Ervaring tot nu toe: in een aantal gemeenten slaat het vonkje van ontslakt werken over naar andere projecten: "kunnen we in ons project ook op die manier aan de gang"?

### **De 8 belangrijkste lessen uit de praktijk**

Heeft ontslakken tot nu toe "wonderen" opgeleverd of slimme trucs? Neen, het meeste van wat we nu uit de pilots horen, wisten we al. Of liever: zouden we hebben kunnen weten. Alleen: als we het al wisten, we deden er te weinig mee. Open deuren dus, die helemaal niet zo open blijken te staan. Of zoals iemand van de pilotkopgroep zei: "bij de spanning tussen loslaten en sturen, wint het laatste toch nog erg vaak. We moeten elkaar steeds opnieuw herinneren aan hoe het anders kan omdat we te vaak nog terugvallen in oude gewoonten". Conclusie: permanente alertheid om te voorkomen dat we in traditionele patronen terugvallen blijft geboden. En daarbij verandering komt alleen tot stand door te doen, te ervaren en regelmatig te reflecteren.

#### **1. Ontslakken sneller, goedkoper en flexibeler**

Om met de doelstelling te beginnen: ja, gebiedsontwikkeling blijkt sneller en flexibeler te kunnen en daarmee waarschijnlijk ook goedkoper. Dat laatste laat zich nog moeilijk meten. Overigens geldt ook voor "sneller en flexibeler" dat de specifieke omstandigheden van de pilots het moeilijk maken om met de meetlat vast te stellen of de ontslak-aanpak tot "sneller en flexibeler" heeft geleid. Het gaat om waarnemingen maar wel gebaseerd op ervaringen die bij participanten zijn getoetst.

#### **Leerervaringen gemeente Leiden**

Onder het motto "regelen wat moet, vrijlaten wat kan" faciliteert de gemeente Leiden marktpartijen bij de herontwikkeling van de kantoren-, bedrijven- en perifere detailhandelslocatie Lammenschansdriehoek. Door de gemeente Leiden wordt ervaren dat het flexibeler maken van hetgeen wat kan en mag marktpartijen aanspreekt en herontwikkelingsinitiatieven simuleert. Er is geleerd dat het loslaten van allerlei kaders en beleidsuitgangspunten niet alleen inhoudelijke aandacht vraagt, maar dat het juist ook binnen de gemeentelijke organisatie een andere manier van werken oproept.

#### **2. Nieuwe initiatieven beoordelen op toegevoegde waarde**

De "normale" gang van zaken wanneer een initiatiefnemer zich bij een gemeente meldt met een idee (bijvoorbeeld om een leegkomend schoolterrein met woningen te bebouwen) is dat er wordt "getoetst".

Past het idee in het bestemmingsplan, een structuurvisie, een beeldkwaliteitsplan, een woonvisie etc. Niet de vraag: heeft dit idee een meerwaarde voor de gemeente en voor de buurt is dan doorslaggevend, maar de vraag of het plan past in het eerder geformuleerde beleid. Bij vrijwel alle pilotgemeenten is bij de pilots ingezet op “andersom werken”: niet het ooit geformuleerde beleid is maatgevend, maar het plan wordt op eigen merites beoordeeld.

#### **Leerervaringen gemeente Schagen**

Bij de gemeente Schagen is geëxperimenteerd met het “andersom werken”. In plaats van het formuleren van een nieuwe beleidsvisie over de mogelijkheden voor recreatieontwikkeling, is gekozen om met de recreatieondernemers die initiatief hebben getoond om tafel te gaan. Op basis van gezond verstand is nagegaan welke initiatieven een waardevolle bijdrage zijn en passen in de economie en de ontwikkeling van de gemeente. Door de gemeente Schagen wordt aangegeven dat het voor de behandelaar heel leuk was om een plan puur op zijn eigen merites te beoordelen in plaats van te toetsten aan bestaand beleid. De ervaring leert dat het wel lastig blijft om het juiste midden te vinden tussen loslaten en sturen, maar ook dat is een leerproces.

### **3. Loslaten van regels**

Bij de traditionele manier van werken wil een gemeente graag op veel punten een vinger in de pap hebben. De vraag is of dat altijd vanzelfsprekend is. Voorbeeld: een initiatiefnemer komt met een plan om in de gemeente een nieuw hotel te realiseren. Reactie van de plantoetsers: kan niet want volgens onze nota horecabeleid is er slechts behoefte aan x kamers en die zijn reeds gerealiseerd. Toch is er een ondernemer die op basis van marktonderzoek wel kansen ziet. Moet (mag) een gemeente dan voor de markt denken? Het ook beter weten? Of is ook dat een kwestie van “loslaten”? Net zoals de gemeente zich soms ook zou moeten veroorloven om tegen een corporatie te zeggen: wij bemoeien ons niet met het aantal en de soorten woningen die in de inbreilocatie moeten komen, maar de eis is dat jullie met een plan komen waar de omwonenden het mee eens zijn. Loslaten, ook dan. Dat voorkomt overigens ingewikkelde procedures volgens de gemeentelijke inspraakverordening.

#### **Leerervaringen gemeente Breda**

In het voormalig industriegebied Havenkwartier experimenteert de gemeente Breda, in afwachting van permanente ontwikkelingen, met het loslaten van regels om zo ruimte te geven aan tijdelijke initiatieven. De ervaring leert dat ontslakken vooral staat voor het durven vertrouwen van de initiatiefnemers en ruimte geven aan hun initiatieven en ideeën. De gemeente Breda heeft ervoor gekozen om alleen op de criteria “veiligheid” en “overeenstemming met je burens” te toetsen en zonder verdere procedures hun initiatieven te ontplooien. Dit betekent dat de initiatieven niet passen binnen het huidige bestemmingsplan. De gemeente geeft aan dat het loslaten gepaard gaat met heel veel samenwerken met alle partijen om je heen. Ervaren wordt dat het ontslakken tot nu toe niet sneller en soms ook niet gemakkelijker gaat, maar wel duurzamer in de relatie en leidt tot meer gezamenlijke energie, draagvlak en nieuwe ideeën.

### **4. Gezond verstand in de lead**

Dertig jaar welvaart heeft geleid tot een stapeling van “goedbedoelde” beleidsregels.

De laatste decennia hebben we veel vastgelegd in beleid om alles goed te regelen en risico's uit te sluiten. Met als gevolg heel veel beleid, regels, nota's en verordeningen die we steeds minder effectief kunnen handhaven. Sterker nog, in sommige gevallen kijken we vaak niet eens of ze gehandhaafd worden. De toetsing vanuit die stapel ambities vertaald in regels en eisen zorgt juist voor vertraging, kostenverhoging en eindeloos gedoe en frustratie. Het belemmert de vrije beslisruimte, de directe communicatie tussen overheid en marktpartijen en de creativiteit van marktpartijen en initiatiefnemers. Die goedbedoelde beleidsregels die in de loop van de jaren geformuleerd zijn voor het fysieke domein, sluiten soms helemaal niet meer aan bij de huidige dynamiek in de gemeente. Maar tegen de toch al schaarse initiatieven "neen" zeggen alleen omdat het niet strookt met het huidige beleid, past niet meer in deze tijd. In plaats van je af te vragen "mag het" moet het worden "willen we het". Het gaat daarbij om plannen ook te beoordelen met gezond verstand in plaats van alleen het initiatief te toetsen aan de regels.

#### **Leerervaringen gemeente Tilburg**

Het accent van de ontslak-aanpak bij de gemeente Tilburg ligt bij het verbeteren en versnellen van de eerste fase van een project. Hoe kunnen initiatiefnemers snel antwoord krijgen op de vraag of een ontwikkeling wenselijk is voor de stad en zo ja, hoe dan voortvarend kan worden samengewerkt. Voor de gemeentelijke organisatie betekent het vooral kijken naar de mindset van medewerkers: schakelen van "toetsen en beheren" naar "faciliteren en mogelijk maken". Oftewel initiatieven ook met gezond verstand benaderen. Tilburg geeft aan dat het belangrijk is om bij het inrichten van de werkprocessen vooral te kijken naar de vraag van een initiatiefnemer en niet naar wat voor jezelf als organisatie het meest eenvoudigst is. Een andere geleerde les is dat het opschonen van plaatselijke regels en beleid zeker zin heeft, al is het alleen maar om de discussie over realisme en realiteit van het plaatselijke beleid en de regels te starten.

#### **5. Investeren in vertrouwen**

Ontslakken is ook leren bouwen op vertrouwen. Het vinden van gemeenschappelijk belang en het vertrouwen tussen publieke en private partijen dienen uitgangspunten te zijn bij gebieds-, project- en vastgoedontwikkelingen. Dit klinkt als een open deur en lijkt heel vanzelfsprekend, maar vaak is dit nog niet het geval blijkt uit de pilots. Vertrouwen begint met open communicatie en transparantie over wat je doet, waarom je het doet en het helder krijgen van elkaars beweegredenen. Gemeenten moeten erop kunnen vertrouwen dat marktpartijen of initiatiefnemers weten hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan kansrijke plekken en potenties in de stad. Het initiatief komt namelijk niet uit de lucht vallen; vaak is hier over nagedacht, is (markt)onderzoek verricht en is de marktpartij of initiatiefnemer bereid te investeren in het initiatief. Kortom, het initiatief vanuit een nieuwe houding benaderen. Met een open mind, lef tonen, minder risicomijdend durven zijn, faciliterend, vertrouwen geven en loslaten waar mogelijk en sturing en regie voeren waar noodzakelijk.

#### **Leerervaringen gemeente Schiedam**

In de binnenstad van Schiedam heeft de eigenaar van een jeneverstokerij besloten zijn productie van jenever te verplaatsen naar een andere locatie. De eigenaar heeft het initiatief genomen om zijn eigendommen en de omliggende bebouwing met een aantal rijksmonumenten te herontwikkeling tot woongebied.

In het verleden verliep de relatie tussen de marktpartij (eigenaar met ontwikkelaar) en de gemeente Schiedam minder soepel. Als leerervaring geeft de gemeente Schiedam aan dat momenteel de partijen open aan tafel zitten met het gezamenlijk doel om het plangebied succesvol te herontwikkelen. Dat dit in de beginfase van een project gebeurt is nieuw voor beide partijen. Het betrekken van het expertteam Ontslakken geeft de marktpartij vertrouwen dat ook de gemeente de juiste intenties heeft deze ontwikkeling zo optimaal mogelijk te laten slagen. Hiermee kent het project een goede (her)start.

## **6. Blijf niet al te lang denken en laat anderen meedenken**

Er is veel gedacht en geschreven over de nieuwe realiteit waarin gebiedsontwikkeling zich bevindt en over het anders denken en handelen. Deze inzichten naar de praktijk vertalen is net zo belangrijk. Het is voor alle betrokkenen een nog ontwikkelend proces waarin rollen, houding, gedrag en procedures moeten worden “uitgevonden”. Het is een zoektocht en leerproces dat met vallen en opstaan gepaard gaat; al doende leert men. Natuurlijk kom je knelpunten tegen, maar belangrijk is dat deze gaandeweg samen worden opgelost en dat het “andersom werken” langzaam vorm begint te krijgen. Ga als gemeenten “naar buiten” en laat andere meedenken over gebiedspotenties en kansen in de stad. Gebruik de kennis en inzichten van anderen om zo te komen tot interessante verbindingen, initiatieven en oplossingen. In een aantal gemeenten functioneert inmiddels een “marktplatform” waar gemeente en ontwikkelaars, makelaars en corporaties elkaar informeren en met elkaar nieuwe ontwikkelingen bespreken.

## **Leerervaringen gemeente Eindhoven**

Nog voor de crisis en bezuinigingen, begon de gemeente Eindhoven met het schrappen en herschikken van hun gemeentelijke regels. Ontslakken avant la lettre. In een zevental proeftuinen stond elke regel ter discussie. Via dialoog tussen de betrokken partijen werd een plan gemaakt. Als geleerde les geeft de gemeente Eindhoven mee dat men niet te lang moet blijven nadenken, maar ga vooral doen. Hoe eerder je daadwerkelijke resultaten laat zien, des te eerder kun je ook laten ervaren dat loslaten minder ingewikkeld is dan het vooraf wellicht lijkt. Werk daarbij met proeftuinen, zodat je ook ruimte creëert voor fouten.

## **7. Waarborgen van de kwaliteit**

Het loslaten van de regels kan in eerste aanleg bij gemeenten een zekere mate van terughoudendheid oproepen wanneer het gaat over ruimtelijke kwaliteit. Het waarborgen van de kwaliteit is een gemeentelijke taak. Maar hoe beoordeel je plannen nog op hun kwaliteit als bij het ontslakken geldt dat het plan leidend is en de regels vooraf worden losgelaten en daarmee dus ook de bijbehorende beeldkwaliteitsplannen, welstand etc.. Ook hier geldt: op basis van gezond verstand. Wat vinden we ervan, levert het toegevoegde waarde op voor de stad en de buurt? Wellicht kun je er een kwaliteitsdeskundige bij halen, maar beoordeel plannen zonder vooraf bepaalde normen en waarden vast te stellen, hooguit kun je aangeven wat zeker niet gewenst is. Daarbij, ook marktpartijen hebben belang bij het waarborgen van kwaliteit en waardebehoud in hun plan, want anders zullen zij geen afnemers vinden voor hun project. De consument weet namelijk heel goed wat hij wil en het is aan de marktpartijen daarop in te spelen.

### **Leerervaringen gemeente Maassluis**

De gemeente Maassluis heeft ervoor gekozen om het nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein als ontslak-pilot aan te wijzen. Het bestemmingsplan, dat twee jaar gelden is vastgesteld, brengt te veel beperkingen met zich mee. De omgang met parkeernormen, het beeldkwaliteitsplan en grondverkoopvoorwaarden vormden knelpunten. Inmiddels heeft de gemeente Maassluis zijn beeldkwaliteitsplan van 100 pagina's teruggebracht naar 1. De gemeente heeft geleerd dat ontslakken deregulering in regels en investeren in processen inhoudt. Als geleerde les geven zij mee dat je alleen het hoogst noodzakelijke vastlegt in regelgeving en dat je in de processen ervoor zorgt dat tijdig de juiste expertise aan tafel zit. Daarmee kun je flexibel met de initiatiefnemer aan tafel tot (kwalitatieve) oplossingen komen.

### **8. Ja maar, de grex**

We denken dat we de toekomst naar ons hand kunnen zetten en programma's kunnen tekenen en berekenen waarin we voor 2, 3, 4 en zelfs soms 10 jaar bepalen hoeveel woningen, van welk type en in welke prijsklasse tot stand komen. Niets is minder waar, we hebben namelijk te maken met veranderingen en onzekerheden. De grondkosten die voorheen in de grex berekend en geïnd konden worden, komen niet meer overeen met de huidige werkelijkheid. Ook hier geldt loslaten, de hoofdprijs zul je vaak niet meer ontvangen, belangrijker is het om de schaarse initiatieven die er zijn te stimuleren om zo de tikkende rente teller te beperken, mits het initiatief meerwaarde voor de stad of buurt oplevert.

### **Tot slot: het vermogen om te veranderen**

De samenleving is volop in verandering en wordt steeds complexer en veeleisender. Dit heeft zo zijn uitwerkingen op gebiedsontwikkeling. Het effectief kunnen sturen op veranderingen en onzekerheden is één van de vaardigheden die nodig is in de huidige praktijk. Ten grondslag aan deze vaardigheid ligt het vermogen om te leren en te veranderen als individu en als organisatie. De pilotgemeenten laten zien dat zij in de praktijk bezig zijn met het zoeken naar nieuwe manieren om samen te werken, andere rolinvullingen, handelingsperspectieven en werk- en denkwijzen. Kortom een zoektocht naar hoe het anders kan. Te constateren valt dat de zoektocht in gemeenten ook bij anderen zoals collega-ambtenaren en collega-bestuurders tot enthousiasme leidt. Die omslag en aanpassing van houding en gedrag is waar we naar op zoek zijn.

### **Leerervaringen gemeente Maassluis, Schiedam, Schagen en Eindhoven**

Aldus gemeente Maassluis: "de pilot werd binnen de gemeente eerst met de nodige scepsis ontvangen, maar de ervaring leert dat het ontslakken nu gezien wordt als een mooi vehikel om zaken op een andere manier te benaderen". De medewerkers bij de gemeente Schiedam hebben ervaren dat het denken over ontslakken en het leren van "collega ontslakgemeenten" vooral steun in de rug geven bij de zoektocht die vakspecialisten nodig hebben in de nieuwe manier van ontwikkelen van locaties. Volgens de gemeente Schagen is het raadzaam om steeds weer op de "ontslak-principes" te wijzen om te voorkomen dat men terugschiet in oude gewoonten. Als slot geeft de gemeente Eindhoven aan dat het belangrijk is om successen samen te vieren. "Laat partijen die baat hebben bij het ontslakken aan het woord en bied ze een podium. Niets is zo sterk als een derde die het verhaal vertelt".