MCD-college

6 april 2016

Strategisch sturen in gebiedsontwikkeling (II)

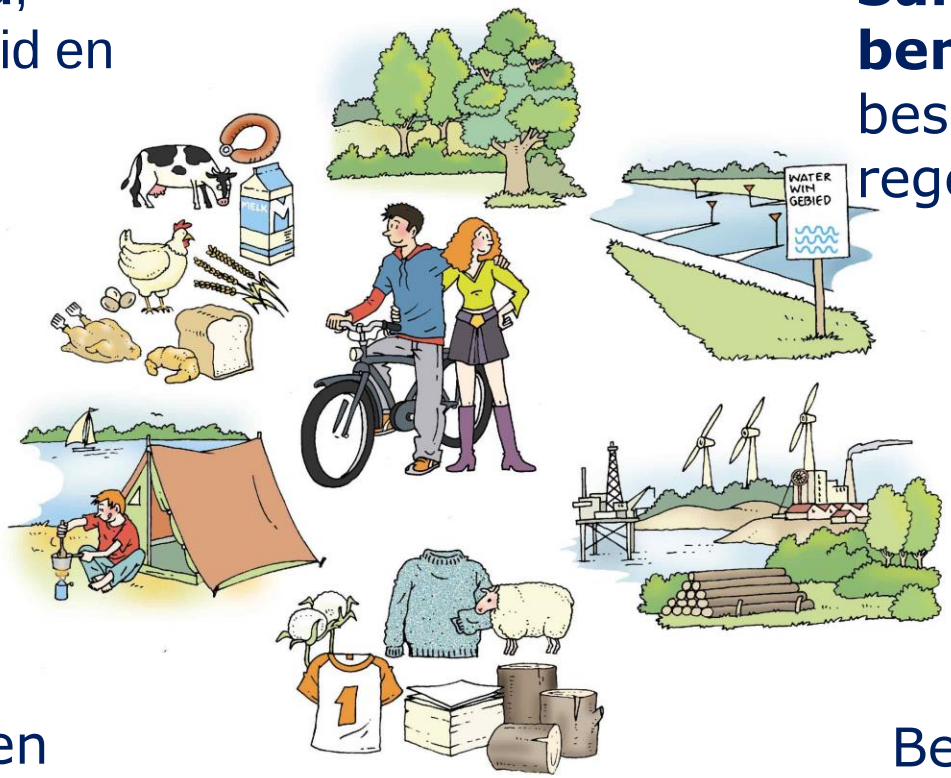
prof. mr. Friso de Zeeuw,
praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft
directeur Nieuwe Markten BPD Ontwikkeling

Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Waarom stelselherziening: verbeterdoelen

Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

Samenhangende benadering beleid, besluitvorming en regelgeving



Versnellen en **verbeteren** besluitvorming

Bestuurlijke **afwegingsruimte**

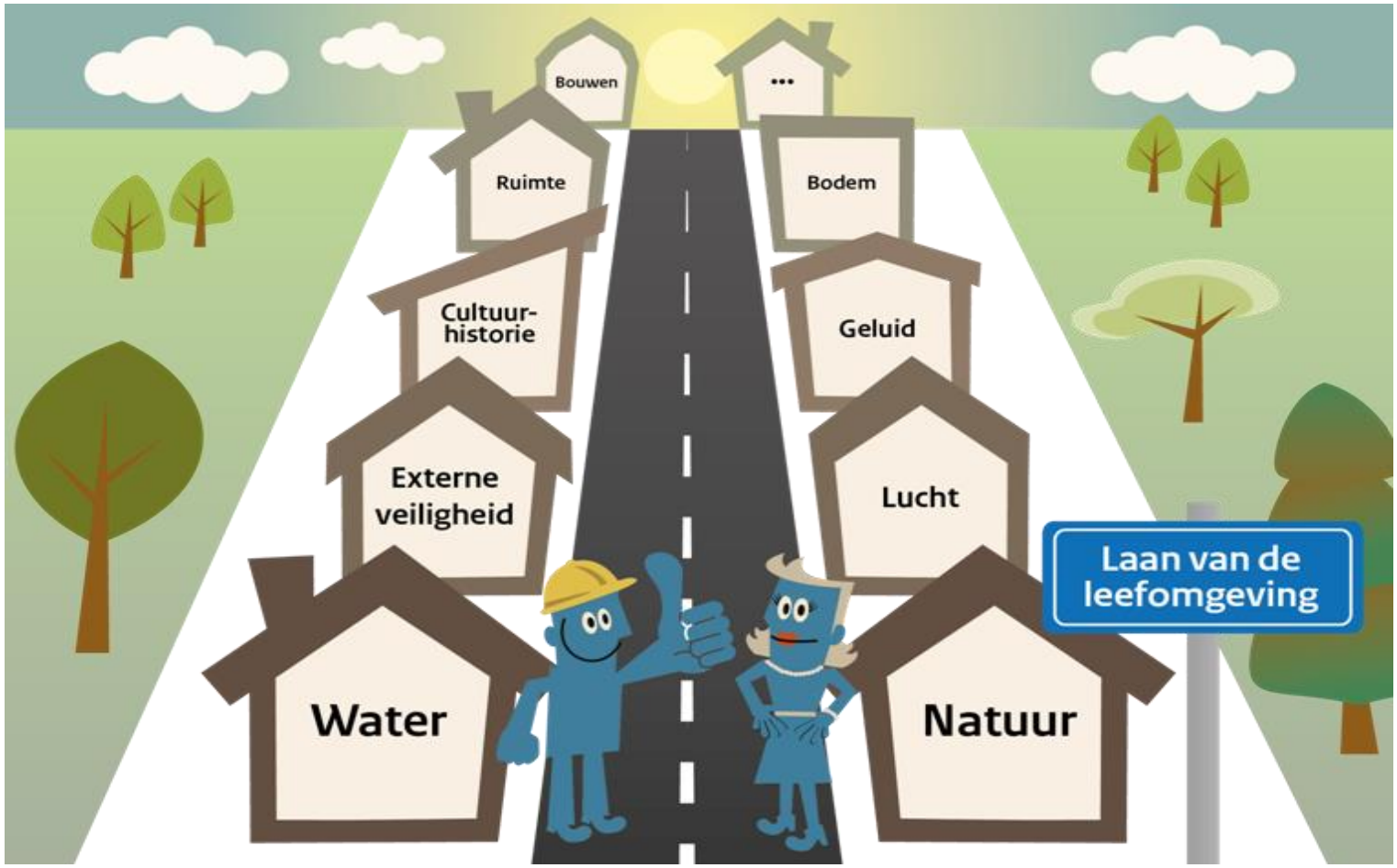
Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid, gebruiksgemak

- 26 wetten: één Omgevingswet
- 60 Amvb’s: 4 Amvb’s
- Omgevingsvisie
- Omgevingsplan
- Projectbesluit
- Digitaal loket en de Laan van de Leefomgeving

Stand van zaken + planning

- 22 maart 2016: Eerste Kamer aanvaardt Omgevingswet
- 1 juli 2016: consultatie en voorhang Amvb's Omgevingswet
- aanvullingswetten:
  - bodem: consultatie per 22 maart 2016
  - geluid: consultatie per 22 maart 2016
  - natuur: consultatie nog niet bekend
  - grondeigendom: consultatie per 1 juli 2016
- invoeringswet: consultatie per 1 november 2016
- nu al Eenvoudig Beter: nominaties, trofee 2015
- digitalisering
- implementatie

Digitalisering: 2018 en eindbeeld 2024



De omgevingsvisie

- samenvoeging van structuurvisie, milieubeleidsplan, natuurbeleidsplan, infrastructuurvisie, waterbeleidsplan e.d.
- - beschrijving hoofdlijnen kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
  - de hoofdlijnen voorgenomen ontwikkeling, gebruik, bescherming
  - de hoofdzaken van het te voeren integrale beleid
- vormvrij, geen planhiërarchie
- gezamenlijke omgevingsvisie mogelijk (Leiden e.o.)
- rekening houden met vier beginselen: art. 3.3
- procedure: afd. 3.4 Awb; participatie; soms m.e.r. (art. 16.34-36)
- alleen zelfbinding: operationalisering via andere middelen

pilots BNSP; rapport met aanbevelingen; voortzetting ondersteuning

Omgevingsplan

- Balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid
  - waarborgen door verbrede reikwijdte: ook milieueisen e.d.
  - materiële en processuele waarborgen
  - (flexibiliteit geen must maar mogelijkheid)

- Bijzonder geschikt voor uitnodigingsplanologie
  - door fasering
  - onderscheid tussen of en hoe

- Vermindering onderzoekslasten
  - door fasering onderzoek op juiste moment
  - alleen onderzoek voor activiteit die daadwerkelijk plaatsvindt
  - (link met planschade en kostenverhaal)

Hoe ver gaat de afwegingsruimte?

Mag ‘t soepeler?		Mag het strikter?
X	geluid	X
X (?)	bodem	X (?)
X	geur	X
	fijnstof	X
	omgevingsveiligheid	X
X	gezondheid	X
	waterveiligheid	X
	energie	X
X	lichthinder	X
	natuur	X

TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Relatie Omgevingsvisie & omgevingsplan

past een initiatief:

- in visie & in plan : ja
- in visie & niet in plan: ja, tenzij
- niet in visie & niet in plan: nee, tenzij

(dit is een suggestie;
hangt vooral van karakter & detailniveau Omgevingsvisie af)

Voorsorteren op integrale aanpak

ruimtelijke ordening, milieu, natuur, bouwen, water, infra, erfgoed….

wat zijn de gevolgen voor:

- het college, de commissies
- de organisatie
- de verhouding tot de omgevingsdiensten
- de werkprocessen

De wet en de bestuursmentaliteit

Omgevingswet

officieël aanbevolen

maar dit kan ook!

beleid & bestuur
houding & gedrag

ja, tenzij

- ruimte geven
- flexibel
- efficiënt

nee, mits

- planmatig
- zorgvuldig
- restrictief

TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Prioritaire opgaven

Kernkwaliteiten	Terughoudend programmeren
Ruimte geven	Kansen stimuleren

ZNSTD

TU Delft Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Door de wetgever beoogde bestuurscultuur

- meer ruimte geven
- efficiënter & sneller
- flexibeler

en daarmee ook leuker werken

(in principe een eenvoudig paradigma….)

Beleidsdichtheid enorm toegenomen

- 30 jaar welvaart produceert stapeling van beleid

  ”drama van de goede bedoelingen”

  ”pech moet weg; naar de risicoloze samenleving”

- vrije beslisruimte en directe communicatie is ingeperkt

- complexiteit is sterk toegenomen

Twee gelijkwaardige elementen van ontslakken

- dimmen met beleid, regels, normen, nota’s

- manier van werken, houding, gedrag en communicatie

schrijf je een brief van 20 blz. aan een initiatiefnemer of ga je in gesprek?

zonder ontslakkingskuur blijft *uitnodigingsplanologie* een holle kreet

Initiatiefnemer door de hoepel

- maak de hoepel voor de initiatiefnemer groter en hou hem lager

- verplaats je in de *leefwereld* van de initiatiefnemer, met erkenning van de waarde van de *systeemwereld*

  (leerstuk van Jürgen Habermas)

- naast alle beleid, normen en nota's staat: de *gezond-verstand-benadering*

Andere benadering van het initiatief

- *niet* in serie schakelen, waarbij alle sectoren *toetsend* hun plasje over het initiatief doen

- *wel* een gezamelijke, snelle *basis-beoordeling*:
  - voegt dit initiatief wat toe aan stad of buurt?
  - schaadt het andere belangen?

Ontslakken in Eindhoven: waardevolle uitgangspunten

gemeente Eindhoven

gemeente Eindhoven april 2003

Uitgangspunten lokaal ruimtelijk beleid

1. Benoem het publieke belang
2. Onderscheid tussen wettelijke eisen en lokale keuzes
3. Onderscheid tussen minimale eisen en ambities
4. Beperken tot *wat* we willen regelen, niet *hoe*
5. Bewuste keuze voor statische of dynamische instrumenten
6. Uniforme definities voor de ruimtelijke omgeving
7. Ruimte voor waardevolle maatschappelijke trends
8. Balans tussen regels en handhaving
9. Oog voor kosten voor organisatie en initiatiefnemers
10. Differentiatie op schaalniveaus
11. Helderheid in rolverdeling
12. Vitale coalities

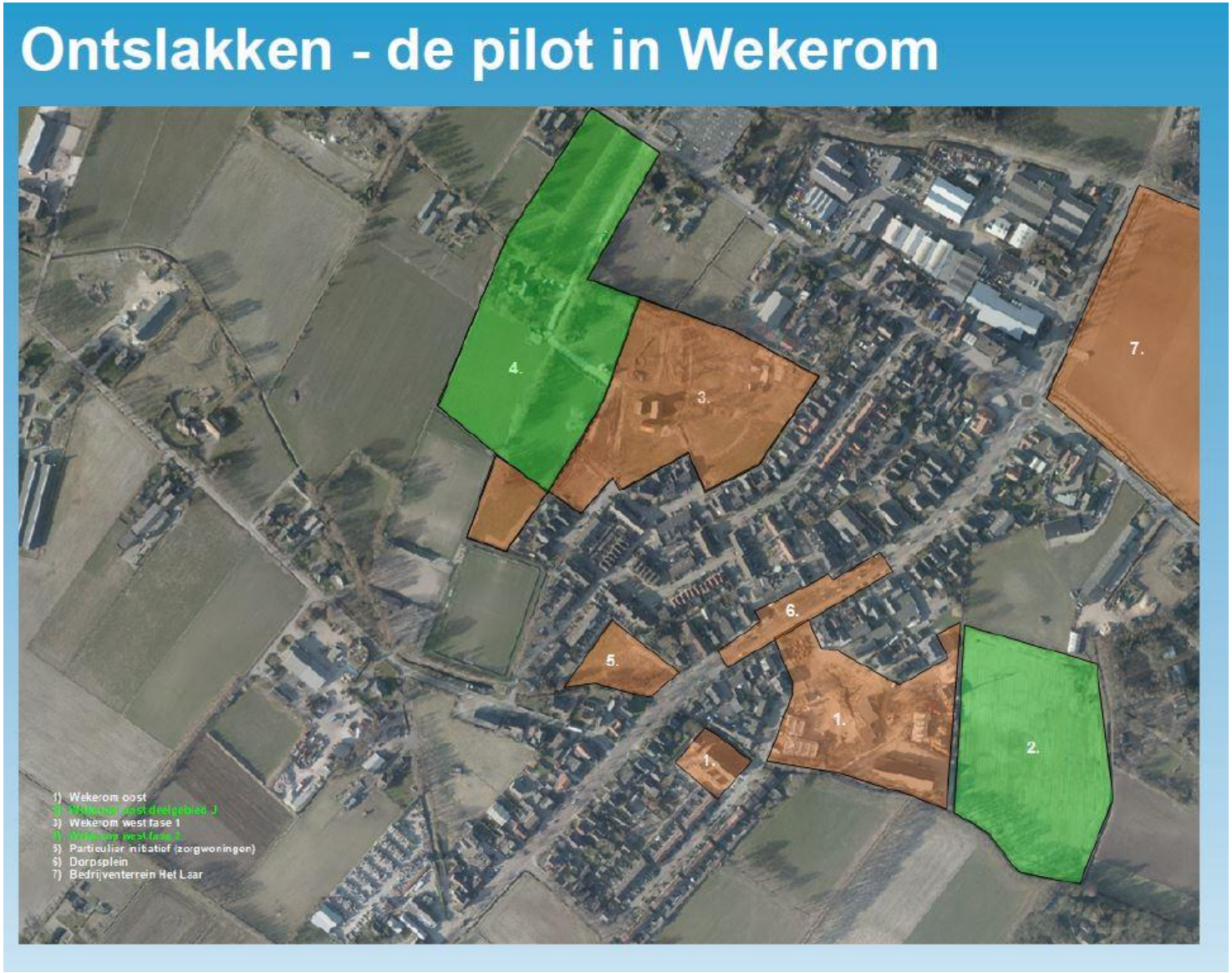
TU Delft Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Minder ruimtelijke nota's en regels

- Van 71 ruimtelijke nota's terug naar 4 nota's
- Van 9 structuurvisies naar 1 omgevingsvisie
- Van 30 bestemmingsplan-gebieden terug naar 15
- Plannen en beleid worden hoogfrequent geactualiseerd

TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling
SKO

Gemeente Ede: uitbreidingsplan Werekom



de-regulering beleidskader & bestemmingsplan

TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Gemeente Amstelveen

Pilot project Zonnestein 64/66

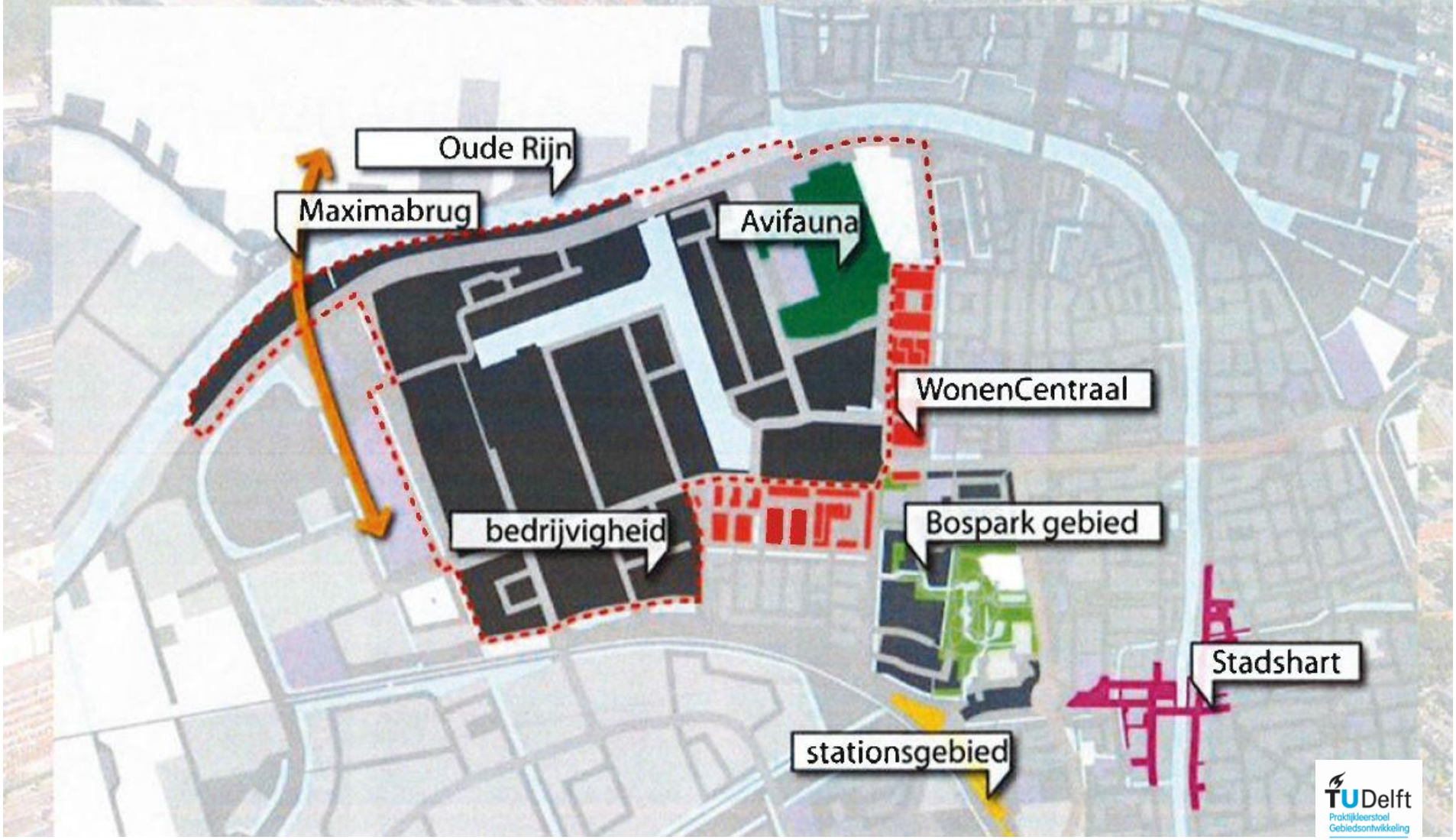
TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Transformatie Rijnhaven - Oost

Gemeente Alphen a/d Rijn

Omgevingsplan
Flexibel bestemmen

100 waardevolle centrale hectaren



TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Hoe pakken we het aan

- Acupunctuur, investeringen markt uitlokken
- Partnerships centraal, accountmanagement
- Bottom up ipv blauwdruk
- Instrumenten op maat 'maken':

  experimenteren met flexibel juridisch-planologisch kader (Chw)

- Rol gemeente (proactief) faciliterend

TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling
SKO

Omgevingsplan, wat we wensen

Wanneer de regels wegvallen blijft wat je wenst over

- Organisch ontwikkelen
- Uitnodigingsplanologie
- Geen ellenlange procedures
- Wegen ipv toetsen, geen beleid stapelen (!)
- Ruimte voor bedrijven en nieuwe ontwikkeling

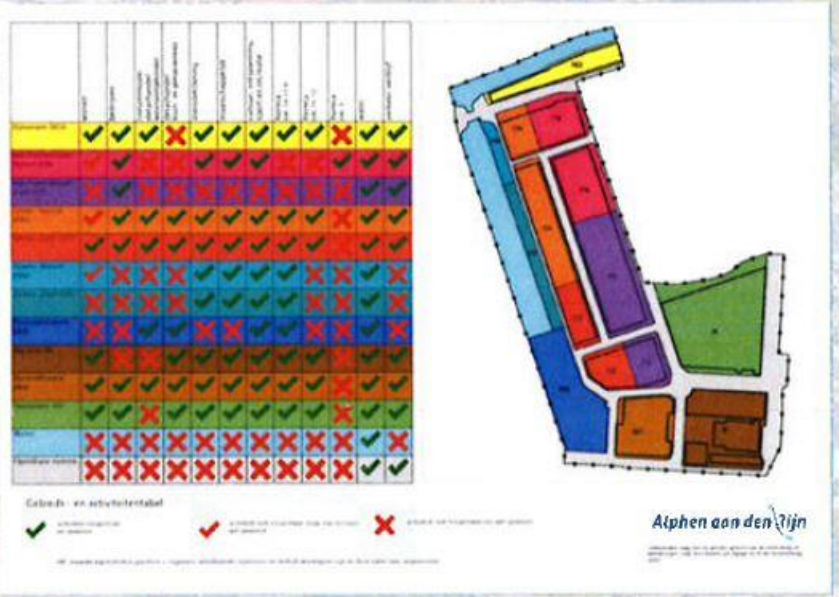
Omgevingsplan, kenmerken

- Planologisch kader in hoofdlijnen
- Open normen
- Details via beleidsregels
- Verbreding: alle aspecten v.d. fysieke leefomgeving
- Economische uitvoerbaarheid
- Looptijd 20 jaar

TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling
SKO

Planologische flexibiliteit

- Hoofdbestemming vastgelegd



- Detaillering bij realisatie obv beleid
- Beleid kan B&W aanpassen naar gelang ontwikkeling in maatschappij en gebied

TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Open normen

- ‘in voldoende mate voorzien in parkeergelegenheid’
- ‘bouwhoogte passen bij de stedelijke omgeving’
- ‘bezonning niet onevenredig aangetast’
- Ipv milieucategorieën werken met emissie en immissieregels

TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling
SKO

Wegen, het anders toetsen

Niet toetsen aan verbodsbepalingen maar wegen of activiteit wenselijk is en modelleren binnen de beleidsregels.

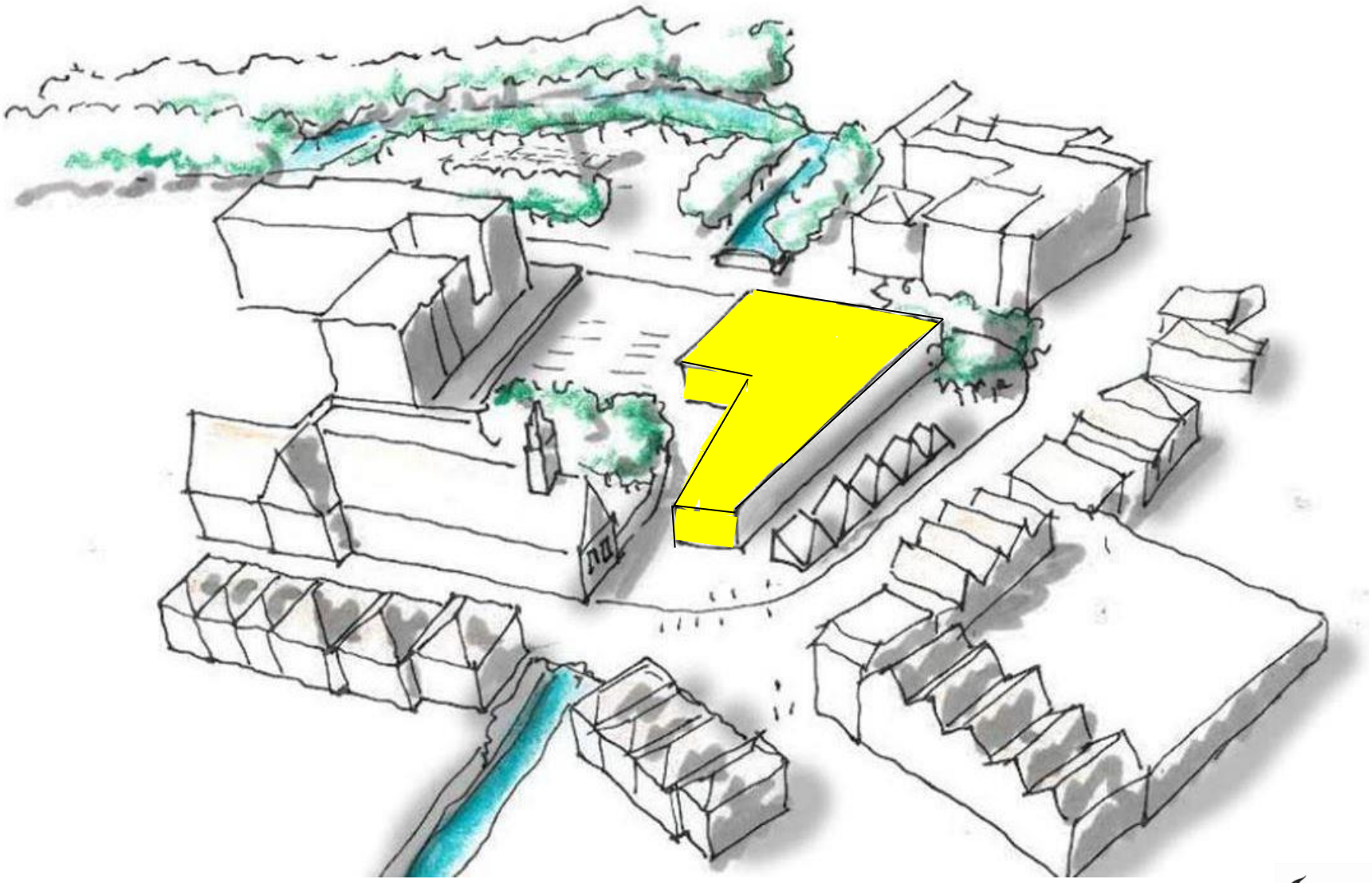
TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling
SKO

Gemeente Wageningen, her-ontwikkeling SNS-locatie

Eigenaar & belangenclubs maken plan

TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling
SKO

Gemeente Wageningen, her-ontwikkeling SNS-locatie



TU Delft
Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Geselecteerde initiatieven

- Uitbreiding camping Tempelhof
- Ontwikkeling Duynpark Zwanenwater

Ontslakken, een nieuwe manier van werken

- Niet vanuit beleidskader bekeken.
- Inrichting terrein niet belangrijk, buitenkant wel.
- Eisen op gebied van (verkeers)veiligheid, ontsluiting en parkeren.
- Globale bestemmingsplannen opgesteld.

Aparte aandacht voor regionale diensten

- regionale, intergemeentelijke diensten:

  - Omgevingsdienst
  - Veiligheidsregio
  - G.G.D.
  - andere samenwerkingsverbanden

- kwaliteitsverhogend, want bundelen expertise

- kunnen echter bestuurlijke afwegingsruimte beperken

- betrek ze tijdig en slik niet alle adviezen voor zoete koek

Dilemma's

- leerstuk Max Weber: zorgvuldige besluitvorming met dossiervorming en controle leidt tot een voorspelbare en rechtmatige overheid.

- gezond-verstand-benadering
  versus
  vermijden van willekeur & cliëntalisme

- maatwerk, flexibiliteit & dynamiek
  versus
  rechtszekerheid & voorspelbaarheid

- als het fout gaat, is de wethouder de klos
  (want afgeweken van het advies van de brandweer)
  tijd voor een andere verantwoordingslogica

Rol gemeenteraad verandert

- gezamenlijke risico-aanvaarding door raad en b&w
  vraagt om transparantie over risico's vooraf

- sturen op globalere doelen
  alles vooraf "smart" maken ontneemt ruimte
  voor participatie en initiatieven

- bevoegdhedenverdeling raad en b&w
  is nu al een item en nog extra in de Omgevingswet

- overweeg bij grote projecten en kwesties:
  aparte, tijdelijke raadscommissie of -werkgroep

Positie en rol gemeenteraad ter discussie

meer zeggenschap:
- meer afwegingsruimte bij visie en plan
- minder verkokerd werken

minder zeggenschap:
- ruimte voor snel maatwerk door b&w
- ruimte voor consensus initiatiefnemer en omwonenden
- regionaal beleid en regionale uitvoering

bezinning op rol & taak noodzakelijk