

Zonder ontslakken is de Omgevingswet zinloos

In Huis van de Stad van de gemeente Gouda vond op 18 mei 2017 een periodieke kennisuitwisselings- bijeenkomst 'Ontslakken' plaats. Dit keer in het perspectief van de nieuwe Omgevingswet. Meer dan 30 gemeentelijke projectleiders en experts wisselden hun ervaring uit over het versnellen van gemeentelijke projecten met de ontslak-methode. En spiegelde dat aan de nieuwe Omgevingswet.

Relatie Ontslakken met Omgevingswet

Merle Pijlman (lid van het Ontslakteam en expert Omgevingswet) schetste de relatie tussen ontslakken en Omgevingswet. Ontslakken is ooit opgezet omdat 'overheden door de wetten hun omgeving niet meer zien'. De nieuwe Omgevingswet heeft als doel zaken logischer te clusteren en regels en wetten op te schonen. Een goede zaak, maar opschonen is maar een deel van het werk. De grootste verandering (80%) zit in de manier van werken (cultuuromslag). Gemeentes en andere overheden moeten procesmatig meer durven loslaten en initiatiefnemers moeten meer aan de 'voorkant' kunnen participeren. En dat dat is precies de kern van de ontslak-aanpak. Omgevingswet en ontslakken zijn dus broertje en zusje. Het traject voor de Ontslak-projecten is in 2012 gestart met ondersteuning van het ministerie van BZK. Vanaf najaar 2016 biedt het programma Aan de slag met de Omgevingswet de mogelijk overheden een Proeftuin Omgevingswet te starten. Het traject van de gemeente Goirle (i.s.m. provincie Noord-Brabant) is de eerste Proeftuin. Merle Pijlman gaf de volgende tips.

- Richt je niet teveel op de (individuele) gemeentelijke beleidsregels, maar formuleer eerst een gezamenlijke ambitie en vertaal die terug naar de gevolgen voor de verschillende beleidsterreinen en bestuurslagen. Doe dus als ambtenaar je pet af. Formuleer eerst het algemeen belang en beredeneer dan welke gevolgen dat heeft voor je eigen discipline.
- De gemeente vormt nu vaak de spin in het web tussen verschillende stakeholders die allemaal met een project te maken hebben. In veel gevallen is het verstandig om met alle belanghebbenden aan tafel de oplossing of plannen te laten formuleren.
- Daarmee samenhangend: als je als gemeente zelf een grote belanghebbende bent kun je jouw rol laten vervullen door een externe partij en eventueel zelf alleen het proces faciliteren, zoals iedereen bij elkaar krijgen.
- Stel als gemeente samen met initiatiefnemers en belanghebbenden aan het begin van een project de kaders vast. Maar geef vervolgens wel ruimte in de regels. Hierdoor krijg je aan de achterkant meer beweegruimte.

Vijf praktijkcases

In vijf pitches (van vier gemeenten en en een provincie) brachten ambtelijke projectleiders de praktijk in beeld.

GOUDasfalt – David Wissel

Feiten: GOUDasfalt is een burgerinitiatief op het terrein van een oude asfaltfabriek dat door de gemeente Gouda is gekocht. De stichting, bestaand uit vrijwilligers, ondernemers en maatschappelijke partners, betaalt huur aan de gemeente en mogen in ruil daarvoor creatieve activiteiten ontplooiën.

Situatie: Gemeente beweegt mee en heeft de stichting een vergunning Tijdelijk afwijken bestemmingsplan verleend om de toetsingskaders te verlagen. De gemeente volgt zoveel mogelijk een integrale benadering, maar omdat er verschillende vergunningen nodig zijn (bijv. horeca) moeten de initiatiefnemers soms toch met een specifieke expert om tafel. Veel kan met bestaande regels, zeker omdat het project een pilotstatus heeft. Maar de gemeente loopt wel aan tegen regels van andere overheden, zoals Rijkswaterstaat en de provincie.

Reflectie: Voor een permanente status moet de financiële business case goed zijn, het moet de gemeente geen geld kosten. Uiteindelijk moet de stichting zelf de grond kopen. Op dit moment is de pilot behoorlijk arbeidsintensief voor de gemeente.

Voorschoten woningbouw – Martin Mulder

Situatie: Een redelijk klein gebied waarin burgerparticipatie centraal staat bij de ontwikkeling van een woningbouwproject. Het idee is dat de projectontwikkelaar met belanghebbenden om tafel gaat om tot een gedragen afspraak te komen. De gemeente staat hierbij aan de zijkant en monitort het proces.

Ervaringen: Ontwikkelaar zit er traditioneel in en denkt dat het spreken van een paar bewoners genoeg is. Om problemen later in het proces te voorkomen, doet de gemeente daarom een stakeholders analyse om te bepalen wie er allemaal moeten deelnemen aan het proces. Belanghebbenden en ontwikkelaar mogen dan samen tot een plan komen. De gemeente wil daar ruimhartig mee omgaan. Wel komt er een soort sparringsronde van architect met interne adviseurs van de gemeente om van gedachten te wisselen. Hierin heeft de gemeente alleen een adviserende rol.

Reflectie: Gemeenteraad heeft nu slechts heel beperkte kaders opgesteld, waaronder kaders voor het realiseren van voldoende draagvlak in de buurt. Dat levert hier en daar spanning op, ook binnen de gemeente. De vraag is of dat later in het proces een probleem wordt.

Leegstaande kantoren in Lelystad – Ronnie Zijp

Situatie: Lelystad kampt met veel leegstaande kantoren in het oude centrum (ca 40.000 m²) en versnipperd eigendom hiervan. Uitdaging is om met al deze partijen tot een breed gedragen plan voor gebiedsontwikkeling te komen.

Ervaringen: De gemeente heeft samen met het expertteam Versnellen vier workshops georganiseerd waarin gezamenlijke uitdagingen zijn geïdentificeerd en ankerpunten zijn geformuleerd. De rol van de gemeente was bewust niet leidend, maar als één van de partijen. In de vierde workshop is een integraal plan op hoofdlijnen vastgesteld waarin het opwaarderen van de openbare ruimte is meegenomen. Dit integrale plan is een basisvariant, de plusvariant wordt als ambitie gezien.

Reflectie: De inzet van een externe voorzitter en het Versnellingssteam werkte goed en doorbrak de patstelling. Het verbeelden van de situatie maakt de gezamenlijke opgave zichtbaar, waardoor partijen over de eigen grenzen gaan kijken. In vier workshops is een integraal basisplan gemaakt voor een complexe situatie waarover je normaal vier maanden doet. Ook de optie van de gemeente tot extra bouwen op een andere locatie als de business case negatief uitpakt, werkt goed als 'ventiel'.

Fokmast-Regte Heide, Goirle & provincie Noord-Brabant – Alfons Bouman en Joep Horevoorts

Situatie: Een complex terrein van 5 bij 1 km met natuurgebieden, historisch monumenten, golfbaan, rivier, veehouderij, gemeentelijke opslag, manege en puinsorteerbedrijf met veel uitdagingen. Bijna al deze partijen zitten direct of indirect aan tafel in een gezamenlijk pilot van gemeente en provincie om tot een integraal en breed gedragen plan te komen. De gemeente neemt hierin het voortouw.

Verwachting: Een integrale aanpak. De gemeente wil de kennis benutten van experts, zoals het expertteam Versnellen, en geleerde lessen uit eerdere experimenten en nieuwe instrumenten toepassen. Dat gemeente en provincie in een gezamenlijk team zitten is één van die nieuwe instrumenten/werkwijzes. Provincie heeft een integraal team geformeerd en B&W heeft een voorlopig WVG gevestigd. Bovendien heeft de proeftuin enorm veel enthousiasme opgewekt. Het proces is in vier weken tijd weer volop in gang gezet. Partijen die door onenigheid al jaren niet meer met elkaar spraken, zitten weer met elkaar om de tafel en hebben vertrouwen in de goede afloop.

Ontslakken in Nijkerk – Erwin Donga

Situatie: Nijkerk is anderhalf jaar geleden gestart met de pilot onslakken voor het project Havenkom. De gebiedsontwikkeling hier was vastgelopen. Het doel van het project is samen Nijkerk aantrekkelijk maken en onderzoeken of er een andere werkwijze kan worden ontwikkeld.

Resultaten: De gemeente heeft een ontwikkelingsvisie gemaakt voor het gebied Havenkom. De gemeente kijkt nu met welke plannen de omgeving (heel veel partijen, inclusief burgers) komt. Spannend, maar leuk. Dit past ook goed in de Dialoog samen aan zet en het ontslakken van het beleid waarin de gemeentelijke organisatie is omgeturnd naar zelfsturende teams die zich vormen rondom een bepaalde behoefte.

Reflectie: Les vanuit ontslakken: maak het niet te moeilijk, ga gewoon beginnen. Partijen staan nu veel minder tegenover elkaar, maar werken meer samen. En het werkt goed om als gemeente vooraf niet te veel kaders mee te geven, maar vooral te sturen op het proces.

Reflecties Friso de Zeeuw en Gerrit Westerink

Prof. mr. Friso de Zeeuw (praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en ambassadeur 'Versnellen') en Gerrit Westerink (oud-burgemeester van Schagen en lid van het Ontslakteam) gaven een reflectie op de presentaties.

- Aan het begin een gemeentelijk beleidskader schetsen is onontbeerlijk. Anders moet je als gemeente later in het proces ingrijpen en alsnog kader bepalen. De vraag is echter wat je onder een kader verstaat. Heel strak of met ruimte voor veel invulling door initiatiefnemers en investeerders?
- Een project voor ondernemers extra 'regelluw' maken zoals bij GOUDasfalt het geval is, kost een gemeente uiteindelijk veel tijd en gedoe. Het geeft bezwaarmakers ingangen om te wijzen op lacunes in (beschermende) regels te wijzen. En niet-professionele initiatiefnemers weten soms niet om de regelvrijheid om te gaan; ze hebben liever vastigheid. De vraag is hoeveel van dit soort 'regelluwe' projecten je als gemeente aankunt dragen, gezien de capaciteit die het opeist.
- Het is verstandig dat de gemeente inschat of de initiatiefnemer (van een ingrijpend plan) het participatieproces zelf goed kan organiseren. Maakt die er een potje van, dan is dat de schade groter dan alleen het gestrande project. Je hoeft in die buurt vijf jaar niet met een plan aan te komen.
- Ideeën over participatie zijn soms van 'romantische' aard, bij voorbeeld bij rijksamtenaren en parlementariërs, meer in algemeen bij mensen die niet in de gemeentelijke praktijk zitten. Fundamentele belangentegenstellingen laten zich overbruggen door het ideale participatieproces. Bovendien kan je te maken krijgen met een zakkenwasser waar geen land mee te bezeilen valt. Dat kan trouwens ook aan de andere kant van de tafel het geval zijn....
- Een gemeente die een stap terug doet en het voorstel doet voor een extern voorzitterschap, zoals bij de gemeente Lelystad, kan goed werken. Ook het 'ventiel' is slim bedacht, maar dat werkt alleen als marktpartijen ook inzicht willen geven in hun eigen business case.
- Wat betreft de cultuuromslag binnen de gemeente: je hebt mensen nodig die wat risico durven lopen. Daarnaast is het van belang dat een ontslak-project breed binnen de gemeente wordt uitgedragen waardoor intern een olievlek ontstaat. Anders blijft het een beperkt geïsoleerd eilandje zonder blijvend effect.
- Wees volstrekt transparent in wat je verwacht, of je nu met ontwikkelaars of burgers communiceert. Anders kom je er nooit samen uit.
- Een eyeopener is de opmerking van Merle Pijlman dat het om 20% regels en 80% werkwijze gaat. Ambtenaren moeten dus een cultuuromslag maken. Een dergelijke verandering kost veel energie, maar dit gaat uiteindelijk in – en vooral buiten – de hele organisatie zijn vruchten afwerpen. Het is een investering in de toekomst.
- Hiermee samenhangend: bij ontslakken en versnellen hebben ambtenaren nu nog vaak de meeste moeite met eigen collega's, omdat ze naar de letter van de regels handelen. Het kost tijd om je als ambtenaar buiten je kaders te bewegen en je hier vrij en veilig bij te voelen. Daar ligt ook een taak van het management. Nu gebeurt dat vaak alleen als er echt een 'gevoel van urgentie is'. In die zin kan een fose vastloper helpen!
- De Omgevingswet biedt het wettelijk kader en ontslakken de bijbehorende werkwijze en mentaliteit. Je zou het zo kunnen zeggen: zonder ontslakken is de Omgevingswet zinloos.