



01

In Dialoog met Friso de Zeeuw

Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft

Friso is parttime praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling, een positie die hij sinds 2006 bekleedt en die hij over enkele maanden af zal ronden met een publicatie over de stand van zaken in de Nederlandse gebiedsontwikkeling. Het hoogleraarschap is door Friso tot vorig jaar gecombineerd met directiewerk bij BPD (Bouwfonds). Als directeur van de grootste projectontwikkelaar van Nederland, in het bijzonder gericht op de ontwikkeling van complete woongebieden, met ontwikkellocaties in Frankrijk en Duitsland, kent Friso de gebiedsontwikkeling vanuit de praktijk en de theorie.

Gebiedsontwikkeling vindt een gedeelte van haar kaders in de wetgeving over milieu en ruimtelijke ordening. De stroperigheid in procedures bij ruimtelijke ontwikkelingen is een belangrijke aanleiding geweest om tot een herziening van de wetgeving te komen. Onder invloed van de crisis, zo schetst Friso, kreeg het initiatief voor vereenvoudiging van de procedures veel draagvlak.

Gebiedsontwikkeling is een goede stimulans voor de economie en de wens om procedures te ontlasten bestond al lange tijd. Projectontwikkelaars kregen in ontwikkelplannen vaak te maken met juridische kaders, die het meest wenselijke plan niet rechtstreeks toelieten. Dan moest de keuze gemaakt worden: gaan we voor een minder wenselijk plan dat binnen de kaders past, of voor het beoogde plan en een procedureel traject. Veelal is gekozen voor het procedurele traject, waarin alle sectorale belangen bij de besluitvorming betrokken moeten worden.

Het afwegen van de sectorale belangen op basis van alle verschillende normstellingen is te ingewikkeld geworden. Friso merkt op dat al onder de Experimentenwet Stad&Milieu is gezocht naar maatwerk op de locatie. Deze wet maakt sinds 2005 mogelijk dat milieunormen worden losgelaten, ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit. Yvonne licht dit toe aan de hand van het voorbeeld van de binnenstad van Deventer: de klassieke bestrating geeft extra geluidsbelasting, die woningbouw in het centrum onmogelijk zou maken. De bestrating geeft het gebied juist het gewenste karakter in beeldkwaliteit: door het op maat aanpassen van de geluidsnorm, werd een optimale kwaliteit gehaald.

Friso herkent hierin de continue dynamiek tussen de gewenste flexibiliteit bij het voorbereiden van ontwikkelingen en de zekerheid voor omwonenden en voor



de investeerder. De Omgevingswet heeft mede tot doel een nieuwe balans te creëren tussen de zekerheid en de flexibiliteit. De huidige regels in de ruimtelijke ordening schrijven een heldere procedure voor. De besluitvorming wordt complex door een diversiteit van sectorale (vooral milieu) regels. In de praktijk zijn we er aan gewend te geraakt om rekening te houden met de sectorale belangen. Er wordt gewerkt aan een 'Raad van State proof'-plan boven het beste plan voor de locatie: het daadwerkelijke belang van een goede ruimtelijke ordening is ondergeschikt aan de rechterlijke toetsing geworden.

Op dit punt biedt de nieuwe wetgeving kansen: er is nu al meer ruimte voor maatwerk en de manier van werken is al meer integraal. Dit komt uit het 'proefdraaien' met de wet naar voren. Hier staat tegenover dat normen lijken te vervagen, waardoor er onduidelijkheid en onzekerheid ontstaat. In de proeftuinen is al belangrijke ervaring opgedaan met het integraal werken. Yvonne schetst dat de proeftuinen een oefening zijn met het nieuwe instrumentarium, binnen de wettelijke mogelijkheden die er nu zijn. Uit de proeftuinen komt voor Friso vooral naar voren dat de juiste mentaliteit van de betrokkenen van groot belang is: als je ontwikkelingsgericht wilt werken, is er binnen de huidige wet- en regelgeving al heel veel mogelijk. De Omgevingswet is niet het middel om dit te bereiken: de doelstellingen van de wet gaan dan ook verder dan een stroomlijning van het instrumentarium in de ruimtelijke ordening. Hierbij is er wel een belangrijk aandachtspunt in de implementatie: lokaal maatwerk en een integrale afweging bieden mogelijkheden voor een goede ruimtelijke ontwikkeling, maar ook ruimte voor willekeur. De onderbouwing van besluiten die op basis van de Omgevingswet worden genomen, zullen op dit punt door de rechter getoetst worden.

De nadruk binnen de pilotprojecten en de beschikbare ervaringen ligt bij de gebied- en locatieontwikkeling. Op het terrein van infrastructuur en mobiliteit is er nog maar beperkt inzichtelijk wat de komst van de Omgevingswet gaat betekenen. De focus wordt hierin steeds breder.

In het werken onder de Omgevingswet is sprake van een verschuiving van de onderzoekslasten in de richting van de initiatiefnemer. Waar het doel vereenvoudiging is, lijkt het nu of er juist meer onderzoeksplichten bij komen, die bovendien in een integrale setting gewogen moeten worden. De vereenvoudiging is er dan wellicht voor de burger, niet voor de ontwikkelaar. Met het verschuiven van de besluitvorming van het ruimtelijke plan naar het concrete initiatief, verschuift ook de invloed op de waardeontwikkeling van gebieden. Deze verschuiving kan positief én negatief uitpakken, maar is zeker van belang.

Niet alleen de onderzoekslasten schuiven richting de initiatiefnemer, ook het organiseren van de participatie verschuift in deze richting. Hiermee is door ontwikkelaars in de praktijk al veel ervaring mee opgedaan. De burger wordt steeds mondiger en bij het voorbereiden van gebiedsontwikkelingen wordt al geruime tijd rekening gehouden met de wensen, eisen en bezwaren van de omgeving. Het organiseren van het proces is te leren: het managen van de verwachtingen is de kunst.

Waar ligt de wezenlijke uitdaging van de implementatie van de Omgevingswet? Yvonne denkt hierbij aan de nieuwe manier van denken en werken: hoe bereid je de specialisten er op voor dat zij niet alleen over hun eigen expertise nadenken, maar ook vanuit andere disciplines meedenken aan oplossingen en mogelijkheden. Friso stelt dat de uitdaging veeleer ligt in het traject van de

digitalisering (digitaal stelsel omgevingswet, DSO). Binnen de Laan van de Leefomgeving is er veel bereikt om tot een gemeenschappelijke basistaal te komen en zijn er protocollen opgesteld voor de verdergaande digitalisering. Op ICT gebied moet er nog veel ontwikkeld worden, om alle informatie op de juiste manier actueel en beschikbaar te houden. Deze expertise is bij partijen als Google te vinden.

“De burger wordt steeds mondiger en bij het voorbereiden van gebiedsontwikkelingen wordt al geruime tijd rekening gehouden met de wensen, eisen en bezwaren van de omgeving.”

De afgelopen 10 jaar is er vanuit de gebiedsontwikkeling al resultaat geboekt in het ontwikkelingsgericht denken en doen. De komst van de Omgevingswet heeft hieraan een bijdrage geleverd, maar vormt niet de grootste verandering binnen het vak van de gebiedsontwikkeling. Daar ligt het accent op nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en marktpartijen en de bezinning op de rol van de gemeente hierbij. Binnen het huidige systeem van planvoorbereiding en gebiedsontwikkeling is er een grote mate van zekerheid en waar men wil ook de flexibiliteit. De Omgevingswet heeft haar doel bereikt als de balans tussen de rechtszekerheid en de flexibiliteit opnieuw wordt gedefinieerd, waarbij de verschuiving naar de flexibiliteit wordt bereikt.