



Ministerie van Economische Zaken

Ontslakken doe je zo!

Samen eenvoudiger ontwikkelen



Ontslakken in Nederland



- | | | | |
|-------------------------|---------------|--------------------|-------------------------|
| 1. Amersfoort | 7. Delft | 13. Katwijk | 19. Schiedam |
| 2. Amstelveen | 8. Dordrecht | 14. Leiden | 20. Tilburg |
| 3. Amsterdam Nieuw-West | 9. Ede | 15. Maassluis | 21. Utrechtse heuvelrug |
| 4. Barneveld | 10. Heemskerk | 16. Nieuwegein | 22. Westland |
| 5. Breda | 11. Hoorn | 17. Oud-Beijerland | 23. Woerden |
| 6. Bunnik | 12. Kampen | 18. Schagen | 24. Zoetermeer |

Voorwoord

Maatwerkaanpak regeldruk bedrijven

De afgelopen jaren heeft het kabinet veel gedaan aan het verminderen van regeldruk voor bedrijven.

Bedrijven geven echter keer op keer aan dat ze weinig merken van de verbeteringen en ervaren in hun dagelijkse bezigheden nog steeds hinder door toedoen van de overheid. Waar gaat het dan mis denk je dan? Het verminderen van de regeldruk geeft veel mensen het beeld van minder overheidsregels, maar het kan ook gaan over het oplossen van onduidelijkheid, efficiëntere uitvoering van procedures, digitalisering van processen en het verbeteren van de dienstverlening. Het kabinet heeft daarom besloten om samen met bedrijven en andere overheden de regeldruk aan te pakken. In de zogenoemde maatwerkaanpak regeldruk bedrijven, wordt er vanuit het oogpunt van de ondernemer gekeken naar gevoelde regeldruk. Vervolgens gaat de overheid in gesprek met de ondernemer en gaat men samen op zoek naar de oplossingen voor de ervaren knelpunten. In totaal is er inmiddels in elf sectoren een maatwerkaanpak gestart. De maatwerkaanpak BOUW is daar één van. Ontslakken vormt een belangrijk onderdeel hiervan. Nu is de hamvraag natuurlijk of deze maatwerkaanpak wel zal leiden tot het gewenste resultaat?

In dit rapport zijn de ervaringen gebundeld van twaalf initiatiefnemers die betrokken zijn bij de diverse ontslakupilots. Het resultaat spreekt voor zich. Door het ontslakken wordt zichtbaar dat het niet zozeer regels zijn die in de weg zitten, maar juist de manier waarop we met regels omgaan. Uiteindelijk komt het erop neer dat het een gezamenlijk proces is, waarbij mensen op alle fronten met elkaar samenwerken, een gezamenlijk doel nastreven en open en in vertrouwen met elkaar communiceren. Het laat zien dat we op de goede weg zijn. Belangrijk is dat we hiermee doorgaan.

Gé Linssen

Plv. directeur Regeldruk & ICT Beleid

Ministerie van Economische Zaken

Samenvatting

De praktijk van gebiedsontwikkeling is de laatste jaren sterk veranderd. Op zich is verandering niks nieuws onder de zon: de enige constante in ons leven is immers verandering: zowel in de samenleving, de technologie, de economie als de politiek. Het verschil van nu met voorgaande jaren is dat de snelheid van veranderingen groter lijkt te zijn. Daarom voelt het als een omslag in ons denken en handelen. Om invulling te geven aan die omslag in de gebiedsontwikkelingspraktijk is de zoektocht naar nieuwe werkwijzen, rollen en instrumenten bijna dagelijks het gespreksonderwerp. Door continu te experimenteren, te leren en te reflecteren wordt stap voor stap duidelijker hoe we anno nu en in de toekomst gebieden kunnen ontwikkelen.

Regeldrukvermindering

Biedt het nieuwe denken en doen kansen voor gebiedsontwikkeling? Ja, door te *ontslakken* kunnen gemeenten en initiatiefnemers de weinige vastgoedprojecten die er zijn tot ontwikkeling brengen zonder dat de regels belemmerend werken. Dit is mogelijk door vooral houdings- en gedragsaspecten aan te passen en ruimdenkender om te gaan met regelgeving. Dit gebeurt door het gemeentelijke beleid te inventariseren, op te schonen en een gebiedsopgave aan de hand van een pilot 'andersom' te benaderen. Voor de gemeente betekent dit dat zij niet automatisch vervalt in haar toetsende rol en het initiatief centraal stelt. Voor de initiatiefnemer biedt dit ruimte om de regie te nemen, om snelheid in het proces aan te brengen en vraaggericht te ontwikkelen.

Resultaten

Belangrijke resultaten van het ontslakken zijn:

- initiatieven worden niet meer onnodig gefrustreerd door beleid en regels waarvan niemand meer weet waarom ze er zijn;
- gemeente en initiatiefnemers onderzoeken samen de haalbaarheid van het plan zonder eerst een lijstje regels af te vinken;
- de gewenste versnelling in het proces ontstaat, omdat gemeente en initiatiefnemers op één lijn zitten waardoor een efficiënt proces ontstaat;
- de regie ligt meer in handen van de initiatiefnemers. Daarmee wordt tijdswinst behaald, is kostenverlaging mogelijk en worden plannen (weer) gerealiseerd;

De ontslappilots laten zien dat er geen groot 'eureka' moment hoeft te zijn, maar dat met 'traditionele' instrumenten toegepast op een nieuwe manier meer bereikt wordt zolang de houding van beide partijen, gemeente en initiatiefnemer, anders is.

“Veel regels en onmogelijkheden zitten in ons hoofd.”

- Burgemeester Hans Martijn Ostendorp (2014)

Ontslakken van gebiedsontwikkeling

Ontslakken brengt een andere werkwijze met zich mee ten opzichte van de 'oude' aanpak die gekenmerkt werd door grootschalige, projectmatige, volgordelijke ontwikkelingen gebaseerd op een gedetailleerd eindbeeld. De veranderingen zijn:

- er wordt ruimte geboden aan initiatiefnemers door kaders, randvoorwaarden, plan van eisen los te laten zodat zij hun eigen invulling kunnen geven;
- er wordt gezamenlijk van start gegaan om wederzijdse belangen, kansen en beperkingen te formuleren en een stip op de horizon te zetten;
- beleid en regels worden opgeschoond om ruimte te bieden aan initiatiefnemers en om mee te kunnen bewegen met toekomstige veranderingen;
- kosten en risico's worden toebedeeld aan de partij die ze het beste kan dragen en beheersen;
- er wordt efficiënt samengewerkt door de juiste kennis en expertise van beide partijen in te zetten om succesvol de eindstreep te behalen;
- door gemeenten wordt een faciliterende rol aangenomen waarbij zij meedenken, informeren, lef tonen en zich kwetsbaar durven op te stellen waarbij initiatiefnemers met de kaarten op tafel met de gemeente communiceren.

- groter gebruiksgemak voor de initiatiefnemers;
- het maakt het voor initiatiefnemers en ambtenaren veel leuker en interessanter: geen lijstjes afvinken, maar meedenken en helpen aan een (voor de stad) beter eindproduct.

Het ontslakken laat zien dat niet zozeer de regels in de weg zitten, maar juist de manier waarop overheden er mee omgaan. Daarnaast blijkt dat het ontslakken en het idee van innovatie helemaal geen 'mysterieus proces van een eenzame genie' is, maar juist een collectief proces van hele gewone mensen die samenwerken, een gezamenlijk doel nastreven en open en transparant met elkaar communiceren, waarbij vertrouwen de boventoon voert.

Inhoudsopgave

1. De wereld verandert en gebiedsontwikkeling verandert mee	6
2. Wat zijn de merkbare veranderingen bij het ontslakken?	9
3. Wat levert het ontslakken op?	16
4. Wat is er nog nodig om te kunnen ontslakken?	19
5. Praktische tips om effectief te ontslakken	22
6. Tussenstand	26
7. Verantwoording	28



1.

De wereld verandert en
gebiedsontwikkeling verandert
mee

Een nieuwe realiteit

De gebiedsontwikkelingspraktijk is veranderd, maar dat zal ze ook zeker blijven doen. De globalisering, de steeds snellere opeenvolging van technologische ontwikkelingen, maar ook veranderingen in de politieke-, (markt) economische- en/of sociaal-maatschappelijke omgeving hebben hun weerslag op ons handelen in gebiedsontwikkeling. Zo heeft de crisis in de afgelopen jaren nadrukkelijk het signaal afgegeven dat het maken van (ruimtelijke) plannen en ontwikkelingen wezenlijk anders moet, de vanzelfsprekende afzetbaarheid van woningen en kantoren is er niet meer. De manier waarop we jarenlang gewend waren om plannen te maken (grootschalig en in het weiland) sluit niet meer aan bij de huidige dynamiek in gebiedsontwikkeling. Het gaat nu om binnenstedelijk, om kleinschalig, om flexibel en om plannen zonder blauwdruk. Daarbij worden overheden, marktpartijen, maar ook bewoners uitgedaagd om de gebaande paden te verlaten, om (nieuwe) kennis en werkwijzen met elkaar te verbinden, en om houdings- en gedragsaspecten te veranderen. Ofwel 'ontwikkelen nieuwe stijl' dat begint met het leren begrijpen en kunnen omgaan met (sociale) complexiteit en toekomstige veranderingen. Door continu te blijven experimenteren, leren en kennis en kunde te delen, wordt stap voor stap duidelijker hoe het ontwikkelen van gebieden anno nu en in de toekomst werkt.

1.1 Op weg naar een flexibele stad

Met de opkomst van de netwerksamenleving, de veranderde verhoudingen tussen overheid en marktpartijen (de terugtrekkende overheid die meer faciliteert) en de onzekerheden in gebiedsontwikkeling worden steden uitgedaagd om mee te bewegen met toekomstige veranderingen. Eigenlijk is de opdracht: creëer een flexibele stad. Een lastige opgave, want hoe doe je dat? Op welke manier kan betekenis gegeven worden aan vrijgekomen ruimte of opkomende initiatieven zonder dat regels direct voor de nodige openthoud zorgen of tot effect hebben dat initiatieven sneuvelen? De jarenlange groei in de bouwsector heeft ervoor gezorgd dat beleidskaders en regels zich hebben opgestapeld. Die regels en richtlijnen werden gemaakt met de beste bedoelingen, maar ze worden vandaag de dag eerder als een belemmering dan als een zegen ervaren. Dat geldt al helemaal voor een ondernemer of bewoner die – het liefst snel – zijn initiatief of bouwproject wil realiseren. Dat we onze toevlucht vaak zoeken in regelgeving om bijvoorbeeld maatschappelijke problemen en risico's uit te sluiten is niet raar, de meeste mensen denken immers in relatief statische termen, zoals regels, randvoorwaarden en concurrentie. Bij het creëren van een flexibele stad zou het juist helpen om die statische termen los te laten en meer te denken in dynamische termen. Dat betekent: aandacht voor de stroom van ideeën binnen netwerken, het creëren van sociale normen en nadenken over de processen die complexiteit genereren om te komen tot innovatie oplossingen (Pentland, 2014). De switch van statisch denken naar dynamisch denken wordt in de gebiedsontwikkeling vaak samengevat onder de term 'een andere benadering'. Het anders benaderen van de gebiedsopgave – zoals bij het ontslakken van

gebiedsontwikkeling (hierna: ontslakken) gebeurt – kan een oplossing bieden voor gemeenten om flexibeler om te gaan met regels en de gewenste faciliterende rol aan te nemen. Voor initiatiefnemers en marktpartijen (hierna: initiatiefnemers) biedt dit ruimte om de regie te nemen, snelheid in het proces aan te brengen en vraaggericht te ontwikkelen.

1.2 Ontslakken van gebiedsontwikkeling

Het doel van ontslakken is om de weinige gebiedsontwikkelingen en bouwprojecten die er zijn te versnellen. Dat gebeurt enerzijds door de gemeentelijke regelgeving op te schonen en anderzijds door werkwijzen en houdings- en gedragsaspecten te veranderen. Het veranderproces komt opgang door daar niet te lang over te praten, maar door samen, gemeente en initiatiefnemers, aan het werk te gaan met een ruimtelijk project en dit project 'andersom' te benaderen. Voor gemeenten betekent dit dat ze de reflex moeten onderdrukken om te bepalen wat wel en niet mag. Niet direct grijpen naar de regels in het bestemmingsplan en niet onmiddellijk een stedenbouwkundig plan of beeldkwaliteitsplan te laten maken, maar in plaats daarvan het initiatief centraal stellen en met gezond verstand beoordelen of het initiatief waardevol is voor de gemeente. Als dat laatste het geval is dan volgt de vraag: hoe gaan we dit passend maken en waar kunnen wij als gemeente de initiatiefnemers bij faciliteren? Waar nodig worden de regels ter discussie gesteld, omzeild of oplossingsgericht geïnterpreteerd.

Kan uw gemeente ook een ontslakkingskuur gebruiken om projecten tot uitvoer te brengen? Zie kader 1 voor meer informatie en aanmelding voor de nieuwe tranche van 20 ontslaggemeenten in 2015.

1.3 Maatwerkaanpak

De Rijksoverheid en gemeenten zijn samen de gevoelde regeldruk aan het verminderen. Met de *Maatwerkaanpak regeldruk bedrijven* roept het Kabinet overheden en bedrijven op om op een vernieuwende manier te werken aan het inventariseren, analyseren en oplossen van knelpunten en belemmeringen in (uitvoering van) wet- en regelgeving in een aantal specifieke sectoren. Eén van de regeldichte sectoren is de bouwsector, waar stapeling van overheids-bemoeienis optreedt, soms zelfs vanuit verschillende bestuurslagen. Wie wil bouwen of ontwikkelen heeft te maken met uiteenlopende eisen vanuit ruimtelijke ordening zoals welstand, parkeerbeleid, geluidhinder, archeologie en milieueisen. Het vernieuwende van de *Maatwerkaanpak* is dat het gezichtspunt van burgers, professionals en bedrijven centraal staat en intensief met hen wordt samen gewerkt. Het programma *Maatwerkaanpak regeldruk bedrijven* is onderdeel van het overheidsbrede programma *Maatwerkaanpak Regeldichte domeinen* en valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken.

1.4 Bundeling van ervaringen

Ontslakken gebeurt tot nu toe vooral vanuit het perspectief van de gemeente. *Maar wat betekent ontslakken voor initiatiefnemers?* Na ruim 1,5 jaar

experimenteren bij 24 gemeenten, is het tijd om de balans op te maken. Het ministerie van Economische Zaken heeft Stadsruim gevraagd om de belangrijkste ervaringen en lessen van de betrokken initiatiefnemers te bundelen. Twaalf initiatiefnemers betrokken bij de pilots in de gemeente Ede, Breda, Hoorn, Leiden, Nieuwegein en Schiedam zijn bevestigd naar hun ervaringen met het ontslakken. Het ministerie wil daarmee vooral andere initiatiefnemers, maar ook gemeenten een handreiking bieden tot *effectief ontslakken in gebiedsontwikkeling*.

1.5 Leeswijzer

Na deze inleiding worden in hoofdstuk 2 de merkbare veranderingen beschreven die de initiatiefnemers hebben ervaren tijdens het ontslaktraject. Hoofdstuk 3 laat zien wat het ontslakken de initiatiefnemers heeft opgeleverd om vervolgens in hoofdstuk 4 aan te geven wat er nog nodig is om de ontslak werkwijze bij overheden en initiatiefnemers in te bedden. Dit alles wordt geïllustreerd met praktijkvoorbeelden die zijn opgehaald bij de betrokken initiatiefnemers. Aan de hand van de geleerde lessen die de initiatiefnemers hebben benoemd, worden in hoofdstuk 5 praktische tips meegegeven. Tot slot volgt in hoofdstuk 6 een korte reflectie op de tussenstand, want de meeste van de 24 pilots zijn nog in volle gang.

Gaat uw gemeente in 2015 ook van start met ontslakken?!

Het Actieteam Ontslakken is ontstaan als één van de 17 acties uit de Actieagenda Bouw. Het Actieteam, onder voorzitterschap van Friso de Zeeuw, Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, heeft in 2013 een brochure uitgebracht onder de titel '[40 wenken voor ontslakken bij gebiedsontwikkeling](#)'. Naast het schrijven van de brochure is bij acht gemeenten in de praktijk geëxperimenteerd met een andere werkwijze. Dit bleek een groot succes en inmiddels zijn 24 gemeenten bezig met het ontslakken van hun regelgeving, werkwijze, houding en gedrag. En daar blijft het niet bij. In 2015 is er ruimte om 20 gemeenten te begeleiden bij het ontslakken via het Expertteam Versnellen onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wat biedt het expertteam?

Een gemeente die zich aanmeldt, gaat samen met het expertteam op zoek naar een geschikt pilotproject dat andersom benaderd kan worden. Het expertteam

komt circa 6 keer met de gemeente bijeen om de pilot steeds een stap verder te helpen. Vaak wordt er ook een ontmoeting georganiseerd met het college van B&W en/of Raad(scommissie) om het gedachtengoed van ontslakken verder te brengen in de gemeentelijke organisatie. Daarnaast zijn er twee hoogleraren (prof. Friso de Zeeuw en prof. Sandra Schruijer, organisatie-wetenschap Universiteit Utrecht) één of enkele malen beschikbaar voor verdieping, reflectie of 'vreemde ogen'. De werkwijze in de pilot kan een 'best practice' zijn voor andere projecten binnen de eigen gemeente of voor andere gemeenten. Naast een ruimtelijk project wordt geadviseerd om ook een beleids-inventarisatie uit te voeren in het ruimtelijke domein. Bij sommige gemeenten loopt het aantal regels op tot meer dan 100. Het inzicht dat er zoveel regels (blijken te) zijn leidt bij de meeste gemeenten tot een opschoningsactie. Dat geeft lucht.

Aanmelden

Kan uw gemeente ook wel wat ontslakken gebruiken. Laat het dan weten! Voor meer informatie en aanmelding ga naar www.houdheteenvoudig.nl.



2.

Wat zijn de merkbare veranderingen bij het ontslakken?

Veranderprocessen

Er wordt veel gesproken en nagedacht over nieuwe initiatieven, werkwijzen, rollen en instrumenten. Gezocht wordt naar manieren om in de werkwijzen aan te sluiten op de veranderingen in de gebiedsontwikkelingspraktijk. Dat gebeurt door te benoemen wat er gebeurt en door te analyseren in hoeverre dat anders is dan wat we tot nu toe kenden, om vervolgens gezamenlijk vernieuwingen tot stand te brengen. Dat klinkt ingewikkeld, maar het werkt vooral door het gewoon te gaan doen. Bij het ontslakken begint die verandering op kleine schaal door 'live' te experimenteren in een ruimtelijk project met nieuwe werkwijzen en aanpassingen in houding en gedrag bij zowel gemeenten als initiatiefnemers. Vanuit de wetenschap is bekend dat juist kleinschalige veranderingen van doorslaggevende betekenis kunnen zijn in een situatie waarin partijen met elkaar een nieuw evenwicht 'instellen' (Boonstra, 2004). Bij gemeenten is dit bijvoorbeeld de verandering om van de kaderstellende rol naar een meer faciliterende rol op te schuiven. Bij initiatiefnemers is dit het besef dat zij het met minder kaders vanuit de gemeente moeten doen dan zij gewend waren en dat van hen meer initiatief wordt verwacht. Uit de casuïstiek van de ontslaggemeenten blijkt dat voor zowel de initiatiefnemers als de gemeenten geldt, dat organiseren, veranderen, vernieuwen en elkaar actief opzoeken een leerproces is dat tijd nodig heeft. Het is een continu veranderproces dat tot stand komt in de combinatie van 1. handelen, 2. daarop reflecteren en 3. leren met elkaar. Deze drie begrippen zijn in vernieuwingsprocessen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Door concrete ervaringen op te doen in de ontslapiloot, door op deze ervaringen te reflecteren en vervolgens anders te handelen, ontstaan er nieuwe concepten en werkwijzen. Wanneer die nieuwe concepten en werkwijzen gaandeweg worden toegepast en verspreid in de organisatie, ontstaat er geleidelijk aan nieuw gedrag.

2.1 Wat zijn de merkbare veranderingen?

Uit de gesprekken met de initiatiefnemers is gebleken dat de ontslakaanpak de nodige veranderingen met zich meebrengt ten opzichte van de 'oude' aanpak die gekenmerkt werd door grootschalige, projectmatige, volgordelijke ontwikkelingen door grote professionele ontwikkelaars gebaseerd op plannen met een gedetailleerd eindbeeld. Onderstaand de veranderingen op een rij.

1.

Markt neemt initiatief

Voorheen was het meestal de gemeente die een ontwikkeling initieerde, maar nu blijkt dat gemeenten steeds vaker op zoek zijn naar een partner waarmee ze samen de stad kunnen ontwikkelen (zie kader A. Uit de praktijk: gemeente zoekt partner). Opvallend is dat binnen de pilots het juist de initiatiefnemers zijn die een ontwikkeling initiëren. De rollen zijn daarmee omgedraaid: de initiatiefnemer komt met een idee en werkt dit samen met de gemeente uit tot een plan dat realiseerbaar is.

“Er is geen vaststaand kader met randvoorwaarden, uitgangspunten en plan van eisen. Nee, initiatiefnemers geven hun eigen invulling.”

- De Bunte Vastgoed BV, pilotproject Ede

A. Uit de praktijk: gemeente zoekt partner

Schiedam, pilot Dirkzwagerterrein

Hoe betrokken een gemeente bij de ontwikkeling van een plangebied kan zijn, wordt wel duidelijk in Schiedam. Toen de huidige eigenaar en gebruiker van bijna 50% van het plangebied het besluit nam om zijn jenever productiefaciliteiten te verplaatsen naar een andere stad, heeft hij het initiatief genomen om zijn eigendom en de omliggende, vaak verouderde bebouwing (waaronder enkele rijksmonumenten) te herontwikkelen tot woongebied. De vraag is hoe je er als gemeente voor zorgt dat deze ontwikkeling onder de huidige marktomstandigheden, met de belemmeringen die het plan in zich heeft toch tot stand komt? Voor de gemeente Schiedam (eigenaar van de overige 50% van het gebied) betekende dit vooral loslaten en mogelijk maken. Dat heeft de gemeente gedaan door in samenwerking met v.d. Tempel Vastgoed en Era Contour een gezamenlijke stip op de horizon te beschrijven, zonder van te voren allerlei programma's van eisen, een stedenbouwkundig plan en beeldkwaliteitsplan vast te stellen. Het uitgangspunt is dat er gaandeweg naar dat gezamenlijke eindbeeld wordt toegewerkt.

Dat is heel anders dan de situatie waarin de gemeente een potentieel plangebied (stedenbouwkundig) uitwerkt en initiatiefnemers een voorgeschreven kader met randvoorwaarden, plan van eisen en bijvoorbeeld een beeldkwaliteitsplan meegeeft. Hoe initiatiefnemers de gemeente benaderen verschilt van het voorleggen van een idee, of een uitgewerkt plan tot de intentie om een (vastgelopen) ontwikkeling anders aan te pakken. Wat opvalt is dat de veranderende rol opvatting bij gemeenten, die van een kaderstellende naar een meer faciliterende rol, direct merkbaar is bij de start van een initiatief. De gemeente stelt zich meewillend en open op en stelt daarbij eerst het initiatief centraal, zonder onmiddellijk de regels af te vinken.

2.

Gezamenlijke start

Wanneer een initiatiefnemer aan de gemeente kenbaar heeft gemaakt dat hij een initiatief wil ontwikkelen en de gemeente ziet dat zitten omdat het initiatief een zinvolle bijdrage levert aan de stad, dan gaan de gemeente en initiatiefnemer een samenwerking aan. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar dat is voor iedereen in het veld nieuw. De initiatiefnemer wordt bijgestaan door een vast contactpersoon binnen de gemeente. Deze projectleider is degene die van begin tot eind bij het project betrokken blijft, die binnen de gemeente de weg weet, die tussen uitvoering en bestuur kan schakelen, die af en toe ook alvast vooruitlopend op alle eindbeslissingen dingen in gang durft te zetten en die de taal van een ondernemer begrijpt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). In de meeste gevallen organiseert deze projectleider samen met de initiatiefnemer een startbijeenkomst waarbij ambtenaren vanuit de verschillende vakdisciplines aanwezig zijn (zie kader B. Uit de praktijk: project start-up). Tijdens deze bijeenkomst krijgen alle betrokkenen de kans om hun belangen en ambities in het gebied aan elkaar kenbaar te maken en daarmee een stip op de horizon te zetten. Daar werken alle betrokkenen naar toe tijdens de realisatie van het initiatief. Op deze manier ontstaat meer begrip tussen gemeente en initiatiefnemer over de wederzijdse belangen en de kansen en beperkingen van de gewenste ontwikkeling.

B. Uit de praktijk: project start-up

Schiedam, pilot Dirkzwagerterrein

Een wezenlijk verschil met de meer traditionele wijze van ontwikkelen, is dat er bij het ontslakken gezamenlijk wordt gestart. Voor het project Dirkzwagerterrein betekende dit dat een bijeenkomst is georganiseerd waarbij de initiatiefnemers kennismaakten met de ambtenaren van verschillende disciplines die tijdens het ontwikkelingsproces een keer aansluiten. Zij hebben samen de gebiedsopgave besproken. Door met elkaar in gesprek te zijn over dromen, belangen en randvoorwaarden ontstond een gezamenlijke stip op de horizon.



Dirkzwagerterrein, Schiedam

C. Uit de praktijk: beleidsinventarisatie leidt tot opschoningsactie

Ede, pilot Wekerom

De optelsom van gemeentelijke beleidsnota's, verordeningen en (bestemmings)plannen maakt dat plannen vaak al sneuvelen op het moment dat ze getoetst worden aan al deze bestaande regels, die elkaar soms ook nog eens in verschillende nota's tegenspreken. Hierdoor zijn plannen vaak onhaalbaar: ze zijn te duur of het ontwikkelingsproces duurt te lang door de procedures. De gemeente Ede vermindert de door ondernemers en burgers gevoelde regeldruk



Wekerom (groene gebieden zijn aangewezen om ontwikkeld te worden)

“Niet meer van loket naar loket gestuurd worden, maar via één vast aanspreekpunt efficiënt geholpen worden door de gemeente.”

- Larz Bouwkunst, pilotproject Hoorn

Deze gezamenlijke start geeft een heel andere sfeer en – dus – een betere start aan de samenwerking dan wanneer een initiatiefnemer alleen van loket naar loket of naar verschillende ambtenaren wordt gestuurd. Dit is voor iedereen prettiger: immers ook ambtenaren worden vroegtijdig betrokken en kunnen meedenken in plaats van alleen maar toetsen. Hierdoor worden knelpunten of risico's eerder gesignaleerd en samen met de initiatiefnemer voorkomen of opgelost. Het organiseren van deze project start-up kan zowel door de initiatiefnemer als de gemeente geïnitieerd en uitgevoerd worden.

“Geen wij/zij maar meer begrip tussen initiatiefnemer en gemeente.”

- v.d. Tempel Vastgoed, pilotproject Schiedam

3.

Beleid opschonen en opschieten

Uit de pilots blijkt dat ontslaggemeenten zich bewust zijn van de grote hoeveelheid regels waaraan een initiatiefnemer moet voldoen om iets voor elkaar te krijgen. Ze realiseren zich dat deze regels vaak een beperking vormen tijdens het ontwikkelingsproces. (zie kader C. Uit de praktijk: beleidsinventarisatie leidt tot opschoningsactie). Om die reden hanteren gemeenten in het ontslaktraject een andere werkwijze: de initiatiefnemer verkent samen met de gemeente de haalbaarheid van het initiatief zonder dat daarbij eerst gekeken wordt naar wet- en regelgeving (zie kader D. Uit de praktijk: haalbaarheidsstudie). Wanneer alle belangen binnen het plangebied in het project bekend zijn, wordt gekeken welke regelgeving belemmerend werkt om vervolgens te bespreken of daar een oplossing voor is. De start van die oplossing begint binnen gemeenten in de meeste gevallen met een beleidsinventarisatie om belemmerende regelgeving op te schonen. Deze opschoning gebeurt vaak tegelijkertijd met de start van het pilotproject. In sommige gemeenten wordt het opschonen van het beleid aangemerkt als intern pilotproject, zoals het

door het aantal beleidsnota's waaraan getoetst moet worden bij ruimtelijke ontwikkelingen terug te brengen van 70 nota's naar 4 nota's op hoofdlijnen. Ook andere ontslaggemeenten zijn hun regels aan het terugdringen.

D. Uit de praktijk: haalbaarheidsstudie

Nieuwegein, pilot Blokhoeve - Blok West

De pilot Blokhoeve - Blok West in de gemeente Nieuwegein is een (her-)ontwikkelingsopgave, om een nieuwe woonwijk tot stand te brengen. De opgave bestaat uit het combineren van bestaande functies met hun milieuruimte, en het ontwikkelen van geluidsgevoelige functies die een woonwijk met zich meebrengt.

Het initiatief van Mountain Network is door de grondeigenaren, Jutphaas Wonen en de gemeente Nieuwegein, omarmd met als doel de ontwikkeling vlot te trekken. Het initiatief omvat de ontwikkeling van een multifunctioneel klimcentrum dat niet alleen ruimte biedt aan klimactiviteiten, maar ook dienst doet als geluidsbuffer tussen de bestaande functies en de woonwijk. Het is in het belang van de gebiedsontwikkeling én van Mountain Network om het gebouw een zo groot mogelijk volume te geven, zodat het enerzijds meer geluid tegenhoudt en anderzijds ruimte biedt aan meer dan alleen klimactiviteiten. Daarbij wordt gedacht aan kantoorfuncties, een avonturenparcours in het naastgelegen park, naschoolse opvang en studentenhuysvesting. Mountain Network denkt daarbij ook aan het bieden van kansen aan jongeren met leer/werkplaatsen, het activeren van langdurig werklozen en het gericht werken aan gezondheid en vitaliteit van mensen die dat nodig hebben.

Hoewel de belangen van de partijen uiteenlopen, proberen partijen samen te kijken wat hiervan gerealiseerd kan worden door het initiatief te beoordelen op de toegevoegde waarde voor de ontwikkeling in plaats van enkel en alleen te kijken of het plan past binnen de regels. Onderzocht wordt hoe de partijen kunnen samenwerken om dit initiatief te realiseren. Dit is niet altijd eenvoudig, gezien de verschillende belangen in het gebied, maar in ieder geval staan (beleids)regels de gesprekken niet in de weg. Het vertrouwen is er dat partijen een creatieve weg vinden om de uitdaging op te lossen.

geval is bij de gemeente Tilburg. De gemeente Tilburg heeft het eigen systeem van vergunningverlening onder de loep genomen om dit zo soepel en efficiënt mogelijk in te richten voor de initiatiefnemer, zodat een gewenst initiatief sneller van start kan gaan (zie kader E. Uit de praktijk: vergunningverlening).

“Van 70 naar 4 beleidsnota’s op hoofdlijnen.”

- Gemeente Ede, pilotproject Ede

4.

Samen risico’s verdelen en dragen

Overheden zijn snel geneigd om maatschappelijke problemen en risico’s uit de weg te gaan door nieuw beleid te maken en daarin alle zichtbare risico’s toe te wijzen. Friso de Zeeuw noemt dit het ‘risico-regel-reflex’. Als voorbeeld dient het ‘balkonbeleid’ dat na het neerstorten van een aantal balkons in verschillende gemeenten is ingevoerd. Of het feit dat er na een gestrande potvis nu een ‘potvisprotocol’ bestaat in Nederland voor de handelwijze bij gestrande levende walvisachtigen. Wanneer een gemeente te werk gaat volgens de principes van ontslakken en bereid is ruimte te bieden binnen haar beleid en regels, doen zich andere risico’s voor. Immers, hoe meer regels en daarmee zekerheden worden losgelaten, hoe meer risico’s gedragen moeten worden door de initiatiefnemer of de gemeente zelf.

“Niet individueel indekken maar gezamenlijk zoeken naar een passende risicoverdeling.”

- VORM Ontwikkeling, pilotproject Leiden

Uit de gesprekken met initiatiefnemers komt naar voren dat zij kosten en risico’s waar mogelijk minimaliseren en behapbaar maken door op een geleidelijke, sterk gefaseerde manier te werk te gaan, om zo stap voor stap verder te komen in het project. Bepaalde risico’s zijn echter niet door fasering uit te sluiten, bijvoorbeeld het doen van voorinvesteringen om het project te ontwikkelen. De praktijk laat zien dat het bespreken van de risico’s tot verschillende oplossingen leidt om ze te voorkomen of in te perken. Dat kan variëren van een duidelijke toewijzing aan één partij die het risico kan dragen tot gelijkwaardige

E. Uit de praktijk: vergunningverlening

Breda, pilot Havenkwartier & Woerden en Hoorn, burenakkoord

De kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht, zowel vanuit ondernemers en burgers als vanuit overheden. Ondernemers en burgers worden kritischer, maar ook gemeenten zelf als het gaat om het beoordelen van de regeldruk. Het devies is regels terugdringen en professionele dienstverlening stimuleren. Vergunningverlening raakt burgers en ondernemers heel direct en dat kan in veel gevallen efficiënter.



Belcrum Beach, Breda

Bij de pilot Havenkwartier in Breda experimenteert de gemeente Breda in het aangewezen plangebied met het loslaten van alle regels. De stelregel is dat de veiligheid is gewaarborgd én dat er overeenstemming is met de omwonenden over het initiatief. Het gaat hierbij om tijdelijke initiatieven in een industriegebied dat tot 2023 nog niet ontwikkeld wordt voor woningbouw. Publiekrechtelijk zijn de kaders waar mogelijk losgelaten, ook het vigerende bestemmingsplan. De gemeente geeft geen vergunningen af voor de initiatieven, maar initiatiefnemers krijgen expliciet ‘ruimte’ van de gemeente Breda voor de voorgenomen activiteit. De gemeente kiest voor een privaatrechtelijke waarborg met een ‘light’ bruikleenovereenkomst. In deze overeenkomst zijn de basisvoorwaarden (op hoofdlijnen) benoemd, zoals de doelstelling van het project, de verantwoordelijkheden van betrokken partijen, randvoorwaarden, opzeggedenen en opzegtermijnen en eventuele vergoedingen.

Een ander praktijkvoorbeeld is de zogenaamde burenaverklaring die in de gemeenten Woerden en Hoorn wordt gebruikt om het proces van vergunningverlening efficiënter te laten verlopen.

verdelingen van kosten en risico's tussen de gemeente en initiatiefnemer (zie kader F. Uit de praktijk: kosten en risico's verdelen).

5.

Samen sterk

Als de belangen binnen een plangebied duidelijk zijn voor zowel de gemeente als voor initiatiefnemers, als de gedeelde ambities duidelijk zijn en als er gezamenlijk naar een einddoel wordt toegewerkt: is er in veel gevallen sprake van samenwerking die verder gaat en efficiënter is dan hoe dat in de 'oude' situatie was. De basis is sterker. Het is – zo ontdekt men in de pilots – ook de enige manier om projecten ook in financieel lastige tijden voor elkaar te krijgen (zie kader G. Uit de praktijk: gezamenlijk kan het wel). In de praktijk hebben zowel gemeenten als initiatiefnemers laten zien dat ze met de ontslakte manier van werken in staat zijn om vergaande samenwerkingen aan te gaan en succesvol de eindstreep te behalen.

“Gemeente vormt geen belemmering tijdens de projectontwikkeling maar helpt de initiatiefnemer door dit proces.”

– Mosaiek Architecten, pilotproject Hoorn

Gemeenten en initiatiefnemers helpen elkaar bij het opstellen van stukken die nodig zijn om het gebied tot ontwikkeling te brengen. In het traject wordt bekeken wie van de partijen aan tafel welk plandeel het beste kan oppakken om de beste kwaliteit voor het plan te krijgen. Niet alleen de samenwerking tussen gemeente en initiatiefnemer gaat verder dan we gewend zijn, ook tussen de verschillende initiatiefnemers en ontwikkelende partijen in een gebied vinden vergaande samenwerkingen plaats om de haalbaarheid van een project te vergroten. Zo werken in de pilot Wekerom drie ontwikkelaars, te weten De Bunte Vastgoed BV, Kelderman en Koopmans TBI, samen. Ze hebben gezamenlijk bepaald wie, wat, waar en wanneer gaat bouwen om marktverzadiging te voorkomen. De gemeente Ede faciliteert het proces door het bestemmingsplan aan te passen, onder de voorwaarde dat er bij de omwonenden en de dorpsraad voldoende draagvlak is voor het plan dat de ontwikkelaar voorstelt. Door deze samenwerking, het vaker samenwerken aan eenzelfde doel, bouwen partijen een vertrouwensband met elkaar op en

Met deze verklaring geven omwonenden aan dat zij geen bezwaar hebben tegen de aangevraagde (omgevings)vergunning van bijvoorbeeld hun buurman of -vrouw. Hierdoor kan de vergunningverlening snel en efficiënt verlopen, omdat er op voorhand al geen bezwaren zijn.

F. Uit de praktijk: kosten en risico's verdelen

Hoorn, pilot Paviljoen Westerdijk, Schiedam, pilot Dirkzwagerterrein, Breda, pilot Havenkwartier & Leiden, pilot Lammenschans

Het loslaten van bepaalde regels of de verschuiving van bepaalde verantwoordelijkheden van de overheid naar de initiatiefnemer, betekent dat er heldere afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling van kosten en risico's in een project en ook over wie verantwoordelijk is voor de beheersing daarvan. Er zijn verschillende oplossingen denkbaar afhankelijk van de gebiedsopgave, de complexiteit en de gevoelde (politieke) urgentie.

Bij de pilot Paviljoen Westerdijk in de gemeente Hoorn nemen de initiatiefnemers (Het Huis Verloren, Mosaiek Architecten en Larz Bouwkunst) bewuste, geleidelijke stappen om voorinvesteringen zoveel mogelijk te beperken, omdat de haalbaarheid van hun plan nog verder onderzocht moet worden. De initiatiefnemers zoeken samen met de gemeente Hoorn uit of een permanent paviljoen met horecagelegenheid rondom de Westerdijk tot de mogelijkheden behoort. Uitdaging hierbij is om zowel de gemeente Hoorn, als het Hoogheemraadschap en Rijkswaterstaat op één lijn te krijgen over het bouwen op, in of naast de dijk. Onnodige kosten en risico's voor de initiatiefnemers voor bijvoorbeeld onderzoeken en vergunningen worden zoveel mogelijk beperkt door intensief samen te werken met de gemeente Hoorn.

Bij de pilot Dirkzwagerterrein in Schiedam verdelen de initiatiefnemer, de marktpartijen en de gemeente Schiedam de kosten die nodig zijn voor het uitvoeren van de haalbaarheidsstudie gelijkwaardig. Het gaat dan onder andere om kosten voor het laten opstellen van een grondexploitatie en het laten verrichten van onderzoeken, zoals bodemonderzoek.

daarmee ontstaat de ideale omgeving om vernieuwing in gebiedsontwikkeling te realiseren.

6.

Houding en rolopvatting

De houding van partijen in trajecten van ruimtelijk plannen en ontwikkelen is niet alleen bepalend voor de sfeer, maar ook voor het eindresultaat. Als gemeente kun je er voor kiezen om een sterk kaderstellende en toetsende rol op je te nemen en initiatieven te beoordelen door het afvinken van regels. Alleen levert dat in de meeste gevallen een relatie op die is gebaseerd op regels en wantrouwen. Als een gemeente echter op zoek is naar partners om een gebied te ontwikkelen, en zoekt naar een samenwerking die voor beide partijen voordelen heeft. Dan draait het om vertrouwen en spreken partijen niet langer over elkaar als “de gemeente” die met enig wantrouwen de plannen van “de markt” beoordeelt. Met een ontslakte aanpak blijkt de initiatiefnemer op een hele persoonlijke manier samen te werken met een projectleider binnen de gemeente. Deze verandering van houding is bij beide partijen zichtbaar op verschillende momenten in de planontwikkelingsfase.

“Gemeente en initiatiefnemer zitten niet meer tegenover maar naast elkaar aan tafel.”

- Het Huis Verloren, pilotproject Hoorn

Bij de pilot Havenkwartier in Breda heeft de gemeente Breda ervoor gekozen om de gronden in het plangebied in bruikleen te geven aan de initiatiefnemers, voor maximaal 10 jaar. Daardoor is het mogelijk om verschillende tijdelijke initiatieven in het gebied te realiseren. De andere risico's en kosten, zoals de realisatie van het project, zijn voor rekening van de initiatiefnemers.

Bij de pilot Lammenschans in Leiden waar een oud kantorenpark wordt herontwikkeld tot een schoollocatie met studentenwoningen, gaf de gemeente Leiden garantie voor de dekking van de te maken kosten voor het doorlopen van de RO-procedures. De kosten en risico's voor de realisatie van de studentenwoningen zijn voor de ontwikkelaar.

G. Uit de praktijk: gezamenlijk kan het wel

Leiden, pilot Lammenschans

In het hart van het gebied Lammenschans wordt vanaf 10 juli 2013 studentencampus (Y)ours Leiden gebouwd. Hier worden 1900 studentenwoningen en 205 starterswoningen gerealiseerd in nauwe samenwerking met de betrokken marktpartijen. Tijdens de ontwikkeling van het plangebied is gezocht naar een nieuw evenwicht tussen ‘vrijlaten wat kan’ en ‘vastleggen wat moet’. Hierbij beschreef de gemeente Leiden alleen randvoorwaarden en moesten initiatiefnemers input leveren en een plan voorstellen. Het succes van deze ontwikkeling zat in de duidelijke gedeelde belangen, de bereidheid om elkaar te helpen en het vertrouwen tussen de gemeente en initiatiefnemer.

“Het is nog sneller gegaan dan ik had durven dromen.”

- Wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Leiden



Studentencampus (Y)ours, Leiden



3.

Wat levert het ontslakken op?

Resultaten

Uit de gesprekken met de initiatiefnemers en gemeenten blijkt dat werken volgens het principe van ontslakken voor iedereen wennen is. Het loslaten van oude gewoonten en patronen valt niet mee. Open communicatie, het uitspreken van verwachtingen en het samen werken aan vertrouwen en begrip voor elkaar, zorgen ervoor dat het onzekere gevoel tijdens het ontwikkelingsproces verdwijnt. Deze verandering levert successen op in de totstandkoming en realisatie van gebiedsontwikkelingsprojecten.

3.1 Wat zijn de resultaten?

Het ontslaktraject is bij de meeste pilots nog in volle gang, maar er is al een aantal resultaten te benoemen. Hieronder staan de resultaten die het ontslakken de initiatiefnemers tot nu toe hebben opgeleverd.

1.

Aangename samenwerking

Het is al eerder gezegd: het ruimte bieden binnen de regels en het gezamenlijk op zoek gaan naar en vinden van oplossingen, schept een sfeer van vertrouwen binnen een project. Door een open dialoog te voeren met de kaarten zó op tafel, dat niet alleen de ambities, maar ook de zorgen van de betrokken partijen besproken worden, ontstaat meer begrip voor elkaar en elkaars positie en een gezamenlijk gevoel van urgentie.

“Zonder ontslakken krijgen gemeenten een 3,5 met ontslakken een 8,5.”

- gemiddelde score uit 12 beoordelingen

Wederzijds begrip is belangrijk voor die momenten dat het tegenzit in een project. Het benoemen van gezamenlijk belang bij het realiseren van een initiatief blijkt een sterke motiverende factor te zijn om bij alle partijen het beste naar boven te halen.

2.

Efficiënt proces

Wanneer initiatiefnemers bij de start van een pilotproject merken dat de gemeente anders wil werken en daarom het ontslakteam heeft ingeschakeld, vinden ze dat prettig. Immers, het betrekken van het ontslakteam (en dus expliciet in de keuken laten kijken) toont aan dat er durf en lef binnen de gemeente is om anders te werken. Zo wordt er binnen de bestaande regels naar ruimte gezocht om processen te versnellen en staat de gemeente veel pragmatischer in het project. Problemen worden sneller opgelost door

samenwerking tussen de initiatiefnemer en de gemeente. In die gevallen waar geen oplossing voor de hand ligt, is de gemeente daarover duidelijk naar de initiatiefnemer. Daarmee weet de initiatiefnemer vrijwel direct waar hij aan toe is. Dat schept duidelijkheid, snelheid en begrip binnen het project.

“Door ruimte te bieden en los te laten is de procedure ruim binnen de planning doorlopen.”

- VORM Ontwikkeling, pilotproject Leiden

3.

Duurzame commitment

Met het loslaten van bepaalde regels laat de gemeente ook (procedurele) zekerheden van burgers los. Immers, met een bestemmingsplan weten bewoners precies waar ze aan toe zijn. Als dat globaler of nog ‘nader in te vullen’ is, moet er door de initiatiefnemer meer afstemming met de omgeving plaats vinden om het draagvlak voor zijn plan te borgen. Het plan kan immers in gevaar komen als een omwonende zich meldt en bezwaar maakt. Omdat draagvlak alles bepalend is voor het wel of niet slagen van een project, wordt in de ontslapilots veel aandacht aan draagvlak besteed. Er is altijd sprake van zorgvuldige afstemming met de omgeving over de invulling en ontwikkeling van een initiatief. Maar let wel: niet alleen tussen de initiatiefnemer en de planomgeving is overeenstemming vereist, ook tussen verschillende marktpartijen moet een initiatief gezamenlijk gedragen worden.

“Door samenwerking ligt er een plan waar alle initiatiefnemers tevreden over zijn en dat goed in de markt ligt.”

- Kelderman bouw, pilotproject Ede

Draagvlak leidt tot ontwikkelingen die gedragen worden door hun omgeving en die ook commercieel beter in de markt liggen. In de meeste pilotprojecten waarbij een initiatiefnemer betrokken is, zorgt de initiatiefnemer voor het draagvlak van zijn plan in de omgeving. Dit vereist van de initiatiefnemer wel de nodige lokale kennis en betrokkenheid.

Het loslaten van regels of het anders omgaan met regelgeving zorgt er ook voor dat projecten flexibel gepland kunnen worden. Zo blijft er ruimte om in de toekomst het plan te wijzigen mocht de vraag vanuit de markt veranderen. Deze flexibiliteit, in bijvoorbeeld het bestemmingsplan, geeft initiatiefnemers weer het vertrouwen om voorinvesteringen te doen, omdat beter ingespeeld kan worden op een zich in de toekomst wijzigende vraag.

4.

Realisatie initiatieven

En niet onbelangrijk, het ontslakken zorgt ervoor dat de initiatieven zijn of worden gerealiseerd zonder dat deze onnodig gefrustreerd worden door beleid of regels (zie kader H. Uit de praktijk: realisatie initiatieven).

“Zonder ontslakken in 3 (sloepenhaven) en 7 jaar (skatehal) niets bereikt met ontslakken staat het er binnen 2 jaar.”

- Gemeente Breda en Stichting Aakwaa, pilotproject Breda

H. Uit de praktijk: realisatie initiatieven

Breda, pilot Haveneiland

Stel je voor...je hebt als gemeente grote ambities voor een bepaald gebied in je stad alleen de huidige marktomstandigheden werken niet mee. De gemeente Breda heeft op een oud industrieterrein (het Haveneiland) dat pas in 2023 door fasering tot ontwikkeling komt voor woningbouw besloten om tijdelijke initiatieven te faciliteren die het gebied moeten klaar stomen voor de toekomstige ontwikkeling. Al geruime tijd probeerden drie initiatiefnemers afzonderlijk van elkaar een stadsstrand (Belcrum Beach), een sloepenhaven (Aakwaa) en een skatehal (Pier 15) in de stad te realiseren. Maar deze initiatieven liepen steeds vast op het beleid en de regelgeving en zeker bij tijdelijkheid vormen regels en procedures vaak een blokkade. Totdat de gemeente besloot om het Haveneiland tot regelluwe zone uit te roepen. Dit betekent dat de gemeente ruimte heeft gecreëerd door het

publiekrechtelijk kader lost te laten. Voorwaarde daarbij is dat de veiligheid gewaarborgd is en er overeenstemming met de omwonenden is bereikt over het te realiseren initiatief. Dit besluit van de gemeente en de effectieve samenwerking tussen de gemeente en de initiatiefnemers hebben ertoe geleid dat, na wat hobbels, de initiatieven inmiddels zijn gerealiseerd. Ze zijn een groot succes. Zo is Belcrum Beach binnen een paar maanden gerealiseerd en dat draait nu al twee seizoenen. De sloepenhaven Aakwaa heeft plek voor 25 sloepen en de vraag vanuit de bewoners van Breda is zo groot dat er een wachtlijst is. En na wat voeten in de aarde met betrekking tot de aanbestedingsrichtlijnen is skatehal Pier 15 begin november 2014 geopend na een verbouwing van de fabrieksloods waar de skatehal in gevestigd is.

“Iedereen van de aanwezige bedrijven en de brandweer tot de ambtenaren dacht mee om tot een werkbare en veilige oplossing te komen.”

- Wethouder Akinci (2014)



4.

Wat is er nog nodig om te kunnen ontslakken?

Belemmeringen

Een belangrijke vraag is of de wet- en regelgeving de rem is op het sneller, flexibeler en goedkoper faciliteren en acteren in gebiedsontwikkeling? Het beeld dat uit de gesprekken met de initiatiefnemers naar voren komt is dat juist de ongeschreven lokale regels, de gewoonten en de werkpraktijken (informele instituties) vaker belemmerend werken, dan de formele wet- en regelgeving (formele instituties). Op die laatste kun je je immers voorbereiden. Andere genoemde factoren zoals samenwerking, vertrouwen, houding en competenties van initiatiefnemers en gemeenten lijken zwaarder te wegen bij het ontslakken van gebiedsontwikkeling dan de lokale regels.

4.1 Wat is er nog nodig?

De initiatiefnemers en gemeenten zijn volop aan het experimenteren met het verminderen van de gevoelde regeldruk, het toepassen van een andere aanpak en het veranderen van hun mindset. Er is echter een aantal knelpunten aan te wijzen dat opgelost zou moeten worden om effectiever te kunnen ontslakken.

Hieronder staan de punten die volgens de initiatiefnemers verbeterd kunnen worden.

1.

Anders omgaan met wet- en regelgeving

De meeste pilotprojecten bevinden zich nog in de beginfase van het ontwikkelingsproces. In die fase zijn belemmeringen in (lokale) wet- en regelgeving nog niet of nauwelijks aan de orde. Maar dit betekent niet dat de (lokale) wet- en regelgeving niet belemmerend kan werken. Vaak zit de belemmerende werking al in het 'oude' gedrag van de initiatiefnemer en gemeente. Met andere woorden: voorheen hielden initiatiefnemers en gemeenten vaak al rekening met de belemmeringen en haalbaarheid van het project bij het formuleren van doelen en ambities. Dat bepaalde de manier waarop ze plaats namen aan de onderhandelingstafel. In de ontslappilots blijft bij de start van het ontwikkelingsproces de toets op veelvoorkomende belemmerende lokale regels achterwege. Denk daarbij aan de parkeernota en de welstandsnota. Die onderwerpen komen later in de planontwikkeling aan bod, op het moment dat men het er over eens is dat het initiatief gewenst is en als de gezamenlijke belangen zijn bepaald. Het grote verschil in deze manier van werken zit hem in de beleving en het anders omgaan met de wet- en regelgeving. Natuurlijk zijn sommige wetten en regels verplicht, maar het gaat erom alle opties bespreekbaar te houden en samen te zoeken naar een oplossing. Dat betekent voor de gemeente dus faciliteren, praten, luisteren en meedenken in plaats van toetsen.

De lange doorlooptijden en de hoge kosten van de RO-procedures en het moeten werken met een te gedetailleerd bestemmingsplan worden als grootste belemmeringen genoemd. Een voorbeeld van een te gedetailleerd bestemming plan is een bestemmingstoewijzing die wel studentenwoningen toelaat, maar geen studentenhotel. Deze beperking in het bestemmingsplan werkte belemmerend bij de pilot Lammenschans in Leiden (zie kader G. Uit de praktijk: gezamenlijk kan het wel). Op lokaal niveau bepalen gemeenten zelf hoe gedetailleerd hun bestemmingsplan is. Wat volgens de initiatiefnemers nodig is zijn globale en flexibele bestemmingsplannen waarin ruimte is voor ontwikkelingsmogelijkheden.

2.

Anders denken en doen

Ontslakken vraagt om een andere houding van zowel gemeenten en initiatiefnemers, als ook van bewoners. Voor gemeenten betekent het opnieuw nadenken over de opeenstapeling van regels, het durven loslaten van bepaalde regels, het opstellen van globale randvoorwaarden, en het anders invullen van hun rol naar initiatiefnemers toe. Vanuit het perspectief van de initiatiefnemers vraagt dit om transparantie over wensen, kosten en winstmarges (open kaart spelen), alles bespreekbaar maken, uitmuntende marktkennis, zelf initiatief tonen door bijvoorbeeld draagvlak bij de omwonenden voor het plan te creëren, gedegen open communicatie en oog voor publiek belang.

Wat opvalt bij het oefenen met een andere houding en gedrag, is dat bij de gemeentelijke kopgroep de faciliterende en meedenkende houding te zien is, maar dat vooral de stedenbouwkundige, de vergunningverleners en de juristen nog erg moeten wennen. Bij hen is de verandering nog niet altijd te zien. Zij hebben het ook lastig, want hun rol verandert misschien ook wel het meest. Wat nodig is om de verandering ook bij andere disciplines te trainen, is dat

al vroeg in het ontwikkelingsproces de vakambtenaren op het juiste moment worden ingeschakeld om advies te geven. De toetsende rol die ze later in het proces vervullen, schuift daarmee naar de achtergrond. De vakambtenaren krijgen een rol van faciliteren: meedenken, informeren en mogelijk maken. Een gezamenlijk project start-up helpt om echt samen te starten zoals de initiatiefnemers en de gemeente Schiedam hebben gedaan bij de pilot Dirkzwagerterrein (zie kader B: Uit de praktijk: project start-up). Deze nieuwe rolopvatting en andere houding betekent voor veel gemeenten een cultuuromslag. Om deze verandering op gang te brengen is het noodzakelijk om met behulp van pilots te leren, te reflecteren en het gedrag gaandeweg aan te passen. Om vorm te kunnen geven aan deze nieuwe manier van werken moeten gemeenten veranderen, maar het vergt ook nogal wat van de initiatiefnemers. Die nieuwe rol van de initiatiefnemers draait om het durven nemen van de regie door bijvoorbeeld het draagvlak voor het plan in de wijk te organiseren, het omgevingsmanagement voor eigen rekening te nemen, een bestemmingsplan te ontwerpen of juist ook het bouw- en woonrijp maken van de gronden te verzorgen ook als deze grond in bezit is van de gemeente. Ook een actieve houding en het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de gemeente zijn activiteiten die horen bij de vernieuwende aanpak. Naast de gemeenten en initiatiefnemers moeten ook andere instanties zoals de Rijksoverheid, Provincies, Rijkswaterstaat en Waterschappen een andere rolopvatting, werkwijze en houding aannemen. Uit gesprekken met de betrokken initiatiefnemers blijkt dat tegenstrijdig beleid het voor initiatiefnemers bijna onmogelijk maakt om eenduidige afspraken te maken. Daardoor sneuvelen

initiatieven. Een voorbeeld, buiten de ontslapilot, dat genoemd wordt door één van de initiatiefnemers is het transformeren van kantoren naar woningen. In het kader van de nieuwe WRO mogen bestemmingen gewijzigd worden voor 5 tot 10 jaar om leegstand tegen te gaan. Alleen de desbetreffende provincie hanteert nog het beleid dat er geen woonfunctie op een bedrijventerrein is toegestaan, ondanks dat de wetgeving het toelaat. Dat is een gemiste kans.

3.

Versnelling in procedures aanbrengen

Door de initiatiefnemers wordt aangegeven dat het niet altijd duidelijk is waar zij zich kunnen melden met hun idee of plan. Bovendien is het lastig om binnen de gemeentelijke organisatie de juiste ambtenaar te vinden die samen met de initiatiefnemer hun idee of plan bespreekt. Wat nodig is om dit proces soepel te laten verlopen, is het instellen van een centrale intake waar initiatiefnemers zich kunnen melden. Daarnaast is het van belang om in de oriëntatiefase een initiatiefnemer zo snel mogelijk van dienst te zijn door aan te geven of een initiatief is gewenst of niet (*go* of *no go*). Als het plan niet gewenst is, is er altijd meer aan de hand dan alleen het feit dat het niet past binnen het beleid en de regels. Dan heeft er een gesprek plaats gevonden met de initiatiefnemer en heeft verkenning geen 'go' opgeleverd. Daarnaast is snelheid in planvorming te behalen door sommige (vergunningen)procedures, parallel te laten verlopen met andere processen in plaats van volgorde, zoals vroeger meestal het geval was.



5.

Praktische tips om effectief te ontslakken

Praktische tips

Initiatiefnemers, marktpartijen en burgers vragen steeds nadrukkelijker de ruimte om een eigen bijdrage te kunnen leveren aan de ontwikkeling van de stad. Dit vraagt van overheden een ander perspectief van handelen. Eén die gericht is op het benoemen van de ambities, op een manier die voldoende ruimte biedt om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. De weg naar die ambities toe wordt ingevuld met de creatieve inbreng van initiatiefnemers en bewoners. De werkwijze van het ontslakken kan zowel gemeenten als initiatiefnemers behulpzaam zijn en een handvat bieden in onzekere tijden. Op basis van de geleerde lessen zijn er in totaal 14 praktische tips geformuleerd voor initiatiefnemers en gemeenten.

1.

Stel je als initiatiefnemer op als meedenker

Initiatiefnemers kunnen - afhankelijk van hun kennis en ervaring - de gemeente van dienst zijn door voor hun eigen initiatief zelf draagvlak bij omwonenden te creëren of het omgevingsmanagement te organiseren. In sommige gevallen laten zij zelf een bestemmingsplan en/of beeldkwaliteitsplan opstellen dat kaders én bandbreedtes biedt. Net als het uithanden geven van het bouw- en woonrijp maken (van de gemeente naar de ontwikkelaar ook als er sprake is van gemeentelijke grond), kan dat snelheid en flexibiliteit opleveren. Bovendien heb je dan als initiatiefnemer meer grip op je eigen cashflow.

2.

Zet samen een stip op de horizon: formuleer een ambitie en benoem gezamenlijke belangen

Is een initiatief ook voor de gemeente gewenst? Start dan met het bepalen van de gezamenlijke ambities, schrijf die uit en zet samen de stip op de horizon. Dit is een gegarandeerd goede start: het zorgt voor onderling begrip, een goede samenwerking en helpt op het moment dat er lastige keuzes gemaakt moeten worden.

3.

Zorg dat je elkaar kent

Het is belangrijk om elkaar tijdens het traject goed te leren kennen. Dat geldt ook buiten de formele afgesproken structuren. Organiseer bijvoorbeeld een start-up om met alle betrokken personen bij het project kennis te maken. Maak daarnaast de samenwerkingspartners deelgenoot van de zorgen, maar ook de kansen die je ziet.

4.

Wees als initiatiefnemer open en transparant over kansen en bedreigingen

Wees open over je ambities en drijfveren, maar ook over de mogelijke risico's die je ziet. De ander zal dan geneigd zijn ook open te zijn. Dit zorgt voor onderling begrip, vertrouwen en de wil om samen een ontwikkeling van de grond te krijgen. Belangrijk hierbij is alle beslissingen van beide partijen bespreekbaar te maken om te komen tot de beste oplossing.

5.

Breng problemen terug naar de kern

Ongetwijfeld duiken er in het ontwikkelingsproces problemen op. Breng ze terug naar de kern en kijk over je eigen belangen heen om tot een oplossing te komen. Uit ervaring blijkt dat teruggrijpen naar de gezamenlijk geformuleerde stip op de horizon ("wat moest dit project ook alweer doen?") helpt.

6.

Zonder wrijving geen glans

De werkwijze van ontslakken komt het beste uit de verf als er wrijving binnen het project ontstaat. In het 'oude' proces waren partijen snel geneigd om terug te vallen op bijvoorbeeld contractafspraken. In het ontslakproces bouwen beide partijen verder op het opgebouwde vertrouwen in elkaar en het geformuleerde gezamenlijk belang om te komen tot een oplossing. Als er samen een oplossing is bedacht, wordt hierdoor het vertrouwen ook weer versterkt.

7.

Zorg voor vertrouwen en schaad dit niet

Vertrouwen is de verwachting van aanhoudende, stabiele waarde uitwisseling (Pentland, 2014). Vertrouwen groeit door afspraken na te komen, informatie (tijdig) te verstrekken, met elkaar te communiceren en ruimte te bieden aan de initiatiefnemer en andersom. In het begin van het ontwikkelingsproces kan een 'lichte' intentieovereenkomst het vertrouwen vergroten als de initiatiefnemer en de gemeente de haalbaarheid van het plan nog aan het onderzoeken zijn. Als er vertrouwen is tussen beide partijen is er veel mogelijk, maar beschaam dit vertrouwen niet. Wanneer het vertrouwen beschaamd wordt vervallen partijen vaak terug in hun traditionele rol van dichtregelen.

8.

Benut elkaars kracht en kennis

Een terugtrekkende overheid die faciliteert, heeft voordelen voor initiatiefnemers. Initiatiefnemers kunnen meer verantwoordelijkheden op zich nemen en daardoor kunnen ze voor een deel het tempo en de kosten van de ontwikkeling bepalen. Daarnaast is het belangrijk om in de samenwerking te bepalen welke activiteiten en kosten de gemeente voor haar en de initiatiefnemer voor zijn rekening neemt. Verdeel activiteiten, kosten en risico's bij degene die ze op basis van expertise het beste kan uitvoeren, kan dragen en beheersen.

9.

Blijf focussen op een heldere stadsvisie

Natuurlijk willen en kunnen gemeenten minder en schuiven ze in hun rol opvatting steeds meer op richting faciliteren. Desondanks blijft het kunnen beschikken over een heldere gemeentelijke visie een must. Dat geldt zeker voor kwetsbare delen van de stad (Actieteam Ontslakken, 2013). Voorheen was een visie vooral richtinggevend met concrete uitvoeringsacties. Belangrijk is nu dat een visie inspireert, richting geeft en ruimte biedt voor veranderingen en ontwikkelingsmogelijkheden. Het belangrijkste doel?

Denk- en innovatiekracht van andere partijen aanspreken.

10.

Gemeente, creëer ruimte voor je mensen om anders te werken

Om de gewenste cultuurverandering opgang te brengen en een ontslakte werkwijze te introduceren is bestuurlijk en ambtelijk draagvlak nodig. Een randvoorwaarde om ambtelijke medewerkers aan te moedigen om te veranderen is om voor hen een plek te creëren om te leren en kennis en competenties te ontwikkelen. Belangrijk is daarbij om dit niet alleen intern te organiseren, maar juist ook externe denkkraft te organiseren en marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers te betrekken bij het leer- en veranderingsproces.

11.

Ontslakken is niet alles goedkeuren

Faciliteren, meedenken en het loslaten van regels betekent niet dat je als gemeente alles maar moet goedkeuren. Het gaat om helderheid en "nee", is ook een antwoord. Let wel, bij spanningen tussen loslaten of sturen, wint nog vaak het laatste. Om verandering in de vingers te krijgen is permanente alertheid geboden om te voorkomen dat je terugvalt in traditionele patronen en oude gewoonten. Blijf jezelf herinneren aan het feit dat het anders kan en dat verandering tot stand komt door te doen, te ervaren en regelmatig te reflecteren.

12.

Ga als gemeente bewust om met tijdelijke initiatieven

Meer focus op tijdelijke initiatieven is gewenst, maar let daarbij wel op (positieve) cashflow. Daarnaast is het van belang om initiatiefnemers juridische zekerheid te bieden om zo voortzetting van het initiatief te waarborgen en initiatiefnemers in de gelegenheid te stellen om investeringen te kunnen aantrekken.

13.

Ontslakken is je boerenverstand gebruiken

Ontslakken is eigenlijk niets meer dan nuchter nadenken en *boerenverstand*-oplossingen inzetten. Stel - als onduidelijk is waarom iets niet mag - gerust de vraag welk essentieel maatschappelijk belang wordt beschermd met een bepaalde regel. (Actieteam Ontslakken, 2013)

14.

Gewoon doen!

En tot slot: blijf niet te lang denken, maar ga vooral doen. Hoe eerder je daadwerkelijke resultaten ziet, des te eerder ervaart iedereen binnen het project dat loslaten minder ingewikkeld is dan het vooraf lijkt. Maar dat moet je ervaren. Het helpt om met proeftuinen te werken: dan is er ruimte om fouten te mogen maken, te leren en te reflecteren.



6.

Tussenstand

Tussenstand

Gemeenten en initiatiefnemers zoeken naar manieren om gewenste gebiedsontwikkelingen en vastgoedprojecten toch tot stand te laten komen. Daarom zijn ze volop bezig om hun cultuur, rol, werkwijze en houding en gedrag te ontslakken. Voor zowel gemeente als initiatiefnemers is dat een zoektocht. Maar met een beetje (bestuurlijk) lef, het durven loslaten en anders benaderen van de wet- en regelgeving, samenwerking en een open transparante houding, laten de ontslakkergemeenten en de initiatiefnemers zien dat het wel degelijk mogelijk is om initiatieven op een andere manier te ontwikkelen en te realiseren in deze onzekere tijd.

De eerste resultaten

Als we kijken naar de resultaten tot nu toe, kunnen we concluderen dat het verminderen van de gevoelde regeldruk bij initiatiefnemers vooral zit in de beleving van de wet- en regelgeving. Het zijn namelijk niet zozeer de regels die in de weg zitten, maar juist de manier waarop overheden met de wet- en regelgeving omgaan. Naast het verminderen van de regeldruk gaat het daarom vooral om een mindset-verandering bij zowel overheden als initiatiefnemers. Het betekent dat vaste gewoonten en werkpraktijken, maar ook stereotypen als “de gemeente” en “de markt” tegen het licht gehouden moeten worden om anno nu beter samen te werken en initiatieven te laten slagen. De pilots laten zien dat er geen groot ‘eureka’-moment hoeft te zijn, maar dat met ‘traditionele’ instrumenten op een nieuwe manier gewerkt kan worden zolang de houding en rolinneming van beide partijen vernieuwend is. Partijen gebruiken elkaars kennis en kunde om tot de beste mogelijke oplossing voor de gebiedsopgave te komen. In veel gevallen is de zoektocht naar die oplossing er één van vallen en opstaan, gebaseerd op wederzijds vertrouwen dat gedurende het proces door de open opstelling van beide partijen wordt opgebouwd.

Belangrijke resultaten van het ontslakken zijn:

- initiatieven worden niet meer onnodig gefrustreerd door beleid en regels waarvan niemand meer weet waarom ze er zijn;
- de gemeente gaat in gesprek met een initiatiefnemer om de haalbaarheid van zijn plan te onderzoeken zonder dat eerst een lijstje regels afgevinkt wordt;
- het gebruiksgemak voor de initiatiefnemer wordt vergroot;
- de gewenste versnelling in het proces ontstaat, omdat gemeente en initiatiefnemers op één lijn zitten en omdat beiden vervolgens gaan voor een efficiënt proces waar ze beiden aan bijdragen;
- een bijkomend – maar belangrijk – voordeel is dat de regie veel meer in handen ligt van de initiatiefnemer.

Daarmee wordt tijdwinst behaald, is kostenverlaging mogelijk en worden plannen (weer) gerealiseerd;

- en tot slot maakt het ontslakken het voor initiatiefnemers, maar ook voor ambtenaren veel leuker en interessanter: niet alleen toetsen, maar meedenken en meehelpen aan een (voor de stad) beter eindproduct.

Gewoon doen

In eerste instantie voelen initiatiefnemers en gemeenten zich nog onwennig bij de ontslakaanpak en worden er heel terecht ja-maar vragen gesteld:

- ja-maar, moeten we geen specifieke eisen of randvoorwaarden opstellen?
- ja-maar, hoe bestem je dan globaal en flexibel?
- ja-maar, hoe zit dat dan met precedentwerking?
- ja-maar, hoe borg je dan de financiële risico's?
- ja-maar, kunnen wij initiatiefnemers wel vertrouwen als wij als gemeente de regels loslaten?
- ja-maar, kunnen wij de gemeente wel vertrouwen dat ze daadwerkelijk de regels loslaten en meer ruimte aan ons als initiatiefnemer bieden?

De ervaring leert dat door gewoon te doen, te leren, te luisteren, te reflecteren en de opgedane kennis en ervaring verder in de praktijk te brengen deze ja-maar vragen gedurende het proces samen worden beantwoord en opgelost. Dit betekent wel dat er durf en lef bij beide partijen nodig is om een andere weg in te slaan. Wanneer die nieuwe weg wordt bewandeld, blijkt dat het idee van ontslakken en innovatie helemaal geen ‘mysterieus proces van een eenzame genie’ is, maar juist een collectief proces van hele gewone mensen die samenwerken, een gezamenlijk doel nastreven en open en transparant met elkaar communiceren, waarbij vertrouwen de boventoon voert.

“Door het ontslakken zijn de ja-maar vragen naar de achtergrond verschoven.”

– Mosaiek Architecten, Larz Bouwkunst & Het Huis Verloren, pilotproject Hoorn



7.

Verantwoording

Verantwoording

Literatuur

Actieteam Ontslakken (2013). *Ontslakken van gebiedsontwikkeling - Wenken voor sneller, goedkoper en flexibeler acteren*, Den Haag

Boonstra, J. (2004). De dynamiek van verander- en leerprocessen binnen organisaties - Kritische beschouwing en nieuwe gezichtspunten. *Filosofie in Bedrijf*, 2-3(16): 93 - 107

Burgemeester Hans Martijn Ostendorp, Gemeente Bunnik (2014). Weg met de regelreflex. *Binnenlands Bestuur* 7 november: 24 - 27

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). *Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl: eerste stappen in de praktijk*, Den Haag

Pentland, A. (2014). *Social Physics how good ideas spread - the lessons from a new science*, New York, Penguin Press

Wethouder Akinci (2014). Weg met de regelreflex. *Binnenlands Bestuur* 7 november: 24 - 27

Interviews

Kees de Jong, De Bunte Vastgoed BV

Hans Koopman, Kelderman

Tom Schreurs, Koopmans TBI

Jos Halfweeg, Mosaiek Architecten

Lars Zwirs, Larz Bouwkunst

Christiaan Mulder, Het Huis Verloren

Tim van den Burg, Stichting Braak

Etienne van 't Hof, Stichting Aakwaa

Peter Oosthoek, v.d. Tempel Vastgoed

Joost Versluijs, Era Contour

Niek Smook, VORM Ontwikkeling

Johan Cavé, Mountain Network

Colofon

Wendy de Hoog, Stadsruim
Robert Pennings, Stadsruim
en redactie door Helma Born, Procap en
Jos Feijtel, Secretaris Actieteam Ontslakken
www.stadsruim.nl

Deze handreiking is een uitgave van:

Ministerie van Economische Zaken

De publicatie is opgesteld door Stadsruim B.V. in
samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken.
Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag
www.rijksoverheid.nl

februari 2015