

RUIMTE REGIE RESULTAAT

X 2111, Y 391501: MIDDELBURG

X 2201, Y 437195: ROTTERDAM

X 160057, Y 384047: EINDHOVEN

X 208158, Y 144565: DEVENTER

X 182282, Y 578718: LEEUWARDEN

R

Rho

ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE

VRIJPLAATS
OMGEVINGSWET

VRIJPLAATS met inspirerende voorbeelden voor omgevingsplannen

1. Achtergrond

De samenleving is op vrijwel alle terreinen in transitie. Dat geldt ook voor het fysieke domein. Er ontstaan nieuwe opgaven (stedelijke herontwikkeling, krimp, energie, klimaatadaptatie e.d.). Oplossingen daarvoor ontbreken veelal. Nieuwe wetgeving is in de maak. De Omgevingswet speelt daarbij een grote rol.

De praktijk - zeker de ruimtelijke - is in de afgelopen decennia vooral gericht geweest op het voorspelbaar en beheersbaar maken van ontwikkelingen en risico's (eindplanning, toelatingsplanologie, rechtszekerheid, planschade etc.). Dit ging veelal gepaard met het tonen van risicomijdend gedrag. Onzekerheid, pro-actief handelen en structurele veranderingen horen hier niet bij. Het is dan ook niet vreemd dat het een natuurlijke neiging van velen is om bij de beantwoording van nieuwe maatschappelijke opgaven vooral vast te houden aan bestaande structuren en beproefde methoden en instrumenten. De hele keten (tot en met de Raad van State) is hierop door de jaren heen ingericht. Tel daar bij op dat de randvoorwaarden (geld, tijd) beperkt zijn en de meeste organisaties niet op vernieuwing zijn ingericht en de ingrediënten voor een behoudende aanpak liggen op tafel. De échte vernieuwing van het ruimtelijke instrumentarium voor de fysieke leefomgeving (pilots Crisis- en herstelwet, Omgevingswet) komt mede hierdoor moeizaam op gang. Dit is niet onverwacht of onlogisch. Het beeld is herkenbaar.

2. Wenkend perspectief

Innovatie en vernieuwing komen echter zelden voort uit het denken vanuit bestaande kaders. Het is nodig om het vertrouwde los te durven laten. Dat is voor velen niet gemakkelijk. De comfortzone moet worden verlaten. Veiligheid, voorspelbaarheid en zekerheid (kernwaarden voor velen) moeten worden ingeruild voor veranderingsbereidheid, durf en risicoaanvaarding. Dat gaat niet vanzelf. Daartoe moeten mensen en organisaties worden geïnspireerd, verleid en uitgedaagd. Om stappen te durven zetten, is een nieuw en vooral wenkend perspectief nodig dat laat zien hoe het op een goede manier ook anders kan.

Een voordeel is dat er momenteel al veel gebeurt. Meer dan 10% van de gemeenten is op één of andere manier aan het experimenteren met de Omgevingswet. Daarnaast hebben verschillende gemeenten hun vraagstukken bij het ministerie aangekaart. Ook de advieswereld innoveert en onderneemt allerlei initiatieven ter voorbereiding op de Omgevingswet en het nieuwe instrumentarium. Dit manifesteert zich voor een deel nog buiten het traditionele circuit van de ruimtelijke instrumentmakers om. Er worden nieuwe scenario's en strategieën ontwikkeld voor de vraagstukken die op ons af komen: demografische ontwikkelingen, verstedelijkingsdruk, mobiliteitsontwikkeling, klimaatverandering, slimme stad, voedselproductie, veiligheid, duurzaamheid, natuurontwikkeling, landbouw, recreatie enzovoort. Nieuwe technologieën en softwaretoepassingen doen daarbij hun intrede: GIS, 3D, serious gaming, virtual reality, sensortechnologie, lasertechnieken, social media etc. Een aantal structurele vernieuwers neemt hierbij het voortouw. Het is zaak om hún initiatieven, denkbeelden en creativiteit te benutten en te laten landen in een vernieuwend omgevingsinstrumentarium dat ook zijn wortels heeft in de beproefde juridische werkelijkheid. Zij kunnen de inspirators zijn

die een belangrijke rol spelen bij het vorm geven van nieuwe perspectieven. De huidige personen en ontwikkelingen binnen het vakgebied bieden als enige een te smalle basis voor daadwerkelijke vernieuwing en vooruitgang. De huidige praktijk moet daarbij ook de uitdaging aangaan om gevestigde uitgangspunten en principes ter discussie te durven stellen als daar goede redenen voor zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het vraagstuk van planschade, de Ladder voor duurzame verstedelijking, regelingen voor milieuzonering, globaliteit, rechtszekerheid, onderzoeks- en merplichten en dergelijke. De opgave hierbij is niet om dergelijke grondbeginselen rücksichtslos terzijde te schuiven, maar om op de vraagstukken waarin zij een rol spelen op een andere en meer eigentijdse manier antwoord te geven passend binnen het gedachtegoed van de Omgevingswet.

3. Vrijplaats

Er zijn dus weliswaar op veel fronten activiteiten gaande, maar de synergie van de samenhang wordt nog onvoldoende benut. Het ontbreekt aan een omgeving waar de vernieuwingen, die de verschillende experimenten en initiatieven opleveren, samenkomen en waar ervaringen over nieuwe vraagstukken en mogelijke oplossingen worden gedeeld en met elkaar in verband gebracht. Dit niet alleen binnen de traditionele RO-wereld, maar juist ook vanuit de werkvelden die de Omgevingswet met elkaar in verbinding wil brengen. Om ervaringen te delen én vernieuwing naar een hoger niveau te tillen, is een inspirerende omgeving nodig waarin creativiteit, lef en doorzettingsvermogen daadwerkelijk de ruimte krijgen. Dit kan een Proeftuin of Vrijplaats zijn, waar nieuwe ideeën bijeen worden gebracht, worden (door)ontwikkeld en getest op hun haalbaarheid en toepasbaarheid. Zo'n Vrijplaats biedt ruimte aan vernieuwende en grensverleggende initiatieven binnen het omgevingsdomein. Initiatiefnemers kunnen hier hun ideeën pitch en/of kennis en ervaring ophalen om deze verder te brengen. Binnen de Vrijplaats is ook de ruimte om te kunnen uitproberen en om fouten te maken. De Vrijplaats verbindt de wereld van buiten de fysieke leefomgeving met die van de fysieke leefomgeving. Oude en nieuwe spelers worden aan elkaar gekoppeld. Daarbij hoeft binnen de Vrijplaats niet elk initiatief direct goed te gaan of garantie te bieden op succes. Innovatie is een proces van vallen en opstaan. Waar de angst voor procesrisico's bij velen de creativiteit dood slaat, moet het dus mogelijk zijn om de beperkende randvoorwaarden van de dagelijkse werkelijkheid omwille van het vrij denken binnen de Vrijplaats ook even 'uit te kunnen zetten'. Voor randvoorwaarden die in de praktijk als knellend worden ervaren kunnen in de Vrijplaats bovendien alternatieve oplossingen worden bedacht en/of maatwerk worden geleverd.

Tegelijk is het nodig om voldoende met de benen op de grond te blijven staan. Met luchtfietserij bereiken we ook niets. Het is dus zaak om vernieuwing te wortelen in de praktijk van alledag en alle kwaliteiten, bestaand en nieuw, bij elkaar te brengen. Die van vernieuwers én hun critici. De Vrijplaats kan zodoende helpen om gecontroleerd over te stappen naar nieuwe werkelijkheid met een nieuwe balans tussen wat we willen bereiken en wat we moeten regelen. De Vrijplaats verbindt daarmee ook de kopgroep van vernieuwers ook met het peloton van mogelijke achterblijvers. De Vrijplaats heeft aandacht voor zowel de inhoud van de vernieuwing, als voor de processen om tot de vernieuwing te komen en om te voorkomen dat er partijen afhaken.

4. Aanpak

De aanpak van de inhoud c.q. de vernieuwing binnen de Vrijplaats zien we plaatsvinden door de ontwikkeling van een nieuw instrumentarium nadrukkelijk te koppelen aan de *doelen* die de Omgevingswet hiermee voor ogen heeft. Daarbij kan het helpen om de lijn *opgave-strategie-methode-*

regeling in het oog te houden. Dit zijn scharnierende onderdelen die antwoord geven op nieuwe uitdagingen en opgaven in het fysieke domein. Het omgevingsplan (de regeling) vormt hierbij sluitstuk, niet het vertrekpunt.

Schematisch:



Qua inhoud is het essentieel om de maatschappelijke opgaven op het gebied van de fysieke leefomgeving (het doel) als vertrekpunt voor de vernieuwing en verandering te nemen en niet het instrument (middel) als zodanig. Dit klinkt logisch, maar is het in veel gevallen niet. Nog teveel is het werken met een vernieuwend omgevingsplan een doel op zich, waarbij men zich onvoldoende afvraagt met welk oogmerk voor een omgevingsplan wordt gekozen, welke eisen men hier dan aan stelt en of het beoogde doel ook op een andere wijze kan worden bereikt. Dit is ook kenmerkend voor diverse Chw-pilots. Als de maatschappelijke opgaven niet centraal worden gesteld, is het risico groot dat het omgevingsplan een modernistisch speeltje wordt zonder noemenswaardige meerwaarde (oude wijn in nieuwe zakken) en zonder goed antwoord te geven op de maatschappelijke vragen c.q. kwesties. Het omgevingsplan, zoals de Omgevingswet dat voor ogen heeft, moet een aantoonbare meerwaarde hebben bij de beantwoording van de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven. Deze kunnen liggen op de terreinen die eerder zijn genoemd: demografische ontwikkelingen, verstedelijkingsdruk, mobiliteitsontwikkeling, klimaatverandering, slimme stad, centrumontwikkeling en winkel-leegstand, landbouw (PAS), voedselproductie, veiligheid, duurzaamheid, energietransitie, milieuzo-nering, natuurontwikkeling, recreatie enzovoort. Het is zinvol om bij het formuleren van concrete opgaven ook relevante partijen uit het maatschappelijk veld te betrekken, om hun ervaringen en eventuele denkrichtingen/oplossingen te horen en te vernemen wat zij daarbij van de (lokale) overheid verwachten. Het omgevingsplan speelt daarbij in op de rollen die de gemeenten binnen het speelveld van de fysieke leefomgeving gaan innemen.

Duidelijk is dat de traditionele eindplanning, het blauwdruk denken of toelichtingsplanologie voor veel maatschappelijke vraagstukken niet meer volstaan. Nieuwe strategieën of denkwijzen zijn gewenst. Deze kunnen wellicht hun basis vinden in bijvoorbeeld de systeembenadering, organisch ontwikkelen, co-creatie, zorgplichten, ruimte voor ruimte, lagenbenadering, scenarioplanning, dynamisch omgevingsmanagement etc. Bij deze strategieën horen vervolgens ook weer nieuwe methoden of technieken. Hierbij kan worden gedacht aan globaal bestemmen, uitgestelde onderzoeksplichten, ontwikkelrechten (transferable development rights), real time monitoring, GIS-analyses, serious gaming, augmented of virtual reality, Internet of things etc. Deze kunnen uiteindelijk landen in of horen bij een vernieuwend regulerend kader (omgevingsplan) dat opgaven binnen de fysieke leef-

omgeving begeleidt en dat in essentie bestaat uit regels en een bijbehorende verbeelding. Rekening houdend met de ontwikkeling van technologieën kunnen deze regels en verbeelding meerdere vormen aannemen.

5. Werkwijze

De Vrijplaats zorgt er voor dat de maatschappelijke opgaven en hierbij passende oplossingen en regelingen bij elkaar worden gebracht. De Vrijplaats brengt daarbij de benodigde innovaties uitnodigend en inspirerend in beeld. Bij de Vrijplaats gaat het meer om de inhoud dan om de vorm. De vorm past zich op de inhoud aan. Wel zal de vorm zodanig moeten zijn dat de Vrijplaats:

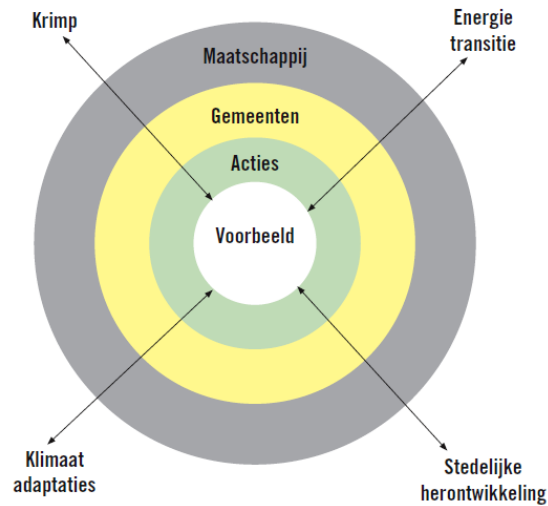
- voor een ieder snel en makkelijk toegankelijk is;
- voor een ieder begrijpelijk is;
- alle betrokkenen inspireert en uitdaagt;
- duidelijk herkenbaar is;
- uitnodigt om te worden bekeken;
- de mogelijkheid biedt om creatieve ideeën uit te wisselen en te bespreken;
- nieuwe technieken mogelijk maakt;
- zich manifesteert als een wenkend perspectief.

De Vrijplaats is ook een fysieke plek. Dit kan een concrete locatie zijn waar activiteiten worden georganiseerd, een rondtrekkend circus (als onderdeel van al lopende roadshows), een digitale omgeving waarbinnen wordt geëxperimenteerd met nieuwe oplossingen of elk van deze ideeën. De gedachten ten aanzien van een digitale omgeving gaan concreet uit naar een Living lab. Een digitale omgeving waarin de werkelijkheid en de beantwoording van de maatschappelijke vragen bijvoorbeeld op een SIM city-achtige manier kunnen worden nagebootst. Hier kan een virtuele gemeente worden gecreëerd, waarin reële opgaven uit de praktijk en de daarvoor bedachte oplossingen worden weergegeven. Daarbij kunnen verschillende gebiedstypen en bijbehorende opgaven worden benoemd. Denk hierbij aan stadscentra, herontwikkelings- of transformatiegebieden, bedrijventerreinen, natuurgebieden, krimp dorpen, recreatieterreinen, aardbevingsgebieden et cetera en vraagstukken als herontwikkeling, milieuzonering, energiewinning, krimp en dergelijke. De Vrijplaats is tevens een broedplaats. Waar nodig vindt nader onderzoek of nadere uitwerking van ontwikkelde ideeën plaats en/of worden deze op hun (juridische) haalbaarheid nader onderzocht. De resultaten kunnen eventueel ook aanleiding vormen om andere (wettelijke) uitgangspunten ter discussie te stellen of aan te passen. De Vrijplaats richt zich niet alleen op gemeenten, maar ook op het rijk en de provincie. En uiteraard op relevante stakeholders uit de maatschappij.

Uiteindelijk monden oplossingen en ideeën uit in voorbeelden die laten zien hoe de geformuleerde maatschappelijke opgaven goed in de instrumenten van de Omgevingswet geregeld kunnen worden. Hierbij kan een nauwe relatie worden gelegd met een model-omgevingsplan dat de komende jaren voor en door de praktijk opgesteld gaat worden. De basis hiervoor wordt gelegd via een inventarisatie van de 'state of the art' en van de wettelijke mogelijkheden. De Vrijplaats kan deze aanvullen via een wiki-achtig proces, waarbij gemeenten zelf hun opgaven, strategieën, methoden/technieken en regelingen geven. Waar nodig wordt dit vanuit de Vrijplaats gestimuleerd of aangejaagd met voorbeelden die van buiten de gemeentelijke praktijk worden gesignaleerd of aangedragen. Zo kan er binnen de Vrijplaats ruimte worden geboden aan maatschappelijke groeperingen, bedrijven en burgers. De Vrijplaats weerspiegelt daarmee de gedachte van de Omgevingswet. De oplossingen en

voorbeelden worden niet door de overheid alleen bepaald, maar in nauw overleg met het maatschappelijk krachtenveld.

Het vorenstaande is weergegeven in de onderstaande figuur.



De figuur geeft aan dat het in de Vrijplaats primair gaat om de beantwoording van de maatschappelijke opgaven. In de figuur worden er vier (willekeurige) opgaven genoemd. Dit zijn: krimp, energietransitie, klimaatadaptatie en stedelijke herontwikkeling. Deze kunnen uiteraard worden aangepast en/of uitgebreid.

De maatschappelijke opgaven en de voorbeelden worden in de figuur verbonden door pijlen die enkele 'lagen' doorsnijden. De pijlen zijn wederkerig. De maatschappelijke opgaven vertalen zich in voorbeelden en de voorbeelden leveren weer een bijdrage aan het oplossen van de maatschappelijke opgaven. De Vrijplaats is de omgeving waarbinnen dit proces plaatsvindt.

De figuur bevat ook een cirkel 'acties'. Deze is opgenomen, omdat de beantwoording van de maatschappelijke vraagstukken en de verwerking daarvan in voorbeelden niet vanzelf tot stand komen. Ook zullen de voorbeelden niet automatisch door gemeenten worden gebruikt. Hiervoor zijn binnen de Vrijplaats acties nodig. De Vrijplaats moet dan ook de nodige activiteiten uitvoeren om succesvol langs de lijnen van de pijlen heen en weer te bewegen. Dit kunnen allerlei acties zijn: inzetten ambassadeurs, inspiratiebijeenkomsten, roadshows, gemeentebezoeken, trainingen, excursies, captains dinners of wat dan ook. De acties van de Vrijplaats moeten voor alle betrokkenen toegankelijk en herkenbaar zijn. Het karakter van de Vrijplaats is inspirerend, uitnodigend en probleemoplossend.

De acties zijn niet alleen gericht op de inhoud van de voorbeelden. De Vrijplaats gaat ook in op de relevante uitvoeringsaspecten zoals, organisatie, werkwijze, cultuur en competenties. De laatste twee zijn immers van groot belang voor het welslagen van de Omgevingswet. Zoals vaak wordt gezegd, is de implementatie van deze wet 20% inhoud en 80% cultuur en gedrag. Deze aspecten mogen dan ook niet ontbreken in de Vrijplaats.

6. Vorm van de Vrijplaats

De Vrijplaats heeft een aantal kenmerken:

- **Ideële doelstellingen:** een vrijplaats is bedoeld om te verbinden, kennis te delen, te vernieuwen en uit te testen. Dit gebeurt op niet-commerciële basis. Binnen de Vrijplaats wordt geen winst gemaakt. De Vrijplaats kan wel een etalage of marktplaats van kennis zijn. Uit de Vrijplaats kunnen op die manier separate betaalde opdrachten tussen partijen voortvloeien waardoor het ook voor commerciële partijen interessant kan zijn om oplossingen via de Vrijplaats te etaleren.
- **Open en laagdrempelig:** binnen de vrijplaats moet voor iedereen toegankelijk zijn, dus zowel voor overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties etc. die iets kunnen toevoegen aan de kwaliteit van de leefomgeving en de wijze waarop die wordt geregeld. Kruisbestuiving tussen de verschillende groepen is daarbij van essentieel belang. Zonder dat geen synergie.
- **Doelmatige en onafhankelijke organisatie:** De Vrijplaats vraagt om een organisatie, onder andere om initiatieven en activiteiten aan te jagen en te beoordelen en informatie te beheren. Deze organisatie is doelmatig en maakt zoveel mogelijk gebruik van inzet van en lopende initiatieven en inzet van vrijwilligers. Hierbij hoort ook een bestuur op afstand. Niet de geldstromen van bovenaf, maar de ideeën van onderop zijn richtinggevend. De vrijplaats is maatschappelijk betrokken, maar neemt altijd een onafhankelijke positie in.

Gedacht wordt aan een vereniging of stichting waarvan de activiteiten worden gefinancierd uit bijdragen of contributie van de deelnemers/leden. Uitvoerende werkzaamheden kunnen worden verricht als een bijdrage in natura of waar nodig tegen vergoeding van kosten.

7. Voorstel

Wij willen met een aantal enthousiaste, betrokken en toonaangevende (markt)partijen het initiatief nemen om naast de huidige Chw-pilots een Vrijplaats Omgevingswet in te richten als hiervoor is omschreven. Dit past onzes inziens goed in het gedachtegoed van de Omgevingswet: niet afwachten en naar andere partijen kijken, maar zelf het initiatief nemen en doen! Overheid en marktpartijen kunnen zich hierbij aansluiten. Uiteraard krijgt zo'n initiatief een enorme steun in de rug wanneer niet alleen marktpartijen dit dragen, maar ook de overheid (en dan met name rijk en koepelorganisaties) het initiatief omarmt en (financieel) steunt.

Omdat zo'n traject niet in één keer kan worden gerealiseerd willen we hier in een aantal concrete stappen naar toe werken. Per stap kan dan worden beoordeeld of het zinvol is om met het initiatief verder te gaan. Een eerste concrete stap is om een verkenning te doen naar de haalbaarheid van de Vrijplaats, zowel in organisatorische als in technische en financiële zin. Hierover hebben we hier en daar al wat partijen gepolst. Het idee ontmoet veel enthousiasme, maar moet nog wel meer handen en voeten krijgen. Het lijkt ons goed om de ideeën en het draagvlak iets breder te toetsen en uit te werken met een aantal professionals, van wie een afgewogen oordeel over het initiatief mag worden verwacht. Daarbij denken we aan een pakweg 25 deskundigen uit de advieswereld, het ministerie (IenM), de koepelorganisaties (VNG, IPO, UvW) en enkele toonaangevende gemeenten. Als het idee breed wordt omarmd kan met hen worden bepaald wat de technische mogelijkheden en randvoorwaarden van de Vrijplaats en welke kosten met de inrichting ervan samenhangen. Dit een basis voor verdere oriëntatie en besluitvorming. We denken hierbij aan een workshopachtige bijeenkomst.

De volgende stappen zouden globaal kunnen zijn:

- Uitwerken Plan van aanpak met begroting met daarin o.a. uitwerking van organisatie en bekostiging;
- Ontwikkelen van een demo die de essentie van de Vrijplaats weergeeft;
- Verdere afstemming van het initiatief met de VNG; bepalen van de samenhang met de ontwikkeling van een model omgevingsplan;
- Afspraken met de koepelorganisaties over de implementatie en organisatorische aspecten, eventuele combinatie met roadshows e.d. in de aanloop naar de Omgevingswet;
- Besluitvorming opdrachtgever over de inrichting van de Vrijplaats;
- Inventarisatie van voorbeelden, w.o. 'parels' Chw.-pilots;
- Inrichten van de Vrijplaats met de voorbeelden;
- Implementatie en continue 'voeding' van de Vrijplaats.

De stappen zouden in een tijdsbestek van enkele maanden moeten kunnen worden genomen.

8. Tot slot

Wij denken dat de Vrijplaats een bijdrage kan leveren aan een soepele en succesvolle implementatie van de Omgevingswet. De Vrijplaats kan daarbij ook de Chw-pilots in de lopende en komende tranches ondersteunen. Oplossingen vanuit de Chw-pilots kunnen in de Vrijplaats worden opgenomen en voorbeelden vanuit de Vrijplaats kunnen een plaatsje vinden in de Chw-pilots. De Chw-pilots kunnen hierdoor een meerwaarde krijgen en dan wellicht als 'parels' of 'ambassadeurs van de Omgevingswet' worden betiteld. Op die manier kan De Vrijplaats een belangrijke rol vervullen in het kader van het bereiken van de doelstellingen van zowel de Crisis- herstelwet als de Omgevingswet.

Leeuwarden, november 2015

Dick Takkebos