

Bouw ander speelveld voor invoering omgevingswet

Frans Soeterbroek, De Ruimtemaker, www.deruimtemaker.nl

Reacties naar frans@deruimtemaker.nl

Wat ik vaak hoor als het gaat om de vraag wat de geest van de omgevingswet is of moet zijn: 'ruimte voor initiatiefnemers bieden'. Je ziet dat al in de praktijk waarbij de overheid zichzelf veelal definieert als faciliterend en inzet op grotere rol bewoners en markt.

Op het eerste oog lijkt dit niet eens zo onredelijk. Het voorbeeld dat ik dezer dagen steeds te horen krijg: een eigenaar van een gebouw(-encomplex) dat zijn functie heeft verloren wil het verbouwen tot woningen. De gemeente werkt daar graag aan mee op grond van haar eigen herbestemmings- en woonbeleid en dan mag je anno 2017 van de initiatiefnemer verwachten dat deze zelf de stedenbouwkundige kaders opstelt en de communicatie met de buurt goed doet. Ik heb er om een aantal redenen toch moeite mee dat de overheid zich zo uit dit speelveld terugtrekt. En omgevingsmanagers zouden zich dat zeker ook moeten aantrekken.

Erosie van de publieke zaak

Allereerst komt de houding 'als een particuliere eigenaar iets wil dan moet ie dat zelf kunnen regelen' voort uit een dieperliggende opvatting dat de markt leidend is en de overheid daar niet bij in de weg moet lopen. Overheden stoten vaak actief gebouwen en grond af omdat ze het beschouwen als marktgoederen ('marktconform vastgoedbeleid', 'passief grondbeleid', DBFM-constructies) en niet als collectieve goederen. Waar de overheid nog wel aan de slag gaat met eigen gebouwen en op eigen grond handelen de afdelingen vastgoed en grondzaken vaak alsof ze zelf private partij zijn ten opzichte van bewoners en collega-afdelingen. Nergens mag de suggestie worden gewekt dat de belastingbetaler eigenlijk recht heeft op die collectieve goederen.

Wat hier feitelijk gebeurt is dat de markt- en rendementsdenken het publieke domein overneemt, een proces dat al vele jaren gaande is. Wanneer je hier vraagtekens bij stelt krijgen mensen rare visioenen over staatsplanning. Maar waar het feitelijk om gaat is dat de overheid wat meer zou kunnen optreden als behartiger van het publieke belang en niet als marktpartij.

Een voorbeeld van hoe het ook anders kan. In het Verenigd Koninkrijk zijn uitgerekend onder een conservatieve regering de zogeheten buurtrechten geregeld die bijvoorbeeld het recht voor buurtgroepen om mee te bieden op publiek en privaat vastgoed ('right to bid') bevat. Aanleiding om dit biedingsrecht te regelen was de constatering dat de klassieke Engelse pub een belangrijke buurtfunctie vervult en deze te vaak bij verkoop die functie verloor.

Het recht om te bieden houdt onder meer in dat private pubs pas mogen worden verkocht nadat de buurt eerst een kans heeft gekregen er een bod op te doen. Een bescheiden maar ook wel symbolisch voorbeeld van de mogelijkheid om marktwerking te corrigeren en bewoners een kans te geven om belangrijk vastgoed voor de buurt te behouden.

In Nederland lijkt dit ondenkbaar. Buurtbewoners en tijdelijke gebruikers vissen ook bij publiek vastgoed meestal achter het net omdat gemeenten weinig transparant zijn in hoe, wanneer en onder welke condities overheidsgrond- en gebouwen op de markt worden aangeboden. Succesvolle ontwikkelaars zijn daarbij in het voordeel en weten publiek vastgoed ook vaak te verwerven als leuke bijvangst bij een grotere deal. Laat staan dat er er nog wordt geprobeerd de buurt of de tijdelijke gebruikers een streepje voor te geven en hun waardecreatie-model te honoreren. Zie het pijnlijke voorbeeld van de War in Amersfoort of het Wijkpaleis in Rotterdam.

De ene initiatiefnemer is de andere niet

Het ruimte maken voor initiatief klinkt natuurlijk heel sympathiek maar het is toch een beetje raar dat er daarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen grote professionele ontwikkelaars enerzijds en bescheiden buurtinitiatief of lokaal ondernemerschap anderzijds.

Sterker nog, de ontwikkelaars waar het meest kritisch over wordt gesproken in weinig vleiende bewoordingen als 'sprinkhanen', 'hit and run', 'poen, pakken, pleiten' of 'huisjesmelkers' zijn juist in het voordeel. Vanwege hun grote grond- en vastgoedposities, sterke netwerken, ruimte om bij weerstand even niets te doen of die af te kopen en de mogelijkheid om korte termijn winsten te realiseren met weinig duurzame (ver)bouw. En omdat ze heel goed weten dat ze er makkelijk mee weggkomen als ze iets anders realiseren dan was toegezegd. Dat zal bij de omgevingswet alleen maar sterker worden als je hier niet op bijstuurt. Flip ten Cate van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit sprak recent ook zijn zorg uit. De ruimte die deze wet gaat bieden om minder via regels te werken zou kunnen ontaarden in wat hij 'skyboxplanologie' noemt. Het grote geld en het lokale bestuur regelen de stad wel in onderonsjes.

Een gemeente die dit niet wil zou eens kunnen beginnen een onderscheid te maken tussen ontwikkelaars van wie je moet eisen dat ze iets goeds aan buurt, stad en land toevoegen en initiatiefnemers die je moet helpen om hun droom te realiseren. Daar ligt ook een belangrijke taak voor de politiek. De gemeenteraad van Utrecht heeft bijvoorbeeld vorig jaar in een raadsbreed gesteunde motie het college opgedragen om vooral te gaan werken met lokale initiatiefnemers en lokaal verankerde ontwikkelaars, in kaveluitgiften kleinere partijen een reële kans te bieden en de uitwerking van stedenbouwkundige kaders niet aan marktpartijen over te laten. Een mooi begin van het bouwen aan een gelijk spelveld.

De miskening van de lokale situatie

Wanneer we inzoomen op ons voorbeeld van het ombouwen van gebouwen wier oude functie achterhaald is naar woningen dan valt mij op dat de lokale overheid op zo'n moment weinig oog heeft voor de buurt waarin het gebouw ligt en wat daar allemaal speelt. De toets of en hoe de herbestemming wordt goedgekeurd wordt simpelweg gedaan op basis van de woningbouwopgave en formele herbestemmingsprocedures. Omgevingsmanagers die weten wat er in een buurt speelt zullen beamen dat elke ingreep, dus ook het herbestemmen van een gebouw is verbonden met veel andere ontwikkelingen en een geschiedenis (inclusief oud zeer) kent die je maar beter niet kunt negeren. Doorgaans komen die zaken niet of te laat aan bod. Je mist dan de kans op een gebiedsgericht invulling van abstracte opgaven en op interessante koppelingen tussen verschillende ontwikkelingen en plannen. Je bouwt ook veel weerstand en verzet op die zich uiteindelijk altijd op de overheid richt. Wanneer iets een simpele verbouwing overstijgt regel dan in een vroegtijdig stadium een check op deze dynamiek en hou als gemeente de regie op de stedenbouwkundige uitwerking. Als je dat nalaat beloon je de hit- en runaanpak en bevestig je het principe van 'private winsten en publieke kosten'. Want alles wat uiteindelijk aan publieke waarden wordt veronachtzaamd mag de overheid weer oplossen. Een alternatief realiseren voor de verdwenen buurtvoorziening, een subsidieprogramma voor duurzame energie, aankopen grond voor het stadsparkje enzovoorts zijn dure reparatieklussen die voorkomen kunnen worden.

In gemeenten waar gepretendeerd wordt gebiedsgericht te werken zou deze bredere blik op de dynamiek in een gebied en op hoe bijgedragen kan worden aan maatschappelijk waarde toch gemeengoed moeten zijn maar dat valt in de praktijk tegen. Welke gemeente durft van een initiatiefnemer te vragen om eerst maar eens een half jaar in een buurt te gaan zitten alvorens een plan in te dienen? En dan in dat plan te laten zien hoe er samen met de buurt waarde wordt toegevoegd. Dan nodig je ook de hit –en runontwikkelaar uit om die gedeelde winst te zoeken en lokaal coalities te bouwen.

De burger behandeld als NIMBY

Wat ik vaak hoor bij dit type herbestemming is dat de communicatie met de buurt in een veel te laat stadium wordt gezocht omdat de gemeente er eerst met de initiatiefnemer uit wil zijn. Dit onder het motto: waarom zou je naar buiten gaan als de plannen niet reëel of nog te vaag zijn? Dan wordt heel lang gewacht met het zoeken van contact. De eisen die de gemeente dan in een laat stadium aan de communicatie en participatie stelt komen feitelijk neer op 'als je tegenstand vanuit de buurt weet te voorkomen dan werken we mee'. Het is al met al een reactief model voor participatie waarin buurtbewoners eigenlijk in de rol van NIMBY worden aangesproken. Mijn ideaal is dat je in een vroegtijdig stadium een bredere groep dan direct omwonenden uitnodigt mee te denken over iets wat voor iedereen winst kan opleveren.

Daar kun je als gemeente veel aan doen. Bijvoorbeeld meer in de buurten aanwezig zijn en daarbij wijkgericht ('zachte' sector) en gebiedsgericht (economie en ruimte) werken integreren. En bij herbestemmingen en gebiedsplannen in een vroegtijdig stadium een impactscan in de buurt en met de buurt uitvoeren. En afhankelijk van de impact ook stadsbreed mensen mee laten doen. De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit pleit bijvoorbeeld voor het verplicht stellen van een 'waarderingsgesprek' bij afwijkingen van het omgevingsbeleid. Daarbij wordt door een bredere groep mensen getoetst in welke mate dat plan bijdraagt aan de waarde van de omgeving, buurt en stad en wat daarin beter kan. De minister van I&M vindt dit een heel goed idee maar wil het niet voorschrijven en laat het aan de gemeenten over of ze dat doen. In ieder geval iets om snel te regelen dus op lokaal niveau! En een kans om concepten als co-creatie, stadslabs en 'samen stad maken' juist toe te passen waar het spannend is en schuurt en minder vrijblijvend te organiseren.

Nieuw speelveld en betere spelregels

Achter een ogenschijnlijk onschuldig en breed gedragen principe als 'ruimte voor initiatiefnemers' zit al met al een grotere lading die zich bij invoering van de omgevingswet gaat wreken: het overvleugelen van de publieke zaak door marktdenken, het negeren van grote machtsongelijkheid, het loskoppelen van 'opgaven realiseren' en 'initiatieven honoreren' van de dynamiek van de buurt en het verengen van de rol van stadsbewoners tot NIMBY. Ik heb deze vraagstukken bewust opgehangen aan het herbestemmen van een gebouw om te laten zien dat zelfs bij vrij bescheiden ingrepen in de stad dit op de loer. Maar dit speelt natuurlijk veel breder bij stads-, gebieds- en infrastructuurontwikkeling. Het gaat me dan ook niet specifiek om spelregels bij herbestemming maar om een nieuwe praktijk voor het omgevingsbeleid.

Wie flexibeler om wil gaan met regels en keuzes zal heel goed moeten nadenken over een eerlijker speelveld en bijbehorende spelregels waarbinnen die flexibiliteit kan worden benut. We komen al een heel eind met (een selectie uit) de bescheiden spelregels die hierboven de revue passeerden: het biedingsrecht voor buurtinitiatieven, een voorkeursregeling voor lokaal verankerde initiatiefnemers, de impactscan bij ieder (her)ontwikkelingsplan, het waarderingsgesprek in een vroege fase van plannen, stedenbouwkundige kaders met bewoners ontwikkelen en de verplichting om bij herontwikkeling waarde aan de buurt en omgeving toe te voegen.

Er zijn vast meer instrumenten en slimme strategieën om hierop bij te sturen. En daar moeten we het de komende jaren even goed over hebben met elkaar. De community van omgevingsmanagers is op dit vlak vrij stil merk ik. Zij zouden wel wat meer het publieke debat mogen voeden over de spelregels die passen bij goed omgevingsmanagement van de overheid en grote (semi)publieke organisaties. We zullen iedere steun hard nodig hebben om dit voor de invoering van de omgevingswet in 2019 goed geregeld te hebben.