

Flexibel en

OVERHEID IN ROL VAN NETWERKER EN
GEBIEDSREGISSEUR

veerkrachtig bestemmen

Een flexibel bestemmingsplan gaat niet langer uit van een vooraf bepaald eindbeeld als blauwdruk, maar vormt een strategisch kader dat snel en adequaat in kan spelen op kansen die zich aandienen vanuit de samenleving en de markt. De rechtszekerheid voor de burger en de regiefunctie van de overheid hoeven daarbij niet onder druk te komen, zo luidt één van de uitkomsten van het onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen dat in opdracht van Platform 31 door BügelHajema Adviseurs is uitgevoerd. Het toont ook aan dat bestaande wettelijke instrumenten voldoende mogelijkheden bieden om flexibel te bestemmen. Dat vraagt wel een overheid die de rol van netwerker/gebiedsregisseur weet te spelen en bereid is om in bepaalde gevallen beleid buiten werking te stellen.

Om de rol van het bestemmingsplan in de tijd goed te kunnen duiden, zijn in het onderzoek drie planologische varianten onderscheiden: toelatings- en ontwikkelingsplanologie: globale versus gedetailleerde bestemmingsplannen; uitnodigingsplanologie: het intrinsiek flexibele bestemmingsplan van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'; afstappen van bestemmingsplannen en het ruimtelijke kader opnemen in een verordening. We beperken ons in dit artikel tot variant 2.

Voor het bestemmingsplan onderscheiden we drie vormen van flexibiliteit: binnenplanse, intrinsieke en buitenplanse.

Binnenplanse flexibiliteit is de meest bekende en ook meest toegepaste vorm van flexibiliteit in het bestemmingsplan. Binnenplanse flexibiliteit, in de vorm van afwijkingen en wijzigingsbevoegdheden, is pas toe te passen nadat een nadere afweging via een afzonderlijke juridische procedure heeft plaatsgevonden.

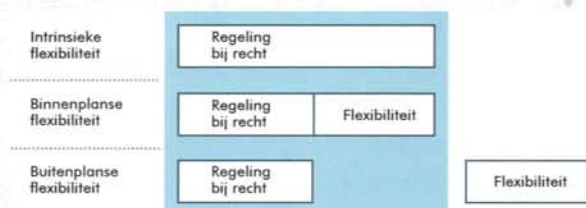
Intrinsieke flexibiliteit is de ruimte die bij recht in het bestemmingsplan wordt opgenomen. Van belang is hierbij →

Beeld
Gemeente
Deventer

op te merken dat een globaal bestemmingsplan niet hetzelfde is als een intrinsiek flexibel bestemmingsplan. Een globaal bestemmingsplan legt de planologische en stedenbouwkundige hoofdlijnen van een ontwikkeling vast als grondslag voor een nadere ordening. Flexibiliteit daarentegen, gaat uit van normstelling binnen een bandbreedte. Zo beschouwd kan een gedetailleerd bestemmingsplan, maar ook een globaal bestemmingsplan, meer of minder flexibel zijn.

Buitenplanse flexibiliteit tenslotte is de ruimte die de wetgever biedt om 'in te breken' in het bestemmingsplan om aldus de bepalingen aan te passen. Zo maakt artikel 2.12 lid 1 onder a, 3^o Wabo het mogelijk om voor activiteiten die strijdig zijn met de bepalingen van het bestemmingsplan (of de beheersverordening) vergunning te verlenen, mits de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Op deze wijze kan een gemeente medewerking verlenen aan een initiatief, ondanks het feit dat het geldende bestemmingsplan de beoogde ontwikkeling niet toelaat.

In afbeelding 1 zijn de drie vormen van flexibiliteit schematisch weergegeven.



Afbeelding 1 Uitnodigingsplanologie in relatie tot flexibilisering

Intrinsiek flexibel

Een intrinsiek flexibel bestemmingsplan is te vergelijken met een traditioneel bestemmingsplan met binnenplanse flexibiliteitsregels. Ook het intrinsiek flexibel bestemmingsplan bestaat uit regels met een verbeelding (vroeger 'plankaart' genoemd) en een toelichting. De verbeelding kan meer of minder grofmazig worden opgesteld. Het gaat om het toekennen van kleuren, vlakken en aanduidingen aan gronden. Naarmate grotere gebieden bijeen worden genomen, neemt de flexibiliteit toe. Concreet: hoe minder kleuren, vlakken of aanduidingen een verbeelding bevat, hoe groter de onderliggende uitwisselbaarheid van functies daarmee is gemoeid (kleuren) en hoe liberaler de maatvoering is gelaten (vlakken en aanduidingen). Wanneer de opgave luidt om een flexibel bestemmingsplan op te stellen, moet de planmaker zich telkens de vraag stellen: 'Kan ik volstaan met een (nog) grotere planologische eenheid?' Hoe korter de legenda, hoe flexibeler het plan. Dit principe is ook van toepassing op de regels. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de begripsbepalingen, doeleindenomschrijvingen, bouwregels en specifieke gebruiksregels. De mogelijkheden zijn talrijk om binnen de bestaande kaders flexibele bestemmingsplannen op te stellen. Van de

planmaker wordt wel een zekere vaardigheid verlangd. Kenmerkend voor de toelatings- of ontwikkelingsplanologie is dat het bestemmingsplan gericht is op een eindbeeld. Het is niet ingericht om uit te nodigen. Voor uitnodigingsplanologie is een intrinsiek flexibel bestemmingsplan een voorwaarde. Om het bestemmingsplan geschikt te maken als instrument voor het stelsel van uitnodigingsplanologie dient het bestemmingsplan (1) bij recht voldoende ruimte te bieden (intrinsieke flexibiliteit) en dient het bestemmingsplan (2) procesgericht te zijn in plaats van projectgericht. Een dergelijk bestemmingsplan bevat geen concreet eindbeeld, maar gaat uit van een concept of 'stip op de horizon' om een transformatie in een gebied op gang te brengen. Gemeente Deventer is samen met ondernemers, bewoners en andere betrokkenen een dergelijk proces aangegaan voor het industrieterrein 'Havenkwartier'. Een proces dat dit oude bedrijventgebied aan het water stap voor stap verandert in een levendige en eigenzinnige stadswijk voor wonen, werken, cultuur en vrije tijd.

Maximale speelruimte

Voor het Havenkwartier is als eerste stap een grondige inventarisatie uitgevoerd van alle factoren die van invloed zijn op het concept. Deze inventarisatie moet verder reiken dan het plangebied, omdat deze factoren in de omgeving de mogelijkheden in het plangebied direct kunnen beïnvloeden.

Als tweede stap is in Deventer met betrokken partijen de 'stip op de horizon' bepaald. Geen dwingend eindbeeld, maar scenario's die met elkaar de identiteit van het plangebied bepalen en richting geven aan de ontwikkelingsmogelijkheden in het plangebied. Er is gezocht naar maximale 'speelruimte' in het bestemmingsplan. Doel van het onderzoek is te bepalen wat niet kan of wenselijk is in plaats van vast te leggen welke functies ruimtelijk toelaatbaar zijn, zoals gebruikelijk bij traditionele bestemmingsplannen. Het bepalen van de factoren waarmee de transformatie niet is gediend, is aan te duiden als 'het belemmeringenpakket'. Dit pakket is onder te verdelen in (1) milieuzonering, (2) diskwaliteiten en (3) conceptbrekers. De centrale opdracht voor het bestemmingsplan Havenkwartier is vrijheid bieden. Het bestemmingsplan moet uitnodigen, verrassingen mogelijk maken en ruimte geven; 'mix to the max' als stip op de horizon.

Bij milieuzonering gaat het om de in acht te nemen minimale afstanden ten opzichte van gevoelige of kwetsbare functies. Voor het Havenkwartier is onder andere onderzocht welke beperkingen er aanwezig zijn vanuit bedrijven rondom het plangebied. En de bedrijven in het plangebied zijn geïnventariseerd op de aspecten geluid, lucht of veiligheid. Immers, de wens is dat de functies van deze gronden veranderen. Dit zal geleidelijk gebeuren, waarbij bestaande bedrijven hun huidige functie nog uitoefenen. Het is daarom van belang inzicht te hebben in de beperkin-

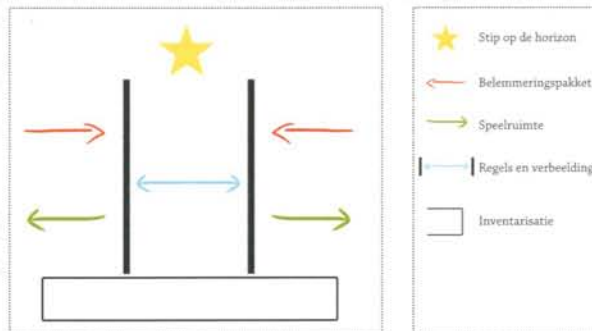
gen die mogelijk worden opgelegd voor ontwikkelingen rondom deze bedrijven.

Onwenselijke ontwikkelingen

Diskwaliteiten houden in: de stedenbouwkundige inventarisatie van onwenselijke bouw- en gebruikaspecten. In het Havenkwartier betrof het bijvoorbeeld de openbare ruimte aan de Scheepvaartkade. Om te voorkomen dat het gebied zich teveel naar binnen keert, is het gemengde programma 'uitgerold' over het water van de havenarm. Daaraan is namelijk niet alleen een functie voor het scheepvaartverkeer toegekend, maar ook de mogelijkheid voor het afmeren van schepen waarop culturele en maatschappelijke activiteiten plaats mogen vinden.

Conceptbrekers zijn gebruiksvormen die het groeiproces naar de gewenste eindsfeer doorbreken, waardoor de geleidelijke doorontwikkeling wordt gestopt of onvoldoende aansluit bij het beoogde concept of gekozen sfeer. Denk bijvoorbeeld aan een monofunctionele invulling van een gebied, waar juist een diversiteit van activiteiten wordt beoogd. In het bestemmingsplan Havenkwartier is geregeld dat alles kan en mag, als dat maar niet leidt tot louter alledaagse concepten. Enerzijds is gekozen voor de bestemming 'Gemengd'. De bandbreedte van de toegelaten functies is zo breed mogelijk gehouden. Anderzijds bevat het plan regels om te voorkomen dat bepaalde functies toch te veel gaan neigen naar de gangbare stedelijke concepten of te dominant, respectievelijk te sfeerbepalend worden. In het Havenkwartier betreft het de functies detailhandel, dienstverlening en kantoren. Een kleine illustratie: in de planregels is opgenomen dat de functie detailhandel in het algemeen en de functies dienstverlening en kantoor vanaf een bruto vloeroppervlak van 500 m² of meer, uitsluitend mogen worden gebruikt voor bedrijfsmatige activiteiten op het gebied van de niet-dagelijkse artikelensector en creatieve en experimentele bedrijvigheid in de hoofdsectoren, zoals kunsten, media en entertainment, creatieve zakelijke dienstverlening en ambachtelijke bedrijvigheid voor zover artistieke vaardigheden en unieke inhoud voorop staan. Op deze wijze zijn de uitkomsten van het onderzoek in de regels en de verbeelding voor het bestemmingsplan Havenkwartier vertaald. De uitkomsten bepalen de bandbreedte van het bestemmingsplan, zoals gezegd door functies te schrappen, te beperken of plaatsvast te maken. In afbeelding 2 is deze werkwijze schematisch in beeld gebracht.

Plankaart Havenkwartier met illustratie
Beeld Gemeente Deventer



Afbeelding 2: Schematische weergave flexibiliteit en bestemmingsplan

Gereedchapskist

Er zijn meer planologische en juridische instrumenten om de speelruimte in het plangebied te bepalen. Bijvoorbeeld door middel van het kritisch beschouwen van het gemeentelijk beleid, ook wel 'ontslakken' genoemd. Door al het beleid voor het plangebied kritisch tegen het licht te houden, kan besloten worden (onderdelen van) het sectorale beleid los te laten. Het inzetten van beloningsplanologie behoort ook tot de mogelijkheden, ofwel een initiatiefnemer wordt een verruiming van de exploitatiemogelijkheden in het vooruitzicht gesteld als in lijn met de transformatie in het gebied door initiatiefnemer een prestatie wordt geleverd. Het is slechts een kleine greep aan voorbeelden uit de gereedchapskist van de ruimtelijke ordening.

Tast een flexibel bestemmingsplan de beginselen van zorgvuldigheid en rechtszekerheid aan? In vergelijking met het traditionele bestemmingsplan brengt een intrinsiek flexibel bestemmingsplan geen grotere risico's met zich mee. Van belang is de constatering dat er een zeker verband bestaat tussen de mate van flexibiliteit en de noodzaak om vooraf zekerheid en duidelijkheid te hebben over mogelijke risico's. Naarmate het ruimtelijk instrumentarium buigzamer moet zijn, wordt de planmaker gedwongen zich zelf vooraf meer inzicht (duidelijkheid en zekerheid) te verschaffen in de te stellen kaders en mogelijke risico's.

Dat wil niet zeggen dat er geen obstakels zijn bij flexibele plannen. Denk aan groeibelemerende artikelen als de planhorizon van ten hoogste 10 jaar, het aantonen van de uitvoerbaarheid van het plan en de rol van het flexibele plan in de beheerfase. Het vraagt om creativiteit bij de planmakers om met deze beperkingen te werken.

De Omgevingswet voorziet in deze nieuwe rol van de overheid, evenals de voorwaarde van het wegnemen van eerder genoemde obstakels (planhorizon van ten hoogste 10 jaar, aantonen uitvoerbaarheid). Geen gemakkelijke opgaven, maar wel een uitdaging.

↑ Jan Oosterkamp, Wim Bomhof

Het onderzoeksrapport is te vinden op de website van Platform31