

*Nieuwe procedures ruimtelijke ordening
aanleiding voor ketenproject*

Flevoland plaatst bestemmingsplannen in keten

In het project Procesvernieuwing ruimtelijke ordening Flevoland (Prof) werken alle partijen uit de ruimtelijke ordeningsketen samen. Met de inzet van digitale middelen moeten gemeenten samen met provincie, rijksoverheid en waterschap straks transparanter en efficiënter een bestemmingsplan kunnen maken. Het project richt zich met name op de procesmatige kant van deze ketensamenwerking.

Voor het project Prof zijn twee aanleidingen, vertellen Mary Haselager en Herman Hogendoorn in het provinciehuis in Lelystad. Haselager is hoofd Ruimtelijke Ordening bij de provincie, Hogendoorn is uitvoerend projectleider

der Prof en werkzaam bij adviesbureau Quarant. "Ten eerste komt er een nieuwe wet ruimtelijke ordening die zorgt voor een grote omslag, omdat de rol die de provincie en andere partijen spelen verandert.

Onder meer in het ontwikkelen van bestemmingsplannen," zegt Haselager. Het project Prof moet inzicht bieden in deze veranderende rol. Ten tweede sluit het project aan op het stimuleringsprogramma Durp, dat staat voor digitaal uitwisselbare ruimtelijke plannen. Durp is een programma van het ministerie van Vrom waarmee de rijksoverheid wil stimuleren dat overheden hun ruimtelijke plannen, zoals kaartmateriaal, digitaal vervaardigen volgens een bepaalde standaard. Hierdoor zijn ze uitwisselbaar en dus voor alle partijen in de keten gemakkelijk toegankelijk. Haselager: "Dorp zou enorm kunnen helpen met de ondersteuning van de nieuwe werkwijze die het gevolg is van de nieuwe wet ruimtelijke ordening."

Ideale proeftuin

De provincie Flevoland lijkt een ideale proeftuin om de veranderende rollen in de keten uit te proberen. Aan de ene kant is het aantal ketenpartners in deze provincie beperkt. Flevoland telt slechts zes gemeenten en één waterschap. Hogendoorn: "Als je dat vergelijkt met andere provincies, zoals Zuid-Holland met meer dan negentig gemeentes, dan is het bestuurlijke landschap hier zeer overzichtelijk." De bestuurlijke organisaties kunnen bovendien goed met elkaar overweg. Haselager: "We kennen elkaar, de lijnen zijn heel kort. Dat maakt het minder moeilijk om



Mary Haselager en Herman Hogendoorn bij het provinciehuis van Flevoland.

mensen enthousiast te krijgen om samen aan dit project te werken." Aan de andere kant is de provincie zeer actief in de van het water gewonnen ruimte. Haselager: "Flevoland is nog niet af, er wordt enorm veel gebouwd. Gemeentes op het vasteland - het oude land zal ik maar zeggen - bouwen doorgaans niet zoveel woningen per jaar als wij. Hier is het niet vreemd als een gemeente tweetot drieduizend woningen per jaar bouwt, en winkels en bedrijventerreinen. Almere is de snelst groeiende stad van Nederland, maar ook kleinere gemeenten als Dronten en Urk bouwen honderd tot driehonderd nieuwe woningen per jaar. Het belang om slagvaardig met ruimtelijke orderingsprocedures om te gaan is dus groot. Samenwerking in dit project is dus iets waar we allemaal wat aan hebben. Dat wordt ook zo door iedereen gevoeld." Het is de bedoeling dat andere provincies, gemeenten en waterschappen straks ook leren van de bevindingen van het project Prof. Hiervoor wordt al overleg gevoerd, onder meer in het Interprovinciaal Overleg, maar ook op rijksniveau en door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Prof krijgt subsidie van InAxis, het innovatiebureau van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, om de opgedane ervaringen met de rest van het land te delen.

Complexe keten

Het bijzondere van het project is, aldus Haselager en Hogendoorn, dat er veel partijen aan meewerken die ook nog eens intern met allerlei betrokkenen te maken hebben. Het is een zogenaamde horizontale en verticale keten: niet alleen gemeenten, waterschap, provincie en rijksoverheid (zoals Vrom) zijn erbij betrokken, ook diverse afdelingen binnen gemeenten, provincie en dergelijke spelen een rol in deze keten. Een complexe aangelegenheid, die moeilijk in een



Het provinciehuis van Flevoland in Lelystad.

project te vangen is. Vandaar dat er een keuze werd gemaakt voor één proces, waar vervolgens een deel werd uitgelicht. Het project Prof richt zich op het zogenoemde artikel 10-overleg: de fase uit de bestemmingsplanprocedure waarin alle betrokken overheidspartijen overleggen bij het opstellen van een voorontwerp bestemmingsplan. Hier kunnen de digitale hulpmiddelen uit het programma Durp een rol spelen. Tijdens deze fase verzamelt de gemeente namelijk allerlei relevante informatie over het gebied waar het een bestemmingsplan voor wil maken of wijzigen. En dat is een berg informatie: wat staat er in de provinciale plannen over dit gebied, wat is het waterbeleid, ligt het onder aanvliegroutes, staan er wegen gepland, ligt het in de ecologische hoofdstructuur? De uitdaging ligt nu nog voor een groot deel in het feit dat deze informatie soms op papier komt, soms ook digitaal, maar dan in verschillende standaarden en maten. Een doelstelling van Durp is dat deze informatie volgens dezelfde standaard (zogenoeten Imro-gecodeerd)

wordt opgesteld, zodat ze veel gemakkelijker is op te vragen en te vergelijken.

Het deelproces waar Prof zich op richt behelst het opstellen van het voorontwerp en het overleg met de ketenpartners. En dat verandert grondig door de nieuwe wet ruimtelijke ordening. Nu toetst de provincie een ontwerp bestemmingsplan tegen het einde van de procedure op doelmatigheid (is het niet in tegenspraak met bestaande provinciale regelgeving) en rechtmatigheid (is de procedure goed verlopen). Dit verdwijnt in de nieuwe wet: de provincie gaat dan alleen nog toetsen op doelmatigheid. Dan is het zaak dat provincie en gemeente tijdens het ontwikkelen van een bestemmingsplan al vaak en veel met elkaar overleggen. Haselager: "Daarmee voorkom je dat je straks eindeloos met elkaar voor de rechter staat." Prof richt zich vooral op de procesmatige kant van deze verandering. De digitale hulpmiddelen uit Durp faciliteren dat, maar het project doet geen aanbevelingen op



Herman Hogendoorn: "Er zijn verschillende bestemmingsplannen. Bij een nieuw bestemmingsplan van een buitengebied zijn veel meer partijen betrokken dan bij een actualisatie van een klein, bestaand bestemmingsplan. Die diversiteit zullen we vastleggen in het ontwerp van het nieuwe proces."

dit gebied. Hogendoorn: "De diverse partijen zijn zelf met digitalisering bezig, zoals met de toepassing van geografische informatiesystemen. Wij beschouwen dat als een gegeven."

Simulatie

De kick-off van het project was in juni dit jaar. Omdat het project afhankelijk is van de samenwerking met en tussen ketenpartners, werden deze nauw betrokken bij de opzet. Zo is samen gekozen voor het artikel 10-overleg als focus van het project. Er werd vervolgens een ontwerp van de huidige procesgang gemaakt en er kwam een analyse van de verwachte grote veranderingen als gevolg van de nieuwe wet. Deze analyse vond plaats met de betrokken partijen. Zo werden er workshops georganiseerd voor tekenaars, juristen, planologen, leidinggevenden en GIS-medewerkers (geografisch informatiesysteem). Vervolgens werd er een herontwerp gemaakt en een simulatieplan ontwikkeld. Binnenkort wordt deze simu-

latie gespeeld, waarbij medewerkers met diverse functies en van verschillende ketenpartners ervaring opdoen met de nieuwe procesvoering.

Daarna moet duidelijk zijn op welke manier de werkwijze van de partners verandert. Hogendoorn: "Er zijn verschillende bestemmingsplannen, de procesgang daaromheen verschilt dus ook. Bij een nieuw bestemmingsplan van een buitengebied zijn bijvoorbeeld veel meer partijen betrokken dan bij een actualisatie van een klein, bestaand bestemmingsplan. Die diversiteit zullen we vastleggen in het ontwerp van het nieuwe proces. Ik denk dat deze simulaties ook inzicht gaan bieden in wanneer overleg nodig is. Wellicht leggen we criteria vast wanneer welke partij bij het overleg betrokken moet worden."

Casemanagement

Zoals gezegd is het project Prof procesmatig en niet gericht op de technieken die samenwerking in de keten onder-

steunen. Desgevraagd zegt Hogendoorn dat die technieken er wel zijn, vooral afkomstig uit de koker van Durp: workflow, documentmanagementsystemen en GIS. "Met GIS bedoelen we niet alleen het tekenen van plannen, maar ook het inbrengen in het systeem en toegankelijk maken via internet en intranet." Prof gaat geen workflow gebruiken, maar Hogendoorn kan zich wel voorstellen dat het binnen complexe ketensamenwerking nuttig kan zijn. "Omdat er zoveel variabelen zijn, denk ik dan vooral aan casemanagement en niet aan standaard workflow." Documentmanagementsystemen zijn, tot slot, volgens hem onmisbaar in de ruimtelijke ordeningsketen. Dan gaat het niet alleen om data uit het GIS, zoals kaarten, maar ook om beleidsplannen. "Digitale plannen krijgen in de toekomst juridische waarde. Je moet weten wat welke versie heeft en op basis van welke versie beleid is gemaakt, of op basis van welke versie een vergunning is verstrekt. Nu schrijven veel GIS-systemen oude plannen over. Die archiveringsfunctie moet dus nog worden ingericht, samen met versiebeheer gekoppeld aan documenten." Maar dat is een ander onderwerp, vallend buiten het aandachtsgebied van Prof, dat volgens Haselager en Hogendoorn al ingewikkeld genoeg is. Op de diverse bijeenkomsten die het project heeft gehouden met ketenpartners, is de reactie bijna overal een van verbazing. "Er komt enorm veel op ons af, met de nieuwe wet en met Durp," zegt Haselager. Aan Prof de taak om de gevolgen voor medewerkers en ketenpartners wat inzichtelijker te maken.



Marieke Vos

Marieke Vos is freelance journaliste.