



De rollen van de gemeente in de Ruimtelijke Ordening

Ruimtelijke ordening

Inleiding

In de complexe wereld van de ruimtelijke ordening spelen gemeenten een sleutelrol. Ze zijn een schakel tussen nationale opgaven en lokale vraagstukken en hebben een belangrijke positie bij het creëren van leefbare, duurzame en toekomstbestendige omgevingen. In de ruimtelijke ordening hebben gemeenten te maken met een constant veranderend speelveld. Gemeenten schakelen in de ruimtelijke ordening tussen verschillende schaalniveaus. De wetgeving vanuit het rijk en de provincie, om grote opgaven het hoofd te bieden, landt lokaal bij gemeente in regelgeving. Voor de uitwerking van veel van deze opgaven, zoals bereikbaarheid, circulariteit en woningbouw, werken gemeenten in de regio samen om hier evenwichtig invulling aan te geven. Gemeenten beheren de ruimte van de stad. Met gebiedsontwikkelingen geeft zij daar een impuls aan. In zo'n ontwikkeling weegt de gemeente evenwichtig de belangen van betrokken stakeholders, toetst ze integraal om tot een omgevingsvergunning te komen en ziet er op toe dat afspraken worden nageleefd. Deze dans door de schalen van de ruimte is een unieke eigenschap van gemeenten. De meerwaarde van gemeenten zit in hun nabijheid tot de partners en inwoners. En in de integrale blik van gemeenten. Dat komt onder meer doordat binnen een gemeentebestuur en uitvoering bij elkaar komen. De samenhang tussen grote ruimtelijke opgave binnen concrete (ruimtelijke) projecten zorgt ervoor dat gemeenten als geen ander integreren werken. Na jaren van decentralisatie zet het rijk momenteel meer in op nationale regie. Het rijk stuurt daarop via de provincies. Voor gemeenten is het daarom goed zich te (her)oriënteren op welke rol zij willen en kunnen pakken.

Doel: Handelingsperspectief voor overheden

Deze handreiking biedt handvatten om meer grip en inzicht te krijgen op de rollen van de gemeente en handelingsperspectief aan de hand van praktijkvoorbeelden. Deze handreiking is bedoeld voor gemeenten, zodat zij zelf intern aan de slag kunnen met een bewuste rolname binnen de ruimtelijke ordening. Anderzijds biedt deze handreiking (nationale en regionale) samenwerkingspartners van de VNG en gemeenten inzicht in hoe gemeenten hun rol binnen de ruimtelijke ordening zien en invullen.

Leeswijzer

In deze handreiking brengen we eerst het speelveld in beeld: welke rollen kan een gemeente innemen binnen de ruimtelijke ordening? Op de volgende pagina staat een overzicht met een korte toelichting op iedere rol. Op de vervolgpagina staat een toelichting op de samenhang tussen de rollen. Zowel de figuur op pagina 3 als de korte toelichting op pagina 4 zijn klikbaar en leiden direct naar onderliggende pagina's waarin we de rollen verder uitdiepen langs vier lijnen: Hoe kan de gemeente deze rol pakken? Welk instrumentarium heeft de gemeente om deze rol in te vullen? Wat voor competenties zet ze bij deze rol in? En wat is de relatie met andere stakeholders en inwoners? Per rol kun je doorklikken naar een casus die meer inzicht verschaft in de rol.

Totstandkoming

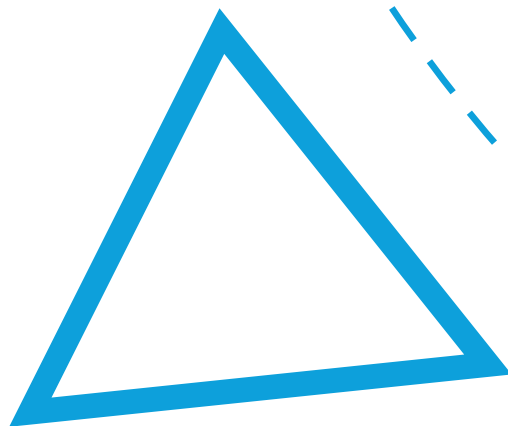
Deze handreiking is opgesteld in samenwerking met organisatieadviesbureau Hiemstra & De Vries. De input hiervoor komt onder andere uit werksessies met ruimtelijk strategen van gemeenten en uit interviews met sleutelfiguren bij gemeenten. Zo is gekomen tot de uitwerking van de verschillende rollen. Tijdens de interviews is ook de input opgehaald voor de casuïstiek. Daarnaast heeft de informatie uit de interviews geholpen bij het aanscherpen van de gedefinieerde rollen.

Rollen van de gemeente in de RO

Aansluiten op
landelijke
opgaven

Samenwerken op
regionale en lokale
schaal

Focus op lokale schaal



Definities van de rollen

De Inspirator

De inspirator is de meeste visionaire van alle rollen. De inspirator geeft visie en ambitie, waardoor je als gemeente richting kunt geven en de koers kunt uitzetten. De inspirator zet de stip op de horizon en draagt uit wat je als gemeente wil en waar je naartoe wil.

De Netwerker

De netwerker is een verbinder. De netwerker zorgt ervoor dat iedereen die nodig is om een opgave aan te pakken daadwerkelijk betrokken is. In deze rol ligt de focus op andere overheden en de regio, zonder oog voor de verbinding met inwoners en bedrijven te verliezen. Je schakelt op verschillende schaalniveaus wanneer je andere overheden nodig hebt bij lokale opgaven. Je hebt oog voor momentum en weet aan te sluiten op ontwikkelingen die het lokale ontstijgen. Hiermee verbind je jouw eigen verhaal aan dat van anderen.

De Partner

Als gemeente heb je altijd andere partijen nodig om je opgaven te realiseren. In de rol van partner zoek je primair verbinding met partners die actief zijn binnen je gemeente, zoals inwoners, netbeheerders en ontwikkelaars. Je bouwt aan coalities die samen de uitvoering ter hand nemen. Indien noodzakelijk heb je hierbij ook oog voor de verbinding met andere overheden.

De Integrator

De integrator brengt opgaven bij elkaar die met elkaar verbonden zijn, waarbij de inzet is om synergie te creëren. Een integrator is niet bezig om alles aan alles te verbinden, maar zet juist in op de meerwaarde van het samenbrengen van opgaven om zo synergie te creëren. Je maakt de vertaalslag naar de uitvoering door te helpen prioriteren en keuzes maken. Primair is deze rol intern gericht en is het de gemeente zelf die keuzes moet maken.

De Beheerder

De beheerder staat voor de kwaliteit van de leefomgeving in de gemeente. Als beheerder draag je niet alleen zorg voor het bewaren van bestaande kwaliteit van de leefomgeving maar draag je ook bij aan het verbeteren ervan. Je zorgt voor het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving. De gemeente heeft de taak én de ruimte om meerdere opgaven zichtbaar een plek te geven.

De Rechtmatige

Als gemeente moet je een betrouwbare partner zijn. De rechtmatige bewaakt de betrouwbaarheid. De rol van rechtmatige gaat over de kerntaken die je als gemeente hebt. Vanuit de rechtmatige rol ben je er om uitvoering te geven aan wet- en regelgeving. Ook ben je verantwoordelijk voor het maken van eigen regels waarmee je kunt sturen.

Samenspel en samenhang van deze rollen

De zes rollen van de gemeente in de ruimtelijke ordening – inspirator, netwerker, partner, integrator, beheerder en rechtmatige – hangen samen en vormen een dynamisch geheel. Elke rol draagt bij vanuit een specifiek perspectief en heeft een eigen focus. Maar ze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en kunnen ook gelijktijdig worden ingezet, waarbij de ene rol de ander ondersteunt en versterkt. Dit samenspel stelt gemeenten in staat om effectief te opereren in de ruimtelijke opgaven waar ze voor staan. Welke rol je oppakt is contextafhankelijk en kan ook veranderen in de tijd. De visie van de inspirator biedt richting, de netwerker en partner bouwen draagvlak en verbinding, de integrator bewaakt de samenhang, en de rechtmatige en beheerder zorgen voor een solide basis en de praktische uitvoering. Door deze wisselwerking kunnen gemeenten inspelen op complexe uitdagingen en bouwen aan een toekomstbestendige, leefbare en duurzame omgeving. Iedere opgave vraagt om een afweging welke specifieke houding of rol van een gemeente passend is. Per rol geven we aan wat de meerwaarde is van die rol op dat moment.

Elke rol heeft een unieke focus en vraagt om specifieke competenties. Zo vraagt de rol van inspirator vooral om visie en creativiteit, terwijl de netwerker en partner vooral relaties opbouwen en samenwerkingen smeden. Waar de integrator vooral oog heeft voor het verbinden van interne (gemeentelijke) belangen, focust de rechtmatige op het borgen van juridische kaders en de uitvoerbaarheid van plannen. De beheerder is juist weer meer gericht op de praktische uitvoering. Voor een goed samenspel is het nodig de afzonderlijke rollen expliciet te maken, en de taken en verantwoordelijkheden die hier per rol bij horen goed te beleggen. Dit biedt houvast bij het werken aan ruimtelijke opgaven en helpt gemeenten flexibel en doelgericht te handelen in de complexe wereld van ruimtelijke ordening.

Er zit samenhang en overlap in elementen van de verschillende rollen, maar ze verschillen wel degelijk van elkaar.

- Als inspirator geeft de gemeente richting door een visie te formuleren die richting geeft aan de ontwikkeling van de leefomgeving.
- De netwerker is gericht op het verbinden van lokale belangen en standpunten aan die van externe stakeholders zoals medeoverheden (bijvoorbeeld rijk en provincie). Je hebt als gemeente altijd anderen nodig in de uitvoering.
- De partner richt zich op de samenwerking met lokale belanghebbenden, zoals ontwikkelaars, woningcorporaties en netbeheerders. Hen heb je nodig om plannen daadwerkelijk te realiseren.
- De integrator brengt alle verschillende belangen bij elkaar en helpt te prioriteren om te komen tot concrete keuzes in ruimtelijke projecten.
- De beheerder richt zich op praktische uitvoering en maakt ambities waar door de fysieke omgeving te beheren en verder te ontwikkelen.
- De rechtmatige waarborgt en faciliteert de juridische kaders en uitvoerbaarheid van de plannen.
- Elke rol heeft een unieke focus en vraagt om specifieke competenties. Zo vraagt de rol van inspirator vooral om visie en creativiteit, terwijl de netwerker en partner vooral relaties opbouwen en samenwerkingen smeden. Waar de integrator vooral oog heeft voor het verbinden van interne (gemeentelijke) belangen, focust de rechtmatige op het borgen van juridische kaders en de uitvoerbaarheid van plannen. De beheerder is juist weer meer gericht op de praktische uitvoering. Voor een goed samenspel is het nodig de afzonderlijke rollen expliciet te maken, en de taken en verantwoordelijkheden die hier per rol bij horen goed te beleggen. Dit biedt houvast bij het werken aan ruimtelijke opgaven en helpt gemeenten flexibel en doelgericht te handelen in de complexe wereld van ruimtelijke ordening.

De Inspirator

De inspirator is de meeste visionaire van alle rollen. De inspirator geeft visie en ambitie, waardoor je als gemeente richting kunt geven en de koers kunt uitzetten. De inspirator zet de stip op de horizon en draagt uit wat je als gemeente wil en waar je naartoe wil.



Waarom de gemeente?

De gemeente:

- Kan lokale kansen verbinden aan bovenlokale opgaven. Ze ziet wat er lokaal nodig is en weet wat er regionaal speelt;
- Is nauw verbonden met de samenleving en de lokale identiteit. Hierdoor kan ze bouwen aan een passend verhaal dat aansluit op de lokale identiteit en behoeften;
- Staat in de samenleving. Door continu in gesprek te zijn met de gemeenschap kan de opbrengst direct vertaald worden naar lokaal beleid;
- Heeft vanuit haar lokale betrokkenheid zicht op wat er wel én niet realistisch is in de uitvoering. Hierdoor kan de gemeente realisme brengen in bovenlokale opgaven.

(Organisatorische) competenties

- Storytelling
- Inspireren, mensen kunnen meenemen in je verhaal en hiervoor enthousiasmeren
- Visionair denken, oog hebben voor de lange termijn
- Authentiek leiderschap
- Gevoel voor de identiteit van de gemeenschap
- Draagvlak creëren voor de visie
- Vertalen van het verhaal in planologische instrumenten
- Empathisch en aandachtig luisteren

Instrumenten

- Omgevingsvisie
- (Strategische) toekomstvisie
- Visuele communicatie
- Ruimtelijk beleid

Relatie met stakeholders

- **Inwoners:** Als inspirator is het belangrijk je oren en ogen open te houden en midden in de gemeenschap te staan. In gesprek met inwoners weet je wat er bij hen speelt. Dit landt vervolgens zo in de visie en ambitie, dat deze aansluiten bij de (identiteit van de) gemeenschap. Je neemt de gemeenschap mee en soms overtuig je hen van je verhaal. Geloofwaardigheid van de gemeente en verbondenheid met de inwoner is van belang.
- **Medeoverheden:** Als inspirator is het belangrijk dat je verhaal aansluit bij de visie en het beleid van andere overheden, zoals de provincie. Vaak ben je van hen afhankelijk voor bijvoorbeeld de financiering van de plannen, of omdat je de plannen gezamenlijk uitvoert.
- **(Regionale) partners:** Om de visie lokaal te verankeren is het nodig dat deze resoneert bij lokale partners.

De Inspirator: Steden zijn de nieuwe deltawerken

Begin deze eeuw profileerde de gemeente Zwolle zich op verschillende thema's, waaronder culinair, groen, modern en historisch. De veelheid aan thema's leidde tot een gebrek aan focus. Kortom, Zwolle had een eenduidig verhaal nodig.

Toen Ed Anker wethouder werd in Zwolle (2014), zag hij potentie in een 'nieuw' verhaal. Zwolle gelegen aan het Zwartewater en de IJssel, als een stad met een rijke geschiedenis rondom water. De waterwegen bepaalden historisch gezien de ruimtelijke ordening en ontwikkeling van de stad. Als wethouder zag Anker de mogelijkheid om deze geschiedenis opnieuw in te zetten en de stad te profileren als een klimaatadaptieve waterstad. Het inspireerde Zwolle om het thema 'water' strategisch te verankeren in zowel gemeentelijke als buitengemeentelijke projecten. Zo kwam Zwolle op de kaart als klimaatadaptieve stad. Landelijk resulteerde dit in de erkenning van Zwolle als NOVEX-gebied. Lokaal leidde dit tot de realisatie van diverse vernieuwende watergerelateerde projecten, zoals de vergroening van het Stationsplein en klimaatadaptieve woningbouwinitiatieven. Deze projecten versterken het verhaal van Zwolle. Als inspirator heeft Anker dit verhaal lokaal, regionaal en landelijk consequent uitgedragen.



Ed Anker, Oud-wethouder gemeente Zwolle, Gemeente Zwolle

Instrumenten en competenties

- Storytelling werd ingezet als krachtig instrument om de inwoners en partners mee te nemen in het verhaal van Zwolle. Mensen kunnen zich identificeren met het verhaal en daardoor met de visie die erbij hoort. Dit hielp om draagvlak te creëren en het verhaal breed te laten landen.
- Landelijke en provinciale netwerken werden actief ingezet: zo wist Zwolle nationale beleidsdoelen te verbinden aan de lokale situatie, wat leidde tot ondersteuning vanuit het rijk.
- Visie en authentiek leiderschap: de visionaire en creatieve competenties van Ed Anker hielpen om een heldere, lange-termijnvisie neer te zetten en mensen te enthousiasmeren. Het vermogen om complexe verbanden te leggen en deze toegankelijk te maken voor verschillende doelgroepen, zowel binnen de gemeente als daarbuiten, heeft bijgedragen aan een goede invulling van de rol van inspirator door de gemeente.

Vier redenen waardoor de gemeente de rol van inspirator kon nemen:

- De gemeente Zwolle had de (cultuurhistorische) kennis en kunde in huis om de lokale historische en geografische verbondenheid met water te vertalen naar een inspirerend verhaal.
- De gemeente had de kennis om deze identiteit van Zwolle als stad aan het water strategisch te benutten en een leidende rol te laten spelen in klimaatadaptieve ontwikkeling.
- Als regisseur van lokale ruimtelijke ordening kon de gemeente beleid en projecten integraal organiseren, waardoor het thema water ingebed kon worden in zowel ruimtelijke projecten als bredere stedelijke strategieën.
- De gemeente kon, als lokale overheid, gemakkelijk verbindingen leggen met inwoners, waterschappen en regionale partners, waardoor zij de ideale positie had om een visie te ontwikkelen die zowel lokaal als nationaal werd erkend en ondersteund.

De Netwerker

De netwerker is een verbinder. De netwerker zorgt ervoor dat iedereen die nodig is om een opgave aan te pakken daadwerkelijk betrokken is. In deze rol ligt de focus op andere overheden en de regio, zonder oog voor de verbinding met inwoners en bedrijven te verliezen. Je schakelt op verschillende schaalniveaus wanneer je andere overheden nodig hebt bij lokale opgaven. Je hebt oog voor momentum en weet aan te sluiten op ontwikkelingen die het lokale ontstijgen. Hiermee verbind je jouw eigen verhaal aan dat van anderen.

Waarom de gemeente?

De gemeente:

- Heeft vanuit haar nabijheid zicht op de behoefte van een stad of dorp en de regio en kent de kwaliteit en beperkingen van plekken;
- Kan bovenlokale belangen verbinden met de (fysieke) lokale belangen/behoefte;
- Kan lokale belangen verbinden met de belangen van andere overheden en regionale (maatschappelijke) organisaties;
- Is in meerdere gevallen de eigenaar van de ruimte waar ook bovenlokale belangen moeten worden gerealiseerd.



(Organisatorische) competenties

- Dansen tussen de schalen: het kunnen denken vanuit meerdere perspectieven (zoals die van je samenwerkingspartners).
- Mensen met verschillende achtergronden laten samenwerken en meerdere perspectieven laten inbrengen
- De mensen in je netwerk goed en lang kennen
- Goed kunnen lobbyen (bij andere overheden)
- Gevoel voor momentum hebben en dit benutten
- Smeden van coalities en allianties
- Netwerk bouwen en onderhouden

Instrumenten

- Alliantievorming
- Regiodeals
- Lobbyboodschap
- Lobbymemo's
- Werkbezoeken
- Stakeholderanalyse

Relatie met stakeholders

- **Inwoners:** Om als netwerker goed op te treden moet je weten voor welke belangen de gemeente opkomt. Daarvoor is het belangrijk om te weten wat er speelt onder inwoners en ondernemers.
- **Medeoverheden:** Een netwerker heeft een goed netwerk en kent de sleutelspelers bij andere overheden. Je sluit je coalities met medeoverheden.
- **(Regionale) partners:** Naast de belangen van inwoners, wil je ook weten wat de belangen zijn van lokale en regionale partners en waar zij aan kunnen en willen bijdragen. Mede met hen geef je vorm aan je boodschap.

De Netwerker: Verstedelijkingsalliantie

De gemeenten Leiden, Zoetermeer, Den Haag, Rijswijk, Delft, Schiedam, Rotterdam en Dordrecht liepen tegen hetzelfde vraagstuk aan: ze wilden met forse binnenstedelijke verdichting rondom de treinstations het woningtekort aanpakken en tegelijkertijd de regionale economie versterken. Dit was en is alleen mogelijk als het rijk helpt met beter OV op de treinverbinding Leiden-Dordrecht en steun geeft aan de kwalitatief goede inpassing van al die nieuwe woningen: voldoende groen, klimaatadaptief en met ruimte voor maatschappelijke functies. Om te komen tot een samenhangende aanpak is in 2017 de Verstedelijkingsalliantie gestart. Dit is een samenwerking tussen de eerdergenoemde gemeenten, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) en de provincie Zuid-Holland. Vanuit de gemeente Dordrecht geeft Hans Goossensen, concurndirecteur Ruimtelijke Ontwikkeling & Beheer van de gemeente Dordrecht, namens de Verstedelijkingsalliantie invulling geeft aan de rol van Netwerker. Hij heeft de laatste 5 jaar als voorzitter van het directeurenoverleg van de Verstedelijkingsalliantie een actieve rol gehad in de samenwerking. De acht gemeenten hebben mede dankzij deze samenwerking honderden miljoenen aan financiering van het rijk op de woningbouw verkregen. Ook wordt nu dankzij de gezamenlijke lobby voor versterking van het OV op de zogeheten Oude Lijn, de spoorlijn tussen Leiden-Dordrecht, in de MIRT-verkenning Oude Lijn druk gestudeerd op concrete maatregelen. Hiervoor is voorlopig zo'n € 1,5 miljard euro beschikbaar. De rijkssteun voor beter OV en voor de kwaliteit van de gebiedsontwikkelingen is cruciaal voor het verwezenlijken van de ambities van de Verstedelijkingsalliantie. De alliantie komt de afspraken met het rijk zorgvuldig na: inmiddels zijn er sinds 2018 al 40.000 van de 170.000 woningen gebouwd. In 2040 moeten alle woningen staan en zijn er 85.000 nieuwe banen gecreëerd.



Hans Goossensen, Concurndirecteur Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer, Gemeente Dordrecht

Instrumenten en competenties

- **Netwerken en Lobbyen:** Een belangrijk instrument was het actief netwerken en lobbyen bij andere overheden (zoals het rijk en de provincie) en andere regionale partners. Door de partners goed te kennen en langdurige samenwerkingsverbanden te vormen, wist de alliantie haar doelen op de nationale agenda te zetten.
- **Strategische Coördinatie en Samenwerking:** De kracht van de alliantie zit hem in de coördinatie van ruimtelijke, economische en infrastructurele plannen over meerdere gemeenten en regio's. Het vormgeven van gezamenlijke subsidieregelingen en het delen van kennis over gebiedsontwikkeling speelden hierin een sleutelrol. De alliantie is opgericht om dit samen op te pakken.
- **Visie- en schaaloverstijgende competenties:** Hans Goossensen en zijn team werkten met strategische professionals die "tussen de schalen konden dansen"; zij konden zowel vanuit het perspectief van lokale als landelijke belangen werken en daarbij verbanden leggen.

Vier redenen waardoor de gemeente hier de rol van netwerker kon nemen:

- De gemeente Dordrecht was de geëigende partij voor deze rol vanwege haar positie en inzicht in de regionale stedelijke ontwikkeling. Als lokale overheid heeft de gemeente directe kennis over de ruimtelijke mogelijkheden en beperkingen van haar grondgebied, wat essentieel is voor het maken van lange-termijnplannen voor woningbouw en infrastructuur.
- De gemeente Dordrecht heeft als grondeigenaar de mogelijkheid om direct op gebiedsontwikkeling te sturen.
- Dordrecht fungeerde als belangrijke schakel in de Verstedelijkingsalliantie omdat zij met haar kennis en netwerk een visie kon uitdragen die zowel lokaal als regionaal effectief werd ondersteund.
- De gemeente zorgde voor verbanden tussen de behoeften van de regio en de beleidsdoelen van het rijk, wat leidde tot wederzijdse ondersteuning en realisatie van gemeenschappelijke doelen.

De Partner

Als gemeente heb je altijd andere partijen nodig om je opgaven te realiseren. In de rol van partner zoek je primair verbinding met partners die actief zijn binnen je gemeente, zoals inwoners, netbeheerders en ontwikkelaars. Je bouwt aan coalities die samen de uitvoering ter hand nemen. Indien noodzakelijk heb je hierbij ook oog voor de verbinding met andere overheden.

Waarom de gemeente?

De gemeente:

- Kent de lokale partners en heeft direct inzicht in de specifieke behoeften, uitdagingen en kansen van haar stad, dorp of regio.
- Brengt de belangen van belangrijke lokale stakeholders samen;
- Heeft korte lijnen met de (vaak lokale) partners waarmee projecten worden gerealiseerd;
- Heeft op een aantal thema's een wettelijke regierol en heeft een formele bestuurlijke arena.



(Organisatorische) competenties

- Projectmatig werken
- Gebiedsgericht werken
- Relatiebeheer
- Begrip/kennis van wat er bij partners gebeurt
- Kennis van ritme van processen met partners
- Communicatie met partners
- Verbindend leiderschap
- (Financieel) betrouwbare partner

Instrumenten

- Overlegtafels (versnellingstafel)
- Wettelijke instrumenten zoals de WGIW
- Stakeholderanalyse
- Publiek-private samenwerking (PPS)
- Intentieovereenkomsten
- Participatietools
- Omgevingsplan/bestemmingsplan
- Koers/visie documenten

Relatie met stakeholders

- **Inwoners:** Als partner heb je een verbindende en faciliterende relatie met de inwoner. In deze relatie staan inspraak en participatie centraal. Zo kun je inwoners actief betrekken bij planvorming en uitvoering via bewonersbijeenkomsten en heldere communicatie. Een partner zorgt er ook voor dat de belangen van inwoners worden geborgd in de samenwerking met andere stakeholders.
- **Medeoverheden:** Als partner is de gemeente de schakel tussen verschillende gremia: nationaal, regionaal en lokaal. Zij verbindt landelijke regionale beleidsdoelen met de lokale praktijk in concrete projecten en oplossingen.
- **(Regionale) partners:** Voor de partner is de relatie met de regionale partners het meest vanzelfsprekend vanwege de intensieve samenwerking. Het is belangrijk te werken aan het wederzijds vertrouwen en afspraken te maken over risicodeling.

De Partner: Spoorzone Tilburg

De Tilburgse spoorzone was een NS-terrein midden in de stad waar alleen NS-medewerkers kwamen. Een 'verboden stad' waar veel Tilburgers nooit kwamen. Het gebied is in 2011 door de gemeente overgenomen om er een nieuw stadsdeel van te maken. Dit bood voor de gemeente een uitgelezen kans om de identiteit van de stad te versterken en toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling te realiseren. Lokale partijen hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld.

De gemeente Tilburg heeft een initiërende en verbindende rol gespeeld in deze complexe gebiedsontwikkeling door de rol van partner op zich te nemen. Zij zette in op intensieve samenwerking met lokale bewoners, marktpartijen, culturele organisaties en onderwijsinstellingen. Joep Frenken heeft hierin als programmamanager vastgoedontwikkeling spoorzone een belangrijke rol vervuld. Hij was een motor bij het aangaan van partnerschappen en wist daarmee gedeelde verantwoordelijkheid te creëren.

De gemeente is een partnerschap aangegaan met ontwikkelaar VolkerWessels, waarbij in een publiek-private samenwerking (PPS) de risico's en opbrengsten evenredig werden verdeeld. De gemeente heeft lokale partijen een plek in de ontwikkeling gegeven. Naast commerciële gebiedsontwikkeling werden in het gebied innovatieve en sociale initiatieven gefaciliteerd, zoals de herbestemming van bestaande gebouwen en de ontwikkeling van een kenniscentrum voor human centered AI in samenwerking met onderwijsinstellingen. Dit leidde tot een breed draagvlak en waardering vanuit de gemeenschap.

Het resultaat is een levendig stadsdeel dat stedelijke verdichting combineert met erfgoedbehoud en nieuwe economische kansen.



Joep Frenken, Programmamanager vastgoedontwikkeling spoorzone. Gemeente Tilburg

Instrumenten en competenties

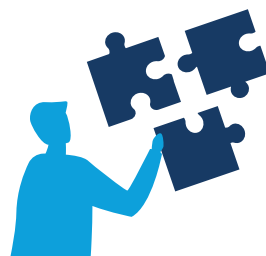
- **Publiek-private samenwerking (PPS):** Door een PPS met VolkerWessels op te zetten, deelde de gemeente risico's en opbrengsten en kon zij tegelijkertijd toezicht houden op de kwaliteit en publieke belangen.
- **Bewonersparticipatie:** De gemeente organiseerde bijeenkomsten en samenwerkingen met belangengroepen, zoals Belangenorganisatie Spoorzone Theresia, om het draagvlak en vertrouwen te vergroten.
- **Verbindend leiderschap:** De gemeente stelde duidelijke kaders en doelstellingen en trad op als oliemannetje tussen de verschillende partners. Vertrouwen werd opgebouwd door afspraken helder vast te leggen en te realiseren.

Drie redenen waardoor de gemeente hier de rol van partner kon nemen:

- **Publieke waarborgen en kwaliteitseisen:** Als partner bewaakt de gemeente Tilburg de balans tussen kwantiteit en kwaliteit. Dit heeft ervoor gezorgd dat er niet alleen woningen zijn gerealiseerd, maar ook ruimte is geboden aan culturele en economische initiatieven die bijdragen aan de identiteit van Tilburg.
- **Verbinding tussen opgaven, medeoverheden en lokale behoefte:** De gemeente verbindt rijks- en provinciale beleidsdoelen met lokale behoeften. Door samen te werken met onderwijsinstellingen en ondernemers heeft Tilburg ingezet op het combineren van het realiseren van woningen en voorzieningen met het bouwen aan een economische infrastructuur die gericht is op kennis en innovatie.
- **Complexe ontwikkeling mogelijk maken door het delen van risico's.** Door partnerschap aan te gaan met marktpartijen zijn complexe vraagstukken zoals infrastructuur, milieu, en woningbouw van de grond gekomen in een gezamenlijke aanpak.

De Integrator

De integrator brengt opgaven bij elkaar die met elkaar verbonden zijn, waarbij de inzet is om synergie te creëren. Een integrator is niet bezig om alles aan alles te verbinden, maar zet juist in op de meerwaarde van het samenbrengen van opgaven om zo synergie te creëren. Je maakt de vertaalslag naar de uitvoering door te helpen prioriteren en keuzes maken. Primair is deze rol intern gericht en is het de gemeente zelf die keuzes moet maken.



Waarom de gemeente?

De gemeente:

- Brengt alle ruimtelijke opgaven samen en is de partij die integrale uitvoering tot stand kan brengen;
- Kan lokale en regionale opgaven vertalen naar uitvoerbare ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente;
- Heeft zicht op wat de opgaven, de behoeften en de oplossingsrichtingen zijn op lokaal niveau. Door hun gebiedskennis kan ze zorgen voor synergie op gemeentelijk niveau;
- Is de partij die de zelf ruimtelijke investeringen doet en die direct betrokken is bij ruimtelijke projecten van anderen;
- Heeft korte lijnen met de (vaak lokale) partners waarmee projecten worden gerealiseerd.

(Organisatorische) competenties

- Efficiënt bestuurlijk en ambtelijk samenspel
- Vertalen van afspraken naar uitwerking in de uitvoering
- Speelveld overzien, keuzes kunnen formuleren en bestuurlijk voorleggen
- Waardevol afwegen
- Kennis en kunde in de organisatie slim verbinden en benutten.
- Verbinden van thema's en gebieden
- Gebiedskennis

Instrumenten

- Omgevingskamer
- Omgevingsplan
- Omgevingswaarde
- Omgevingsprogramma
- Omgevingstafel
- Ruimtelijke strategie
- Meerjarenperspectief ruimte
- Afwegingskader

Relatie met stakeholders

- **Inwoners:** Vanuit het perspectief van de integrator is het van belang inzicht te hebben in welke zaken in samenhang van belang zijn voor inwoners. Bijvoorbeeld dat voor inwoners woningbouw nooit op zichzelf staat, maar ook zorgt voor behoefte aan scholen, sportfaciliteiten, groen en retail in een gebied.
- **Medeoverheden:** De rol van integrator gaat over hoe opgaven op het grondgebied van de gemeente worden geïntegreerd. Directe samenwerking met medeoverheden is daarbij wellicht beperkt, maar het is wel belangrijk om de opgaven van medeoverheden mee te nemen en te vertalen, en om met omliggende gemeenten af te stemmen over de implicaties van de ontwikkeling. Ook moet de integrator oog hebben voor eventuele afhankelijkheden van medeoverheden bij de ontwikkeling.
- **(Regionale) partners:** De (regionale) partners zijn van groot belang voor de integrator. Zij zijn nodig om plannen uit te kunnen voeren. Denk aan de ontwikkelaar of woningbouwcorporaties. Het is belangrijk om oog te hebben voor hoe zij kunnen bijdragen aan het realiseren van de plannen.

De Integrator: Groei in Balans met de Utrechtse Barcode

Utrecht is een snelgroeiende en ambitieuze stad. Om deze groei in goede banen te leiden is in 2021 de Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 vastgesteld met daarin de ambities die de gemeente heeft op de grote ruimtelijke vraagstukken voor de stad. Om aan de slag te kunnen met deze vraagstukken heeft de gemeente hoofdzakelijk twee zaken nodig: ruimte en middelen. Beiden zijn schaars. De grote uitdaging waar de gemeente bovendien voor staat is het “groeiën in balans”. Om te helpen de afweging te maken over welke middelen worden ingezet voor welk ruimtegebruik, is de Utrechtse Barcode ontwikkeld. Dit is een instrument om de ruimtelijke en financiële keuzes in balans te brengen. De Barcode helpt bij het in kaart brengen van de zaken die de gemeente voor ogen heeft bij het ontwikkelen van een gebied. Dan gaat het bijvoorbeeld over de gewenste verhouding groen en werkgelegenheid per eenheid woningen. Wat is er nodig om bij te dragen aan een leefbare stad en hoe voorkom je dat er wijken ontstaan zonder de benodigde faciliteiten?

Binnen de gemeente Utrecht zorgt programmacoördinator Mathijs Lammers ervoor dat de gemeente haar rol van integrator oppakt. In deze rol gebruikt hij de Utrechtse Barcode als uitgangspunt. Hij brengt de verschillende belanghebbenden binnen de Utrechtse gemeentelijke organisatie bij elkaar, zoals de mensen die themaverantwoordelijkheid hebben en de mensen die gebiedsverantwoordelijk zijn. Hij faciliteert gesprekken tussen hen en stimuleert de afstemming, zodat er een gebalanceerde stedelijke ontwikkeling ontstaat die niet door één thema wordt gedomineerd. De Utrechtse Barcode gebruikt hij als stevige gesprekshandleiding om te zorgen dat alle belangen transparant op tafel komen en de stad in balans kan groeien.



Mathijs Lammers, Programmacoördinator Stedelijke Ontwikkeling, Gemeente Utrecht

Instrumenten en competenties

- **Verbinden van wensen en belangen binnen de organisatie:** Voor de integrator is verbindings leggen binnen de organisatie van groot belang. Hij koppelt thema's (bijvoorbeeld mobiliteit, sport, onderwijs) aan de gebieden en verbindt deze ook aan de politiek-bestuurlijke wensen.
- **Financieel prioriteren:** De rol van integrator gaat bij uitstek over keuzes maken. Middelen, ruimte en capaciteit zijn schaars. Het is dan extra belangrijk te kunnen kiezen.
- De Utrechtse Barcode is een uniek instrument dat door en voor Utrecht is ontwikkeld om te komen tot meer integrale ontwikkelingen. Het instrument helpt om transparant het gesprek te voeren over welke keuzes er moeten worden gemaakt en maakt niet alleen de inhoudelijke maar ook de financiële consequenties inzichtelijk.

Drie redenen waardoor de gemeente hier de rol van rechtmatige kon nemen:

- **Samenbrengen van thema's, behoeften en belangen:** De gemeente heeft actueel inzicht in wat de behoefte is in de stad op verschillende thema's zoals wonen, mobiliteit en groen. In het complexe speelveld van stedelijke ontwikkeling is gebiedskennis de sleutel om de juiste integrale belangenafweging te maken. Zo kan er niet alleen kwantitatief worden gestuurd maar vooral ook kwalitatief.
- **Ruimtelijke en financiële regie:** De gemeente Utrecht staat aan de lat voor een groot aantal ruimtelijke en financiële investeringen in de stad. Als integrator benut je deze positie door investeringen (vroegtijdig) op elkaar af te stemmen en ervoor te zorgen dat stedelijke ontwikkelingen bijdragen aan een samenhangend en leefbaar stedelijk geheel.
- **Relatie met partners voor de uitvoering:** De gemeente kent als geen ander de partners in de stad. Hierdoor kun je sturing, opdrachten en kaders geven die passend zijn bij de stad en samenwerken met en voor de stad.

De Beheerder

De beheerder staat voor de kwaliteit van de leefomgeving in de gemeente. Als beheerder draag je niet alleen zorg voor het bewaren van bestaande kwaliteit van de leefomgeving maar draag je ook bij aan het verbeteren ervan. Je zorgt voor het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving. De gemeente heeft de taak én de ruimte om meerdere opgaven zichtbaar een plek te geven.



Waarom de gemeente?

De gemeente:

- Heeft de primaire taak als grondbezitter om het eigen grondbezit, zoals de openbare ruimte, optimaal te benutten;
- Heeft gebiedskennis en kan daarmee proactief acteren;
- Heeft het directe contact met inwoners, en heeft zicht op de wensen en behoefte van inwoners en kan hierop inspelen;
- Heeft beheerkennis en kan die inbrengen bij de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling.

(Organisatorische) competenties

- Gebiedskennis
- Inwoners en partners in de gemeente kennen
- Verwachtingsmanagement
- Communicatieskills
- Beheerkennis

Instrumenten

- Vergunningen, Toezicht en Handhaving
- Wijkagenda
- Beheercontracten / adoptie-overeenkomst
- Budget
- Beheerkaart
- Communicatieplan
- GIS
- Meldingssysteem (vb FIXI)

Relatie met stakeholders

- **Inwoners:** Afhankelijk van het type beheer verschilt de relatie met de inwoner. In het geval dat de gemeente zelf invulling geeft aan het beheer moet de inwoner bij de gemeente terecht kunnen met zijn of haar wensen. Dit vergt een goede loketfunctie en toegankelijke wijkambtenaren van de gemeente. Wanneer beheer samen met inwoners wordt gedaan ontstaat er een veel nauwere relatie met de inwoner. De inwoner kan echt een samenwerkingspartner worden met wie je samenwerkingsafspraken te maken hebt.
- **Medeoverheden:** De rol van beheerder speelt vooral bij taken die de gemeente in eigen beheer doet. In een aantal gevallen hebben meerdere overheden een belang en worden taken en verantwoordelijkheden gedeeld, zoals in recreatie- en natuurgebieden of rondom waterwegen.
- **(Regionale) partners:** Wanneer regionale partners een belang hebben is het belangrijk om goede afspraken te maken over taken en verantwoordelijkheden rondom het beheer. Daarnaast is het ook belangrijk te weten wat partners, zoals corporaties, vinden van het beheer van de gemeente, zodat ook hierin meer maatwerk kan worden geleverd. Dit versterkt de samenwerking tussen de partijen.

De Beheerder: Radicaal Vergroenen

Wijken groener, klimaatadaptiever en biodiverser maken, en bewoners actief betrekken bij het beheer van hun leefomgeving. Dat is de ambitie van de gemeente Arnhem, die hiervoor het programma Radicaal Vergroenen is gestart. Dit programma moet niet alleen leiden tot groenere wijken, maar ook bijdragen aan een grotere sociale cohesie doordat bewoners samenwerken en verantwoordelijkheid nemen voor hun buurt. Hierdoor krijgen meerdere ruimtelijke opgaven heel concreet handen en voeten.

Onder leiding van projectleider Wijkgroenagenda's Anne Luijten, trekt de gemeente de Arnhemse wijken in, om bewoners te informeren en te motiveren om bij te dragen aan de vergroening van hun buurt. In samenwerking met stadsdeelmanagers wijkonderhoud en twee stratenmakers ondersteunt de gemeente bewoners die hun buurt groener willen maken. Het beheer van het groen in buurten wordt primair door inwoners zelf gedaan. De gemeente sluit met inwoners adoptiecontracten af voor het onderhoud van openbaar groen. De aanpak is pragmatisch en laagdrempelig, met als doel de betrokkenheid en het eigenaarschap van bewoners te vergroten.

Op deze manier heeft de gemeente Arnhem ervoor gezorgd dat de openbare ruimte aantrekkelijker wordt en de biodiversiteit toeneemt, wat positieve effecten heeft op zowel het milieu als de sociale structuur in de wijken. Daarnaast merkt de gemeente dat er minder klachten binnenkomen over zaken als zwerfafval, omdat bewoners zich meer verantwoordelijk voelen voor het onderhoud van hun buurt.



Anne Luijten, Projectleider Wijkgroenagenda's, Gemeente Arnhem

Instrumenten en competenties

- **Relatie met (mede)beheerder:** Er is geïnvesteerd in de relatie met inwoners om samen met hen het beheer vorm te geven. Door inwoners ontspannen en met vertrouwen tegemoet te treden is er ruimte om "fouten" te begaan. Heldere communicatie over wat wel en niet mogelijk is brengt bovendien verbinding.
- **Adoptiecontracten:** Naast het opbouwen van een relatie met de beheerder/inwoner, is het ook belangrijk om de afspraken te borgen. In de gemeente Arnhem sluiten ze daarom een adoptiecontract af waarin de "spelregels" staan voor het beheer door bewoners.
- **Ondersteunende documenten en diensten:** In dit project wordt gebruik gemaakt van een wijkagenda, beheerkaart en een tegelophaaldienst. Daarnaast zijn er stadsdeelmanagers die een oogje in het zeil houden.

Drie redenen waardoor de gemeente hier de rol van rechtmatige kon nemen:

- **Lokaal eigenaarschap en vertrouwen:** De gemeente staat dicht bij de inwoners en begrijpt de specifieke behoeften en uitdagingen van de wijken. Dit maakt het mogelijk om het eigenaarschap en de betrokkenheid van bewoners te stimuleren, waardoor zij zich meer verbonden voelen met hun leefomgeving. De gemeente kan bewoners hierin steunen en faciliteren.
- **Kennis van buurten:** De lokale overheid kent de verschillende buurten, zowel op sociaal als ruimtelijk gebied. Deze kennis stelt de gemeente in staat om verschillende opgaven (zoals biodiversiteit, klimaatadaptatie en sociale cohesie) bij elkaar te brengen en specifieke locaties te identificeren waar inzetten op vergroening het meest urgent en effectief is.
- **Welbegrepen eigenbelang:** Een deel van de ruimte die beheerd moet worden is grondgebied van de gemeente: de openbare ruimte. Dit maakt dat het echt over je "eigen tuin" gaat. Hierdoor heeft de gemeente er zelf direct belang bij dat het goed gebeurt. Het is dus logisch dat je verantwoordelijkheid wil nemen en de kwaliteit waarborgt.

De Rechtmatige

Als gemeente moet je een betrouwbare partner zijn. De rechtmatige bewaakt de betrouwbaarheid. De rol van rechtmatige gaat over de kerntaken die je als gemeente hebt. Vanuit de rechtmatige rol ben je er om uitvoering te geven aan wet- en regelgeving. Ook ben je verantwoordelijk voor het maken van eigen regels waarmee je kunt sturen.



Waarom de gemeente?

De gemeente:

- Stelt omgevingsbeleid op en maakt lokale wet- en regelgeving, via omgevingsvisies, -plannen en -programma's;
- Is het eerste aanspreekpunt voor haar inwoners en is het loket voor ruimtelijke initiatieven en de ingang voor vergunningen;
- Stelt regelgeving op, toetst deze en verleent vergunningen. Ook houdt de gemeente toezicht op de verleende vergunningen en handhaaft zij (bij afwijkingen) daarop. Hierdoor is er een directe feedbackloop, dit betekent dat er constant gewerkt kan worden aan het verbeteren van het (omgevings)beleid;
- Kan maatwerk leveren en regels opstellen die direct aansluiten bij lokale omstandigheden en die uitvoerbaar zijn voor lokale actoren;
- Legitimeert middels omgevingsvergunning vergunning concreet ruimtelijke ontwikkeling.

(Organisatorische) competenties

- Vertalen van ambities naar regels
- Evalueren en monitoren
- Kunnen terugkoppelen hoe regels bijdragen aan ambities
- Juridische kennis en kunde op orde
- Communicatievaardigheden

Instrumenten

- Omgevingsplan
- Omgevingsvergunning
- BOPA
- Intaketafel
- Beleid en lokale regelgeving
- Beleidshuis

Relatie met stakeholders

- **Inwoners:** De inwoner is een belangrijke stakeholder voor de rechtmatige. De regels die de gemeente maakt hebben veelal directe invloed op de inwoners. Vandaar dat het belangrijk is te kijken of de bestaande en nieuwe regelgeving aansluit bij de gemeenschap. Bij het opstellen van omgevingsbeleid is participatie verplicht.
- **Medeoverheden:** De rechtmatige geeft uitvoering aan wet- en regelgeving die vanuit het rijk en de provincie wordt bepaald, zoals instructieregels of provinciale verordeningen.
- **(Regionale) partners:** De Omgevingswet zet in op vroegtijdige samenwerking tussen overheden. Regels die de gemeente opstelt en uitvoert hebben direct invloed op de (regionale) partners. De rechtmatige kijkt waar mogelijk of de bestaande en nieuwe regelgeving aansluit bij de partners en zoekt de medeoverheden hierover actief op.

De Rechtmatige: Heldere regels voor stedelijke ontwikkeling

Ruimtelijke ontwikkeling is een zaak van de lange adem. Ruimtelijke trajecten duren vaak jaren en zijn gebaat bij heldere regels en een betrouwbare overheid. Een van de belangrijkste instrumenten van gemeenten om te sturen op gewenste ruimtelijke ontwikkeling is het omgevingsplan, de onder de Omgevingswet geïntroduceerde opvolger van het bestemmingsplan.

De gemeente Nijmegen heeft de invoering van de Omgevingswet aangegrepen om te komen tot duidelijke, generieke regels voor heel Nijmegen. Dat is belangrijk, gezien de ruimtelijke dynamiek waarbinnen op veel verschillende plekken wordt gewerkt aan ruimtelijke opgaven. Waar voorheen specifieke bestemmingsplannen met talrijke uitzonderingen de norm waren, focust de gemeente zich nu op eenvoud en rechtmatigheid. Nijmegen is onder leiding van Niels Spierings, adviseur omgevingsrecht, met het omgevingsplan aan de slag gegaan. Het streven is één omgevingsplan dat niet alleen juridisch correct is, maar ook praktisch uitvoerbaar en toegankelijk voor inwoners en professionals.

Niels heeft met zijn team een plan ontwikkeld dat burgers, ontwikkelaars en gemeentelijke collega's in staat stelt om op eenvoudige wijze de relevante regels te vinden en te begrijpen. Het omgevingsplan legt een stevige juridische basis die de stad zowel beschermt als ondersteunt bij nieuwe ontwikkelingen. Tegelijkertijd zorgt het plan ervoor dat regels te handhaven en doelgericht blijven, zodat ze niet hun doel voorbijschieten. Het resultaat is dat alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn en ruimtelijke trajecten in Nijmegen geen vertraging oplopen door onduidelijke en tegenstrijdige regelgeving.



Niels Spierings, Adviseur omgevingsrecht, Gemeente Nijmegen

Instrumenten en competenties

- **Doelgericht omgevingsbeleid:** Wanneer het omgevingsbeleid (visie-programmaplan) fungeert als leidraad om regels op te stellen, lukt het om juridisch juiste en te handhaven regels te formuleren die bijdragen aan een leefbare en toekomstbestendige stad.
- **Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid:** De inzet zijn regels die niet alleen juridisch correct zijn, maar ook praktisch haalbaar en uitvoerbaar. Elk voorschrift wordt getoetst op toepasbaarheid, zodat de regels werken in de praktijk en burgers niet overmatig belast worden. Hiervoor wordt de aanwezige juridische kennis benut.
- **Samenwerking met belanghebbenden:** Betrek alle gebruikers, zoals vergunningverleners en andere belanghebbenden, vanaf het begin bij het plan. Dat zorgt voor een breed gedragen en werkbaar omgevingsplan. Deze samenwerking helpt om knelpunten vroegtijdig te identificeren en op te lossen.

Drie redenen waardoor de gemeente hier de rol van rechtmatige kon nemen:

- **Versterking van de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven:** Heldere, generieke regels in het omgevingsplan, biedt alle betrokkenen in Nijmegen rechtszekerheid en voorspelbaarheid, van inwoners tot bedrijven.
- **Het benutten van kennis van de lokale context en behoeften:** Door kennis van de Nijmeegse context kan er een omgevingsplan worden opgesteld dat passend is voor Nijmegen. Kennis en ervaring met de Nijmeegse context maken het mogelijk maatwerk te leveren.
- **Dubbelrol:** Nijmegen heeft als gemeente niet alleen de verantwoordelijkheid om regels op te stellen, maar heeft ook directe verantwoordelijkheid voor uitvoering en handhaving hiervan in de praktijk. Dit zorgt voor korte lijnen, waarbij monitoring en directe feedback op basis van praktijkervaring ervoor zorgen dat de regels uitvoerbaar en praktisch blijven. Zo lukt het om regelgeving in lijn te brengen met wat de lokale praktijk nodig heeft.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

december 2024