



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit ruimtelijke
 wetenschappen



Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf
 Ministerie van Financiën

ORGANISCHE ONTWIKKELING IN PERI-URBANE GEBIEDEN

Mogelijkheden voor een nieuw ruimtelijk ontwikkelperspectief binnen huidige wet- en regelgeving;
 een case studie van de A12 zone

ANKE VAN DE WIEL

Organische ontwikkeling in peri-urbane gebieden

Mogelijkheden voor een nieuw ontwikkelperspectief binnen huidige wet- en regelgeving; een case studie van de A12 zone

A.D.A. van de Wiel (s1541765)

ankevandewiel@gmail.com

Mei 2011

Scriptie voor de master Planologie

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Begeleider RUG: W.S. Rauws MSc

Begeleider RVOB: ir. M.V. de Vaan

SAMENVATTING

In dit onderzoek zijn de mogelijkheden verkend voor een organisch ontwikkelperspectief in peri-urbane gebieden – en specifiek in de A12 zone bij Utrecht – binnen het huidige kader van ruimtelijke wet- en regelgeving in Nederland. De aanleiding hiervoor was dat de term organische ontwikkeling in het huidige theoretische planningsdebat nog nauwelijks was gedefinieerd en dat onduidelijk was of met huidige ruimtelijke wet- en regelgeving in Nederland ruimtelijke ontwikkeling met een organisch ontwikkelperspectief mogelijk was. Uit dit onderzoek is gebleken dat organische ontwikkeling een praktisch inrichtingsperspectief kan bieden voor een nieuwe stroming in het theoretische planningsdebat; evolutionaire planning. Evolutionaire planning is een wijze van planning die er vanuit gaat dat ruimtelijke ontwikkelingen constant aan verandering onderhevig zijn en dat daarom de mate van dynamiek in ruimtelijke ontwikkelingen hoog is. Het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen op een bepaald einddoel is dan ook volgens dit perspectief op planning niet zinvol, maar eerder moet er in ruimtelijke sturing ruimte worden geboden om op veranderingen en onvoorspelbare ontwikkelingen in te kunnen springen.

Uit dit onderzoek is gebleken dat een organisch ontwikkelperspectief zeer goed aansluit bij het perspectief van evolutionaire planning en als een uitvoeringsinstrument ervan gezien kan worden. Organische ontwikkeling is in dit onderzoek gedefinieerd als *een wijze van ruimtelijke ontwikkeling waarbij kwaliteiten, krachten en initiatieven uit het gebied als uitgangspunt worden genomen voor vraaggerichte ontwikkeling. De nadruk ligt hierbij op het faciliteren en stimuleren van ontwikkelingen, en het binnen kaders flexibel ruimte bieden aan een multifunctionele invulling. Kenmerkend hiervoor is dat een gebied niet programmatisch gestuurd wordt, maar dat ruimte wordt geboden aan ontwikkelingen vanuit het gebied zelf.* Deze wijze van ruimtelijke ontwikkeling is daarmee in zekere zin evolutionair van aard omdat het kleinschalig, geleidelijk en flexibel is. Hierdoor kan het inspelen op onverwachte en onvoorspelbare

ontwikkelingen in een gebied en biedt organische ontwikkeling een manier om om te kunnen gaan met dynamische omstandigheden.

In dit onderzoek is gevonden dat mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in een bepaald gebied kunnen getoetst worden aan een aantal aspecten: de mate van mogelijkheden voor flexibiliteit in ruimtelijke ontwikkeling, multifunctionaliteit, de mate van vraaggerichtheid, de mate van bestaande gebiedskwaliteiten, en in hoeverre het gebied een duidelijke regisseur heeft met een aanjagende functie.

Met behulp van interviews met RO-juristen op verschillende schaalniveaus is geanalyseerd in hoeverre het huidige ruimtelijke wet- en regelgevingkader een organisch ontwikkelperspectief ondersteunt. Hieruit is gebleken dat door enkele nieuwe ontwikkelingen in de ruimtelijke wet- en regelgeving de mogelijkheid voor een organisch ontwikkelperspectief zeker aanwezig is. Dit is voornamelijk te danken aan de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008 en de crisis- en herstelwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) uit 2010. Met behulp van deze wetten kan de overheid inzetten op de kaderstellende en stimulerende rol die een organisch ontwikkelperspectief beoogt. Ze heeft namelijk de mogelijkheid om een visie of richting voor een gebied op te stellen zonder hierbij in te boeten op een flexibele invulling hiervan. Daarnaast is het met de 'bijzondere voorzieningen' van de crisis- en herstelwet eenvoudiger geworden om in te spelen op niet-voorzien ontwikkelingen en dus op een dynamische omgeving. Hoe deze wet- en regelgeving wordt ingezet is echter wel afhankelijk van de gebruiker ervan, en de wil en moed van bestuurders en beleidsmakers om de instrumenten eruit ook daadwerkelijk te gebruiken.

Specifiek voor mogelijkheden van een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone zijn twee focusgroepen gehouden met praktijkdeskundigen uit de regio. Op basis hiervan is de conclusie getrokken dat de mogelijkheden voor een

organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone in beperkte mate mogelijk zijn. De grootste beperking die nu gesignaleerd werd voor mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone is het beleid en de wensen van de betrokken overheden. Op dit moment worden geen ontwikkelingen toegelaten in het gebied, en daarnaast vinden de gezamenlijke overheden op termijn gebiedsontwikkeling in de A12 zone dusdanig belangrijk dat het gevaar bestaat dat ze dit op een aanbodgerichte wijze zullen doen (in plaats van de vraaggerichte ontwikkeling die karakteriserend is voor organische ontwikkeling).

Een zekere mate van organische ontwikkeling in de A12 zone is echter onder de juiste randvoorwaarden wel mogelijk als overheden op termijn ruimte bieden aan een organisch ontwikkelperspectief. De belangrijkste randvoorwaarden zijn ten eerste dat het gebied een aanjager nodig heeft voor ontwikkelingen, bijvoorbeeld een investering in hoogwaardig openbaar vervoer. Daarnaast lijkt een organisch ontwikkelperspectief succesvoller te kunnen zijn als het gebied per deelgebied tot ontwikkeling kan komen. Tot slot moet een proactieve houding van (toekomstige) gebruikers van het gebied gestimuleerd worden (bijvoorbeeld door particulier opdrachtgeverschap toe te staan).

De grootste belemmering voor mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone is zoals gezegd dat betrokken gemeenten op dit moment nog geen ontwikkelingen in het gebied willen toestaan en dat gebiedsontwikkeling - op welke wijze dan ook - zich pas op de lange termijn zal kunnen manifesteren in de A12 zone. Op de lange termijn lijkt een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone onder de hierboven beschreven randvoorwaarden echter een interessant alternatief op andere ruimtelijke inrichtingsconcepten om met de dynamiek in het gebied om te kunnen gaan.

VOORWOORD

Na het schrijven van een scriptie voor de master Environmental and Infrastructure planning, werd ik soms wat bevreesd aangekeken toen ik zei dat ik nóg een scriptie wilde schrijven. “Wees blij dat je er één tot een goed einde hebt gebracht”, was een veelgehoorde kreet. De waarheid was dat het schrijven van die eerste scriptie eigenlijk zo leuk was, dat ik nog wel zin had in een tweede onderzoek. Daarbij kwam dat me een prachtige mogelijkheid werd geboden om bij het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) stage te komen lopen en dat ze bij het RVOB geïnteresseerd waren in de term ‘organische ontwikkeling’. Te pas en te onpas werd (en wordt) in het planningsdebat namelijk deze term gebruikt, terwijl interpretatie ervan verschilde van hype en marketing, tot de toekomst van de Nederlandse wijze van planning.

Getriggerd door dit onontgonnen gebied van organische ontwikkeling, heb ik in de afgelopen zeven maanden me gebogen over de vraag wat organische ontwikkeling precies is, hoe het in het wetenschappelijke planningsdebat past, en in hoeverre met huidige ruimtelijke wet- en regelgeving een organisch ontwikkelperspectief mogelijk is voor gebiedsontwikkeling. Als case hiervoor heb ik de A12 zone bij Utrecht genomen. In de eerste plaats omdat het een peri-urbaan gebied is, waarvan ik de hypothese wilde stellen dat peri-urbane gebieden zich door hun grote mate van dynamiek goed lenen voor een organisch ontwikkelperspectief. Daarnaast echter ook omdat ik voor het RVOB kon meedraaien in de projectgroep van de A12 Centraal; het samenwerkingsverband van overheidspartijen dat voor de A12 zone bij Utrecht tot een lange termijnvisie wilde komen voor gebiedsontwikkeling. Dit was voor mij een fantastische ervaring. Voor het eerst zag ik namelijk in de praktijk wat gebiedsontwikkeling inhield, wat er allemaal kwam kijken bij het opstellen van een gebiedsvisie en voornamelijk hoe ontzettend belangrijk goed en zorgvuldig procesmanagement is bij gebiedsontwikkeling. Een vak apart in mijn ogen, waarbij een flinke dosis engelengeduld af en toe goed van pas komt.

Zowel de ervaringen die ik heb opgedaan bij het RVOB en de A12 Centraal, als de ervaringen tijdens het schrijven van deze scriptie hebben mij gesterkt in mijn overtuiging dat mijn vakgebied de leukste en meest fascinerende van de wereld is. Ruimtelijke processen hebben alles in zich; van enorme complexiteit tot soms doodeenvoudige oplossingen, gevoed door een flink portie gezond verstand en creatief denken. Ik vind het een geweldig vooruitzicht dat ik in de toekomst me mag gaan bezighouden met dergelijke ruimtelijke processen!

In dit voorwoord wil ik graag de gelegenheid te baat nemen om een aantal mensen heel hartelijk te bedanken voor hun hulp tijdens het schrijven van deze scriptie. Allereerst mijn begeleider vanuit Groningen, Ward. Onze gesprekken waren altijd goed voor hernieuwd enthousiasme en een bult inspiratie, en je kritische blik en je nadruk op het “je richten op één onderwerp” hielp me met focussen op het eindresultaat. Dat heeft ongetwijfeld helpen te voorkomen dat deze scriptie 200 pagina’s lang is geworden en het schrijven ervan drie jaar heeft geduurd! Daarnaast ben ik veel dank verschuldigd aan mijn begeleider vanuit het RVOB, Martine, die altijd tijd had om met me mee te denken en om me waardevolle tips te geven. Daarnaast wil ik de projectgroep van de A12 Centraal, en met name de projectmanager Kirsten heel hartelijk danken voor het mogen meedraaien met en het meehelpen aan het verstedelijkingsperspectief. Ik ben om, de A12 zone is de meest kansrijke plek in de Randstad voor stedelijke verdichting! Marlies daarnaast wil ik bedanken voor haar kritische blik op mijn schrijfstijl, en mijn ouders, die me altijd steunen. En daarbij horen ook al mijn vrienden, die elke keer weer belangstellend vroegen naar de vorderingen en voor de nodige fijne afwisselingsmomenten hebben gezorgd. Last but not least wil ik vooral Linda bedanken. Voor de ultieme fijnheid van je hulp, je steun, je luisterend oor en met name je aanwezigheid in de afgelopen periode!

Anke van de Wiel - Den Haag, mei 2011

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	2	4.3	Een organisch ontwikkelperspectief voor de A12 zone?	
Voorwoord	4	4.4	Conclusie	
Inleiding	6	Hoofdstuk 5	<i>Synthese</i>	60
Aanleiding		5.1	Inleiding	
Object van studie: peri-urbane gebieden		5.2	Synthese	
Probleem-, doel- en vraagstelling		5.3	Conclusie	
Methodologie				
Introductie case				
Leeswijzer				
Hoofdstuk 1	<i>Theoretisch kader: ruimtelijke ontwikkelingen als complexe processen</i>			13
1.1	Inleiding			
1.2	Complexiteit			
1.3	Zelforganisatie			
1.4	Richting een evolutionaire planningswijze			
Hoofdstuk 2	<i>Een theoretisch raamwerk op organische ontwikkeling</i>			22
2.1	Inleiding			
2.2	Ontwikkelingen in de Nederlandse ruimtelijke ordening			
2.3	Een definitie van organische ontwikkeling			
2.4	Conclusie			
Hoofdstuk 3	<i>Ruimtelijke wet- en regelgeving in organisch perspectief</i>			37
3.1	Inleiding			
3.2	Context: wet- en regelgeving in Nederlandse ruimtelijke ordening op Rijksniveau			
3.3	Concreet: wet- en regelgeving in Nederlandse ruimtelijke ordening op provinciaal en lokaal niveau			
3.4	Conclusie			
Hoofdstuk 4	<i>Een organisch ontwikkelperspectief voor de A12 zone?</i>			47
4.1	Inleiding			
4.2	De A12 zone			
			Referenties	68
			Interviews, focusgroepen & participerende observaties	71
			Figuren, tabellen en boxen	73
		Bijlage 1	<i>Opzet focusgroepen</i>	74



INLEIDING

Aanleiding

In Nederland heeft restrictief beleid met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling – zoals het planningsconcept van de compacte stad – jarenlang centraal gestaan (De Roo, 2001). Ondanks dit restrictieve beleid hebben randgebieden van steden (ook wel peri-urbane gebieden genoemd) in de afgelopen jaren een snelle en diverse ontwikkeling doorgemaakt. Met 'het peri-urbane gebied' wordt feitelijk de diffuse omgeving tussen stad en land bedoeld. Kritiek op deze gebieden is vaak dat ze verrommeld¹ zijn (Boersma en Kuiper, 2006) en dat ze weinig aantrekkelijke functies huisvesten (zoals woonboulevards, doe-het-zelfzaken en tuinwinkels). Daarnaast is er vaak sprake van bestuurlijke versnippering², wat beleids- en besluitvorming bemoeilijkt (Mattingly, 1999; Rauws en De Roo, 2011). De ontwikkeling van peri-urbane gebieden is daarom vaak lastig te sturen, maar ze zijn ook volop in transitie en hebben een hoge mate van dynamiek. Hierdoor hebben ze een innoverend karakter en kunnen door de combinatie van verschillende functies, nieuwe functies ontstaan (Ecorys, 2010). Deze hoge mate van dynamiek in peri-urbane gebieden vraagt echter om een wijze van planning die hiermee kan omgaan. Een organisch ontwikkelperspectief biedt hiervoor wellicht mogelijkheden.

In de planologie is de term 'organisch ontwikkelen' steeds vaker onderwerp van discussie. Grofweg wordt hierbij uitgegaan van het gebied als motor voor zijn eigen ontwikkeling met overheidssturing op afstand. De term heeft een enorme vlucht genomen in ruimtelijke (ontwikkelings)projecten, onder meer als antwoord op moeilijkheden die ontstonden in grootschalige gebiedsontwikkeling tijdens de economische crisis van de afgelopen jaren (Stroink, 2011). Ook bij veel projecten van het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf maakt het expliciet deel uit van de strategie. Er bestaan

¹ Verrommeling wordt door Boersma en Kuiper (2006, p.12) omschreven als "een storende toename van de variatie in het landschap in combinatie met een gebrek aan samenhang".

² Bestuurlijke versnippering betekent dat er meerdere gezaghebbende overheidsorganen in een gebied zijn.

echter veel vragen over de precieze inhoud van een organische ontwikkelstrategie, en de juridische consequenties ervan. Er is geen consensus over wat precies onder organische ontwikkeling wordt verstaan, wat het doel ervan is en welke rol het kan spelen in ruimtelijke ontwikkeling. Beschrijvingen van organische ontwikkeling lopen uiteen van een hype en marktstrategie voor ruimtelijke ontwikkeling, tot een wijze van kleinschalige gebiedsontwikkeling met flexibele plannen.

Doel van dit onderzoek is om een verkenning te doen naar de term organische ontwikkeling, om het te plaatsen in het huidige theoretische planningsdebat over ruimtelijke processen als complexe systemen en om de praktische mogelijkheden ervan voor planning in peri-urbane gebieden te onderzoeken. Hierbij wordt specifiek ingegaan op de mogelijkheden voor toepassing van een organisch ontwikkelperspectief binnen het kader van huidige ruimtelijke wet- en regelgeving. Daarnaast wordt de case van de A12 zone bij Utrecht gebruikt om mogelijkheden voor een organische ontwikkelperspectief in een praktische (peri-urbane) case te onderzoeken.

Object van studie: peri-urbane gebieden

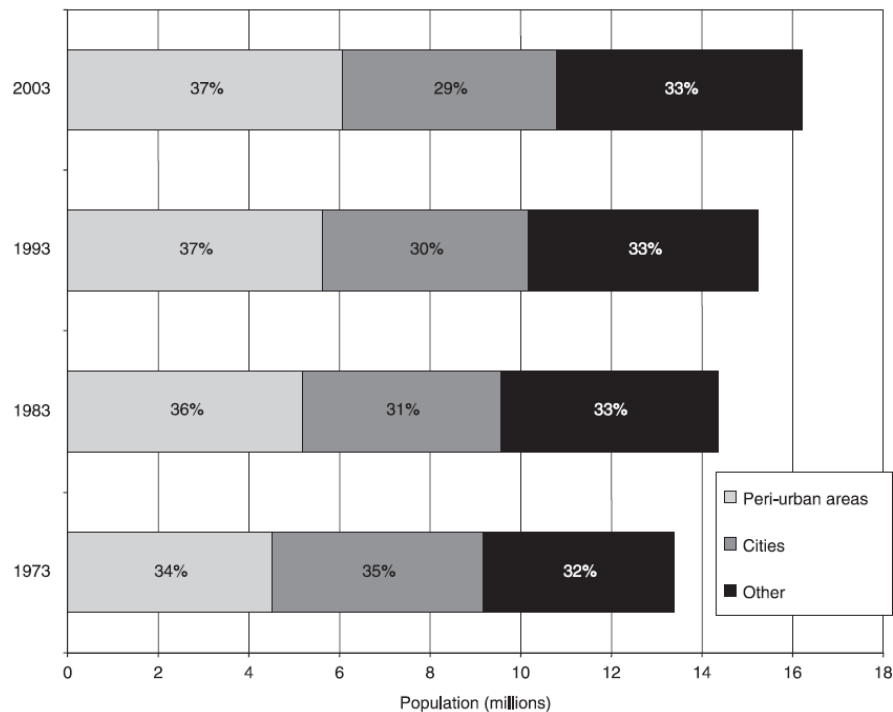
Peri-urbane gebieden werden in de aanleiding al kort genoemd. Maar wat is precies een peri-urbaan gebied, en hoe worden deze gebieden vanuit het theoretische planningsdebat bekeken? Op deze vragen wordt hieronder ingegaan, om op basis hiervan later in deze scriptie tot een beter inzicht te kunnen komen over de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in deze peri-urbane gebieden.

Wat maakt een gebied peri-urbaan?

Van oudsher wordt in de ruimtelijke ordening onderscheid gemaakt tussen 'het landelijke' (ruraal gebied) en 'het stedelijke' (urbaan gebied) (Hidding, 2006). Deze strikte scheiding doet echter geen recht aan de onderlinge afhankelijkheden

en de samensmelting tussen urbane en rurale gebieden (Hornis en Ritsema van Eck, 2008). Kurz en Eicher (1958) beschreven al in de jaren vijftig gebieden waarin urbane en rurale functies samenkwamen³. Ze signaleerden dat onduidelijk was wat er precies met het gebied tussen het urbane en het rurale werd bedoeld, en gaven er daarom zelf een zorgvuldige omschrijving van. Die omschrijving is ook van nut is voor dit onderzoek en wordt daarom hieronder uiteengezet.

Gebieden zijn peri-urban als ze voldoen aan een vijftal criteria ten aanzien van *location, land characteristics, growth and density, occupation* en



Figuur A: Verdeling van de Nederlandse bevolking over stedelijke, peri-urbane en andere gebieden (Hornis en Ritsema van Eck, 2008, cijfers afkomstig van het Centraal Bureau van de Statistiek).

³ Door hun beschreven als *fringe*, maar vergelijkbaar met de term *peri-urbane gebieden* zoals deze in dit onderzoek gehanteerd wordt.

governmental structure (Kurz en Eicher, 1958). Ten eerste moet het gebied gelokaliseerd zijn buiten de bestaande stadsgrenzen. Verder heeft een peri-urban gebied zowel rurale als urbane karakteristieken (een 'mixed land use') en een relatief grote bevolkingsgroei met ruimte om die groei te faciliteren. Daarnaast heeft de *occupation* (oftewel het beroepsprofiel van de bevolking) zowel rurale (agrarische functies bijvoorbeeld) als urbane kenmerken (zoals functies in de dienstensector). Tot slot wordt een peri-urban gebied niet door één bestuurlijke macht bestuurd maar is er sprake van versnipperd bestuur vanuit verschillende lokale overheden (Kurz en Eicher, 1958).

Peri-urbane gebieden hebben dus een locatie buiten de stadsgrenzen, specifieke 'gemixte' kenmerken, een hoge bevolkingsgroei en een gefragmenteerde overheidssturing. Een groot aantal mensen woont in dit soort gebieden. Alleen al in Azië en Zuid-Amerika wonen er twintig tot dertig miljoen mensen (Sieverts, 2003) en ook in Nederland is het bevolkingspercentage in peri-urbane gebieden hoog. Maar liefst 37 procent van de Nederlandse populatie woonde in 2003 peri-urban; hoger dan het percentage inwoners van steden of het platteland (Hornis en Ritsema van Eck, 2008. Zie ook figuur A).

Redenen voor deze populariteit zijn divers. Zo zijn het vaak gebieden waar het mogelijk is om tot nieuwe gebiedsontwikkeling te komen (in tegenstelling tot in stedelijk gebied, waar de ruimte voor nieuwe ontwikkelingen als het bouwen van nieuwe woningen beperkt is). De aantrekkingskracht van peri-urbane gebieden als vestigingsplaats is daarnaast groot vanwege de nabijheid van werkgelegenheid in de aangrenzende stad en het (meestal) relatief groene karakter (Hornis en Ritsema van Eck, 2008; Sieverts, 2003). Maar ze zijn niet alleen in trek als woonlocatie. Peri-urbane gebieden worden vaak gebruikt als overloopgebied voor functies die in stedelijke gebieden niet gewenst zijn, zoals industrie die geen andere functies om zich heen verdraagt vanwege de gestelde milieueisen. De grond is in peri-urbane gebieden meestal goedkoper dan centraal in het centrum, wat ze aantrekkelijk maakt voor allerlei soorten ontwikkelingen (Rauws en De Roo, 2011).

Transitie in het denken over peri-urbane gebieden

Het denken over peri-urbane gebieden in de planologische wetenschap heeft door de jaren heen een transitie doorgemaakt. Waar het in de twintigste eeuw simpelweg als 'het gebied tussen stad en land' werd beschreven, werd aan het eind van de jaren negentig en aan het begin van de 21^{ste} eeuw een extra dimensie toegevoegd. Het peri-urbane gebied werd bijvoorbeeld beschreven als een 'new regional hub' (Wezenaar, 1994), een centrale plek voor de 'netwerksamenleving' (Hornis en Ritsema van Eck, 2008) en een 'new global network' (samen met de nabijgelegen stad) (Hoggarth, 2005). Wat deze nieuwe inzichten gemeen hebben is dat ze in het concept 'peri-urbane' gebieden meer dan simpelweg de overgang van stad naar land zien. Ze herkennen peri-urbane gebieden als gebieden met eigen, specifieke karakteristieken die niet te scharen zijn onder landelijke of stedelijke karakteristieken. Eerder wordt het peri-urbane gebied gezien als een dynamisch gebied waar nieuwe functies en types van ruimtegebruik ontstaan door de interactie tussen landelijke en stedelijke gebieden: "*the peri-urban area can be seen as a spatial system in its own right*" (Rauws en De Roo, 2011, p.2).

Deze peri-urbane gebieden hebben dynamische kenmerken, waardoor hun ontwikkelingen niet altijd goed te voorspellen zijn. Ze hebben daarom een zekere mate van complexiteit in zich. Deze dynamiek en complexiteit zorgen ervoor dat processen in peri-urbane gebieden moeilijk te sturen en besturen zijn (Hornis en Ritsema van Eck, 2008; Rauws en De Roo, 2011).

De verwachting bij dit onderzoek is dat een organisch ontwikkelperspectief de mogelijkheid biedt om beter om te kunnen gaan met de dynamiek van peri-urbane gebieden. Hierdoor zou de negatieve 'tussenzone' perceptie die peri-urbane gebieden nu vaak hebben, kunnen omslaan naar een positieve 'kansen' perceptie waarbij de mogelijkheden tot innovatie die dynamiek biedt in peri-urbane gebieden ten volle benut kunnen worden.

Probleem-, doel en vraagstelling*Probleemstelling*

Peri-urbane gebieden zijn gebieden met veel mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling, maar kennen een zekere mate van complexiteit en dynamiek waardoor sturing lastig is. Een organische ontwikkelingsstrategie zou meer ruimte kunnen bieden aan zelfontplooiing van peri-urbane gebieden en daarmee een oplossing kunnen zijn voor de beperkte mate waarin nu met de dynamiek van dergelijke gebieden kan worden omgegaan. Onbekend hierbij is echter in hoeverre en op welke wijze organische ontwikkeling mogelijk is binnen het huidige Nederlandse ruimtelijke wet- en regelgevingkader.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te analyseren in hoeverre en op welke wijze organische ontwikkeling in peri-urbane gebieden mogelijk is binnen het kader van Nederlandse ruimtelijke wet- en regelgeving. Ter verduidelijking en ondersteuning hiervan wordt de haalbaarheid van een organische ontwikkelingswijze in het peri-urbane gebied van de A12 zone bij Utrecht onderzocht.

Vraagstelling

In welke mate en op welke wijze is toepassing van een organisch ontwikkelperspectief in peri-urbane gebieden mogelijk binnen Nederlandse ruimtelijke wet- en regelgeving en specifiek voor de A12 zone bij Utrecht?

Onderzoeksvragen

- Wat is organische ontwikkeling?
- Hoe past organische ontwikkeling in het huidige debat in het planologische (wetenschaps)veld?
- In hoeverre is de Nederlandse wet- en regelgeving ingericht op organische ontwikkeling in de ruimtelijke ordening?

- Op welke wijze is met huidige Nederlandse ruimtelijke wet- en regelgeving een organisch ontwikkelperspectief mogelijk?
- In welke mate en op welke wijze is een organisch ontwikkelperspectief mogelijk voor een peri-urbaan gebied, en specifiek voor de A12 zone bij Utrecht?

Afbakening

Dit onderzoek richt zich op een organisch ontwikkelperspectief voor peri-urbane gebieden. Het gaat hierbij in op de wijze en mate waarop toepassing van het organisch ontwikkelperspectief in deze gebieden mogelijk is binnen ruimtelijke wet- en regelgeving in Nederland. Omdat peri-urbane gebieden zich profileren op lokaal niveau maar vaak ook grensoverschrijdend zijn, ligt de onderzoeksfocus zowel op gemeentelijk als op provinciaal schaalniveau.

Methodologie

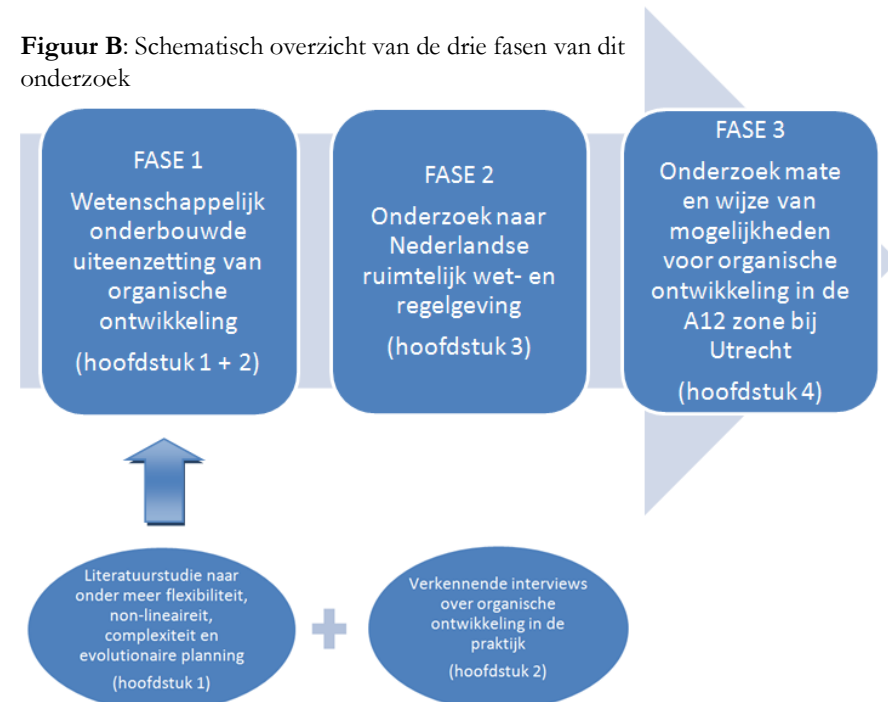
Hieronder wordt ingegaan op de methoden die gebruikt zijn tijdens dit onderzoek. Eerst wordt een overzicht gegeven van de onderzoeksfasen die zijn doorlopen (en met welk doel deze fasen zijn gebruikt), waarna specifiek wordt ingegaan op de verschillende onderzoekstechnieken waar tijdens dit onderzoek gebruik van is gemaakt.

Wijze van onderzoek

In dit onderzoek zijn de kwalitatieve onderzoeksmethoden interviews, participerende observatie en focusgroepen gebruikt. Het doel daarbij was om het vraagstuk te verkennen en het inzichtelijk te maken (en dus niet om het te kwantificeren). Om te komen tot een volledig beeld van organische ontwikkeling is als eerst onderzocht wat hier vanuit de praktijk onder wordt verstaan en waarom er zoveel aandacht voor is in de hedendaagse ruimtelijke ordening. Daarom is in de beginfase van dit onderzoek (fase 1, zie figuur B) een drietal

verkennde interviews gehouden met betrokkenen bij ruimtelijke ontwikkeling van zowel publieke (strategisch en operationeel) als private partijen. De geïnterviewde personen zijn geselecteerd op basis van hun praktijkkennis van organische ontwikkeling. Het doel van de interviews was om een beeld te krijgen van wat onder organische ontwikkeling wordt verstaan en waarom het veel positieve aandacht krijgt in hedendaagse ruimtelijke ordening. Het houden van de interviews liep parallel aan de uitvoer van een literatuuronderzoek naar complexiteit in ruimtelijke processen. Door het combineren van de informatie uit de interviews en de literatuurstudie kon uiteindelijk tot een wetenschappelijk onderbouwde uiteenzetting voor de term organische ontwikkeling worden gekomen. Het is van belang om tot een afbakening en beschrijving van organische ontwikkeling te komen omdat in een organisch ontwikkelperspectief een waardevolle toevoeging kan zijn in het planologische spectrum van planningswijzen.

Figuur B: Schematisch overzicht van de drie fasen van dit onderzoek



In fase 2 (zie ook figuur B) is door middel van analyse van ruimtelijke wet- en regelgeving onderzocht in welke mate en op welke wijze er binnen de huidige wettelijke kaders ruimte is voor organische ontwikkeling in peri-urbane gebieden. Wat voor deze analyse als relevante wet- en regelgeving kon worden bestempeld is vastgesteld met behulp van interviews en een kort literatuuronderzoek. Er is een verkennend interview gehouden met een ervaringsdeskundige op het gebied van omgevingsrecht, waarna specifiek op lokaal en provinciaal niveau is ingegaan met RO-juristen werkzaam bij resp. de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht.

Tot slot is in dit onderzoek (fase 3, zie figuur B) gekeken naar mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief voor ruimtelijke ontwikkeling specifiek van de A12 zone. Door voor een specifieke case de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief te onderzoeken is getracht een zo realistisch mogelijk beeld te geven over de mate en wijze mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief. Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd met behulp van focusgroepen en op basis van vergaarde informatie uit fase 1 en fase 2.

Onderzoekstechnieken

Zoals hierboven werd beschreven, is bij dit onderzoek gebruik gemaakt van de kwalitatieve onderzoeksmethoden interviews, focusgroepen en participatieve observaties. Hieronder wordt de keuze van deze onderzoeksmethoden toegelicht.

Interviews als onderzoeksmethode hebben het voordeel dat hierdoor informatie vanuit de eerste hand verkregen kan worden. Het gaat hierbij met name om informatie van (ervarings)deskundigen die op andere wijze niet beschikbaar is omdat het niet gepubliceerd of anderszins verkrijgbaar is. Omdat organische ontwikkeling een relatief nieuw begrip is, is er weinig over gepubliceerd en secundaire literatuur was hierdoor lastig te verkrijgen. Interviews bewezen daarom hun meerwaarde. Ook droeg deze methodiek bij aan het ontstaan van nieuwe inzichten door de wisselwerking tussen onderzoeker en ondervraagde. Dit proces werd ondersteund door de semigestructureerde

structuur van de interviews. Het belangrijkste voordeel van deze semigestructureerde interviews is dat er open vragen werden gesteld aan de geïnterviewden en dat er daardoor ruimte was voor eigen interpretatie en inzicht van de geïnterviewden (Emans, 2002). Hierdoor ontstonden nieuwe inzichten en de onderzoeker kon hier met extra vragen op doorgaan. Dit was belangrijk omdat dit onderzoek verkennend van aard was en nieuwe inzichten konden zorgen voor een beter onderzoeksresultaat.

Kennis en informatie opgedaan uit interviews zijn altijd in zekere mate onderhevig aan subjectiviteit. Om dit zoveel mogelijk tegen te gaan zijn interviews opgenomen en uitgewerkt door de onderzoeker en teruggelaten door de geïnterviewden. In de bijlage van dit onderzoek zijn uitwerkingen van de verschillende interviews en verslagen van participerende observaties opgenomen. De literatuurstudie en het onderzoek naar wet- en regelgeving en beleid leverde naast deze interviews de benodigde (wetenschappelijke) basis voor het empirisch gedeelte van het onderzoek. Bij de literatuurstudie is aandacht besteed aan de datum en relevantie van de bestudeerde literatuur.

In fase 3 is voor het empirisch gedeelte van dit onderzoek gebruikt gemaakt van focusgroepen. Volgens Flowerdew en Martin (2005, p. 129) is een focusgroep *"a group of individuals selected and assembled by researchers to discuss and comment on, from personal experience, the topic that is the subject of research"*. In een focusgroep staat het delen van opinies over het onderwerp centraal en wordt gekomen tot een eenduidig beeld van de relatie van die opinies tot elkaar (Flowerdew en Martin, 2005). Daaruit spreekt het voordeel van focusgroepen ten opzichte van interviews: het creëren van een zo volledig mogelijk beeld met verschillende meningen. Deze methode is toepasbaar voor het empirisch gedeelte van dit onderzoek omdat op een praktische wijze gekeken moet worden naar de (on)mogelijkheden van een organisch ontwikkelperspectief voor de A12 zone. In focusgroepen kan door middel van interactie op een zo waarheidsgetrouw mogelijke wijze tot deze (on)mogelijkheden gekomen worden. Zoals Flowerdew en Martin (2005) uitleggen: *"focus groups are particularly well*

suited to exploring topics where complex patterns of behaviour and motivation are evident, and where diverse views are held” (p. 131).

Structuur in de discussie, stellingname voorafgaand aan de focusgroep en uitwerking van de discussie zijn van groot belang bij focusgroepen. Stellingen zijn beschreven op basis van de wetenschappelijk onderbouwde uiteenzetting van organische ontwikkeling en teruggekoppeld naar scriptie- en stagebegeleiders. Structuur in de discussie is aangebracht door na introductie van de stelling deelnemers individueel en één voor één om een beginnende reactie te vragen. En tot slot heeft uitwerking plaatsgevonden door middel van notities en opnames met terugkoppeling naar enkele deelnemers van de focusgroepen. Een uitgebreide aanpak voor de focusgroepen is in dit onderzoek als bijlage opgenomen (zie bijlage 1).

Introductie case

De A12 zone is een gebied met veel peri-urbane kenmerken zoals versnipperde besturing en zowel urbaan als ruraal ruimtegebruik. Het ligt ten zuiden van de stad Utrecht, in geklemd tussen de knooppunten Oudenrijn en Lunetten en



Figuur C: Locatie onderzoeksgebied met rechts een overzichtkaart van Nederland en links specifiek de A12 zone in beeld (bewerkte kaart van Google Maps, 2011).

doorkruist door de Rijksweg A12 (zie figuur C). De zone ligt in de gemeenten Utrecht, Nieuwegein en Houten. In de afgelopen jaren is op regionaal niveau een samenwerkingsverband ontstaan onder de naam A12 Centraal, dat in maart 2011 een gebiedsvisie heeft opgesteld voor de lange termijn (tot 2040). De A12 zone wordt door de gezamenlijke partijen als kansrijk bestempeld voor stedelijke ruimtelijke ontwikkeling op de lange termijn. In hoofdstuk 4 volgt een uitgebreide beschrijving van (de geschiedenis van) het gebied.

Leeswijzer

Het eerste deel van dit onderzoek (hoofdstuk 1 en 2) richt zich op het afbakenen van de term organische ontwikkeling om daarmee inzichtelijk te maken wat onder de term verstaan wordt. Belangrijk hierbij is de mate waarin en wijze waarop de term organische ontwikkeling aansluiting kan vinden in planologische literatuur, omdat hierin nog nauwelijks onderzoek is verricht. Vervolgens wordt in gegaan op mogelijkheden om op een 'organische wijze' tot gebiedsontwikkeling te komen. Hierbij richt dit onderzoek zich op de vraag of Nederlandse ruimtelijke wet- en regelgeving wel is ingericht op een wijze van gebiedsontwikkeling waarbij het gebied als motor van zijn eigen ontwikkeling zorgt voor veel autonome bewegingen zonder directe sturing van de overheid (hoofdstuk 3). Specifiek wordt hierbij gekeken naar de mogelijkheden voor organische ontwikkeling in de A12 zone; een gebied dat als kansrijk is bestempeld voor stedelijke ruimtelijke ontwikkeling op de lange termijn. De A12 zone wordt in dit onderzoek als praktijkvoorbeeld gebruikt ter ondersteuning bij beantwoording van de vraag of het met huidige Nederlandse ruimtelijke wet- en regelgeving mogelijk is om op een organische wijze peri-urbane gebieden te ontwikkelen (hoofdstuk 4). Tot slot wordt in hoofdstuk 5 de synthese van dit onderzoek gegeven en gereflecteerd op het onderzoek.

1.1 Inleiding

Maatschappelijke processen (waaronder ruimtelijke ontwikkelingen) worden in deze eeuw steeds vaker gezien als complexe processen (Bertolini, 2010). Dit in tegenstelling tot de algemene trend van de twintigste eeuw. Hierin vormde de wetenschappelijke benadering van ruimtelijke ontwikkelingen de leidraad voor ruimtelijke ontwikkelingen: een probleem wordt tot een zo simpel mogelijke vorm teruggebracht en op basis daarvan wordt getracht tot een 'complete en objectieve' oplossing te komen (Heylighen, 2008). Alfasi en Portugali beschrijven deze wetenschappelijke benadering als twintigste eeuws 'Fordism', en het erkennen van ruimtelijke ontwikkelingen als complexe processen als 21^{ste} eeuws 'post-Fordism', wat inhoudt dat de ontrafeling van een systeem niet automatisch leidt tot een verklaring van het gedrag. Bij post-Fordisme is een planmatige wijze van plannen vervangen door flexibiliteit in planning als leidraad van ruimtelijke ontwikkeling (Alfasi en Portugali, 2003).

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het huidige theoretische debat in planologie op het gebied van deze complexe processen en zijn componenten (en dus van het post-Fordisme van Alfasi en Portugali). Dit debat mondt uit in een dynamische, meer evolutionaire benadering van ruimtelijke ontwikkeling en peri-urbane gebieden in het bijzonder. De theoretische kennis wordt in deze scriptie gebruikt als input voor een wetenschappelijk gefundeerde definitie van organische ontwikkeling. Daarnaast kan met de uiteenzetting van het huidige theoretische planningsdebat organische ontwikkeling in perspectief worden geplaatst: komt het organische ontwikkelperspectief uit de lucht vallen of is het juist een logisch gevolg van hoe in het huidige planningsdebat over ruimtelijke sturing wordt gedacht?

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de rol van complexiteit, non-lineaire processen in peri-urbane gebieden en zelforganisatie in ruimtelijke ontwikkeling uiteengezet. In de conclusie wordt ten slotte beschreven hoe deze ontwikkelingen uitmonden in een meer evolutionaire benadering van ruimtelijke ontwikkeling.

Belangrijk om op te merken is dat deze uiteenzetting dient als een introductie op en als achtergrondinformatie over theorieën in ruimtelijk ontwikkeling, met als doel om tot een beter begrip te komen van de term organische ontwikkeling. Er wordt dan ook niet beoogd om een volledig en uitgebreid overzicht te geven van de verschillende perspectieven op en gebruik van de concepten complexiteit, non-lineariteit of zelforganisatie in de planningsliteratuur.

1.2 Complexiteit

1.2.1 Inleiding

In de inleiding van deze scriptie werden peri-urbane gebieden beschreven als gebieden met zowel urbane als rurale kenmerken. Ze liggen buiten bestaande stadsgrenzen, maar zijn functioneel wel met deze stedelijke gebieden verbonden en vertonen naast landelijke functies, ook stedelijke functies. Ontwikkelingen in dergelijke gebieden kennen veel dynamiek en zijn niet altijd voorspelbaar en stuurbaar. Deze aspecten geven er aanwijzingen voor dat ruimtelijke ontwikkelingen in peri-urbane gebieden complex zijn (Portugali, 2006; Martin en Sunley, 2007; Rauws en De Roo, 2011). In het theoretische planningsdebat is dit perspectief relatief nieuw, maar krijgt het steeds bijval. In deze scriptie wordt dan ook de aanname gedaan dat ruimtelijke ontwikkelingen zich als complexe processen gedragen. In deze paragraaf wordt een uiteenzetting gegeven van de kenmerken van complexe systemen en complexe systemen worden verondersteld zich te ontwikkelen. In 1.2.2 wordt ingegaan op de belangrijkste karakteristieken ervan (waaronder non-lineariteit) en in 1.2.3 wordt vervolgens ingegaan op de transitie en dynamiek van complexe processen.

1.2.2 Complexiteit, non-lineaire processen en padafhankelijkheid

In complexiteitsdenken wordt er vanuit gegaan dat sommige systemen of processen niet tot een simpele vorm terug gebracht worden (Heylighen, 2008).

Om dit te begrijpen, moet het onderscheid worden gemaakt tussen 'complexity' en 'complication' (Martin en Sunley, 2007). Een systeem kan namelijk ingewikkeld zijn omdat het bestaat uit veel verschillende onderdelen (een auto bijvoorbeeld). Deze systemen zijn echter opgebouwd uit verschillende onafhankelijke en vooraf te benoemen onderdelen, die met een bepaalde constructie een systeem vormen. Complexe systemen daarentegen zijn systemen die niet te begrijpen zijn door ze simpelweg uiteen te nemen in verschillende onderdelen vanwege hun non-lineaire karakter en kunnen daarom ook niet altijd tot een simpele vorm teruggebracht worden (Martin en Sunley, 2007).

Er zijn twee belangrijke karakteristieken van complexe systemen te onderscheiden, namelijk hun openheid en hun complexiteit (Portugali, 2006). Met openheid bedoelt Portugali dat processen in complexe systemen niet op zichzelf staan, maar dat ze onderhevig zijn aan allerlei (externe) micro- en macrotrends. Ze worden daarmee constant beïnvloed door de interactie tussen verschillende processen op verschillende schaalniveaus⁴. De tweede karakteristiek van complexe systemen is volgens Portugali hun complexiteit. Door deze complexiteit vertonen complexe systemen emergent gedrag. Een complex systeem is hierdoor continu in verandering, heeft het een grote mate van dynamiek en ontwikkelingen zijn niet altijd voorspelbaar (Portugali, 2006). Deze processen worden ook wel non-lineaire processen genoemd en houden in dat effecten soms niet in verhouding tot hun oorzaken staan. Hierdoor is niet altijd voorspelbaar wat de effecten zijn van een bepaalde ingreep. Effecten van het sturen van processen zijn dan ook niet altijd te voorspellen en hebben niet altijd het gewenste effect (Heylighen, 2008). Zowel de hierboven beschreven micro- en macro-ontwikkelingen, als de in paragraaf 1.3 beschreven zelforganisatie zijn hieraan debet.

⁴ Een macrotrend is bijvoorbeeld bevolkingskrimp in de perifere landelijke gebieden van Nederland. Een dergelijke trend is moeilijk te beïnvloeden, er kan slechts op geanticipeerd worden. Microprocessen hebben vooral te maken met de specifieke identiteit, kwaliteiten, potenties en lokale omstandigheden die een gebied heeft en die ook moeilijk te beïnvloeden zijn (Beeftink et al., 2011).

Uit bovenstaande uiteenzetting van non-lineairiteit zou de indruk kunnen ontstaan dat de richting van en wijze van ontwikkelingen willekeurig is en volledig onvoorspelbaar. Er is echter ook een zekere waarschijnlijkheid in de wijze en richting van ontwikkeling omdat ontwikkelingen uit het verleden hierop van invloed zijn. Dit effect wordt wel omschreven als padafhankelijkheid en houdt in dat veranderingen in een regio voortkomen uit ontwikkelingen, keuzes en gebeurtenissen uit het verleden. Dit wil zeggen dat bestaande structuren in grote lijnen de ontwikkelrichting van gebieden beïnvloeden. Padafhankelijkheid geeft hiermee een beperking aan de mogelijkheid voor en de waarschijnlijkheid van ontwikkelingen. 'Increasing returns' zorgen er namelijk voor dat het na een gedane investering, het meer de moeite loont om in diezelfde richting door te ontwikkelen dan om een andere richting op te gaan. Dit heeft als voordeel dat voortgebouwd kan worden op al bestaande structuren, maar als nadeel dat verstarring kan optreden waardoor een regio zich te veel op één functie of ontwikkelrichting richt. Het gevaar kan in dit geval zijn dat macrotrends veranderen, en de verstarde regio niet mee kan bewegen (Beeftink et al., 2011). Multifunctionaliteit in gebieden is dan ook van groot belang van een goede kwaliteit van dergelijke gebieden. Box 1.1 gaat hier verder op in.

Box 1.1: Het belang van multifunctionaliteit in gebieden

Padafhankelijkheid gaat er vanuit dat ontwikkelingen uit het verleden richtinggevend zijn voor toekomstige ontwikkelingen van een gebied. Dit wordt ook wel 'routine' genoemd (Bertolini, 2010). Door deze routines kunnen gebieden efficiënt worden ingericht, omdat voortgaan op het bekende minder tijd en energie kost ('increasing returns'), dan het ontwikkelen van een nieuwe wijze of methode. Echter, gebieden zijn (vanuit macro- en microniveau) constant onderhevig aan veranderingen (Beeftink et al., 2011; Bertolini, 2010) en op een gegeven moment passen sommige routines dan ook niet meer in de veranderde omgeving. Er moet dan ook gewaakt worden voor de situatie dat een gebied 'locked-in' is in suboptimale routines omdat er slechts één routine of een beperkt aantal routines was (Bertolini, 2010).

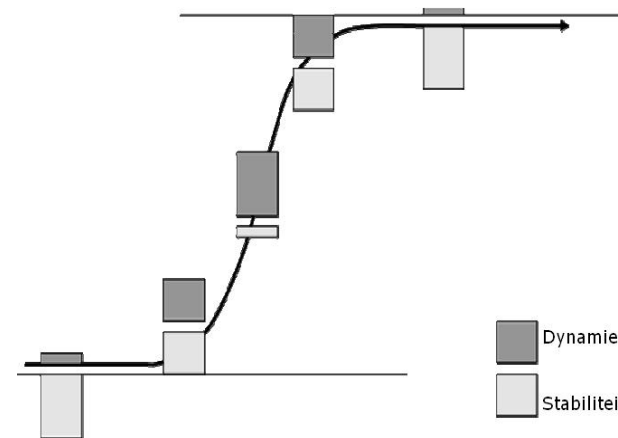
Multifunctionaliteit in gebieden is dan ook belangrijk, omdat met veel verschillende functies in een gebied, er veel verschillende routines zijn. Deze diversiteit zorgt ervoor dat een gebied niet in kwaliteit vermindert als door een contextuele verandering een of enkele routines tot suboptimale uitkomsten in het gebied leiden. De andere functies (routines) vangen als het ware de suboptimale routines op en bieden het gebied mogelijkheid om zich verder te ontwikkelen in de tijd dat deze suboptimale routines zich herontwikkelen tot routines die weer aansluiten op de veranderde context. Daarnaast nodigt een veelvoud van routines ook uit voor het ontwikkelen van nieuwe routines, die op hun beurt ook weer goed aansluiten bij veranderde omstandigheden. Hierdoor kan een gebied veerkrachtig en adaptief zijn (Bertolini, 2010).

Wanneer we peri-urbane gebieden zien als complexe systemen blijkt dus dat niet altijd voorspelbaar is wat de richting van ruimtelijke ontwikkelingen is, en wat de effecten zijn van ruimtelijke sturing. Een ruimtelijke planning gericht op eindbeelden is daarom van beperkte waarde, omdat zowel ruimtelijke ontwikkelingen als hun context constant onderhevig zijn aan verandering. Hieronder wordt doorgesproken op deze dynamiek in ruimtelijke processen.

1.2.3 Transitie en dynamiek

De aanname in deze scriptie is dat ruimtelijke processen complex zijn. In 1.2.2 werd al beschreven dat complexe processen non-lineair en padafhankelijk zijn, en daarmee niet goed voorspelbaar en lastig te sturen zijn. Het sturen op eindbeelden heeft dan ook een beperkte waarde. Het erkennen van complexiteit in ruimtelijke processen vraagt wellicht om een andere sturingsvorm van ruimtelijke ontwikkelingen, een die meer aansluit bij de dynamische werkelijkheid. In paragraaf 1.4 wordt op een mogelijke nieuwe sturingsvorm ingegaan. Eerst volgt echter een uiteenzetting van transitie, om tot een beter begrip van de werking van complexe processen en hun non-lineaire gedrag te komen.

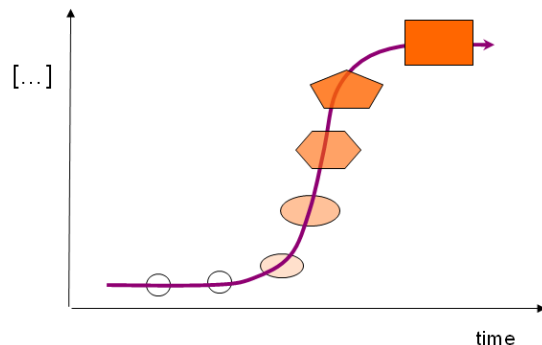
Complexiteit is gesitueerd tussen orde en chaos (Heylighen, 2008) en volgens De Roo (2001) is een complexiteitstheoretische visie dan ook gebaseerd op het uitgangspunt dat ontwikkeling slechts mogelijk is als situaties niet in evenwicht zijn. De basis voor deze gedachte werd gelegd door Waldrop (1993), die stelde dat de motor van ontwikkeling de balans is tussen orde en chaos. Waar evenwicht ontbreekt, is ruimte voor nieuwe ideeën en ontwikkelingen en dus voor vooruitgang en oplossingen die van een hoger niveau zijn dan oplossingen in een stabiel milieu.



Figuur 1.1: Transitie (pijl) en de rol van dynamiek en stabiliteit hierin (Beefink, 2009 en Rauws, 2009).

Transitie is een conceptualisering van non-lineaire ontwikkelingen. Er kunnen bij transitie in complexe systemen statische en dynamische perioden worden onderscheiden (zie ook figuur 1.1). Transitie is een voortgaande ontwikkeling die een fundamentele verandering teweeg brengt in een systeem (Rotmans et al., 2001). Figuur 1.1 laat zien dat in tijden van transitie (het verticale gedeelte van de pijl) dynamiek groot is en stabiliteit klein. In stabiele perioden (de horizontale gedeelten van de pijl aan het begin en eind van de lijn) is juist stabiliteit hoog en de dynamiek laag. Transities kunnen door een meer of mindere mate van dynamiek (flexibiliteit) en stabiliteit (robuustheid) variëren in richting, snelheid en omvang en zijn daarom non-lineair van aard. Dit valt ook te zien in figuur 1.2, waarin een transitie is afgebeeld en de onvoorspelbaarheid van

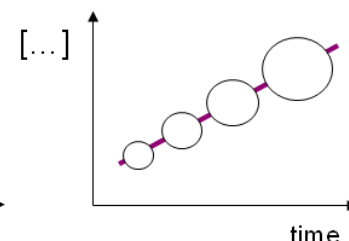
de uiteindelijke vorm en omvang van de ontwikkeling duidelijk wordt. Dit is een groot verschil met lineaire ontwikkelingen waarin ontwikkelingen zich in een voorspelbare richting doorontwikkelen, zoals te zien in figuur 1.3.



Figuur 1.2: non-lineaire ontwikkeling tijdens een transitie: verandering van vorm en inhoud (Rauws en De Roo, 2009).

Deze dynamiek en non-lineairiteit in tijden van transitie vereist een andere wijze van kijken naar ruimtelijke planning algemeen, en specifiek in ruimtelijke planning van peri-urbane gebieden. In peri-urbane gebieden is de mate van dynamiek namelijk hoog, en daarmee ook het aantal transitie momenten. Het is daarom van belang dat ruimte gegeven wordt aan deze dynamiek, omdat dan 'op de grens tussen orde en chaos' ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden en daarmee ruimtelijke oplossingen gevonden kunnen worden die beter aansluiten bij de dynamische werkelijkheid dan ontwikkelingen in traditionele ruimtelijke planning. Hierdoor kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van de innovatieve kracht van een initiatief in een gebied.

Voor lange tijd werd in ruimtelijke planning echter gedacht in het spectrum van technische rationaliteit tot communicatieve rationaliteit (door o.a. Healey, 1997; De Roo, 2001; Werksma, 2002). Hierin wordt onvoldoende rekening gehouden met de veranderlijkheid van peri-urbane gebieden. Deze veranderlijkheid - zoals de dynamiek in ruimtelijke ontwikkelingen wat ertoe leidt



Figuur 1.3: Lineaire ontwikkeling (Rauws en De Roo, 2009).

dat ontwikkelingen constant aan veranderingen onderhevig zijn, en de non-lineairiteit van ontwikkelingen, wat onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen tot gevolg heeft- kan leiden tot suboptimale ruimtelijke sturing en daarmee ontwikkeling van deze gebieden. Box 1.2 gaat in op het belang van een goede afstemming tussen ruimtelijke sturing en ruimtelijke ontwikkelingen.

Box 1.2: Differentiatie en dedifferentiatie

Het op elkaar aansluiten van ruimtelijke sturing en ruimtelijke ontwikkelingen is belangrijk vanwege een proces dat dedifferentiatie heet. Assche (2006) beschrijft het proces van dynamiek als differentiatie, en met dedifferentiatie als de tegenhanger hiervan. Dedifferentiatie is een situatie waarin verschillende actoren niet meer aan (zelf)reflectie doen. In zulke situaties toetsen actoren hun eigen 'subsystemen' van kennis en expertise niet meer aan 'subsystemen' van kennis en expertise van anderen. Hierdoor corrigeren verschillende actoren elkaar niet meer en nemen verschillen tussen subsystemen af. Kwaliteit en kwantiteit van kennis en expertise blijft daardoor beperkt, in tegenstelling tot processen waar wel differentiatie optreedt. In processen waarin differentiatie aanwezig is, treedt deze (zelf)reflectie namelijk wel op. Hierdoor vindt kruisbestuiving plaats tussen kennis en expertise die in verschillende subsystemen is opgedaan, waardoor de kennis en expertise van al deze subsystemen vergroot wordt. Dit zorgt voor ruimtelijke sturing die zo goed mogelijk kan aansluiten op ruimtelijke ontwikkelingen.

Dedifferentiatie (dus: het verminderen van differentiatie door weinig naar buiten te treden) kan tot gevolg hebben dat "een groeiende afstand tussen een sociaal systeem en zijn omgeving"(decalage) ontstaat. Dit houdt praktisch gezien in dat oplossingen die vanuit een bepaald instituut (zoals een overheid) worden aangedragen, niet aansluiten op de wensen vanuit de omgeving (Assche, 2006).

Het erkennen en herkennen van ruimtelijke ontwikkelingen als complexe processen en vervolgens ruimte geven aan differentiatie kan bijdragen aan een goede kwaliteit van deze ruimtelijke ontwikkelingen. Hiermee wordt namelijk

erkend dat ruimtelijke ontwikkelingen constant aan verandering onderhevig zijn. Regelmatige terugkoppeling tussen ruimtelijke sturing en ruimtelijke ontwikkelingen kan helpen met het beter laten aansluiten van deze sturing op ontwikkelingen, waardoor kwaliteiten van nieuwe ontwikkelingen sneller worden herkend en daarop ingespeeld kan worden met ruimtelijke sturing (in plaats van het niet toestaan van deze nieuwe ontwikkelingen of het belemmeren van het ontplooiën ervan).

Assche erkent hierbij echter ook dat een 'perfect fit' nooit mogelijk is tussen het 'sociale systeem' en 'zijn omgeving'. In zijn ogen kan er dan ook slechts gezocht worden naar een 'satisfactory fit'. Daarnaast kunnen ruimtelijke oplossingen van goede kwaliteit zijn door de erkenning en herkenning van complexiteit in ruimtelijke processen, omdat door het niet-stabiele milieu in complexe systemen voldoende dynamiek is (tegenover oplossingen die gemaakt worden in een omgeving waarin dedifferentiatie optreedt waardoor dynamiek in hun processen niet erkend wordt). Een belangrijke les die uit bovenstaande getrokken kan worden is dan ook dat complexe systemen zelf een innoverende kracht hebben, mits er voldoende (zelf)reflectie is.

Planning met een vooraf bepaalde strategie is in peri-urbane gebieden lijkt dus vanwege het onvoorspelbare karakter en de hoge mate van dynamiek van ontwikkelingen weinig zinvol. Zowel Hidding (2006) als Hudalah (2007, in Rauws (2009)) beschrijven hoe het verschil tussen 'stad' en 'land' niet meer rechtlijnig is en de ontwikkeling van die gebieden niet meer per definitie tegengesteld is. Eerder is er sprake van een diffuse relatie waarbij het onderscheid tussen stedelijke functies en landelijke functies niet altijd te maken is. Stad en land hebben dan overlappende functies en gebruikers⁵. Aan deze

⁵Landelijke gebieden worden bijvoorbeeld in toenemende mate gebruikt voor stedelijk wonen (door mensen die in de nabijgelegen stad werken en hun sociale netwerk hebben). Daarnaast houden landelijke gebruikers zoals boeren zich vaak niet meer monofunctioneel bezig met landbouw, maar creëren ze bijvoorbeeld steeds vaker recreatiemogelijkheden (bijvoorbeeld 'kamperen bij de boer') om tegemoet te komen aan de recreatiebehoefte van de stedelijke bewoner. Dit zijn twee voorbeelden van hoe landelijke en stedelijke functies steeds meer

verschuiving moet in ruimtelijke planning echter nog vorm worden gegeven. Huidige ruimtelijke sturingsprincipes sluiten namelijk onvoldoende aan bij de hierboven beschreven dynamische en non-lineaire ontwikkelingen in onder meer peri-urbane gebieden (Beefink et al., 2011). Uit box 1.2 bleek dat een goede aansluiting van ruimtelijke sturing op ruimtelijke ontwikkelingen van belang is voor de kwaliteit van ruimtelijke ontwikkelingen. De hypothese van dit onderzoek is dat een organisch ontwikkelperspectief een nieuwe sturingsvorm zou kunnen zijn om om te kunnen gaan met dynamiek en non-lineaire processen in ruimtelijke ontwikkeling.

1.2.4 Conclusie

In deze paragraaf is de aanname gedaan dat ruimtelijke ontwikkelingen (specifiek in peri-urbane gebieden) complexe processen zijn, omdat de verwachting is dat een complexiteitsperspectief kan helpen met het begrijpen van ruimtelijke ontwikkelingen in deze peri-urbane gebieden. Hiermee wordt onderschreven dat ruimtelijke ontwikkelingen een hoge mate van dynamiek kennen, dat ze non-lineair zijn en dat ze daarom niet altijd goed voorspelbaar zijn. Huidige ruimtelijke sturingsprincipes sluiten echter vaak nog onvoldoende aan bij dynamische en non-lineaire ontwikkelingen in peri-urbane gebieden. Hierdoor kan bijvoorbeeld dedifferentiatie en decalage ontstaan, waardoor ruimtelijke oplossingen slecht aansluiten bij ruimtelijke ontwikkelingen en weinig toekomstbestendig zijn. Het is van belang dat ruimte gegeven wordt aan herkenning van een zekere mate van complexiteit in ruimtelijke ontwikkelingen (en het daar naar handelen), omdat dan gebieden 'op de grens tussen orde en chaos' tot ontwikkeling kunnen komen en daarmee ruimtelijke oplossingen gevonden kunnen worden die van een hogere kwaliteit zijn dan ontwikkelingen in traditionele ruimtelijke planning. Het lijkt weinig zinvol om met ruimtelijke ordening te sturen op eindbeelden, omdat zowel ruimtelijke ontwikkelingen als hun context constant onderhevig zijn aan verandering. Het is daarom nuttig om te kijken naar mogelijkheden voor andere

verweven raken en een soort 'netwerk' vormen en waardoor "het landschap (wordt) ingebed in stedelijke netwerken" (Hidding, 2006, p.241).

ontwikkelingswijzen, zoals een organisch ontwikkelperspectief. In 1.2.3 werd de innoverende kracht van complexe systemen al even kort aangehaald. In de volgende paragraaf wordt op dit mechanisme van 'zelforganisatie' dieper ingegaan omdat dit een belangrijke reden is voor non-lineairiteit en omdat organische ontwikkeling uitgaat van de kracht van het gebied en daarmee van een zeker zelforganiserend vermogen van actoren in ruimtelijke ontwikkelingen.

1.3 Zelforganisatie

1.3.1 Zelforganisatie

Zelforganisatie wordt gezien als een van de belangrijkste mechanismen voor het emergente gedrag van complexe systemen (Martin en Sunley, 2007). Zelforganisatie vanuit een ruimtelijk perspectief houdt in dat een gebied in staat is om zelf tot gebiedsontwikkeling te komen. Beeftink et al. (2011) argumenteren dat een vorm van zelforganisatie ontstaat "wanneer een concept ('ontwikkelwijze') wervend, verbindend en stimulerend kan zijn, op basis waarvan actoren en factoren in beweging komen, en tot handelingen komen die elkaar positief weten te versterken, en zo bijdragen aan ruimtelijke en ruimtelijk-economische ontwikkeling van een regio, gebied of locatie." (p.19). Zelforganisatie is het proces waarbij de interactie tussen verschillende actoren leidt tot nieuwe structuren, patronen en organisaties zonder externe coördinatie (Martin en Sunley, 2007).

Ontstaan van zelforganisatie kan volgens Heylighen (2008) verklaard worden een zekere 'drang naar orde'. Hoewel er altijd chaos in complexe systemen aanwezig is, zal ook altijd getracht worden om ook tot een zekere mate van orde te komen. Dit komt voort uit de voorkeur voor stabiliteit boven willekeur van actoren ('agents') zoals individuen en bedrijven. Omdat actoren van elkaar afhankelijk zijn wordt door middel van zelforganisatie binnen een bepaald actorenveld gezocht naar een situatie waarbij binnen het actorenveld als geheel een zo optimaal mogelijke positie wordt bereikt. Hierbinnen bereikt dus niet per

definitie elke individuele actor zijn optimale situatie, maar is het 'totaalsaldo' wel positief. Omdat alle actoren samen tot een hoger niveau komen dan apart van elkaar, is hier sprake van synergie ("*the outcome is positive for all parties; all involved agents "prefer" the outcome to the situation without the interaction*" (Heylighen, 2008, p.7)).

Omdat actoren en hun omgeving constant aan verandering onderhevig zijn is het zoeken naar een gezamenlijk optimum een 'ongoing process'. 'Organisatie' is hierbij het proces van de maximalisatie van synergie. Alfasi en Portugali (2004) omschrijven zelforganisatie dan ook als een constant proces van het spontaan ontstaan van orde en stabiliteit dat moeilijk te voorspellen is. Dit proces vindt plaats vanuit een veelheid aan actoren die met elkaar in relatie staan in een bepaalde ruimtelijke eenheid (bijvoorbeeld een stad). Zelforganisatie is volgens Heylighen (2008) robuust en flexibel omdat in het systeem actoren kunnen worden toegevoegd of weggehaald, zonder dat dit ten koste gaat van het functioneren ervan. Er vindt een constant trial-and-error proces van ontwikkeling plaats, waarbij actoren op zoek zijn naar de optimale synergie in een omgeving die aan verandering onderhevig is. Dit verklaart de innoverende kracht van complexe systemen. Het citaat hieronder geeft een duidelijk beeld van de samenhang van complexe systemen en zelforganisatie.

"On the one hand, the complexity perspective reminds us to be modest in our aims: many phenomena in nature and society are simply too complex to be analyzed in the traditional scientific manner. On the other hand, the complexity perspective gives us new reasons for optimism: while we cannot truly control a complex system, it tends to self-organize to a state where it regulates itself. The resulting organization is distributed over all the agents and their interactions, and thus much more robust and flexible than any centralized design." (Heylighen, 2008, p.10).

Zelforganisatie in ruimtelijke ontwikkelingen kan dus een zekere mate van flexibiliteit en robuustheid aan gebieden geven. Omdat organische ontwikkeling uitgaat van de kracht van het gebied, is de aanname dat ook bij een organisch ontwikkelperspectief zelforganisatie van gebieden kan plaatsvinden. Hierdoor zouden dus door middel van een organisch ontwikkelperspectief ruimtelijke ontwikkelingen zowel robuust als flexibel kunnen zijn, waardoor ze beter kunnen inspelen op non-lineaire processen en daarmee dedifferentiatie kunnen voorkomen.

1.3.2 Grenzen aan zelforganisatie en rol van de overheid

Kan op basis van voorgaande subparagraaf gesteld worden dat sturing op ruimtelijke ontwikkelingen overbodig is? Twee argumenten pleiten hiertegen. Ten eerste kan het zo zijn dat een keuze die op individuele basis wordt gemaakt, niet overeen komt met het algemene belang. Daarnaast kan er door lokale actoren (bijvoorbeeld gemeenten) niet altijd goed worden geanticipeerd op macrotrends en worden kansen en bedreigingen van dergelijke veranderingen niet altijd herkend (Beeftink et al., 2011).

Op basis van deze argumenten kan gesteld worden dat er nog wel degelijk sturing voor ruimtelijke ontwikkeling gewenst wordt, al zal de rol van de overheid wel moeten veranderen (omdat huidige ruimtelijke sturing op dit moment niet altijd aansluit bij de dynamiek van ruimtelijke processen, zie ook paragraaf 1.2). Beeftink et al. (2011) beschrijven hoe de rol van de overheid zich vooral zou moeten toespitsen op een kaderstellende en stimulerende rol. Kaderstellend om te voorkomen dat het algemene belang niet gediend wordt, en stimulerend om ruimtelijke ontwikkelingen te stimuleren die door overkomelijke obstakels van macrotrends (zoals onwil of onwetendheid) worden belemmerd.

1.4 Richting een evolutionaire planningswijze

In dit hoofdstuk is de betekenis en de mogelijke waarde van een complexiteitsperspectief op peri-urbane ontwikkeling besproken. Hoewel

ruimtelijke ontwikkelingen in peri-urbane gebieden vaak complex, onvoorspelbaar en non-lineair zijn is gebleken dat door middel van zelforganisatie toch een soort van 'orde' kan ontstaan in schijnbaar chaotische systemen en dat complexe systemen zelf ook een innoverende kracht hebben. Dit komt door de natuurlijke reactie van betrokken actoren om tot een stabiele situatie te komen waarin het gezamenlijke resultaat van de actoren optimaal is. Deze systemen zijn flexibel genoeg om om te gaan met een omgeving die constant aan verandering onderhevig is. Stimulering en kaderstelling blijven hierbij echter wel van belang.

Op basis van het in dit hoofdstuk beschreven complexiteitsperspectief met bijbehorende non-lineaire processen en een zelforganiserend vermogen van ruimtelijke processen, wordt in de planologische literatuur in toenemende mate aandacht besteed aan een nieuwe wijze van planning. Het gaat hier om een evolutionaire wijze van planning. Evolutie staat voor constante verandering, en bij evolutionaire planning staat deze constante verandering in ruimtelijke processen dan ook centraal. Bij evolutionaire planning wordt erkend dat maatschappelijke systemen complexe systemen zijn en dat de manier waarop actoren zich gedragen dan ook niet per definitie rationeel is. Eerder is hun wijze van acteren afhankelijk van factoren als de hiervoor beschreven padafhankelijkheid.

Omdat maatschappelijke systemen constant aan verandering onderhevig zijn, lijkt ruimtelijke sturing op eindbeelden niet zinvol. Evolutionaire planning tracht dan ook niet om met eindbeelden op ruimtelijke ordening te sturen, maar eerder om voldoende ruimte te houden om in te kunnen spelen op de aanwezige dynamiek en non-lineairiteit die aanwezig is in ruimtelijke ontwikkelingen (Bertolini, 2010). De rol van de overheid is hierin eerder kaderstellend en stimulerend dan sturend.

Bovenstaande ontwikkelingen in het huidige planningsdebat lijken goed aan te sluiten op *organische ontwikkeling*; een wijze van planning die in de planningspraktijk de laatste tijd aan populariteit heeft gewonnen. Zoals al werd genoemd gaat organische ontwikkeling uit van de kracht van het gebied.

Organische ontwikkeling lijkt goed aan te sluiten op de hierboven beschreven evolutionaire wijze van planning die in het huidige theoretische planningsdebat aan populariteit wint. Bij een organisch ontwikkelperspectief wordt namelijk een beroep gedaan op het zelforganiserend vermogen van een gebied en heeft flexibiliteit en vrijheid in ontwikkeling een centrale rol. De overheid heeft hierbij eerder een stimulerende en kaderstellende rol, dan een sturende en leidende.

In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op organische ontwikkeling, met als doel om tot een wetenschappelijk onderbouwde uiteenzetting van de term *organische ontwikkeling* te komen.



HOOFDSTUK 2

**EEN THEORETISCH RAAMWERK VOOR
ORGANISCHE ONTWIKKELING**

2.1 Inleiding

Organische ontwikkeling is een in de praktijk veelvuldig gebruikte term, maar onderontwikkeld in de planologische wetenschap. Voor dit onderzoek is een afgebakende term echter belangrijk voor zowel een volledige theoretische onderbouwing als de terugkoppeling naar de case van de A12 zone. Daarom heeft dit hoofdstuk tot doel om tot een wetenschappelijk verantwoorde beschrijving van organische ontwikkeling te komen. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat er wordt gekeken naar hoe organische ontwikkeling in het huidige theoretische planningsdebat past dat in hoofdstuk 1 is beschreven.

Een beschrijving van organische ontwikkeling wordt gegeven met kennis die is opgedaan in een drietal verkennende interviews. Uit deze interviews is gefilterd wat vanuit de praktijk wordt verstaan onder de term organische ontwikkeling, waarom organische ontwikkeling in de laatste jaren zo populair is geworden en wat de rol van de overheid is bij een organisch ontwikkelperspectief. Voor de interviews is gekozen voor drie mensen⁶ uit de praktijk van gebiedsontwikkeling, zowel vanuit publiek als privaat perspectief.

Paragraaf 2.2 beschrijft echter eerst de verschillende perspectieven in ruimtelijke ordening door de jaren heen. Hierin wordt duidelijk dat ruimtelijke ordening een transitie heeft door gemaakt van top-down ruimtelijke ordening waarin getracht wordt onzekerheden in ontwikkelingen te reduceren, naar ruimtelijke ontwikkelingen waarin wordt onderkend dat er met onzekerheden in ruimtelijke ontwikkeling moet worden omgegaan. Het theoretische planningsdebat (zie ook hoofdstuk 1) laat een vergelijkbare trend zien richting een meer dynamische en evolutionaire benadering van ruimtelijke ontwikkeling. In paragraaf 2.3 worden deze ontwikkelingen gekoppeld aan de opgedane

⁶ De interviews zijn gehouden met projectdirecteur van het RVOB Carolien Schippers, adviseur Wouter Groote en vastgoedontwikkelaar Rudy Stroink. Daarnaast is voor dit hoofdstuk informatie gebruikt dat is vergaard uit participatief onderzoek tijdens een kennisuitwisselingsdag over organische stedelijke ontwikkeling en tijdens een expertbijeenkomst over gebiedsontwikkeling in 2020 (zie ook 'interviews en participatieve observaties' (pagina 69)). Het publieke perspectief is onderverdeeld in een perspectief vanuit strategisch (nationaal) niveau en operationeel (gemeentelijk) niveau en voor het privaat perspectief is gekozen voor een beleggende projectontwikkelaar.

praktijk informatie over organische ontwikkeling en wordt er een wetenschappelijk onderbouwde uiteenzetting gegeven van de term, waarna in paragraaf 2.4 de conclusie van dit hoofdstuk volgt.

2.2 Ontwikkelingen in de Nederlandse ruimtelijke ordening

2.2.1 Inleiding

Deze paragraaf heeft als doel om een beknopte uiteenzetting te geven van de ontwikkeling binnen de ruimtelijke ordening die zich in Nederland door de jaren heen heeft voorgedaan, aan de hand van verschillende planningsconcepten⁷ die door de jaren heen in Nederland zijn gehanteerd. 2.2.2 gaat in op de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Nederland in de twintigste eeuw. 2.2.3 beschrijft daarna enkele maatschappelijke veranderingen die uiteindelijk tot de verandering in het denken over ruimtelijke ordening en de huidige wijze van het bedrijven van ruimtelijke ordening in Nederland heeft geleid aan het begin van de 21^{ste} eeuw (2.2.4), waarna in 2.2.5 een introductie van organische ontwikkeling wordt gegeven als mogelijk nieuw ontwikkelperspectief voor ruimtelijke ontwikkelingen.

2.2.2 Ruimtelijke ordening in de twintigste eeuw

Ruimtelijke ordening in Nederland is ontstaan naar aanleiding van de erbarmelijke levensomstandigheden aan het eind van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw (voornamelijk in grote steden). Op basis hiervan werd in het begin van de twintigste eeuw besloten om over te gaan op planmatig overheidshandelen. Doel van ruimtelijke ordening was in die periode primair gericht op het voorzien in de woningbehoefte op lokaal niveau dat van voldoende kwaliteit was. Dit werd concreet gemaakt in de Woningwet van 1901. Daarnaast legde deze wet ook de basis voor juridisch gefundeerde, gemeentelijke

⁷ Zonneveld (1991) beschrijft dat een planningsconcept "in kernachtige vorm, via woord en ook via beeld, uitdrukking (geeft) aan de wijze waarop een actor aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting, alsmede de aard van de interventies die noodzakelijk worden geacht" (p. 150).

uitbreidingsplannen (Zonneveld, 2003). De Woningwet had dus naast haar sociale aspecten (het verbeteren van de woonkwaliteit), ook duidelijk een ruimtelijke component in zich. Deze ruimtelijke component werd kracht bijgezet toen de wet in 1921 tevens een juridische basis ging bieden voor intergemeentelijke uitbreidingsplannen, waarin provincies de taak kregen om voor natuur- en landschapsbehoud te zorgen. Reden voor deze wetswijziging was dat de overheid zich (op initiatief van onder andere natuur- en landschapsbeschermers, stedenbouwkundigen en juristen) zorgen maakte over de onder druk staande ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied, die was aangetast door ongebreidelde ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, zoals lintbebouwing rond weg- en spoorinfrastructuur. Pas ten tijde van de Tweede Wereldoorlog werd ook op nationaal niveau een juridisch en beleidsmatig kader geïntroduceerd voor ruimtelijke ordening in Nederland. Door middel van het Basisbesluit (1941) kwam er een juridische basis om ruimtelijke ordening centraal te sturen (Zonneveld, 2003).

Na de Tweede Wereldoorlog stond het faciliteren van de woningbehoefte voor de groeiende en steeds mobieler wordende bevolking centraal. Om in korte tijd tot oplossingen te komen lag de nadruk op sturing van bovenaf, oftewel een wijze van planning die sterk 'top down' gericht was. In 1965 trad de eerste Wet op de Ruimtelijke Ordening in werking, waarin het sturen van ruimtelijke kwaliteit op drie niveaus werd vastgelegd; het Rijk met nota's ruimtelijke ordening, de provincie met streekplannen en gemeenten met (juridisch bindende) bestemmingsplannen (Van Geest en Hödl, 2002). In deze periode was nationale overheidssturing sterk en generiek van aard. Ook in de jaren zestig en zeventig drukte de nationale overheid met een aantal inrichtingsconcepten een stempel op de ruimtelijke ordening in Nederland.

Achtereenvolgens werd in de jaren zestig en zeventig een aantal inrichtingsconcepten gebruikt om de snelle bevolkingsgroei in Nederland te kanaliseren. Door middel van het beleid van *gebundelde deconcentratie* (uit de eerste en tweede nota ruimtelijke ordening uit 1960 en 1966) werd getracht om groei buiten de stedelijke omgeving om te bundelen zodat open ruimten



Figuur 2.1: Topografische kaart van de grens tussen Nederland en België, waarop het verschil in het restrictieve ruimtelijk beleid van Nederland en het meer vrije ruimtelijke beleid van Vlaanderen zichtbaar wordt (De Vries, 2009).

behouden zouden blijven⁸ (Zonneveld, 2003). Figuur 2.1 illustreert het resultaat van dit restrictieve beleid door het topografische verschil met België weer te geven (waar dergelijke principes niet werden gebruikt). De figuur laat zien dat ruimtelijke ontwikkelingen in België minder werden beperkt, met als resultaat meer ongebreidelde ruimtelijke groei in België dan in Nederland, waar nederzettingen veel meer afgebakend zijn met open ruimte erbuiten (zie ook het citaat hieronder).

⁸ Het inrichtingsconcept van Groene Hart uit 1958 is een belangrijk voorbeeld van het inzetten op behoud van open ruimte door de overheid. Het concept voorzag in een 'groene contour' tussen de vier grootste steden uit het westen van Nederland ten einde te voorkomen dat de Randstad stedelijk zou 'dichtslippen' (Zonneveld, 2007).

De Vlaming Elvis Peeters beschrijft voor NRC Next hoe Nederland eruit ziet: “Hoe ziet Nederland eruit? Vlak natuurlijk, heel weids, veel open ruimte tussen de steden en dorpen, daar kan een Belg alleen maar jaloers op zijn. (...) Nederland is onze akelige lintbebouwing bespaard gebleven. Hollanders hebben nog een horizon tussen hun steden.” (NRC Next, 5 januari 2011, p.19).

Met de introductie van *stadsgewesten* werd getracht om de woningbehoefte van de groeiende bevolking te faciliteren door nieuwe woongebieden in steden te creëren. Zonneveld (2007) beschrijft dat hierbij het *overloopprincipe* werd gebruikt, dat inhoudt dat een stad niet een diameter van meer dan acht kilometer mag hebben zodat alle inwoners binnen een half uur buitengebied kunnen bereiken. Zodra dit maximum bereikt werd zouden nieuwe gebieden moeten worden gecreëerd, die ook wel groeikernen of overloopgebieden worden genoemd. Het enige echt goede voorbeeld hiervan is de stad Zoetermeer (Zonneveld, 2007), maar ook steden als Houten en Etten-Leur zijn wel aangemerkt als groeikernen. Ondanks dat dergelijke inrichtingsconcepten in de praktijk niet altijd even goed werkten, laten ze zien dat de maakbaarheidsgedachte in Nederlandse ruimtelijke ordening in die tijd zijn hoogtijdagen vierde. Er werd een aanname gedaan over wat maatschappelijke wensen en behoeften waren, op basis waarvan op nationaal niveau inrichtingsprincipes werden opgesteld. Het impliceerde hiermee dat voor elk ruimtelijk probleem een sturings-oplossing gevonden kon worden.

In de jaren tachtig zorgde een economische recessie in combinatie met grootschalige deconcentratie (trek vanuit de stad naar voorsteden of de ‘groeikernen’) echter voor stedelijke problematiek in meerdere steden in Nederland. Verloedering van buurten, het wegtrekken van hoogopgeleiden en uitgeholde stadscentra alsmede een enorme pendelstroom van en naar steden leidden tot grote problemen (Zonneveld, 2007). Om de leefkwaliteit in steden terug te brengen en om de noodzaak tot reizen te verminderen werd het concept

de compacte stad geïntroduceerd. Dit concept had als doel om middels zuinig ruimtegebruik, beheersing van de mobiliteit en het verbeteren van de leefbaarheid van steden leegloop en gettovorming te voorkomen en om een diverse leefomgeving te creëren⁹ (De Roo, 2001).

Het principe van de compacte stad werd in de jaren negentig in toenemende mate als naïef ervaren.¹⁰ Toenemende kritiek op het concept luidde het einde in van ruimtelijke ordening zoals dat in het grootste gedeelte van de twintigste eeuw in Nederland was bedreven en waarin de maakbaarheidsgedachte van de maatschappij en haar levensruimte voorop had gestaan. Dit ging samen met enkele maatschappelijke ontwikkelingen die aan het eind van de twintigste eeuw plaatsvonden. Dit zijn factoren die buiten de ruimtelijke ordening plaatsvonden, maar van grote invloed waren op hoe ruimtelijke ordening in Nederland zich in de 21^{ste} eeuw zou gaan ontwikkelen. In de volgende subparagraaf wordt dan ook een korte beschrijving gegeven van enkele van deze maatschappelijke veranderingen.

2.2.3 Maatschappelijke veranderingen

In de afgelopen jaren is herkend en erkend dat ruimtelijke systemen niet altijd objectief, rechtlijnig, eenduidig en generiek zijn, maar vaak juist complex, non-lineair en subjectief (zie ook hoofdstuk 1). Deze systemen vragen om gebiedsgerichte oplossingen (Tillema en Arts, 2009). Tillema en Arts onderscheiden enkele maatschappelijke veranderingen die van invloed zijn op deze verschuiving. Ten eerste zien zij ‘glocalisering’ als een belangrijke

⁹ Hoewel ‘de compacte stad’ al in 1979 werd genoemd (in de Verstedelijkingsnota van het voormalig Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)), kwam die tot uiting met de vierde nota ruimtelijke ordening (VINO) van 1988 en in de toevoeging ervan, de vierde nota extra (VINEX) uit 1991. De welbekende VINEX-wijken zijn van deze vorm van beleid het meest bekende voorbeeld. Doel van deze wijken was om dicht bij stadscentra gemixte woon-, werk- en recreatiegebieden te ontwikkelen wat ten goede zou komen aan de gehele stad. Toch krijgen deze gebieden vaak de kritiek mono-functioneel, slecht bereikbaar en (sociaal) eenzijdig te zijn (De Roo, 2001).

¹⁰ De Roo (2001) beschrijft de beperkingen van de compacte stad als de paradox van de compacte stad: “in het streven naar compacte stedelijke ontwikkeling kan het aanhouden van voldoende afstand als remedie tegen bovenmatige milieubelasting in de verdrukking komen” (p.51).

maatschappelijke ontwikkeling, hiermee duidend op de trend van globalisering en de daarmee samenhangende drang naar identificatie juist met het 'lokale' en regio-specifieke. *"In een steeds 'kleinere' wereld waarin verschillen tussen groepen en gebieden steeds verder afnemen, zoeken velen dit in de (soms bewust vergrote) unieke identiteit van het regionale en lokale"* (Van de Wiel, 2010, p.20). Naast 'globalisering' signaleren Tillema en Arts onder meer de beperking van het neoliberalisme (en bijbehorende maximale marktwerking) door de recente mondiale economische crisis, en de sturingsproblemen door toenemende 'Europese' regels in samenhang met de zo gewenste vermindering van bureaucratie op nationaal niveau.

Een andere belangrijke maatschappelijke trend is de opkomst van de netwerksamenleving, geïntroduceerd door de socioloog Manuel Castells. Castells beschrijft de netwerksamenleving als een samenleving die gebaseerd is op communicatie via moderne elektronische middelen zoals mobiele telefonie en internet. Zowel sociale als technologische netwerken zijn volgens hem de nieuwe 'hoeksteen van de samenleving'. De nieuwe macht van de samenleving ligt volgens hem dan ook niet per sé binnen steden (als knooppunten van informatie) maar eerder binnen knooppunten van deze netwerken (Castells, 1996, in Van de Wiel, 2010).

Maatschappelijke veranderingen zoals hierboven beschreven hebben dus hun invloed gehad op de ruimtelijke ordening in Nederland. In de volgende subparagraaf wordt beschreven hoe vanaf het eind van de twintigste eeuw ruimtelijke ordening in Nederland op basis van deze veranderingen bekeken wordt, zoals onder meer vastgelegd in de Nota Ruimte (2005).

2.2.4 Beleid in een nieuwe eeuw

Ruimtelijke ordening zoals het was bedreven in de twintigste eeuw voldeed dus mede door hierboven beschreven maatschappelijke veranderingen niet meer aan het begin van de 21^{ste} eeuw. Beleid van de Nederlandse overheid veranderde dan ook in die periode. Veranderingen in de inhoud van dit beleid (beschreven in

nota's¹¹) aan het begin van de 21^{ste} eeuw vonden een voorzichtige start in de VINO, maar kwamen voornamelijk sterk tot uiting in de Nota Ruimte van 2005. Steden werden niet langer als op zichzelf staande entiteiten gezien, maar stedelijke structuren werden als leidraad beschouwd voor ruimtelijke ontwikkeling (Zonneveld, 2005). In de nota werd gebroken met het 'zorgen voor' en werd begonnen met het 'zorgen dat', waardoor het accent verschoof van 'ordenen' naar 'ontwikkelen' (Ministerie van VROM et al., 2005). Decentralisatie is in de nota een belangrijk speerpunt, waarbij doel is om meer ruimte aan lagere overheden te geven waardoor regelgeving minder restrictief zou moeten worden: *"more development planning and less development control"* (Zonneveld, 2005, p.431). Belangrijk hierbij is ook de verschuiving van sturingsgericht naar resultaatgericht beleid. Het idee dat elke ruimtelijke ontwikkeling moet worden gestuurd wordt hiermee los gelaten. In plaats daarvan wordt gefocust op het behartigen van nationale belangen (en dus op resultaat), zoals het veilig stellen van economische groei van mainport Schiphol (Ministerie van VROM et al., 2005).

Het huidige kabinet kondigde in haar regeerakkoord aan flink te gaan bezuinigen waardoor de overheid zich zou moeten gaan beperken "tot haar kerntaken" (Rijksoverheid, 2010a). Doel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu¹² is om de komende jaren voort te bouwen op huidig beleid (*"centraal wat moet, decentraal wat kan"* (ministerie van VROM et al., 2005)) en om nog steviger dan eerst in te zetten op ontwikkeling van de topregio's van het land¹³ (Rijksoverheid, 2010b). In plaats van te sturen met inrichtingsconcepten, wordt resultaatgericht op ontwikkeling van een aantal (nationaal economisch belangrijke) gebieden gestuurd.

¹¹ Nationale nota's hebben als algemeen doel om de ruimtelijke structuur voor het land te beschrijven, en om te identificeren wat de nationale overheid hierbinnen als haar verantwoordelijkheid ziet (Zonneveld, 2005).

¹² Zoals beschreven in de beleidsbrief *'Vereenvoudiging en bundeling'* die in november 2010 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Hierin is de koers van het ministerie uiteengezet.

¹³ De regio's waar het kabinet Rutte op inzet zijn de regio Amsterdam (mainport Schiphol, Zuidas en in relatie met Almere en Utrecht), Rotterdam (mainport Rotterdam en in relatie met Den Haag) en Eindhoven (brainport Zuidoost-Nederland en greenport Venlo) (Rijksoverheid, 2010b).

Geargumenterd kan worden dat het enige echte inrichtingsconcept in het huidige beleid de sturing op de 'ports' is (mainports, brainport en greenports); een concept dat door Zonneveld (2005) wordt omschreven als een *port-doctrine*. Naast de nadruk op specifieke regio's en deze ports, ziet de beleidsbrief voornamelijk op het vereenvoudigen en decentraliseren van beleid, om "meer ruimte te creëren voor de eigen kracht van decentrale overheden, ondernemers en burgers. (...) Rijksmenging is alleen nodig bij expliciete nationale belangen." (p. 4).

2.2.5 Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie

In 2.2.4 werd al beschreven dat in Nederlands beleid de overgang werd gemaakt van 'ordenen' (*control*) naar 'ontwikkelen' (*development*). In de planologie is deze overgang bekend als de overgang van *toelatingsplanologie* naar *ontwikkelingsplanologie*. Een volledige uiteenzetting van deze overgang is voor dit onderzoek niet nodig, maar wel is een kort overzicht van deze ontwikkeling van belang.

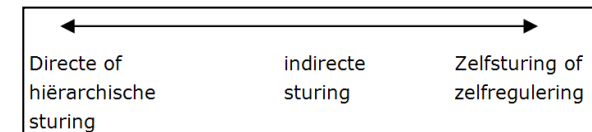
Toelatingsplanologie staat voor de 'klassieke wijze' van ruimtelijke ordening, waarbij op een restrictieve wijze wordt gepland en een ontwikkeling slechts mogelijk is als een ruimtelijk plan hiervoor ruimte geeft¹⁴. Inrichtingsprincipes als gebundelde deconcentratie of stadsgewesten zijn hiervan voorbeelden. Ontwikkelingsplanologie leent zich meer voor complexe vraagstukken, waarbij interactie tussen betrokkenen belangrijk is voor het welslagen van het project en waarbij dan ook als vanzelfsprekend planning een decentraal en gebiedsspecifiek karakter krijgt. Ontwikkelingsplanologie sluit hierdoor meer aan bij de roep om meer dynamiek en flexibiliteit en om meer specifiek beleid te kunnen maken. Het gaat dan ook eerder om een optimalisatie van het proces, dan om maximalisatie van het doel (De Roo en Voogd, 2004).

Ondanks dat uit bovenstaande de indruk kan ontstaan dat toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie haaks op elkaar staan, is dit juist

¹⁴ Voordeel hiervan is dat burgers niet onaangenaam verrast worden door onverwachte (en ongewenste) ruimtelijke ontwikkelingen in hun nabije omgeving (De Roo en Voogd, 2004).

niet het geval. De Roo en Voogd (2004) stellen dat beide wijzen hun voor- en nadelen hebben, en dat per specifiek geval bekeken moet worden welke wijze het best gebruikt kan worden. Ook Needham (2003) onderschrijft hun complementariteit en de noodzaak tot kaderscheppend beleid (zoals een bestemmingsplan) waarbinnen ontwikkelingen kunnen plaatsvinden.

Planningsbenaderingen als toelatings- en ontwikkelingsplanologie en hun bijbehorende planningsconcepten hebben een verschillende wijze en mate van overheidsturing en maatschappelijke participatie. De Roo en Voogd (2004) maken onderscheid tussen verschillende wijzen van sturing in ruimtelijke ontwikkeling (zie figuur 2.2). De mate van macht en de hoeveelheid regels staat hierbij centraal, waarbij aan



Figuur 2.2: Verschillende wijzen van sturingsvormen (De Roo en Voogd, 2004).

de linkerkant van het spectrum deze macht (voor de overheid) groot is (zoals in toelatingsplanologie), terwijl bij zelfregulering er "geen duidelijke machtsverschillen (zijn) en er ook geen van hogerhand opgelegde regels zijn" (De Roo en Voogd, 2004, p.73). Bij zelfsturing zijn netwerken belangrijk en is er geen hiërarchie, maar werken betrokken actoren juist samen bij het komen tot een passende oplossing voor een ruimtelijk probleem (waar bij toelatingsplanologie de oplossing vaak van bovenaf wordt opgelegd). Volgens De Roo en Voogd is het aan de planoloog (of: de procesmanager van de ruimtelijke ontwikkeling) om te herkennen welke sturingsvorm het meest geschikt is.

2.2.6 Naar een nieuw planningsconcept?

Uit bovenstaande uiteenzetting blijkt dat in Nederland vanuit het algemene belang van oudsher veel gestuurd is op ruimtelijke ontwikkelingen. In de twintigste eeuw werd dat in grote mate top-down gedaan, met veel verschillende planningsconcepten en met een bepaalde maakbaarheidgedachte en sturingsdrang die de complexiteit van ruimtelijke ontwikkelingen niet erkenden.

Met de Nota Ruimte werd het sturingsideaal losgelaten en meer gefocust op een aantal nationale belangen waaraan ruimtelijke ontwikkelingen konden bijdragen. De omslag werd gemaakt van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Daarnaast wordt met het beleid van het huidige kabinet de focus meer gelegd op het vereenvoudigen van beleid en het decentraliseren ervan. Hieruit kan geconcludeerd worden dat ruimtelijke ordening in de toekomst op een lager schaalniveau zal plaatsvinden, en dat getracht zal worden om meer ontwikkelingen mogelijk te maken door beleid te vereenvoudigen.

De tijd lijkt op basis van bovenstaande ontwikkelingen en met het oog op de gewenste dynamiek in ruimtelijke sturing (zie hoofdstuk 1) rijp voor een nieuw planningsperspectief. Een die beter aansluit op de roep naar flexibiliteit, nadruk op ontwikkeling en overheidssturing op hoofdlijnen. Een organisch ontwikkelperspectief lijkt hiervoor kansrijk.

Organische ontwikkeling bouwt voort op ontwikkelingsplanologie. Zoals in 2.2.3 werd beschreven speelt ontwikkelingsplanologie in op complexe vraagstukken en tracht dynamiek en flexibiliteit in ruimtelijke ontwikkelingen te betrekken. Organische ontwikkeling sluit hierop aan en gaat zelfs een stap verder door ook vraaggerichtheid in ruimtelijke ontwikkeling centraal te stellen, nadruk te leggen op bestaande kwaliteiten in een gebied (zowel maatschappelijk als fysiek) en om te kijken naar identiteit van een gebied en op basis hiervan 'voort te bouwen op het bestaande'. Met behulp van organische ontwikkeling worden gebieden niet 'zielloos' ontwikkeld (zoals de grote VINEX locatie Leidsche Rijn in Utrecht), maar juist op manier waardoor ze een duidelijke identiteit houden en versterken. In de volgende paragraaf wordt verder in gegaan op organische ontwikkeling en worden de verschillende aspecten ervan uitgebreid beschreven.

2.3 Een definitie van organische ontwikkeling

2.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is een belangrijke trend in de Nederlandse ruimtelijke ordening beschreven. Er wordt getracht meer op ontwikkeling dan op toelaten te sturen, en bovendien wil de overheid meer ruimte geven aan lagere overheden en regeldruk verminderen. De opkomst van organische ontwikkeling lijkt op deze trend aan te sluiten. In deze paragraaf wordt op deze term 'organische ontwikkeling' verder ingegaan. Wat is het, waarom neemt de populariteit ervan toe, hoe kan het gepositioneerd worden in het huidige planningsdebat en wat is de rol van de overheid in een organisch ontwikkelperspectief?

Omdat organische ontwikkeling in veel contexten gebruikt wordt, is het lastig om een eenduidige definitie te geven van de term. Organische ontwikkeling kan dan ook uitgelegd worden als een parapludefini tie waaronder verschillende aspecten geschaard kunnen worden. Uit de vergaarde informatie (op basis van een drietal verkennende interviews met praktijkdeskundigen, zie ook paragraaf 2.1 en *interviews, focusgroepen & participerende observaties*) kan een onderscheid gemaakt worden tussen de *filosofie van organische ontwikkeling* en een meer *praktische insteek van een organisch ontwikkelperspectief*. De filosofie staat voor het ideaal dat schuilgaat achter organische ontwikkeling, en de praktische insteek staat daarnaast voor een praktische wijze van het bedrijven van ruimtelijke ordening vanuit een organisch ontwikkelperspectief. In deze paragraaf worden beiden beschreven. Daarna wordt kort stilgestaan bij de achterliggende redenen van organische ontwikkeling, waarna wordt afgerond met een beschrijving van de mogelijke rol van de overheid bij een dergelijke insteek van ruimtelijke ordening.

2.3.2 Organische ontwikkeling, een filosofie

De filosofie van organische ontwikkeling gaat uit van de kracht van het gebied. Ontwikkelingen in een gebied kunnen zich voordoen als de kwaliteiten (de 'kracht' van het gebied) van het gebied herkend, erkend en benut worden. Het initiatief

en het uitvoeren van een dergelijke gebiedsontwikkeling komt hierbij van mensen en/of bedrijven uit het gebied zelf en gaat op het tempo van het gebied zelf, met functies die niet van bovenaf zijn opgelegd, maar die bottom-up (dus, vanuit het gebied zelf) worden geïnitieerd.

Een belangrijke voorwaarde voor deze ontwikkeling vanuit het gebied zelf is dat condities gecreëerd moeten worden om ontwikkeling mogelijk te maken. De vergelijking kan hierbij gemaakt worden met een organisme (Groote, 2010). Een organisme heeft het in zich om tot ontwikkeling te komen, op voorwaarde dat de juiste energie wordt toegevoegd (in het geval van een organisme kan dat bijvoorbeeld voedsel of licht zijn). Daarom moet vanuit een organisch ontwikkelingsperspectief - in plaats van het ontwikkelen van een gebied door een overheid - er juist gekeken worden naar hoe condities gecreëerd kunnen worden die ontwikkeling mogelijk maken. Deze condities kunnen bijvoorbeeld zijn een (voor)investering in infrastructuur, of het versoepelen van vergunningstoewijzingen.

Al met al kan **organische ontwikkeling** als volgt worden gedefinieerd: *Organische ontwikkeling is een wijze van ruimtelijke ontwikkeling waarbij kwaliteiten, krachten en initiatieven uit het gebied als uitgangspunt worden genomen voor vraaggerichte ontwikkeling. De nadruk ligt hierbij op het faciliteren en stimuleren van ontwikkelingen, en het binnen kaders flexibel ruimte bieden aan een multifunctionele invulling. Kenmerkend hiervoor is dat een gebied niet programmatisch gestuurd wordt, maar dat ruimte wordt geboden aan ontwikkelingen vanuit het gebied zelf.*

In de praktijk mondt deze 'filosofie' uit in een wijze van gebiedsontwikkeling die kleinschalig, geleidelijk, vraaggericht en flexibel is. Daarnaast is functiemenging belangrijk, en leent organische ontwikkeling zich goed voor herontwikkeling van al gebouwd gebied. Stedelijke verdichting is hiervan een voorbeeld, of transformatie van een bedrijventerrein. In de hierop

volgende subparagraaf wordt doorgegaan op de praktische invulling van de filosofie van organische ontwikkeling.

2.3.3 Organische ontwikkeling in praktisch perspectief

Zoals gezegd gaat het bij organische ontwikkeling vanuit een praktisch perspectief om een wijze van gebiedsontwikkeling die kleinschalig is, geleidelijk, vraaggericht en flexibel is, waarbij functiemenging, vraaggericht ontwikkelen en herontwikkeling een grote rol spelen. Hieronder worden deze aspecten van de praktische wijze van organische ontwikkeling beschreven.

Het eerste aspect van organische ontwikkeling is flexibiliteit, en bijbehorende kleinschaligheid en geleidelijkheid. Hiermee wordt complexiteit in ruimtelijke ontwikkelingen erkend. Complexe systemen zoals ruimtelijke ontwikkelingen acteren - zoals beschreven in hoofdstuk 1 - op de rand van orde en chaos. Hierdoor kunnen ontwikkelingen dan ook door de tijd heen zowel onvoorspelbaar en oncontroleerbaar zijn. Organische ontwikkeling biedt door middel van kleinschalige en geleidelijke ontwikkeling de mogelijkheid om met deze onvoorspelbaarheid en oncontroleerbaarheid om te gaan. Er kan worden ingesprongen op maatschappelijke veranderingen (zowel op micro- en macroschaal) en door een kleinschalige en geleidelijke wijze van planning kan de schade door de onvoorspelbaarheid en oncontroleerbaarheid van maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen beperkt worden (of: relatief gemakkelijk gecorrigeerd worden).

In hoofdstuk 1 is daarnaast beschreven dat door het erkennen van en het handelen naar complexiteit in gebiedsontwikkeling dedifferentiatie voorkomen kan worden en differentiatie kan optreden. Hierdoor is het mogelijk om wensen vanuit de maatschappij te laten aansluiten op oplossingen die vanuit een instituut (zoals de overheid) wordt aangedragen wat de kwaliteit van sociale systemen ('de maatschappij') ten goede komt. Uit de praktijk blijkt ook dat er vaak een discrepantie bestaat tussen de flexibiliteit die ruimtelijke ontwikkelingen nodig hebben om in te kunnen springen op veranderende (maatschappelijke) processen, en de werkelijkheid van veelomvattende en restrictieve plannen zoals

bestemmingsplannen. De ideeën van Assche in "*denkrichtingen voor verhoogde flexibiliteit*" (2006) sluiten goed aan bij organische ontwikkeling. Hij pleit namelijk voor een overheid die – als het moet – wel kan ingrijpen, maar die waar mogelijk dit niet doet om ruimte te kunnen bieden aan ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven van derden. Zo geeft de flexibiliteit die organische ontwikkeling biedt, de mogelijkheid om in te springen op maatschappelijke veranderingen die invloed hebben op de ontwikkelingen van een gebied.

Een ander belangrijk aspect van organische ontwikkeling is dat een gebied zich multifunctioneel kan ontwikkelen met een organisch ontwikkelperspectief. Dit houdt in dat in een gebied dat zich organisch ontwikkelt er een veelheid aan gebiedsfuncties kunnen ontstaan. Multifunctionaliteit bij een organisch ontwikkelperspectief is mogelijk vanwege de vrijheid die wordt geboden aan mogelijke (en verschillende) ontwikkelingsrichtingen in een gebied. Zoals in hoofdstuk 1 werd beschreven, zorgt deze multifunctionaliteit voor adaptiviteit en veerkrachtigheid van gebieden, waardoor ook door multifunctionaliteit gebieden beter bestand zijn tegen de constant veranderende ruimtelijke context. Het hoeft overigens niet per definitie zo te zijn dat in een gebied de vraag naar bepaalde ontwikkelingen multifunctioneel is, maar vanwege de geleidelijkheid waarmee een bepaald gebied tot ontwikkeling komt en de vrijheid in richting van deze ontwikkelingen is de kans op multifunctionaliteit met een organisch ontwikkelperspectief groot. De kans op een verscheidenheid aan functies wordt immers groter als het vrij staat welke ontwikkelingen in dat gebied mogen worden ontwikkeld, en als ontwikkelingen in een langer tijdsbestek worden ontwikkeld in een gebied (door de tijd heen ontstaan namelijk vaak nieuwe ideeën en initiatieven).

Een derde aspect van een organisch ontwikkelperspectief is de vraaggerichtheid van ontwikkelingen. Bij organische ontwikkeling wordt er vanuit gegaan dat ontwikkelingen geïnitieerd worden vanuit het gebied zelf. Dit is onlosmakelijk verbonden met dat deze ontwikkeling dan voldoet aan een bepaalde vraag. Dit in tegenstelling tot de aanbodgerichte wijze van ruimtelijke ordening in de twintigste eeuw, waarbij de nadruk in eerste instantie lag op het

faciliteren van de snelle bevolkingsgroei en later de nadruk lag op een zo groot mogelijke mate van kostefficiëntie bij het komen tot gebiedsontwikkeling. Hierdoor was weinig oor voor maatschappelijke vraag (vooral VINEX-wijken lijden onder deze vorm van aanbodgestuurde gebiedsontwikkeling). De omslag naar een meer vraaggerichte wijze van gebiedsontwikkeling komt voort uit een toenemende vraag naar (ruimtelijke) kwaliteit (de hogere eisen die worden gesteld aan bijvoorbeeld werklocaties en woningen) en de minder grote druk op productie van bijvoorbeeld woningen door de economische crisis en de Nederlandse bevolking die minder hard groeit dan in de twintigste eeuw (sommige gebieden in Nederland hebben zelfs te maken met krimp). Een organisch ontwikkelperspectief geeft ruimte voor deze 'vraag naar vraaggerichtheid'. Een voorbeeld van vraaggericht bouwen is de mogelijkheid tot particulier opdrachtgeverschap. Box 2.1 geeft hiervan een voorbeeld.

BOX 2.1: Particulier opdrachtgeverschap in Almere

Particulier opdrachtgeverschap is een manier van woningbouw die sterk vraaggericht is. Particulieren kunnen een stuk grond kopen en hebben daarna de vrijheid om naar eigen inzicht en wensen een huis te bouwen op dat stuk grond. Het Homeruskwartier in Almere is een voorbeeld van dergelijke wijze van gebiedsontwikkeling. Het is mogelijk om in het Homeruskwartier je eigen huis te bouwen, maar ook om je eigen bedrijf te vestigen. Hoe deze gebouwen worden vormgegeven is volledig vrijgelaten aan de particulieren. Er is slechts een aantal basisvoorwaarden meegegeven, zoals afstandzones en bebouwingscontouren (Ruimtevolk, 2011). Ook zijn verschillende gebieden aangegeven die hun eigen randvoorwaarden hebben. Zo heeft het beoogde centrumgebied van het Homeruskwartier als randvoorwaarde dat de begane grond van elk gebouw een winkel, horecalegenheden, bedrijfsruimte of gemeenschappelijke ruimte moet bevatten (Ik bouw mijn huis in Almere, 2011). De wijze en vorm van de bouw is dus (binnen enkele kaders) volledig vrijgelaten, en ook wordt ruimte geboden aan creativiteit die bewoners hebben. Zo was het bijvoorbeeld voor twee bewoners

mogelijk om gezamenlijk drie kavels te kopen, waarna beiden op anderhalve kavel konden bouwen (Ruimtevolk, 2011).

Het benutten van bestaande kwaliteiten van het gebied is een ander belangrijk aspect van organische ontwikkeling. Een gebied bezit namelijk al vaak bepaalde kwaliteiten, waar vanuit ontwikkelingen kunnen ontstaan. In de planologische literatuur (zie ook hoofdstuk 1) wordt dit gesignaleerd als padafhankelijkheid, waarbij ontwikkelingen, keuzen en gebeurtenissen uit het verleden de ontwikkelrichting van een gebied in de toekomst beïnvloeden. In hoeverre het gebied al kwaliteiten bezit, is dan ook een graadmeter voor de mogelijkheden van een organisch ontwikkelperspectief. Deze kwaliteiten kunnen fysiek van aard zijn, maar ook maatschappelijk. Met fysieke kwaliteiten worden de kwaliteiten bedoeld die zichtbaar in het gebied aanwezig zijn, zoals gebouwen met een bepaalde waarde (zoals cultureel, historisch of esthetisch) of grond met een bepaalde natuurwaarde (zoals een nationaal landschap of een bepaalde speciale biodiversiteit). Daarnaast kunnen ook maatschappelijke kwaliteiten in het gebied aanwezig zijn. Deze kwaliteiten hebben te maken met in hoeverre bepaalde mensen of groepen mensen een bepaald gebied willen (her)ontwikkelen. Dat kan bijvoorbeeld een groep bewoners zijn die graag in een bepaalde wijk willen blijven wonen die aan herontwikkeling toe is. Deze sociale cohesie (of, maatschappelijke wil) kan gebruikt worden als 'motor voor het gebied' om ontwikkelingen (in het geval van de wijk: herontwikkeling) te initiëren of te helpen. Het terrein van de Westergasfabriek in Amsterdam is een voorbeeld van zowel maatschappelijke als fysieke kwaliteiten die een gebied heeft. Box 2.2 beschrijft dit voorbeeld in detail.

Box 2.2: Het benutten van bestaande kwaliteiten bij herontwikkeling van de Westergasfabriek

Oorspronkelijk had het gebied rond de Westergasfabriek in Amsterdam in de negentiende en begin twintigste eeuw een industriële functie. Met behulp van steenkoolverwerking werd gas gecreëerd voor straatverlichting in de stad. Door

nieuwe technieken (zoals de winning van aardgas in Slochteren) werden de fabrieken echter overbodig en in de jaren zestig en zeventig resulteerde dat in een terrein dat in onbruik raakte en dat zwaar vervuild was. De gebouwen hadden echter een hoge esthetische en architectonische waarde omdat ze in neorenaissance stijl waren ontworpen en het gebied had een grote waarde vanwege haar locatie. Daarnaast werd het gebied in de jaren negentig herontdekt door de culturele 'scene' van Amsterdam, waardoor creatieve en culturele ondernemers zich er gingen vestigen en er evenementen als het dancefestival Awakenings en het Holland Festival plaatsvonden. Deze fysieke en maatschappelijke kwaliteiten werden uiteindelijk gebruikt om het gebied te herontwikkelen tot een multifunctioneel cultuurpark met de oorspronkelijke (maar herontwikkelde) gebouwen en een groot park waar ruimte is voor verschillende festivals en evenementen (Schippers, 2010; Westergasfabriek, 2011).

Het laatste aspect van een organisch ontwikkelperspectief houdt in dat er een regisseur is voor het gebied. Dit is vaak een overheid, en vanwege het lage schaalniveau waarop organische ontwikkeling kan plaatsvinden vaak een lokale overheid. Deze regisseur heeft niet als doel om tot ontwikkeling van het gebied te komen, maar om ontwikkeling in een gebied 'aan te jagen' en om te sturen op hoofdlijnen (zie voor sturen op hoofdlijnen 2.3.5)¹⁵. Zoals al werd beschreven in de inleiding kunnen deze 'aanjagers' verschillende vormen aannemen. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat voor bepaalde ontwikkelingen ruimte in wet- en regelgeving nodig is. De aanjager heeft dan de functie om ruimte te bieden aan ontwikkelingen. Als een fabriek met een bepaalde milieugrens binnen vijf jaar uitgeplaatst wordt, maar er nu al vraag is voor woningbouw, zou bijvoorbeeld het tijdelijk versoepelen van dergelijke milieuregels ruimte gegeven kunnen worden aan een dergelijke vraag¹⁶. Vaker zal echter een investering in het gebied

¹⁵ Deze aanjagende functie kan is vergelijkbaar met de energie die een organisme nodig heeft om tot ontwikkeling te komen, zoals in de filosofie van organische ontwikkeling (2.3.2) werd beschreven.

¹⁶ Het vertoont hiermee sterke samenhang met het stimulerende en kaderstellende beleid dat werd beschreven in hoofdstuk 1.

gewenst worden om ontwikkelingen aan te jagen. Bijvoorbeeld het saneren van een bepaald vervuild gebied, waardoor andere gebiedsontwikkelingen mogelijk worden. In tabel 2.1 is een overzicht gegeven van de belangrijkste aspecten van een organisch ontwikkelperspectief.

Aspect	Inhoud
Flexibiliteit	De mate van flexibiliteit (door middel van kleinschaligheid en geleidelijkheid) in ruimtelijke planning: de mate van het kunnen inspelen op veranderende omstandigheden.
Multifunctionaliteit	De mogelijkheid om een veelheid aan verschillende functies in een gebied tot ontwikkeling te laten komen. Een graadmeter voor robuustheid en mate van adaptatievermogen van een gebied.
Vraaggerichtheid	De mate van vraaggerichtheid als graadmeter voor de mate waarin ontwikkelingen in het gebied 'vanzelf' kunnen ontstaan: die voldoen aan een bepaalde vraag, vanuit particulieren, bedrijven of een overheid.
Bestaande kwaliteiten benuttend	De mate en wijze van aanwezigheid en gebruiken van kwaliteiten en krachten die in een gebied aanwezig zijn, zoals gebiedsidentiteit, sociale cohesie in een gebied of fysiek aanwezige kwaliteiten zoals een natuurwaarde of cultureel erfgoed.
Aanwezigheid van een gebiedsregisseur	De mate waarin een duidelijke gebiedsregisseur aanwezig is en de wijze waarop deze regisseur met dit gebied omgaat. Voor een organisch ontwikkelperspectief is het mogelijk maken van ontwikkelingen en een duidelijke visie geven op het gebied (stimulerend en kaderstellend) de belangrijkste functies.

Tabel 2.1: Aspecten van een organisch ontwikkelperspectief

2.3.4 Redenen populariteit organische ontwikkeling

Het denken over ruimtelijke ordening wordt in toenemende mate vanuit het hierboven beschreven organisch ontwikkelperspectief gedaan. Dit heeft te maken met een aantal achterliggende redenen die vanuit de praktijk en theorie

gesignaleerd zijn. Hieronder wordt dan ook wordt beschreven waarom dit perspectief in de afgelopen jaren aan populariteit heeft gewonnen.

Allereerst is een aantal maatschappelijke factoren aan te wijzen als reden voor de populariteit van organische ontwikkeling. Sinds 2008 heeft Nederland te maken met een economische crisis waardoor de kantorenmarkt is ingestort, grondprijzen zijn gedaald en de vraag naar woningen en de woningprijs fors zijn gedaald. Hierdoor is het niet meer mogelijk om grootschalig te plannen maar moet eerder gedacht worden in kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen: *"we moeten terug naar de menselijke maat"* (Schippers, 2010). Schippers omschrijft het als een tegenbeweging tegen de grootschalige bouw die zo efficiënt en effectief mogelijk wilde zijn: *"mensen willen niet wonen in een omgeving waar geen ziel in zit"*.

Daarnaast verandert de vraag van woon- en werklocaties. Waar in de decennia na de Tweede Wereldoorlog sterk de nadruk lag op kwantiteit (het faciliteren van de woningbehoefte, ruimte bieden aan sterk groeiende mobiliteit, etc., zie ook paragraaf 2.2), is door maatschappelijke veranderingen¹⁷ een vraag naar kwalitatief hoogwaardige woon- en werklocaties ontstaan. Het is voor projectontwikkelaars niet meer mogelijk om op grote schaal aanbodgericht te bouwen. Vraaggericht bouwen daarentegen wordt steeds belangrijker, zoals ook in 2.3.3 al werd beschreven.

Naast deze maatschappelijke factoren is huidige ruimtelijke ordening op zowel lokaal als nationaal beleidsniveau niet flexibel genoeg om te kunnen anticiperen op veranderingen in de samenleving. Denk hier bijvoorbeeld aan bedrijventerreinen. Deze terreinen doen vaak voor een bepaalde tijd dienst maar door beperkt onderhoud vanuit zittende bedrijven en de verantwoordelijke overheid raken ze na een beperkte tijd in verval en hebben ze (kostbare) herontwikkeling nodig (of komt een dergelijk bedrijventerrein leeg te staan). Dit omdat deze bedrijventerreinen vaak een mono-functionele functie hebben, hun

¹⁷ zoals demografische veranderingen van een steeds minder grote groei van het inwoneraantal, maar ook een groeiende welvaart en een groter bewustzijn van het 'woongenot'.

ruimtelijke kwaliteit niet voldoet aan de vragen van de gebruikers en omdat het aanbod te hoog is (Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2009). Kortom, omdat hier huidig beleid niet aansluit bij de maatschappelijke vraag is leegstand hoog en de ruimtelijke kwaliteit van deze terreinen laag. Een organisch ontwikkelperspectief zou kunnen helpen met het voorkomen van kan dergelijke situaties door het vraaggericht ontwikkelen, het stimuleren van multifunctionaliteit en het nastreven van een kleinschalige en geleidelijke wijze van gebiedsontwikkeling.

Vanuit het planningtheoretisch debat komt tot slot het besef dat ruimtelijke ontwikkelingen complexe processen zijn. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 vraagt dit om flexibiliteit, geleidelijkheid en kleinschaligheid in ruimtelijke ontwikkelingen. Organische ontwikkeling sluit goed aan op deze vraag.

Organische ontwikkeling lijkt hiermee niet een tijdelijke trend, maar eerder manier van ruimtelijke ontwikkeling die beter aansluit bij huidige maatschappelijke en economische ontwikkelingen. De nuance dient hierbij gemaakt te worden dat de vlucht die organische ontwikkeling heeft genomen voor een deel voortkomt uit noodzaak door de economische crisis. Bovenstaande redenen laten echter zien dat redenen voor populariteit breder zijn dan noodzaak alleen. Het zou dan ook niet verbazen als organische ontwikkeling ook na de economische crisis een belangrijke wijze van ontwikkelen blijft.

2.3.5 Rol van de overheid

De rol van de overheid zal met een organisch ontwikkelperspectief sterk veranderen. Over op welke wijze en in welke mate dat vorm moet krijgen zijn de meningen verdeeld. Algemeen gedeeld wordt echter wel dat de overheid meer stimulerend en kaderstellend moet optreden, dan sturend en ontwikkelend. Hieronder wordt beschreven wat de rol van de overheid bij een organisch ontwikkelperspectief zou moeten zijn en in welke gevallen een organisch ontwikkelperspectief vanuit de overheid het meest kansrijk is.

Een organisch ontwikkelperspectief is niet voor alle ruimtelijke opgaven de juiste oplossing, maar is juist zeer contextafhankelijk en gebiedsspecifiek. Ook

De Roo (2001) beschrijft deze contextafhankelijkheid en het belang van gebiedsspecifieke planning. Hij merkt op dat niet alle ruimtelijke opgaven complexe opgaven zijn en dus elke ruimtelijke opgave op een wijze die daarbij hoort benaderd moeten worden. Eerder zit er een gradatie in ruimtelijke vraagstukken van relatief eenvoudig en relatief complex, tot relatief zeer complex. De relatief eenvoudige vraagstukken lenen zich goed voor rechtlijnige processen met vaste keuzemomenten en besluitvormingsprocessen met een vaststaand begin- en eindpunt, waar de relatief zeer complexe opgaven juist vragen om geïntegreerde oplossingen, keuzemomenten een dynamisch deel zijn van een 'ongoing process' en onzekerheid een gegeven is. Een organisch ontwikkelperspectief lijkt dus meer op zijn plaats bij deze complexe processen, waar bij de relatief eenvoudige vraagstukken een meer top down wijze van ruimtelijke ordening met bijbehorende (blauwdruk)plannen volstaan¹⁸.

Daarnaast leent organische ontwikkelstrategie zich vooral voor het lokale niveau. In de interviews werd gesteld dat de overheid bij grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen (zoals nationale weginfrastructuur of het nationale spoorwegennet) haar leidende rol moet behouden en dat een organisch ontwikkelperspectief daar niet haalbaar zal zijn. Een organisch ontwikkelperspectief leent zich dus het beste voor kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen en de rol van de overheid zal hierbij eerder netwerker en regisseur zijn.

De overheid met een dergelijke rol stuurt niet op macht, maar op betrokkenheid van actoren en het mogelijk maken van ontwikkelingen (in plaats van het zelf ontwikkelen en actief sturen op een bepaalde ontwikkeling). Hierbij zou de lokale overheid meer moeten luisteren naar geluiden uit het gebied en zou het eerder de rol van regisseur op zich moeten nemen. Groote (2010) onderscheidt drie stappen die als lokale overheid voor een organische ontwikkelstrategie voor een bepaald gebied belangrijk zijn. Allereerst moet een

¹⁸ Hierop doorgaand beschrijft wordt in hoofdstuk 1 ook beschreven hoe toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie geen tegenovergestelden van elkaar zijn, maar eerder complementair aan elkaar.

lokale overheid zorgen voor de juiste *condities*, waardoor ontwikkelingen mogelijk worden. Vervolgens is het belangrijk dat deze lokale overheid zorgt voor een bepaalde *richting* van ontwikkeling voor het gebied (Stroink, 2010). Hierbij benadrukt Groote dat het niet gaat om het nastreven van een bepaald einddoel, maar meer een algemene visie voor een gebied zodat er bepaalde zekerheden voor particulieren gecreëerd worden om te investeren¹⁹. Tot slot moet de overheid *instrumenten* inzetten om ontwikkelingen aan te jagen. Groote benadrukt dat deze instrumenten zeer breed kunnen zijn en zeer contextafhankelijk zijn. Sommige gebieden hebben slechts een kleine aanjager nodig (zoals het meer ruimte bieden in een bestemmingsplan), maar andere gebieden hebben wellicht een investering in de openbare ruimte of infrastructuur nodig om ontwikkelingen in gang te zetten.

Van essentieel belang is hierbij dat de lokale overheid dicht bij de maatschappij staat. Zo kunnen kwaliteiten in het gebied herkend worden en kunnen op het juiste moment de juiste condities worden geschepd, een richting worden geïnitieerd en instrumenten worden ingezet. Dit vergt van overheden om goed te luisteren en om meer 'klantgericht' te werken. Dit gebeurt nog vaak niet en wordt gezien als een lastige opgave die een omslag in denken nodig heeft, voornamelijk binnen het ambtenarenapparaat en bestuurders (Groote, 2010; Schippers, 2010; Stroink, 2010).

Al met al lijkt een organisch ontwikkelperspectief zich dus goed te lenen voor gebiedsontwikkeling van complexe ruimtelijke processen, op lokaal niveau en met een stimulerende en kaderstellende overheid die dicht bij de maatschappij staat. Belangrijk hierbij is dat de overheid wel een soort richting of visie aan een gebied geeft (kaders stelt) en daarnaast waar voorziet in aanjagers ter stimulatie van ontwikkelingen in een gebied.

¹⁹ Immers, een investeerder zal geen geld steken in een gebied waarvan hij de ontwikkelrichting niet weet.

2.3.6 Conclusie

De belangrijkste aspecten van een organisch ontwikkelperspectief zijn dus flexibiliteit, vraaggerichtheid, multifunctionaliteit, het belang van een regisseur van een gebied en het benutten van de kwaliteiten die het gebied herbergt. Verder bleek dat recentelijke populariteit voor een dergelijk ontwikkelperspectief voortkomt uit onder meer de invloed die de economische crisis heeft gehad op mogelijkheden in ruimtelijke ontwikkelingen, en maatschappelijke veranderingen zoals de roep om kwaliteit. Hierbij heeft de overheid een regisserende, stimulerende en kaderstellende rol en wordt veel ruimte gelaten aan het gebied zelf om met behulp van bestaande kwaliteiten uit het gebied te komen tot gebiedsontwikkeling.

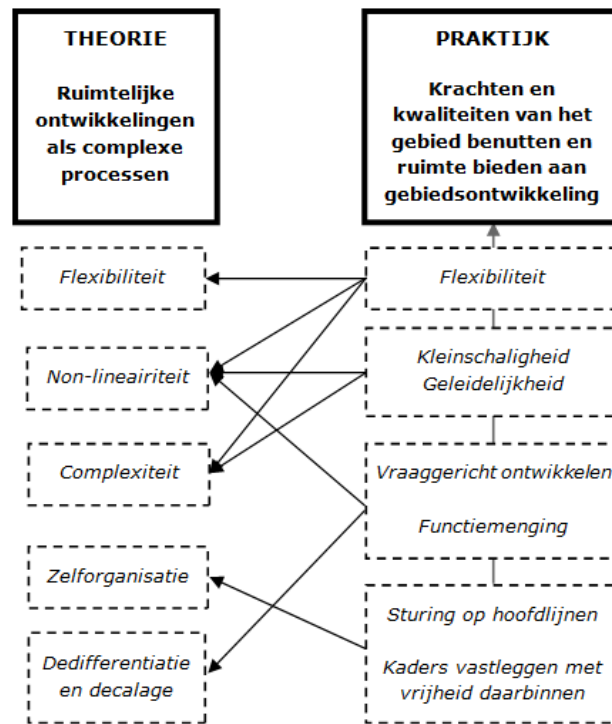
2.4 Conclusie

Een organisch ontwikkelperspectief is een wijze van ruimtelijke ontwikkeling die beter lijkt aan te sluiten bij de huidige wens naar dynamiek dan de planningsconcepten die in het verleden werden gebruikt. De populariteit en opkomst van organische ontwikkeling staat niet op zichzelf. De verschillende aspecten van organische ontwikkeling zijn sterk verbonden met de verschuiving in de Nederlandse ruimtelijke ordening van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en de recente nadruk op decentralisatie en vereenvoudiging van beleid. Daarnaast vertoont het huidige wetenschappelijke planningsdebat de trend naar een meer dynamische en evolutionaire wijze van planning, die ook goed lijkt aan te sluiten op een organisch ontwikkelperspectief. Een organisch ontwikkelperspectief lijkt in dit licht een concept te zijn voor gebiedsontwikkeling, in de gedachte van evolutionaire planning.

In hoofdstuk 1 werd de aanname al gemaakt dat peri-urbane gebieden complexe systemen zijn, die daarmee in zekere mate non-lineair zijn. Hierdoor zijn ze moeilijk voorspelbaar en moeilijk stuurbaar. Complexe systemen hebben

een zelfinnoverend karakter door hun zelforganiserende vermogen²⁰ omdat ze kunnen omgaan met deze non-lineairiteit en daarmee flexibel zijn, maar ook robuust. Bijkomend voordeel is dat met zelforganisatie decalage beperkt is, waardoor de afstand tussen overheid en maatschappij klein kan blijven en dus de overheid gemakkelijker kan inspelen op veranderingen in die maatschappij.

Organische ontwikkeling zoals is besproken in dit hoofdstuk, is sterk verweven met deze theorieën (zie figuur 2.3). Flexibiliteit speelt hierin een belangrijke rol. Impliciet wordt met de rol van flexibiliteit erkend dat ruimtelijke systemen (opgaven) complex van aard zijn (en daarom constant aan verandering onderhevig zijn en zich deels autonoom gedragen). Een organisch



Figuur 2.3: De samenhang tussen het huidige wetenschappelijke planningsdebat en aspecten van organische ontwikkeling

²⁰ proces waarin interactie tussen verschillende actoren leidt tot nieuwe structuren, patronen en organisaties zonder externe coördinatie, zie ook 1.3.1.

ontwikkelperspectief speelt hierop in door middel van kleinschaligheid en geleidelijkheid. Omdat ruimtelijke ontwikkelingen moeilijk voorspelbaar zijn, wordt door middel van kleinschaligheid en geleidelijkheid op de constant veranderende omgeving ingesprongen.

Daarnaast worden met een organisch ontwikkelperspectief de al bestaande krachten en kwaliteiten van het gebied benut voor (her)ontwikkeling van gebieden. Hierbij staat functiemenging en vraaggerichtheid centraal, wat goed aansluit op ontwikkelingen in de planologie naar ontwikkelingsplanologie (wat ook erkent dat ruimtelijke opgaven complex van aard kunnen zijn). Vraaggericht ontwikkelen beperkt daarnaast dedifferentiatie en daarmee decalage. Overheidsinmenging beperkt zich bij een organisch ontwikkelperspectief tot het sturen op hoofdlijnen en het vastleggen van kaders waarbinnen voor de maatschappij de vrijheid is voor ruimtelijke ontwikkelingen. Dit sluit goed aan op zelforganisatie, waar actoren door hun wens naar orde en synergie zonder hulp van buitenaf (in dit geval: de overheid) tot ontwikkeling komen. Wel is een zekere mate van overheidssturing nodig, zeker voor grote ruimtelijke projecten zoals nationale weginfrastructuur. Dit wordt ook door het huidige kabinetsbeleid onderschreven en sluit daarnaast aan bij de grenzen die in hoofdstuk 1 werden toegeschreven aan zelforganisatie, bijvoorbeeld omdat persoonlijke belangen niet altijd stroken met het algemene belang. Een overheid die kaders stelt en ontwikkeling stimuleert wordt hiermee zowel vanuit de praktijk en het huidige planningsdebat als beste oplossing gezien.

In de inleiding werd de aanname gedaan dat dat peri-urbane gebieden bij uitstek gebieden zijn met een complexe aard. Omdat uit dit hoofdstuk is gebleken dat complexiteit (mede) ten grondslag ligt aan organische ontwikkeling, lijkt een organisch ontwikkelperspectief van peri-urbane gebieden een aantrekkelijke manier te bieden om om te kunnen gaan met de dynamische en complexe structuur van deze gebieden. In de komende twee hoofdstukken worden de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in peri-urbane gebieden verder onderzocht. Hierbij wordt specifiek ingegaan op de mogelijkheden binnen

Nederlandse ruimtelijke wet- en regelgeving (hoofdstuk 3) en wordt specifiek gekeken naar de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief op de A12 zone bij Utrecht (hoofdstuk 4).



HOOFDSTUK 3

**RUIMTELIJKE WET- EN REGELGEVING
IN ORGANISCH PERSPECTIEF**

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in Nederland. Het gaat hierbij specifiek om de mogelijkheden en onmogelijkheden die de huidige ruimtelijke wet- en regelgeving biedt voor een dergelijk perspectief. Ruimtelijke ontwikkelingen op een organische wijze tot stand brengen is namelijk wezenlijk anders dan hoe in de afgelopen decennia in Nederland met ruimtelijke ordening is omgegaan. Zo spelen bij organische ontwikkeling (in tegenstelling tot de ruimtelijke ordening van de afgelopen decennia) onder meer flexibiliteit, kleinschaligheid, vraaggerichtheid en sturing op hoofdlijnen een belangrijke rol. In hoeverre en op welke wijze een organisch ontwikkelperspectief mogelijk is met huidige wet- en regelgeving wordt in dit hoofdstuk behandeld, hierbij zowel ingaand op het Rijksniveau, als de ruimtelijke wet- en regelgeving op provinciaal en lokaal niveau. Er wordt ingegaan op het provinciale en lokale niveau omdat in het algemeen organische ontwikkeling zich zeer beter leent voor een regionaal of lokaal schaalniveau dan op nationaal niveau (zie hiervoor hoofdstuk 2), en specifiek omdat de input vanuit provinciaal en lokaal perspectief gebruikt kan worden voor de analyse van de case van de A12 zone (in hoofdstuk 4). Het Rijksniveau wordt daarnaast beschreven omdat wet- en regelgeving op dat niveau ook zijn doorwerking heeft op regionaal en lokaal schaalniveau, en daarom ook van belang kan zijn voor de analyse ervan. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en dan met name op de rol van structuurvisies. Daarnaast worden de crisis- en herstelwet, de invloed van de milieuregelgeving en de nieuwe Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) behandeld.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met juridische experts op het gebied van ruimtelijke ordening en een beknopt literatuuronderzoek. Er zijn interviews gehouden met RO-juristen op zowel Rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijke niveau. De geïnterviewde RO-jurist op Rijksniveau is Monique Arnolds, planologe werkzaam bij het ministerie van Infrastructuur & Milieu op het gebied van omgevingsrecht en de crisis- en herstelwet. Voor het provinciaal

niveau is een interview gehouden met Dorien van Cooten, jurist bij de afdeling Ruimte van de provincie Utrecht, en voor het gemeentelijke niveau is Wim van Gelder aan een interview onderworpen. Hij is werkzaam bij de gemeente Utrecht als jurist binnen ruimtelijke ordening.

In paragraaf 3.2 wordt allereerst stilgestaan bij ruimtelijke wet- en regelgeving op Rijksniveau, waarna in 3.3 wordt ingegaan op wet- en regelgeving op provinciaal en lokaal niveau. Paragraaf 3.4 geeft vervolgens een conclusie van de wijze en mate van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief met huidige ruimtelijke wet- en regelgeving in Nederland.

3.2 Context: wet- en regelgeving in Nederlandse ruimtelijke ordening op Rijksniveau

3.2.1 Inleiding

Hieronder wordt de belangrijkste wet- en regelgeving op nationaal niveau beschreven die van invloed is op de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief. Deze beschrijving heeft als doel inzichtelijk te maken wat de wettelijke kaders zijn waarbinnen een organisch ontwikkelperspectief kan plaatsvinden, specifiek voor de A12 zone²¹. Eerst wordt ingegaan op de Wet ruimtelijke ordening en vervolgens worden de crisis- en herstelwet, het omgevingsrecht en milieuregelgeving beschreven en wordt een analyse gegeven op de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief hierin.

3.2.2 Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening

De Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) legt de ruimtelijke ordening formeel vast in de Nederlandse wet. Deze wet heeft het doel om randvoorwaarden te stellen aan de mogelijkheden tot ruimtelijke ontwikkeling, zodat deze van voldoende algemene (ruimtelijke) kwaliteit zijn (Arnolds, 2011). Omdat de Wro randvoorwaarden stelt aan ruimtelijke ontwikkeling, is deze wet van groot belang

²¹ Een uitgebreide uiteenzetting van de A12 zone staat in hoofdstuk 4.

voor dit onderzoek. Mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief bij ruimtelijke ordening zijn namelijk deels afhankelijk van de juridische kaders waarbinnen de ruimtelijke ordening in Nederland functioneert²². Hieronder wordt dan ook ingegaan op de belangrijkste algemene aspecten van de Wro die van belang zijn voor de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief.

De Wro is in 2008 vastgesteld als vervanging van de WRO (de 'oude' wet op de ruimtelijke ordening) uit 1965. De WRO was verouderd, te vaak herzien en werd daarom gezien als een wet die te weinig daadkracht had en die de verdeling van verantwoordelijkheden tussen verschillende overheidslagen onduidelijk beschreef (Kamphorst et al., 2008). Daarom werd in 1999 besloten tot het maken van een volledig nieuwe wet die deze problemen zou kunnen oplossen, en is in 2008 de Wro in werking getreden.

De doelen van de Wro zijn om het aantal regels te verminderen, om meer uitvoeringsgericht te worden en om afzonderlijke bestuurslagen meer verantwoordelijkheden te geven om hun eigen belangen te kunnen behartigen²³ (VROM, 2006). Daarom zijn met de Wro structuurvisies in het leven geroepen die alleen bindend zijn voor hun eigen overheidsniveau (zelfbindend). In structuurvisies kunnen alle overheidslagen aangeven wat hun visie is op hun gebied (of een deel ervan) voor ruimtelijke ontwikkeling en de inrichting daarvan ("*voorgenomen ontwikkeling*" (Kamphorst et al., 2008)). Het is hiermee een strategisch beleidsdocument, dat oude documenten als de planologische kernbeslissing, structuurplannen en streekplannen vervangt.

Structuurvisies vervullen een proactieve rol (vergeleken met de instrumenten van de WRO, die zeer reactief waren) omdat overheden in een vroege fase al kunnen aangeven wat hun doelen en ontwikkelrichtingen zijn. Zo is met de Wro bijvoorbeeld de mogelijkheid voor provincies vervallen om

bestemmingsplannen van gemeenten te toetsen aan hun plannen. Maar hiervoor teruggekomen zijn verordeningen of instructienormen die provincies (voorafgaand aan het opstellen van bestemmingsplannen door gemeenten) kunnen gebruiken om hun kader of richting aan te geven. Zo weten gemeenten binnen welke kaders ze hun plannen kunnen maken. Deze ontwikkeling biedt mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief vanwege het kaderstellende en proactieve karakter ervan. In een vroeg stadium geven overheden hun visie op een bepaald gebied, waardoor voor mensen en bedrijven (en lagere overheden) in een vroeg stadium duidelijk is wat wel en niet mogelijk is aan ontwikkelingen in een bepaald gebied.

Naast structuurvisies biedt de Wro een breed scala aan instrumenten (door Van Cooten (2011) omschreven als 'gereedschapskist') die door de verschillende overheidslagen gebruikt kunnen worden. Zo kan de provincie of het Rijk met een inpassingplan een soort regionaal bestemmingsplan voor een gebied maken, waardoor lange procedures in elke afzonderlijke gemeente voorkomen kunnen worden (bijvoorbeeld een bestemmingsplanwijziging in verschillende afzonderlijke gemeenten, als er een regionaal doel gediend wordt). Andere voorbeelden van instrumenten zijn het projectbesluit (inmiddels opgegaan in de WABO, zie paragraaf 3.2.4), de ruimtelijke verordening (mogelijkheid van bijvoorbeeld een provincie om een structuurvisie doorwerking te laten hebben in gemeentelijke plannen) en de beheersverordening. Met de beheersverordening kunnen gemeenten hun bestemmingsplan langer dan tien jaar door laten werken (de wettelijke periode waarna gemeenten een nieuw bestemmingsplan moeten opstellen, op straffe van een boete als ze dat nalaten) (Kamphorst et al., 2008). Met deze instrumenten is een aantal voorbeelden gegeven van de mogelijkheden die overheden met de Wro wordt geboden om effectief aan ruimtelijke sturing te doen (door vereenvoudigingen in wet- en regelgeving ten opzichte van de WRO) en het biedt overheden meer (en eenvoudigere) mogelijkheden om in te spelen op veranderende omstandigheden. Hierdoor kunnen overheden zich flexibeler opstellen, beter inspelen op veranderingen en dit biedt dan ook mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief.

²² Ook andere factoren zijn van belang als het om de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief gaat. Voorbeelden hiervan zijn de mogelijkheden voor flexibiliteit in ruimtelijke planning en de mogelijkheid tot het benutten van bestaande kwaliteiten in een gebied. Hoofdstuk 2 heeft deze aspecten van organische ontwikkeling uitgebreid uiteengezet, en specifiek op de A12 zone en de mogelijkheden in dit gebied voor een organisch ontwikkelperspectief wordt in hoofdstuk 4 uitgebreid ingegaan.

²³ Dit is beter bekend geworden onder de term '*Decentraal wat kan, centraal wat moet*' (VROM, 2006).

Over het algemeen wordt de Wro gezien als een succesvolle vernieuwing van de oude wet op de ruimtelijke ordening (Arnolds, 2011; Van Cooten, 2011; Van Gelder, 2011). Een belangrijke kanttekening hierbij is dat kennis van deze wet essentieel is voor optimale benutting ervan (Van Cooten, 2011; Arnolds, 2011). Daarnaast wordt benadrukt dat de Wro een gereedschapskist is met instrumenten, die ingezet kan worden zoals gewenst (Van Cooten, 2011). Dit heeft tot gevolg dat daadwerkelijke uitvoering van wet- en regelgeving met de Wro zeer afhankelijk is van de gebruikers, bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het is dus van essentieel belang hoe zij omgaan met de mogelijkheden die de Wro biedt. Ook Kamphorst et al. (2008, p.13) beschrijft dit: "De mogelijke inzet van beleidsinstrumenten onder de nieuwe Wro is niet afhankelijk van de technisch-juridische mogelijkheden van die instrumenten, maar vooral van de aanwezige politieke en bestuurlijke wil".

Uit bovenstaande uiteenzetting kan worden geconcludeerd dat mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief van de A12 zone groter zijn met de Wro dan met de WRO, mits de gebruikers ervan de wet op - voor een organisch ontwikkelperspectief – juiste wijze inzetten. Overheden kunnen krachtiger optreden (met de extra instrumenten die ze hebben gekregen), door vereenvoudigde instrumenten zullen ze eerder geneigd zijn deze ook te gebruiken, ze kunnen proactief optreden en ze kunnen kaders stellen in de vorm van structuurvisies. Paragraaf 3.3 gaat verder in op de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief binnen de Wro op lokaal en provinciaal niveau. Eerst echter wordt ingegaan op een nieuwe (en tijdelijke) wet die ook mogelijkheden kan bieden voor een organisch ontwikkelperspectief.

3.2.3 Crisis- en herstelwet²⁴

De crisis- en herstelwet –op 31 maart 2010 in werking getreden– heeft als doel om procedures binnen wet- en regelgeving in ruimtelijke ordening te

vereenvoudigen. Het heeft zowel tijdelijke als permanente maatregelen, en er wordt op dit moment gekeken naar de mogelijkheid om de wet in zijn geheel permanent te maken. Aanleiding van het instellen van de wet was om werkgelegenheid te behouden en het is daarmee deel van het maatregelenpakket dat is ingesteld om in te spelen op de economische crisis (Kenniscentrum InfoMil, 2011). In feite geeft de wet mogelijkheden om van de norm af te wijken om tijdsduur van planningsprocessen te kunnen verminderen en vertraging in dergelijke processen te kunnen voorkomen.

De crisis- en herstelwet kent een aantal bestuursrechtelijke versnellingsmaatregelen, en een aantal maatregelen die moeten zorgen voor meer flexibiliteit in ruimtelijke ordening. De bestuursrechtelijke maatregelen in de crisis- en herstelwet hebben voornamelijk betrekking op wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de milieueffectrapportageprocedure (m.e.r.-procedure). Tijdelijke aanpassingen in de Awb zijn onder meer dat rechters binnen zes maanden uitspraak moeten doen over een beroepsprocedure (dit was eerder één jaar) en dat verschillende overheden geen beroep meer mogen aantekenen tegen een besluit van een andere overheid. Dit voorkomt bijvoorbeeld dat een gemeente tegen een besluit van de provincie kan procederen. Hiernaast wordt de m.e.r.-procedure versneld doordat geen advies meer hoeft te worden gevraagd van de m.e.r.-commissie en omdat de verplichting binnen een m.e.r. om alternatieven in beeld te brengen vervalt (Kenniscentrum InfoMil, 2011).

Het meest relevante gedeelte in de crisis- en herstelwet met het oog op mogelijkheden voor organische ontwikkeling zijn de 'bijzondere voorzieningen'. Deze voorzieningen maken het mogelijk om onder bepaalde omstandigheden van bestaande wet- en regelgeving, zoals milieuregelgeving, af te wijken. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat binnen een aantal jaren een milieuvervuilend bedrijf in een bepaald gebied uitgeplaatst zal worden, maar dat er nu al wensen zijn om met de ontwikkeling van nieuwe functies (bijvoorbeeld woningbouw) te beginnen. Volgens milieuregelgeving kan dit niet, maar met behulp van de crisis- en herstelwet kan voor een bepaalde periode deze milieugrens overschreden

²⁴ Deze beschrijving van de crisis- en herstelwet behandelt de aspecten van de wet die voor de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief relevant zijn. Het heeft daarmee niet het doel om een volledige uiteenzetting van de wet te geven.

worden, zodat er meer ruimte is voor functieveranderingen in overgangsperioden. Aan het einde van een dergelijke periode moet overigens wel weer aan de milieugrenzen voldaan worden (Van Gelder, 2011). Een organisch ontwikkelperspectief wil zoveel mogelijk ruimte aan ontwikkelingen bieden in een gebied en de crisis- en herstelwet biedt met deze bijzondere voorzieningen hiervoor ruimte in de wet- en regelgeving. In dit voorbeeld wordt deze extra ruimte geboden voor andere functies in een gebied, door de mogelijkheid om tijdelijk te kunnen afwijken van milieuregels.

Tot slot is er een maatregel ingesteld die ervoor zorgt dat innovatieve ideeën die niet voldoen aan huidige wetten, toch doorgang kunnen vinden vanwege hun innovatieve karakter (Kenniscentrum InfoMil, 2011). Zo kan door deze maatregel afgeweken worden van de regel dat elk huis moet aangesloten zijn op riolering, als blijkt dat door het innovatieve karakter van het ontwerp de levenskwaliteit hetzelfde kan zijn als in een huis dat wel is aangesloten op de riolering. Hierdoor zijn meer ontwikkelingen in gebieden mogelijk, waardoor (organische) ontwikkeling in een gebied meer kans van slagen krijgt.

3.2.4 Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht

De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) voegt 25 vergunningen (onder meer de bouwvergunning) en ontheffingen samen tot één omgevingsvergunning. Sinds 1 oktober 2010 is deze wet van kracht en het doel is om de aanvraagprocedure voor vergunningen te vereenvoudigen. De verwachting is ook dat de WABO resulteert in tijdswinst en een meer integrale aanpak van het vergunningstelsel in de ruimtelijke ordening (Arnolds, 2011; Van Cooten, 2011; Van Gelder, 2011).

Door het in werking treden van de WABO is er één aanspreekpunt voor alle vergunningen en één verantwoordelijke instantie voor de coördinatie van de verwerking ervan (de gemeente). Omdat met de WABO alle vergunningen tot één procedure zijn teruggebracht, kan ook maar één keer een procedure van bezwaar (en dus een rechtsgang) worden aangetekend door de aanvrager van de vergunning. Hierdoor ontstaat significante tijdswinst ten opzichte van de oude

situatie, versterkt door het feit dat er minder administratieve lasten zijn en daarmee ook tijdswinst wordt behaald. Daarnaast betekent de nieuwe WABO ook tijdswinst voor de aanvrager omdat hij niet elke afzonderlijke vergunning of ontheffing hoeft aan te vragen (Aerts en Franssen, 2010).

In het kader van organische ontwikkeling is een belangrijk (theoretisch) voordeel dat door de WABO een vergunningsaanvraag voor zaken als bouwen, slopen of aanleggen in de fysieke ruimte veel eenvoudiger is geworden. De drempel voor een ingreep in de fysieke ruimte door particulieren wordt hiermee lager, waardoor ontwikkelingen gemakkelijker van de grond kunnen komen. Of dit in de praktijk ook daadwerkelijk zo is, is nog niet duidelijk omdat de wet pas een aantal maanden in werking is.

3.2.5 Milieuregelgeving

Milieuregelgeving wordt door RO-juristen als grootste belemmering gezien voor mogelijkheden voor organische ontwikkeling. Milieuregels zijn namelijk vaak kwaliteitsnormen die landelijk of zelfs Europees zijn vastgelegd, en daarom weinig ruimte bieden om hier flexibel mee om te gaan bij ruimtelijke ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is de geluidsnorm voor autoverkeer die in binnenstedelijk gebied niet hoger mag zijn dan 63 dB (Rijksoverheid, 2011). Elke vorm van ruimtelijke ontwikkeling die wordt blootgesteld aan meer dan 63 dB wordt per definitie niet toegestaan. Dit betekent dat de mogelijkheden voor ontwikkelingen in een dergelijk gebied worden ingekaderd door milieuregels, en daarmee ook dat de mogelijkheden voor organische ontwikkeling hierdoor beperkt worden.

Hiernaast wordt milieuregelgeving gezien als de grootste belemmering van functiemenging²⁵. Functiemenging houdt in dat verschillende functies in één gebied samen tot ontwikkeling kunnen komen of zijn gekomen, bijvoorbeeld dat in een gebied zowel kantoorgebouwen als woningen staan. Vaak worden deze mogelijkheden beperkt door milieuregelgeving die op bepaalde functies zit (bijvoorbeeld een 'stankcontour' rondom boerderijen), waardoor andere functies

²⁵ Bestemmingsplannen werden hiernaast herkend als een andere belangrijke belemmering voor functiemenging (focusgroep, 23 februari 2011)

onmogelijk worden (bijvoorbeeld landelijk wonen rondom deze boerderij) (Van Gelder, 2011).

Een ander probleem dat kan ontstaan door milieuregelgeving is dat het niet in samenhang wordt gezien met ruimtelijke ontwikkelingen, terwijl ze wel van invloed is op deze ontwikkelingen. Hierdoor kunnen moeilijk werkbare situaties ontstaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de integrale milieuzonering (IMZ), die inzichtelijk maakte dat op het moment dat alle milieuregelgeving integraal bekeken werd, ruimtelijke ontwikkeling in Dordrecht vrijwel onmogelijk was²⁶ (De Roo, 2001).

Van Gelder (2011) beschrijft hoe gemeenten hierdoor soms creatief zijn met het invullen van gebieden zodat ze voldoen aan dit soort regelgeving. Hij geeft het voorbeeld van de kantoorbouw rond Utrecht Centraal. Door een hoge geluidsnorm kan in de directe omgeving geen woningbouw plaatsvinden, maar is kantoorbouw wel mogelijk. Door het intensiveren van kantoorbouw rond het station, werd het mogelijk om direct achter deze kantoren woningbouw te realiseren, omdat deze kantoren dienden als geluidsbuffer. Dit voorbeeld laat zien dat door middel van creatieve oplossingen binnen de kaders van milieuregels wel mogelijkheden zijn, wat positief is voor een organisch ontwikkelperspectief. Als een overheid echt iets wil doen of initiëren (in het geval van Utrecht was dit gebiedsontwikkeling rond het stationsgebied), kan door middel van creatieve oplossingen toch tot gebiedsontwikkeling gekomen worden.

Er kan geconcludeerd worden dat milieuregelgeving een van de grootste belemmeringen zou kunnen zijn voor mogelijkheden voor een organische ontwikkelingwijze van een gebied. Wel is met enige creativiteit veel mogelijk (zie het voorbeeld bij Utrecht Centraal), en biedt ook de crisis- en herstelwet mogelijkheden om iets soepeler om te gaan met milieuregelgeving (zie 3.2.3).

²⁶ Sterker nog, eigenlijk zou een gedeelte van Dordrecht volgens de gestelde normen gesloopt moeten worden. Ter geruststelling, IMZ was echter slechts een pilot-project, en geen normaal beleid.

3.2.6 Conclusie

In deze paragraaf is de belangrijkste wet- en regelgeving van Nederlandse ruimtelijke ordening op nationaal niveau beschreven. Dit vormt samen het kader waarbinnen ontwikkeling kan plaatsvinden, ook op lager schaalniveau. In Nederland is met de huidige wet- en regelgeving de kaderstellende rol van de overheid in een organisch ontwikkelperspectief verzekerd. Milieuregels stellen kaders, bestemmingsplannen doen dat en ook stellen structuurvisies in zekere zin kaders vast (al zijn die meer richtinggevend dan kaderstellend van aard). Daarnaast is er ook ruimte voor flexibiliteit in ruimtelijke wet- en regelgeving, wat kansen biedt voor een organisch ontwikkelperspectief. Flexibiliteit kan hierin betekenen dat de mogelijkheid voor verschillende soorten ontwikkelingen in een gebied open blijft (zoals met globale bestemmingsplannen en structuurvisies kan worden gedaan), en dat ingespeeld kan worden op veranderingen (instrumenten uit de crisis- en herstelwet en de WABO zijn hierbij belangrijk). Tot slot is met de Wro en de WABO getracht versimpeling aan te brengen in procedures, wat het inzetten van procedures en instrumenten voor overheden gemakkelijker maakt. Dit alles biedt mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief. De grootste belemmering voor een organisch ontwikkelperspectief lijkt huidige milieuregelgeving te zijn. Deze regelgeving kan dan ook het beste worden behandeld als gegeven; kaders waarbinnen ontwikkeling kan plaatsvinden.

3.3 Concreet: wet- en regelgeving in Nederlandse ruimtelijke ordening op provinciaal en lokaal niveau

3.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf werd de context van de Nederlandse ruimtelijke wet- en regelgeving beschreven in de vorm van de Wro, WABO, crisis- en herstelwet en milieuregelgeving. Met deze achtergrondinformatie wordt in deze paragraaf ingegaan op de gevolgen hiervan voor invulling van ruimtelijke ordening op provinciaal en lokaal overheidsniveau. Specifiek wordt hier gekeken naar de

mogelijkheden die de huidige ruimtelijke wet- en regelgeving biedt voor een organisch ontwikkelperspectief bij gebiedsontwikkeling in peri-urbane gebieden, met als case de A12 zone. Deze informatie is van belang om in hoofdstuk 4 tot een conclusie te kunnen komen over de mate en wijze waarop een organisch ontwikkelperspectief voor de A12 zone haalbaar is.

Deze paragraaf beschrijft allereerst de ruimtelijke ordening op provinciaal niveau en analyseert hierbij de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief, waarna wordt ingegaan op de mogelijkheden tot visievorming op gemeentelijk niveau en de rol van bestemmingsplannen.

3.3.2 Provinciale ruimtelijke ordening

Kijkend naar de Wro, dan is de provincie de overheidslaag die de meeste veranderingen in hun instrumentarium heeft gekregen voor ruimtelijke ordening (Kamphorst et al., 2008). Zo is het voor provincies niet meer mogelijk om streekplannen op te stellen en om op basis daarvan gemeentelijke bestemmingsplannen te toetsen. Hier tegenover staat wel dat ze structuurvisies kunnen opstellen en dat ze (indien er een provinciaal belang is) zelf een inpassingplan mogen maken²⁷. De Wro heeft gezorgd voor een meer regionale focus van provincies met deze maatregelen (Van Cooten, 2011).

Door onder meer Van Cooten (2011) en Kamphorst et al. (2008) is onderschreven dat met de instrumenten van de Wro veel mogelijk is geworden binnen ruimtelijke ordening op provinciaal niveau, maar ook dat de manier waarop wordt omgegaan met deze mogelijkheden cruciaal is (zie ook 3.2.2). In de provincie Utrecht is bijvoorbeeld gekozen voor een wijze van sturing die kaders stelt aan mogelijkheden voor ontwikkeling, maar dat invulling van deze ontwikkeling wordt overgelaten aan gemeenten. Zo heeft de provincie zogenoemde 'instructienormen' opgesteld als uitvoering op provinciale structuurvisies. Van Cooten (2011) omschrijft deze normen als "normen die

voorschrijven dat er iets moet gebeuren, maar niet hoe dat moet gebeuren". Een voorbeeld is de instructienorm over nationale en provinciale landschappen. Als in deze gebieden ontwikkelingen plaatsvinden (uitgevoerd of bestemd door gemeenten), moeten deze ontwikkelingen volgens de provinciale instructienorm het landschap 'behouden of versterken'. Hoe gemeenten een landschap willen 'behouden of versterken' wordt aan deze gemeenten zelf overgelaten (Van Cooten, 2011).

Deze instelling van de provincie Utrecht bij uitvoering van de Wro (richtlijnen aangeven, kaders stellen, maar invulling vrijlaten) zou zich goed kunnen lenen voor een organisch ontwikkelperspectief bij de A12 zone. Bij organische ontwikkeling is de hoofdtaak van overheden namelijk om scherpe randvoorwaarden te stellen, waarbinnen ontwikkelingen mogelijk zijn. Hieronder wordt beschreven in hoeverre op gemeentelijk niveau hetzelfde geldt als voor wet- en regelgeving op het provinciale schaalniveau.

3.3.3 Visievorming op gemeentelijk niveau

Zoals is beschreven in paragraaf 3.2, is met de komst van de Wro de structuurvisie in het leven geroepen: een document waarin overheden hun visie op een bepaald gebied kunnen uiteenzetten. Voor gemeenten geldt dat ze hiermee, naast een bestemmingsplan, een tweede instrument hebben gekregen om richting te geven aan ontwikkelingen in een gebied. Dit biedt een belangrijke mogelijkheid voor een organisch ontwikkelperspectief.

Zowel een structuurvisie als bestemmingsplan kan richting geven aan ontwikkelingen in een gebied. Het grote verschil is dat in structuurvisies het niet verder gaat dan 'richting geven aan', terwijl bij bestemmingsplannen heel specifiek functies worden toegekend aan gebieden. Bij het opstellen van een structuurvisie hoeft niet alles vastgelegd te worden (en dus uitgedacht te zijn, wat vaak wel zo is bij bestemmingsplannen). Hierdoor kunnen gemeenten richting aan ontwikkelingen in een gebied geven, zonder in te boeten op flexibiliteit voor hoe deze ontwikkelingen precies vorm gegeven gaan worden. Op basis van een structuurvisie kan een gemeente daarnaast wel ongewenste

²⁷ Een inpassingplan is vergelijkbaar met een bestemmingsplan, en heeft als groot voordeel dat regionale opgaven op regionaal niveau gestuurd kunnen worden, en dat niet gemeenten dat in omslachtige samenwerkingsverbanden hoeven te coördineren (Van Cooten, 2011).

ontwikkelingen tegenhouden. Van Gelder (2011) zegt hierover: "het argument: 'dat past niet in onze structuurvisie' is heel sterk en een goede reden om geen vergunning te verlenen voor bepaalde ontwikkelingen als deze niet in de visie van gemeenten vallen".

De gemeente Utrecht heeft bijvoorbeeld voor Rijnenburg (een nog te ontwikkelen woonwijk ten zuidwesten van de stad Utrecht) een structuurvisie opgesteld. Hiermee heeft de gemeente duidelijk gemaakt dat ze op die locatie een woningbouwopgave uit de regio willen realiseren, en wat hiervan de kwaliteitseisen zouden moeten zijn (veel groen, veel water, ontsluiting op (weg)infrastructuur) (Van Gelder, 2011; Gemeente Utrecht, 2011). Doordat het mogelijk was om een structuurvisie op te stellen voor dit voornemen hoefde de gemeente dit voornemen nog niet vast te leggen in het bestemmingsplan²⁸, waardoor meer flexibiliteit is behouden gebleven voor precieze invulling ervan.

Bij organische ontwikkeling wordt het belang benadrukt van een richting die aan het gebied wordt gegeven of een visie die over een gebied wordt gelegd. Hierdoor ontstaat er zekerheid voor derden over de mogelijkheden voor ontwikkeling in een dergelijk gebied en kan het uitnodigend werken voor derden om investeringen in het gebied te doen. De structuurvisie leent zich (zoals ook het voorbeeld van Rijnenburg liet zien) bij uitstek goed voor het formuleren van een dergelijke visie of richting voor een gebied, zowel vanwege zijn flexibiliteit als rechten die eraan ontleend kunnen worden.

Ook de visie die voor de A12 zone is opgesteld (zie hoofdstuk 4), leent zich goed voor vastlegging in een structuurvisie. Dit geeft de mogelijkheid om zo veel mogelijk flexibiliteit over invulling van het gebied te behouden, en om toch een signaal af te geven als overheid over de visie die ze heeft op het gebied. Ook kunnen 'ongewenste ontwikkelingen' (ontwikkelingen die niet stroken met de visie) op basis van een dergelijke structuurvisie worden tegengehouden. De

²⁸ Terwijl met de structuurvisie al wel heel duidelijk richting aan een gebied gegeven kan worden en op basis hiervan dan ook ongewenste ontwikkelingen (ontwikkelingen die niet in lijn met de structuurvisie zijn) tegengehouden kunnen worden. Zoals Van Gelder (2011) al aangaf is een voornemen in een structuurvisie een sterk argument om een vergunningaanvraag van ongewenste ontwikkelingen niet toe te kennen (waardoor een ontwikkeling geen doorgang kan vinden).

kanttekening die hierbij wel moet worden geplaatst is dat de A12 zone op grondgebied van zowel de gemeenten Utrecht, Houten als Nieuwegein ligt. Al deze drie gemeenten zullen dan ook voor het gebied een structuurvisie moeten opstellen, op basis van de door hen gezamenlijk opgestelde visie. Onderlinge samenwerking is hierbij van cruciaal belang.

Deskundigen in de focusgroepen²⁹ waren sceptisch over de rol van het bestemmingsplan. Bestemmingsplannen zijn in hun ogen een ouderwets instrument dat te restrictief is en weinig ruimte biedt voor flexibiliteit. RO-juristen vinden bestemmingsplannen echter een goed instrument, als het meer als beheersinstrument wordt ingezet. Structuurvisies kunnen hierin de richtinggevende (proactieve) rol spelen (Arnolds, 2011; Van Gelder, 2011). Op bestemmingsplannen en de mogelijkheden hiervoor bij een organisch ontwikkelperspectief wordt in de volgende subparagraaf verder ingegaan.

3.3.4 (globale) Bestemmingsplannen en de rol van de WABO

Een bestemmingsplan is het meest belangrijke ruimtelijk-juridische instrument van gemeenten. Bestemmingsplannen beschrijven welke (ruimtelijke) functies in een bepaald gebied ontwikkeld mogen worden, en impliciet daarmee ook welke functies niet. Bestemmingsplannen lijken op het eerste gezicht redelijk strikt en rigide, maar in de praktijk zijn ze flexibeler dan over het algemeen wordt aangenomen. Deels komt dat door de nieuwe WABO en door de Wro, die voorziet in structuurvisies, die een deel van de functie van een bestemmingsplan kunnen overnemen. Hiernaast was er al de mogelijkheid tot het opstellen van zogenoemde 'globale bestemmingsplannen' en is een belangrijk nadeel hiervan (de planschaderegeling) met de Wro weggenomen. Hieronder wordt nader ingegaan op de mogelijkheden die de WABO en globale bestemmingsplannen

²⁹ Focusgroepen (zie ook bijlage 1) zijn groepen deskundigen die in het kader dit onderzoek hebben gediscussieerd over de mogelijkheden van een organisch ontwikkelperspectief van de A12 zone. In hoofdstuk 4 wordt hier uitgebreid op terug gekomen. De deskundigen in de focusgroepen zijn mensen uit de praktijk van de ruimtelijke ordening (van zowel gemeentelijk, regio-, provinciaal en Rijksniveau) en zijn daarom minder gespecialiseerd in wet- en regelgeving dan de ervaringsdeskundigen op basis waarvan hoofdstuk 3 zich met name baseert.

bieden voor flexibiliteit in bestemmingsplannen, wat bij een organisch ontwikkelperspectief gevraagd wordt.

Met de WABO is het mogelijk geworden om een vergunning aan te vragen voor een wijziging in het bestemmingsplan. Hierdoor is het gemakkelijker geworden om ontwikkelingen, die niet voorzien waren bij het opstellen van het bestemmingsplan, alsnog toe te staan. Eerder was hiervoor een projectbesluit nodig, waar een zware procedure aan vooraf ging en daarom bijvoorbeeld door de gemeente Utrecht om die reden niet werd gebruikt.

Globale bestemmingsplannen zijn naast de WABO een andere mogelijkheid om flexibeler om te gaan met ruimtelijke ordening op gemeentelijk schaalniveau. Globale bestemmingsplannen bieden namelijk de mogelijkheid om niet een specifieke functie aan een bepaald gebied toe te kennen, maar om een bepaalde groep van functies te benoemen als toegestane ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. In plaats van de functie 'wonen' kan aan een gebied bijvoorbeeld de functie 'gemengd stedelijk gebied' worden toegeschreven. Hierdoor biedt een bestemmingsplan meer ruimte voor verschillende mogelijkheden en niet-voorzien plannen of ideeën voor ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Als een specifieke functie voor het gebied is gevonden kan met behulp van een uitwerkingsplan (dat het College van B&W kan invoeren) een nadere functie aan het gebied worden gegeven (Van Gelder, 2011; Rijksoverheid, 2011a).

Met de komst van de Wro is een belangrijke belemmering voor overheden om een globaal bestemmingsplan in te stellen in al bebouwd gebied, weggenomen. Tot de Wro kon de planschaderegeling³⁰ namelijk op een ongewenste wijze geïnterpreteerd worden (Van Gelder, 2011). Bij globale bestemmingsplannen was het mogelijk om de ruimte die in deze plannen zat, zo negatief mogelijk te interpreteren, waardoor de waardevermindering zo groot mogelijk zou worden. Hierdoor kon het voorkomen dat een gemeente een hoge

schadeclaim kreeg, terwijl de feitelijke waardevermindering zich nog helemaal niet voor had gedaan en het ook niet zeker was of deze situatie in de toekomst werkelijkheid zou gaan worden. Met de Wro is deze situatie verbeterd, doordat pas een schadeclaim kan worden ingediend op het moment dat een uitwerkingsplan voor een bepaald gebied is vastgesteld door het College van B&W. Vaak valt de waardevermindering van onroerend goed mee als eenmaal de functies precies zijn beschreven in een uitwerkingsplan, in vergelijking met hoe negatief mogelijke functies op basis van globale bestemmingsplannen hadden kunnen worden geraamd. Schadeclaims die moeten worden uitgekeerd op basis van globale bestemmingsplannen zullen daarom verminderen en minder hoog zijn dan voorheen bij de WRO. Dit zorgt ervoor dat een belangrijke belemmering voor gemeenten om globale bestemmingsplannen te gebruiken is weggenomen, waardoor gemeenten eerder geneigd zullen zijn om het instrument van een globaal bestemmingsplan te gebruiken. En met een globaal bestemmingsplan is er meer ruimte voor een organisch ontwikkelperspectief.

Door de Wro en de WABO zijn de mogelijkheden voor bestemmingsplannen uitgebreid. Gebieden hoeven door globale bestemmingsplannen niet gelijk aan een specifieke functie gekoppeld te worden, en door de WABO is het gemakkelijker geworden om bestemmingsplannen te wijzigen. Hierdoor is er meer ruimte en flexibiliteit in bestemmingsplannen, wat een positieve ontwikkeling is voor de mogelijkheden van een organisch ontwikkelperspectief.

3.3.5 Conclusie

Uit deze paragraaf kan geconcludeerd worden dat met huidige ruimtelijk wet- en regelgeving ook op provinciaal en lokaal niveau mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief aanwezig zijn, onder meer door mogelijkheden die structuurvisies en globale bestemmingsplannen bieden. Of een organisch ontwikkelperspectief ook daadwerkelijk mogelijk is, hangt af van hoe en of partijen samenwerken, en hoe het instrumentarium van wet- en regelgeving wordt toegepast in de regio. Voorbeelden zoals de structuurvisie van Rijnenburg

³⁰ Planschade is het (negatieve) verschil tussen de waarde van onroerend goed voordat een functieverandering in het bestemmingsplan werd vastgelegd, en de waarde van het onroerend goed na doorvoering van een gewijzigde bestemming in een bestemmingsplan (Van Gelder, 2011).

en de instructienormen die de provincie Utrecht opstelt zijn hoopgevend voor de A12 zone. Maar omdat de wijze van inzetten van instrumentarium veelal een politiek-bestuurlijke lading heeft, zijn de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone ook sterk daarvan afhankelijk.

3.4 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft de mogelijkheden voor een organische wijze van gebiedsontwikkeling onderzocht binnen huidige wet- en regelgeving. Hieruit is gebleken dat de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief binnen de huidige ruimtelijke wet- en regelgeving goed aanwezig zijn. Nieuwe wetten in Nederland - zoals de nieuwe Wro en WABO - hebben gezorgd voor een verhoogde flexibiliteit in ruimtelijke ordeningsinstrumenten, en meer mogelijkheden om op hoofdlijnen ontwikkelingsrichting aan een gebied te geven zonder in te boeten op flexibiliteit. Structuurvisies maken het voor provincies en gemeenten bijvoorbeeld mogelijk om op hoofdlijnen vast te leggen wat zij in de toekomst met een bepaald gebied willen. Voor een organisch ontwikkelperspectief is dit gunstig vanwege de grote mate van flexibiliteit in deze visies, maar daarnaast ook het feit dat overheden in een vroeg stadium een visie over een gebied kunnen uitspreken over een bepaald gebied³¹. Daarnaast is het met de crisis- en herstelwet mogelijk geworden om in sommige gevallen van (vastliggende) milieunormen af te wijken en is ruimte geboden om innovatieve ontwikkelingen die de wet normaal niet toe zou staan, toch doorgang te kunnen laten vinden.

Enkele belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle organische ontwikkelstrategie moeten hierbij ook benoemd worden. Ten eerste is de kennis van huidige wet- en regelgeving niet altijd en overal ten volle bekend, waardoor niet alle mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt, worden benut. Ten tweede is de manier waarop wet- en regelgeving wordt ingezet, zeer afhankelijk van de

³¹ Dit zorgt voor zekerheid over de richting van ontwikkelingen. Dit kan investeerders de zekerheid geven die ze nodig hebben om te willen investeren in een gebied.

persoon of instelling die het gebruikt. De Wro werd in deze context beschreven als een gereedschapskist waaruit bepaalde instrumenten op iedere gewenste wijze kunnen worden ingezet. De mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief van een bepaald gebied zullen dan ook zeer afhankelijk zijn van het politieke klimaat en de opinie, wil en durf van beleidsmakers en bestuurders over hoe zij wet- en regelgeving willen inzetten. Theoretisch gezien zijn er dus veel mogelijkheden, maar in de praktijk worden deze mogelijkheden nog niet altijd gebruikt. Dit kan te maken hebben met het feit dat de wetten pas recentelijk in werking zijn getreden en dat daarom de bekendheid ervan nog niet groot is, en er nog niet veel ervaring mee is in de praktijk³². Tot slot kan milieuregelgeving (op mogelijkheden die de crisis- en herstelwet biedt na) een belemmering vormen van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief. Deze milieuregelgeving kan dan ook het beste als een 'kwaliteitskader' gezien worden, waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen, inclusief organische ontwikkeling, in Nederland plaats kunnen vinden.

³² Een andere reden voor het feit dat de mogelijkheden binnen wet- en regelgeving voor een organisch ontwikkelperspectief er wel liggen, maar slechts in beperkte mate worden gebruikt, is dat in Nederland ruimte schaars is. Door deze schaarste is de vraag naar ruimte groot, en moet zorgvuldig omgegaan met de ruimte die er is. Door het zorgvuldig en specifiek vastleggen van functies in bijvoorbeeld bestemmingsplannen is de flexibiliteit ervan laag, maar de rechtszekerheid voor burgers hoog.



HOOFDSTUK 4
EEN ORGANISCH ONTWIKKELPERSPECTIEF
VOOR DE A12 ZONE?

4.1 Inleiding

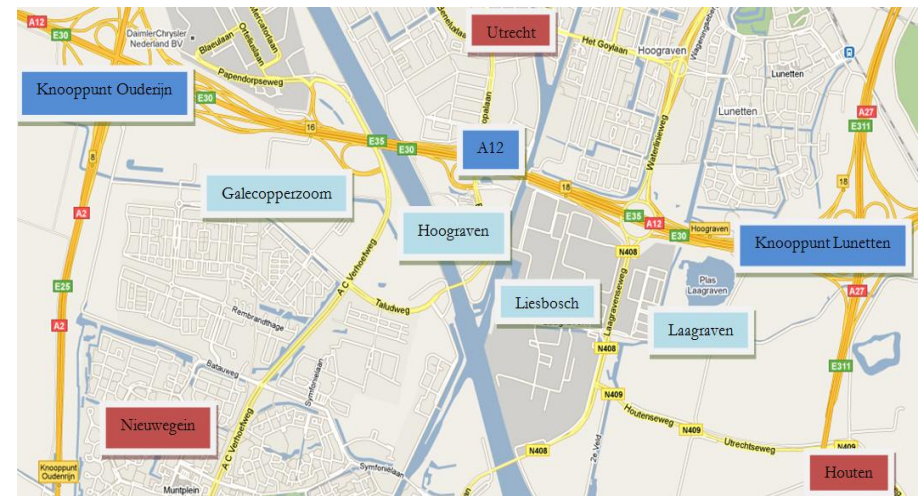
In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat organische ontwikkeling staat voor een wijze van gebiedsontwikkeling die vraaggericht, flexibel, kleinschalig, multifunctioneel en geleidelijk is, waarbij de rol van de overheid is beperkt tot het stimuleren van ontwikkeling en het stellen van kaders. Daarnaast bleek in hoofdstuk 2 dat organische ontwikkeling aansluit bij het huidige theoretische planningsdebat uit hoofdstuk 1 over het bezien van ruimtelijke processen als complexe systemen met bijbehorende dynamiek, non-lineairiteit en zelforganisatie in processen. In het vorige hoofdstuk is tenslotte onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor een organisch ontwikkelperspectief met het oog op huidige wet- en regelgeving in Nederlandse ruimtelijke ordening, waaruit bleek dat – enkele beperkingen en randvoorwaarden daargelaten – binnen huidige wet- en regelgeving mogelijkheden liggen voor een organisch ontwikkelperspectief.

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan de mogelijkheden van een organisch ontwikkelperspectief voor peri-urbane gebieden, specifiek voor de A12 zone. Hiertoe wordt in paragraaf 4.2 een beschrijving geven van de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden rondom de A12 zone in de afgelopen jaren. Met behulp hiervan en met behulp van enkele focusgroepen wordt daarna in paragraaf 4.3 ingegaan op de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone. De verschillende aspecten van organische ontwikkeling die zijn beschreven in hoofdstuk 2 dienen hiervoor als leidraad. In paragraaf 4.4 wordt ten slotte antwoord gegeven op de vraag of (en, op welke wijze en in welke mate) een organisch ontwikkelperspectief voor de A12 zone mogelijk is.

4.2 De A12 zone

4.2.1 Afbakening

De zone van de A12 strekt zich uit rondom de A12 tussen het knooppunt Oudenrijn en het knooppunt Lunetten (zie ook figuur 4.1). Kenmerkend voor het gebied is dat het bestaat uit verschillende deelgebieden (de belangrijkste zijn genoemd in figuur 4.1) en dat het een versnipperde (be)sturing heeft met onder meer sturing vanuit de gemeente Utrecht, de gemeente Houten en de gemeente Nieuwegein. Een ander belangrijk kenmerk van het gebied is dat het een belangrijke vervoersdoorstroombaan heeft op lokaal, regionaal en Randstedelijk gebied met de A12 die het gebied doorsnijdt, en de A2 en A27 waartussen het gebied ingeklemd zit. Bovendien ligt het gebied tegen een stedelijk gebied aan, maar heeft ook duidelijk landschappelijke kenmerken (voornamelijk in de vorm van de Hollandse waterlinie aan de oostkant van de zone).



Figuur 4.1: De A12 zone (bewerkte kaart vanuit Google Maps, 2011).

De A12 zone is, kijkend naar deze kenmerken, een typisch voorbeeld van een peri-urbaan gebied. En zoals in de inleiding en hoofdstuk 1 werd beschreven,

vinden gebiedsontwikkelingen zich in snel tempo plaats in peri-urbane gebieden, bevinden deze gebieden zich op de grens tussen stad en land, is de mate van dynamiek hoog, en zijn ontwikkelingen niet altijd goed te voorspellen. Op basis van deze kenmerken zou de A12 zone zich goed kunnen laten lenen voor een organisch ontwikkelperspectief. Om inzicht te kunnen krijgen in de mate en wijze hiervan volgt hieronder eerst een beschrijving van de planontwikkelingen van de A12 zone in de afgelopen jaren. Op basis hiervan kan in paragraaf 4.3 worden ingegaan op de mate en wijze van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief voor de A12 zone.

4.2.2 De A12 door de jaren heen

De A12 zone is een gebied dat al langere tijd onder de aandacht staat van zowel overheden als onderzoekers. Deze partijen signaleren dat het gebied een kansrijke locatie is voor stedelijke ontwikkeling. Op dit moment is het proces voor de gebiedsvisie 2040 voor het gebied net afgerond (zie 4.2.3 voor een uitgebreide beschrijving hiervan), maar al in 2007 werd de stichting A12NU³³ opgezet en in 2009 een onderzoek³⁴ gepubliceerd naar de A12 zone. Hierin werd het gebied omschreven als een intergemeentelijke stadsrand met een hoge autobereikbaarheid waarin ontwikkelingen elkaar snel opvolgen (Stichting A12NU, 2009).

Ook op ambtelijk en bestuurlijk niveau is het gebied al een tijd in beeld. Dit kwam voornamelijk voort uit overwegingen in het kader van de Noordvleugel (NV) Utrecht en de studie naar de Ring Utrecht. Uit de ontwikkelingsvisie van de NV Utrecht bleek dat de A12 zone een van de twee meest geschikte stedelijke verdichtinglocaties in de regio Utrecht is (naast het stationsgebied van Amersfoort) (NV Utrecht, 2009).

³³ "Stichting A12NU biedt de deelnemende partijen een onafhankelijk platform voor constructieve gedachtevorming over verstedelijkte snelweggebieden en de A12 zone in het bijzonder" (Stichting A12NU, 2009, p.94). Partners van dit samenwerkingsverband (dat bestaat uit wetenschappers als Oedzge Atzema en Leonie Janssen-Jansen) zijn de gemeenten Nieuwegein, Utrecht en Houten, de provincie Utrecht, de stadsregio en Rijkswaterstaat.

³⁴ "A12NU – Onderzoek naar de A12 zone tussen Utrecht, Nieuwegein en Houten"

Naast vaststelling van deze NV Utrecht (in 2009) waren ook de ontwikkelingen rond de ring Utrecht van belang voor de A12 zone. De ring Utrecht is al meerdere jaren in de planfase van het Meerjarenprogramma Ruimte en Infrastructuur (MIRT) en tot vorig jaar werd de ook A12 zone meegenomen in deze planfase. Hierdoor was het noodzakelijk voor de regio om stelling te nemen over de in hun ogen gewenste toekomst van de zone. Dit moest voorkomen dat eventuele ontwikkelingen in de zone onmogelijk zouden worden gemaakt door verbreding, ondertunneling, overkapping, of eventuele andere veranderingen aan de A12.

Op basis van de ontwikkelingen in de NV Utrecht en de urgentie vanuit de ring Utrecht is een samenwerkingsverband ontstaan onder de noemer A12 Centraal (met onder meer een stuurgroep: bestuurders van de betrokken partijen). Er wordt (onder leiding van een onafhankelijke projectmanager) door de volgende partijen samengewerkt: de gemeenten Utrecht, Houten en Nieuwegein, de provincie Utrecht, Rijkswaterstaat en namens het Rijk het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf³⁵. Doel van het samenwerkingsverband was om een gezamenlijke strategie op te stellen op de lange termijn voor de A12 zone.

De A12 Centraal heeft in 2009 een *ontwikkelingsperspectief 2040* opgesteld waarin de ambitie van betrokken partijen werd beschreven. Transformatie van de A12 zone naar een gemengd en hoogwaardig woon- en werkmilieu stond hierbij centraal, met veel aandacht voor mobiliteit (auto en OV), duurzaamheid en groen. Op basis hiervan werd gevraagd om een verdieping, uitwerking en mate van haalbaarheid van deze ambitie. Het resultaat hiervan is het Verstedelijkingsperspectief, dat in 4.2.3 wordt beschreven.

Uit bovenstaande uiteenzetting blijkt dat er veel aandacht is voor de A12 zone. Het gebied wordt als een kansrijke ontwikkellocatie gezien met veel mogelijke ontwikkelingen door zowel overheden als onderzoekers.

³⁵ Daarnaast is interesse getoond vanuit de Kamer van Koophandel (KvK) en de Natuur en Milieufederatie Utrecht (NMU).

4.2.3 De gebiedsvisie

Uit 4.2.2 bleek dat de samenwerkende partijen erkenden dat de A12 zone een gebied met veel potentie is³⁶. Om in de toekomst deze potentie te kunnen 'verzilveren' werd zoals gezegd een verdieping een concretisering van het ontwikkelperspectief 2040 wenselijk geacht. In 2010 is dan ook de tweede fase van het project de A12 Centraal gestart met als doel tot een gebiedsvisie te komen voor de A12 zone tot 2040. Omdat de opgestelde gebiedsvisie gevolgen kan hebben voor de mate en wijze van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone, worden hieronder het proces van ontwikkeling van de visie, de belangrijkste punten van deze gebiedsvisie beschreven.

Op basis van onder meer het ontwikkelingsperspectief uit 2009, is een aantal scenario's omschreven dat verschillende wijzen en programma's van ontwikkeling van het gebied liet zien. In het ene scenario stond bijvoorbeeld het huisvesten van de regionale woningbehoefte tot 2040 centraal³⁷, terwijl het andere scenario juist een transformatie naar gemengd en stedelijk gebied liet zien. Door het uitdenken en doorrekenen van deze scenario's (door ze te beoordelen op maatschappelijke, verkeerskundige en financiële haalbaarheid), is getracht een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de mogelijkheden van het gebied. Op basis hiervan en op basis van wensen en voorkeuren van afzonderlijke partijen is een *Verstedelijkingsperspectief* opgesteld, wat op 3 maart 2011 is vastgesteld door de stuurgroep van de A12 Centraal (bestuurders van alle betrokken partijen).

Het *Verstedelijkingsperspectief* beschrijft in grote lijnen de ontwikkelrichting van het gebied tot 2040. Veel aandacht is hierbij geschonken aan verstedelijking van het gebied in een gemengd woon- en werkmilieu, met nadruk op hoogwaardige bereikbaarheid (zowel auto als OV), groenwaarden (de

Hollandse Waterlinie voornamelijk) en het verminderen van de barrièrewerking van de A12. Hieronder beschreven citaat komt uit het verstedelijkingsperspectief en beschrijft de visie op het gebied tot 2040.

“De A12 zone ontwikkelt zich in de periode van 2025 tot 2040 van een monofunctionele, extensief gebruikte, stedelijke rafelrand tot een multifunctioneel dynamisch woonwerkgebied in het hart van een aaneengesloten metropolitane regio. Een gebied dat niet meer alleen met de auto goed bereikbaar is, maar ook met tram en fiets. De zone draagt substantieel bij aan de economische kracht van de regio en de positionering ervan als regio van kennis en cultuur.

Het gebied leent zich uitstekend voor de programmatische vraag van de toekomst. Anno 2040 werken én wonen we vaak graag in een gemengd stedelijk gebied, met ruimte voor ontmoeting en een multimodale bereikbaarheid. Er kunnen 2.500 tot 7.500 extra arbeidsplaatsen worden gecreëerd en er is plaats voor 10.000 tot 20.000 woningen en een aantal regionale voorzieningen, zoals een stedelijk park dat in directe verbinding staat met het groene buitengebied en een HBO/MBO-campus. De afzonderlijke deelgebieden hebben een geheel eigen functie en sfeer, maar de onderlinge samenhang is groot en ze zijn goed met elkaar verbonden.”(Verstedelijkingsperspectief 2040, 2011, p.4).

Nadruk bij deze visie ligt ten eerste op de lange termijn, om concurrentievorming met andere locaties in de regio (Leidsche Rijn en Nieuwegein centrum bijvoorbeeld) te voorkomen. Er is echter vastgelegd om tot de periode tot aan 2025 in de vorm van actief beheer (*rentmeesterschap* genoemd) ontwikkelingen te stimuleren die samenvallen met het Verstedelijkingsperspectief. Dit om te voorkomen dat ontwikkelingen in het gebied plaatsvinden die niet stroken met de visie. Een ander belangrijk uitgangspunt van de gebiedsvisie is dat wordt erkend dat in een periode van dertig jaar veel onzekerheden bestaan.

³⁶ "Een motor voor de (nationale) economie, met een multifunctioneel, hoogstedelijk woonwerkmilieu en uitzonderlijke groenwaliteiten op een hoogwaardig multimodaal vervoersknooppunt" (Verstedelijkingsperspectief, 2011)

³⁷ Het scenario waar aan gerefereerd wordt is het scenario 'Woonstad'. Dit scenario plant in de A12 zone 20.000 woningen in 2040, om zo de verwachte regionale woningbehoefte rond die tijd te kunnen faciliteren (Verstedelijkingsperspectief, 2011).

Er is dan ook getracht om zo veel mogelijk flexibiliteit in plannen te houden (zie bijvoorbeeld de brede schatting van woningen in het Verstedelijkingsperspectief: 10.000 tot 20.000), om in te kunnen spelen op veranderingen door de jaren heen in zowel het gebied, als bij betrokkenen en maatschappelijke ontwikkelingen. Met het Verstedelijkingsperspectief wordt dan ook vooral gestuurd op hoofdlijnen. Tot slot wordt met deze gebiedsvisie getracht de economische kracht van de regio Utrecht te versterken en om hiermee in te spelen op de huidige trend van de overheid van het versterken van economische kerngebieden in Nederland.

Uit bovenstaande lijkt de A12 zone met het Verstedelijkingsperspectief kansrijk voor een organisch ontwikkelperspectief. De visie is namelijk op hoofdlijnen vastgelegd, in het gebied worden de komende jaren in een vorm van actief beheer ontwikkelingen die samenvallen met deze hoofdlijnen gestimuleerd, en daarnaast wordt onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen erkend en daardoor speelt flexibiliteit in de visie op hoofdlijnen een belangrijke rol. De volgende paragraaf gaat dan ook dieper in op de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone.

4.3 Een organisch ontwikkelperspectief voor de A12 zone?

4.3.1 Inleiding

De vorige paragraaf beschreef de A12 zone als een peri-urbaan gebied met veel potentie voor verstedelijking met een hoge ruimtelijke kwaliteit, die herkend en erkend wordt door regionale partijen en het Rijk. Omdat ontwikkelingen in peri-urbane gebieden zoals de A12 zone elkaar in snel tempo opvolgen en zeer divers zijn, lijken ze potentie te hebben voor een organisch ontwikkelperspectief. Deze paragraaf gaat verder in op in welke mate en op welke wijze de A12 zone met behulp van een organisch ontwikkelperspectief tot ontwikkeling kan komen.

In de conclusie van hoofdstuk 2 werden de hoofdkenmerken van organische ontwikkeling beschreven. Ontwikkelingen in een gebied met een organisch ontwikkelperspectief hebben een grote mate van flexibiliteit, voldoen

aan een bepaalde vraag, zijn multifunctioneel en het desbetreffende gebied heeft vaak een specifieke kwaliteit in de vorm van bijvoorbeeld een duidelijke gebiedsidentiteit. Belangrijk hierbij is dat ontwikkelingen vanuit het gebied zelf komen. Overheden beperken zich tot het stellen van randvoorwaarden en kaders (ruimtelijke wet- en regelgeving speelt hierbij een belangrijke rol, zie ook hoofdstuk 3), en het stimuleren van ontwikkelingen. Op basis van deze kenmerken worden hieronder de mogelijkheden en onmogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone beschreven.

De inhoud van deze paragraaf is gebaseerd op hoofdstuk 3, focusgroepen die zijn gehouden voor dit onderzoek, en een expertmeeting in het kader van het opstellen van het verstedelijkingsperspectief van de A12 Centraal. Verslagen van de focusgroepen, de bijeenkomsten en de opzet van de focusgroepen zijn op te vragen bij de onderzoeker. Achtereenvolgens komen de aspecten flexibiliteit, vraaggerichtheid, functiemenging en de gebiedsidentiteit en – kwaliteiten aan bod.

4.3.2 Flexibiliteit

Het eerste kenmerk van organische ontwikkeling is flexibiliteit, met bijbehorende kleinschaligheid en geleidelijkheid. Flexibiliteit staat voor de mate waarin kan worden omgegaan met onzekerheden. Bijvoorbeeld hoe de economie zich in de toekomst zal gaan ontwikkelen, wat bestuurlijke standpunten van partijen in de toekomst zullen zijn en welke onverwachte mogelijkheden zich voor kunnen doen (zoals een groot bedrijf dat zich wil vestigen). Met kleinschalige en geleidelijke ruimtelijke ontwikkeling kan geanticipeerd worden op dergelijke onzekerheden en wordt de mate van flexibiliteit in de mogelijkheden van ontwikkelingen in een gebied vergroot. Bij organische ontwikkeling spelen deze kleinschaligheid en geleidelijkheid een belangrijke rol en zouden daarmee de flexibiliteit – en dus de mogelijkheden om in te spelen op onzekerheden – van de A12 zone kunnen vergroten.

Mogelijkheden voor flexibiliteit in gebiedsontwikkeling van de A12 zone worden beperkt door een aantal aspecten. Allereerst is de verwachting voor de

A12 zone dat het zich zonder centrale sturing (in een autonoom scenario met maximale vrijheid voor mogelijke ontwikkelingen en dus ook minimale belemmeringen voor flexibiliteit voor de wijze van gebiedsontwikkeling) het gebied zich gefragmenteerd zal ontwikkelen, zonder ruimtelijke samenhang, en dat het slechts bereikbaar zal blijven per auto. Aan een gezamenlijk gedragen visie wordt dan ook veel waarde gehecht door de actoren, omdat er dan een kwalitatief beter gebied ontstaat (met een regionale functie in plaats van een lokale) dan wanneer er geen gezamenlijk gedragen visie wordt gehanteerd (wat bij een volledig autonoom scenario het geval zou zijn).

Een andere beperking voor flexibele gebiedsontwikkeling in de A12 zone is dat het – door de betrokken overheidspartijen opgestelde Verstedelijkingsperspectief – een gebiedsoverstijgend belang heeft. De vraag naar ontwikkeling in het gebied is dan ook niet in eerste instantie vanuit het gebied zelf, maar vanuit de betrokken overheidspartijen³⁸, die een bepaald beeld hebben van hoe de A12 zone zich zou moeten gaan ontwikkelen. Dit gebiedsoverstijgende belang zorgt ervoor dat bepaalde ontwikkelingen in de toekomst actief nagestreefd zullen worden door de regionale overheidspartijen, zoals een woningbouwopgave van tussen de 10.000 en 20.000 woningen en de realisatie van 2.500 tot 7.500 arbeidsplaatsen³⁹. Omdat zulke doelen gesteld worden, neemt de mate van flexibiliteit voor mogelijke ontwikkelingen af, en daarmee de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief. Immers, bij organische ontwikkeling kan worden geanticipeerd op onzekerheden en verschillende soorten mogelijke ontwikkelingen, en bij de A12 zone worden door de ambitie van de regionale partijen deze mogelijkheden ingeperkt.

Er zijn echter wel degelijk mogelijkheden voor een flexibele wijze van gebiedsontwikkeling voor de A12 zone. Hierboven werd genoemd dat gezamenlijke overheidspartijen een visie hebben voor gebiedsontwikkeling in de A12 zone, om te voorkomen dat het gebied zich gefragmenteerd en met een

beperkte ruimtelijke kwaliteit ontwikkelt. Als echter in regionaal samenwerkingsverband eenmaal richting aan ontwikkeling van de zone is gegeven en een aantal randvoorwaarden is gecreëerd (zoals het aanleggen van een hoogwaardig openbaar vervoer), zouden bepaalde deelgebieden zich wel kleinschalig en geleidelijk, en dus op een meer organische wijze, kunnen ontwikkelen. Een organisch ontwikkelperspectief voor de A12 zone leent zich dus het beste voor een ontwikkeling per deelgebied, met de randvoorwaarde dat enkele grootschalige ingrepen om ontwikkelingen te stimuleren worden gedaan. Op deze wijze kan voorkomen worden dat het gebied zich gefragmenteerd ontwikkelt, en is er per deelgebied toch voldoende ruimte voor flexibele gebiedsontwikkeling waardoor ingesprongen kan worden op veranderende omstandigheden.

4.3.3 Mate van vraaggerichtheid

Vraaggerichtheid is een ander belangrijk aspect van organische ontwikkeling. Bij dit aspect wordt er vanuit gegaan dat er een bepaalde vraag is naar ontwikkelingen in een gebied, zodat op basis van die vraag een gebied tot ontwikkeling kan komen. Deze vraag komt vanuit (toekomstige) gebruikers van het gebied en kan zowel vanuit individuen als bedrijven, projectontwikkelaars of overheden komen. Hieronder wordt uiteengezet in hoeverre de A12 zone zich vraaggericht kan ontwikkelen, toegespitst op de vraag naar woning- en kantoorbouw en beleid van overheden. Er wordt naar deze functies gekeken omdat het gebied is ingeklemd tussen stedelijke gebieden en bovendien goed is verbonden met (weg)infrastructuur, en daardoor de randvoorwaarden voor dergelijke functies deels al aanwezig zijn en dus het meest succesvol lijken. Het beleid van overheden (in het licht van de Verstedelijkingsvisie die door de samenwerkende overheidspartijen is opgesteld) wordt daarnaast hier ook kort besproken omdat zij een cruciale rol spelen bij het al dan niet mogelijk maken van gebiedsontwikkeling in de A12 zone.

Door verzaaiing van de vastgoedmarktmarkt en de economische crisis is op dit moment nauwelijks vraag naar kantoorgebouwen in de A12 zone. Er

³⁸ zie voor mate van vraaggerichtheid verder 4.3.3.

³⁹ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de hoofdpunten van het Verstedelijkingsperspectief paragraaf 4.2.

staat zeven miljoen vierkante meter aan kantoorgebouwen leeg in Nederland en de verwachting is dat de mate van leegstand eerder oploopt dan afneemt in de toekomst⁴⁰. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de kantoorgebouwen die leeg staan, vaak kwalitatief laagwaardig zijn (NVB, 2011) en daarmee vaak niet meer voldoen aan de huidige vraag naar hoogwaardige werklocaties met een multi-modale bereikbaarheid (van auto, OV en fiets), een aantrekkelijke omgeving, en een omgeving ingericht op 'het nieuwe werken'⁴¹. De verwachting is wel dat in de komende jaren in de A12 zone de vraag naar deze kwalitatief hoogwaardige kantoorgebouwen zal opkomen vanwege de verwachte (economische) groei van de regio Utrecht. Op dit moment is er in de kantorenmarkt dus geen vraag naar gebiedsontwikkeling in de A12 zone, maar de verwachting is dat in de toekomst deze vraag er wel zal zijn.

De vraag naar woningen in de regio Utrecht is aanwezig en zal aanwezig blijven (Verstedelijkingsperspectief, 2011). Specifiek voor de A12 zone zijn de condities voor een aantrekkelijk woonmilieu nog niet aanwezig (met andere woorden: mensen zouden er nu niet willen wonen). Dit is voornamelijk te wijten aan een lage landschappelijke kwaliteit (de A12 zone wordt aangemerkt als een rommelig gebied) en een slechte bereikbaarheid van het gebied (voor OV en fiets). Gebiedsontwikkelaars met grondbezit in het gebied zouden echter graag willen ontwikkelen, evenals de gemeente Nieuwegein, die een groot deelgebied (Galecopperzoom) in bezit heeft. De verwachting is dat met het scheppen van de juiste randvoorwaarden (hoogwaardig OV bijvoorbeeld met aantrekkelijke routes naar bestaand stedelijk gebied) het gebied aantrekkelijk kan zijn als een woongebied en dat de vraag naar het ontwikkelen van woningbouw in de A12 zone in grote mate aanwezig is. Dit vanwege de centrale ligging op regionaal en Randstedelijk niveau en de nabijheid van de stad Utrecht.

⁴⁰ Omschreven door Rob van Hilten in de focusgroep van 23 februari 2011, maar ook beschreven in de 'Thermometer Kantoren' door de vereniging van ontwikkelaars en bouwondernemers (NVB, 2011). Hierin staat ook dat in de huidige situatie, de leegstand in 2015 zal zijn opgelopen tot 10 miljoen vierkante meter.

⁴¹ 'Het nieuwe werken' staat voor een "flexibele stijl van werken, die minder gebonden is aan plaats, tijdstip en duur" (TNS NIPO, p.4).

De mogelijkheden voor een vraaggerichte ontwikkeling (en daarmee voor een organisch ontwikkelperspectief) van woningbouw in het gebied zijn dus zeer afhankelijk van het scheppen van randvoorwaarden als het bereikbaar maken van het gebied en het gebied aantrekkelijk maken om erin te wonen. De verwachting is dat met de juiste randvoorwaarden, de vraag naar woningbouw groot zal zijn vanwege de aantrekkelijke locatie van het gebied en vanwege de wil om te ontwikkelen van gebiedsontwikkelaars in het gebied.

Regionale partijen (de gemeenten Utrecht, Houten en Nieuwegein, de stadsregio en de provincie) zijn vanuit het gezamenlijke perspectief van de Verstedelijkingsvisie op dit moment niet gebaat bij ontwikkelingen in de A12 zone. Het voornaamste bezwaar om nu gebiedsontwikkeling in de A12 zone te stimuleren⁴² is dat er angst is voor concurrentievorming van de A12 zone met andere projecten in het gebied. De gemeente Utrecht bijvoorbeeld heeft veel projecten lopen (zoals Leidsche Rijn en het stationsgebied van Utrecht Centraal) en wil daarom liever niet voor het jaar 2030 ontwikkelen zodat concurrentievorming met deze huidige projecten voorkomen wordt. Op termijn zien betrokken overheden de A12 zone echter als een kansrijk gebied en als een belangrijke ontwikkellocatie voor stedelijke uitbreiding in de regio Utrecht. Sterker nog; overheden zien de A12 zone als een van de laatste mogelijkheden voor grootschalige stedelijke uitbreiding. Hierbij is de kans echter groot dat – zodra het deze overheden uitkomt – het gebied zich op een aanbodgerichte wijze zal gaan ontwikkelen, omdat het gebied een van de laatste mogelijkheden tot grootschalige gebiedsontwikkeling in de regio is en overheden deze kans zullen willen aangrijpen. De mate waarin vraaggericht gebiedsontwikkeling kan worden bedreven in de A12 zone wordt dan ook beperkt door deze regionale ambities.

Vanuit het beleid van overheden bezien, zijn de mogelijkheden voor vraaggerichte ontwikkeling in de A12 zone dus grotendeels afwezig. Op dit moment worden ontwikkelingen in het gebied tegengehouden door projecten die

⁴² Naast het feit dat de betrokken partijen ook signaleren dat de vraaggerichtheid vanuit kantoorwoningen op dit moment niet hoog is, en ook daarom liever nu niet ontwikkelingen willen stimuleren om leegstand elders te voorkomen.

elders in de regio worden gerealiseerd (bijvoorbeeld Leidsche Rijn) en geen gebiedsconcurrentie kunnen gebruiken. Als het gebied daarna volgens overheidsbeleid ontwikkeld mag worden, is de kans groot dat dit op een aanbodgerichte wijze gebeurt. Overheden onderstrepen namelijk de grote waarde van het gebied voor gebiedsontwikkeling, en de potentie van het gebied voor het faciliteren van een regionale woningbouwbehoefte. Daarnaast blijkt uit bovenstaande dat mogelijkheden voor vraaggericht ontwikkelen van woning- en kantoorbouw de A12 zone aan randvoorwaarden verbonden zit. Dit komt door de huidige economische crisis, en verder omdat de randvoorwaarden niet gecreëerd zijn voor aantrekkelijke woongebieden. Op de lange termijn en met de juiste randvoorwaarden (voor het creëren van een aantrekkelijk woon- en werkmilieu en het realiseren van multi-modale bereikbaarheid bijvoorbeeld) is de verwachting echter dat de vraag vanuit (toekomstige) gebruikers van het gebied naar ontwikkelingen in de A12 zone hoog zal zijn.

4.3.4 Functiemenging

Functiemenging is het derde aspect waaraan de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief van een gebied ontleend kunnen worden. Zoals in hoofdstuk 1 werd beschreven (zie box 1.1), is een gebied met een hoge mate van functiemenging beter in staat om in te kunnen spelen op dynamiek in peri-urbane gebieden. Het kunnen inspelen op dynamiek van een gebied staat ook centraal bij een organisch ontwikkelperspectief, en de mate van mogelijkheden voor functiemenging is dan ook een belangrijke graadmeter voor mogelijkheden van een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone.

Het mengen van functies in de A12 zone wordt niet als gemakkelijke opgave gezien door de focusgroepen en experts. Het is iets wat actief nagestreefd en geïnitieerd moet worden om terug te zien in een gebied en het vaak niet iets wat vanzelf ontstaat. De belangrijkste reden hiervoor volgens de focusgroepen is dat huidige ruimtelijke ordeningsinstrumenten hiervoor niet zijn ingericht. Zo kennen bestemmingsplannen in hun ogen een sectorale gebiedsindeling waardoor functiemenging op papier vaak niet mogelijk is.

Uit het vorige hoofdstuk bleek echter dat met de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), de crisis- en herstelwet en de WABO veel mogelijkheden in ruimtelijke wet- en regelgeving zijn gekomen om beter om te kunnen gaan met flexibiliteit in ruimtelijke ordening en om functiemenging mogelijk te maken. Voorbeelden hiervan zijn de mogelijkheid voor het maken van een globaal bestemmingsplan en het gebruiken van een WABO vergunning om een bestemmingsplanwijzing door te voeren. Op basis hiervan lijkt het grootste probleem te zijn dat praktijkdeskundigen (nog) niet altijd op de hoogte zijn van de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt, en dat ze nog te weinig ingezet worden bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Een ander probleem dat werd gesignaleerd is dat kwaliteitseisen in milieuregelgeving functiemenging vaak niet toelaten. Ook in hoofdstuk 3 werd dit probleem gesignaleerd, en mogelijkheden om af te wijken van deze kwaliteitseisen zijn zeer beperkt en altijd tijdelijk van aard (zoals tijdelijke overschrijding van milieuregelgeving door middel van de crisis- en herstelwet).

Een organisch ontwikkelperspectief zou kunnen helpen om meer functiemenging in het gebied te creëren. De focusgroepen en experts gingen immers uit van de mogelijkheden voor functiemenging in het kader van de Verstedelijkingsvisie, en gingen dus uit van een actieve sturing op functiemenging. Met een organische ontwikkelstrategie (en dus kleinschalige en geleidelijke ontwikkelingen) zou functiemenging op een meer natuurlijke manier kunnen ontstaan. Hierbij is echter van essentieel belang dat de mogelijkheden die ruimtelijke wet- en regelgeving biedt, ook bekend zijn bij de gebruikers ervan en dat de gebruikers deze mogelijkheden ook wil en durft te benutten.

4.3.5 Gebiedsidentiteit en gebruikers van het gebied

Bij organische ontwikkeling wordt uitgegaan van de kwaliteiten van een gebied, de 'eigen kracht', als motor van ontwikkeling. Een belangrijke 'kwaliteit' van een gebied is een sterke identiteit van een gebied. Daarnaast is de houding van gebruikers van het gebied belangrijk: de mate van een (pro)actieve houding in het gebied van mensen en bedrijven die ontwikkelingen stimuleren en initiëren.

In deze subparagraaf wordt daarom beschreven in hoeverre de A12 zone een duidelijke gebiedsidentiteit heeft, en op welke wijze (huidige en toekomstige) gebruikers van het gebied een bijdrage kunnen of willen leveren aan ontwikkelingen in het gebied.

Het bleek voor de focusgroepen lastig te zijn om tot een duidelijk gebiedsidentiteit voor de A12 zone te komen. Het gebied werd omschreven als rommelig en gefragmenteerd en eerder als een gebied met een grote diversiteit dan met een duidelijke identiteit. Voor de verschillende deelgebieden konden wel duidelijke identiteiten onderscheiden worden, zoals het groene karakter van Laagraven en het aantrekkelijke stedelijke woonmilieu aan het water op Kanaleneiland. Hieruit blijkt dat als de A12 zone op een lager schaalniveau (dus: per deelgebied) bekeken wordt, het op het gebied van identiteit zich goed zou kunnen lenen voor een organisch ontwikkelperspectief. De identiteit van een deelgebied zou dan namelijk ontwikkelingen in het gebied kunnen stimuleren, en de identiteit zou dan kunnen dienen als een motor voor ontwikkelingen in een dergelijk deelgebied.

Bij organische ontwikkeling is daarnaast een proactieve houding van gebruikers van het gebied van belang. De gebiedseigen kwaliteiten gelden immers als uitgangspunt en de gebruikers spelen door hun verbondenheid met deze kwaliteiten een sleutelrol in de verdere ontwikkeling ervan. Een proactieve houding kan breed uitgelegd worden: van een burgerinitiatief dat betrekking heeft op een gebied, tot een bedrijf dat vastgoed wil ontwikkelen. De nadruk ligt hierbij op grondeigenaren, bewoners en bedrijven omdat die de grootste groep gebruikers van het gebied vormen. Voor de meeste grondeigenaren (projectontwikkelaars) in de A12 zone is de mate van enthousiasme voor ontwikkeling van een gebied eenvoudig: als er geld te verdienen valt zullen ze enthousiast zijn. In welke mate dit verdienen met geld samen valt met het creëren van gebiedsontwikkeling hangt af van de motieven van de grondeigenaren: als ze een lange termijn belang hebben (beleggende projectontwikkelaars bijvoorbeeld) zullen ze meer aandacht en zorg willen besteden aan de aantrekkelijkheid van het gebied (ook op lange termijn), dan

grondeigenaren die dat belang niet hebben. Een schets van hoe grondeigenaren in de A12 zone geld kunnen verdienen staat in box 4.1. Hierin wordt daarnaast de wederzijdse afhankelijkheid tussen de overheid en grondeigenaren aangesneden.

BOX 4.1: Hoe grondeigenaren geld kunnen verdienen in de A12 zone

Een belangrijke randvoorwaarde voor in hoeverre een organische ontwikkelstrategie mogelijk is, is dat grondeigenaren geld moeten kunnen verdienen. Hoe deze grondeigenaren hun geld verdienen hangt af van hun expertise en mogelijkheden. Grondeigenaarschap in de A12 zone is versnipperd en rol en functie van grondeigenaren zijn dan ook divers.

Grootgrondbezitters (vaak projectontwikkelaars of beleggende projectontwikkelaars) hebben in de A12 zone strategisch grond aangekocht met als doel om op termijn vastgoed te kunnen ontwikkelen (om deze vervolgens weer met winst te verkopen of verhuren). Er is een wederzijdse afhankelijkheid in mogelijkheden voor ontwikkeling in dit geval. Overheden zijn voor gebiedsontwikkeling in de A12 zone afhankelijk van deze projectontwikkelaars omdat zij de grondposities hebben die zo belangrijk zijn voor gebiedsontwikkeling, maar anderzijds zijn deze projectontwikkelaars ook weer afhankelijk van de mogelijkheden die overheid ze bieden (mogelijkheden in een bestemmingsplan bijvoorbeeld, of het aangeven van een bepaalde ontwikkelrichting van het gebied met bijvoorbeeld een structuurvisie).

Gemeenten hebben ook delen van grond in de A12 zone in bezit. Ook zij willen geld verdienen door middel van het ontwikkelen van vastgoed in het gebied en het verkoop daarvan (of door middel van het bouwrijp maken van de grond en de verkoop van kavels). Daarnaast hebben zij een duidelijk maatschappelijk belang en is financieel gewin dus niet hun enige drijfveer.

Tot slot is er ook nog een groep grondeigenaren die al een lange tijd in het gebied zit en een emotionele band met het gebied heeft. Deze groep zal niet of nauwelijks gevoelig zijn voor financiële prikkels, maar zich eerder laten leiden door emotie. Bij bijvoorbeeld een agrariër van wie zijn land al tweehonderd jaar in familiebezit is, zal uitplaatsing op weerstand stuiten. Veranderingen in het

gebied zullen bij deze eigenaren niet mogelijk zijn, tenzij deze grondeigenaren een functie in het gebied hebben die overeenkomt met de visie die over het gebied heen is gelegd, of het de visie in ieder geval niet tegenwerkt.

Ondanks dat grondeigenaren dus niet altijd financieel gewin als hoofddoel hebben, speelt het wel een hele belangrijke rol, voornamelijk bij de grootgrondbezitters. Zij zijn echter afhankelijk van beleid van overheden, en bij overheden ligt dan ook de sleutel. Overheden kunnen richting geven aan mogelijkheden voor ontwikkelingen in de A12 zone en alleen binnen deze ontwikkelrichting kunnen grondbezitters gebied tot ontwikkeling laten komen. Van belang bij deze richting is wel dat het mogelijk wordt voor de grondeigenaren om bijvoorbeeld vastgoed te kunnen ontwikkelen (zodat ze geld kunnen verdienen), anders zullen de grondeigenaren geen ontwikkelingen willen doen in het gebied.

De perceptie leeft dat belangen van bedrijven vaak korte termijn gericht zijn en zich vooral richten op het verdienen van geld. Daarnaast heeft de A12 zone op dit moment nog weinig bewoners die een actieve rol kunnen vervullen in de ontwikkeling van het gebied. Zowel de houding van bedrijven als bewoners is hiermee weinig proactief en biedt in dat licht dan ook weinig mogelijkheden voor het ontwikkelen van de A12 zone met een organisch ontwikkelperspectief. Dit zou kunnen veranderen als de juiste randvoorwaarden (multi-modale bereikbaarheid bijvoorbeeld, het aantrekkelijker maken van het gebied als leefomgeving, het mogelijk maken van wonen als functie voor het gebied) worden getroffen om daar te kunnen, mogen en willen wonen. Het initiëren van particulier opdrachtgeverschap (zoals in Almere bij het Homeruskwartier, zie box 2.1) zou hierbij ook kunnen helpen, omdat het een actieve rol van bewoners vraagt en deze bewoners zich dan sterk aan het gebied binden.

Concluderend blijkt dat op het schaalniveau van de A12 zone weinig duidelijke gebiedskwaliteiten en – identiteit benoemd kunnen worden. Daarnaast lijkt het gebied op dit moment weinig initiatieven te kennen voor ontwikkelingen

en van een proactieve houding is dan ook geen sprake. Maar als aan bepaalde randvoorwaarden voldaan kan worden (hoogwaardige OV-verbinding), kan het gebied aantrekkelijk worden als ontwikkel- en woongebied. Een middel om dit te stimuleren zou particulier opdrachtgeverschap kunnen zijn. Verder heeft het gebied op het schaalniveau van de A12 zone geen duidelijke identiteit, maar hebben bepaalde deelgebieden wel een duidelijke identiteit. Een organisch ontwikkelperspectief is dus wel degelijk mogelijk als het gebied op een lager schaalniveau wordt bekeken (bijvoorbeeld als de A12 zone niet als geheel wordt gezien, maar wordt opgedeeld in verschillende deelprojecten), als grondeigenaren kunnen profiteren van ontwikkelingen en als het gebied aantrekkelijker wordt.

4.4 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft inzicht gegeven in op welke wijze en in welke mate een organisch ontwikkelperspectief voor de A12 zone bij Utrecht mogelijk is. Hieruit is gebleken dat er mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief zijn, maar ook dat op sommige aspecten een organisch ontwikkelperspectief minder voor de hand ligt voor de A12 zone. Mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone zijn afhankelijk van hoe wordt omgegaan met de verschillende aspecten van organische ontwikkeling, op welk schaalniveau het gebied wordt gezien, of de ontwikkelfocus op het 'nu' of in de toekomst ligt, wat de ambitie van overheden is en wat de wil is om tot ontwikkeling van die A12 zone te komen. Vaak bleek hierbij dat een organisch ontwikkelperspectief alleen mogelijk is bij bepaalde randvoorwaarden.

In tabel 4.1 (zie volgende pagina) is een uitgebreid overzicht gegeven van de mate en wijze waarop een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone mogelijk is, ook met de mogelijkheden en onmogelijkheden die de ruimtelijke

Tabel 4.1: Mate en wijze van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone

	<i>Wet- en regelgeving</i>	<i>Flexibiliteit</i>	<i>Vraaggerichtheid</i>	<i>Funcziemenging</i>	<i>Identiteit en gebruikers</i>
Mate	Binnen huidige wet- en regelgeving kan in grote mate geanticipeerd worden op flexibiliteit in ruimtelijke ordening, proactief plannen en anticiperen op veranderingen. Milieuregelgeving daarentegen leent zich niet goed voor een organische ontwikkelstrategie omdat het nauwelijks mogelijk is om van deze kwaliteitseisen af te wijken.	Niet op A12 zone niveau vanwege vrees voor verlies ruimtelijke kwaliteit en door het gebiedsoverstijgende belang van de zone. Wel op lager schaalniveau, per deelgebied.	Nu: - niet voor kantoorgebouwen - niet voor woningbouw, door het huidige leefmilieu - niet voor overheden (door concurrentievorming) Toekomst: - verwachte vraag naar woningen in regio Utrecht - verwachte vraag naar kwalitatief hoogwaardige kantoorgebouwen - Groot belang overheden voor ontwikkeling A12 zone	Funcziemenging binnen huidige wet- en regelgeving is mogelijk, maar de mate waarin hiervan gebruik gemaakt wordt is afhankelijk van bekendheid met de instrumenten en de gebruiker van deze instrumenten. Binnen milieuregelgeving is weinig ruimte voor funcziemenging.	De A12 zone heeft geen sterke identiteit. Enkele deelgebieden wel (op een lager schaalniveau). Wil en enthousiasme voor ontwikkeling van gebruikers en grondbezitters zijn afhankelijk van de mate waarin geld verdiend kan worden en of er stabiliteit en kwaliteit in het gebied is, dat vertrouwen geeft voor het succes van deze ontwikkelingen.
Wijze	Met behulp van onder meer globale bestemmingsplannen en de mogelijkheden die de WABO biedt, is het mogelijk veel flexibiliteit in ruimtelijke plannen te houden en om te anticiperen op onverwachte ontwikkelingen. In beperkte mate is het daarnaast mogelijk om van milieuregelgeving af te wijken met de crisis- en herstelwet.	- Visie op hoofdlijnen (om gefragmenteerde ontwikkelingen te voorkomen) - Investeren in het gebied om ontwikkelingen in deelgebieden te stimuleren.	- Voorkomen van ongewenste ontwikkelingen om aan de toekomstige vraag te kunnen voldoen - Randvoorwaarden creëren voor een aantrekkelijk woon- en werkmilieu (Multi-modale bereikbaarheid, verhoging ruimtelijke kwaliteit)	Inzetten van globale bestemmingsplannen en gebruik maken van instrumenten in de wet- en regelgeving, zoals de mogelijkheden die de WABO biedt om bestemmingsplanwijzigingen door te voeren.	- een duidelijke visie beschrijven voor het gebied (richting vanuit de overheid) - investeren in randvoorwaarden waardoor het aantrekkelijk wordt voor derden om te ontwikkelen - gebiedsidentiteiten gebruiken door het bezien van ontwikkelingen op een lager schaalniveau
Randvoorwaarden	Het ten volle benutten van het instrumentarium van ruimtelijke wet- en regelgeving is zeer afhankelijk van de gebruiker ervan. Randvoorwaarde is dan ook dat de gebruiker op een organische wijze wil ontwikkelen. Daarnaast is een belangrijke randvoorwaarde dat gebruikers bekend zijn met de mogelijkheden die het instrumentarium biedt.	- Regionale samenwerking met visie op schaalniveau van de A12 zone - ruimte bieden aan verschillende soorten van ontwikkeling op lager schaalniveau - het ontwikkelen van randvoorwaarden (zoals de aanleg van hoogwaardig OV) voor het stimuleren van ontwikkelingen in deelgebieden	- het kan niet nu, ontwikkelingen kunnen pas in de toekomst vraaggericht plaatsvinden - investeringen zijn nodig om randvoorwaarden te creëren - overheden moeten niet te 'aanbodgericht' denken vanuit de visie 'dit is onze laatste grote uitbreidingslocatie'.	- bekendheid met mogelijkheden binnen wet- en regelgeving - bereidheid, wil en durf van de gebruikers van wet- en regelgeving - de mogelijkheden die milieuregelgeving biedt - het ontwikkelen van het gebied op een kleinschalige en geleidelijke wijze, zodat funcziemenging ontstaat in plaats van actief nagestreefd moet worden	- tot een gezamenlijke visie komen met alle betrokken partijen - overheden moeten willen investeren in het creëren van een aantrekkelijk investeringsgebied

wet- en regelgeving biedt (de informatie uit deze kolom komt voort uit hoofdstuk 3). Daarnaast zijn de belangrijkste randvoorwaarden beschreven. Hieronder wordt aan de hand van de tabel een overzicht gegeven van de belangrijkste mogelijkheden voor en beperkingen van een organisch ontwikkelperspectief. Er is om te beginnen een aantal politiek/bestuurlijk gerelateerde beperkingen te benoemen voor een organisch ontwikkelperspectief van de A12 zone. Zo hebben de regionale overheidspartijen gebiedsoverstijgende belangen en een regionale ambitie voor gebiedsontwikkeling in de A12 zone. Dit gaat ten koste van de flexibiliteit in de ontwikkeling van het gebied, en ten koste van de mate waarin vraaggericht ontwikkeld kan worden. Daarnaast wordt het door de partijen ongewenst geacht dat het gebied volgens een autonoom scenario zich gaat ontwikkelen, omdat de vrees is dat het gebied zich dan gefragmenteerd ontwikkelt (wat ook ten koste van flexibiliteit van het gebied gaat). Tot slot wordt op dit moment weinig ontwikkeling toegestaan in het gebied vanwege de angst voor concurrentievorming met andere gebiedsontwikkelingsprojecten in de regio, zoals Leidsche Rijn.

Naast deze politiek/bestuurlijke beperkingen, is een andere beperking voor de mogelijkheden van een organisch ontwikkelperspectief de onbekendheid met ruimtelijke wet- en regelgeving van mensen die zich bezighouden met ruimtelijke ordening. Zoals bleek uit hoofdstuk 3 en 4.3.4 zijn er veel mogelijkheden voor het inzetten van ruimtelijke wet- en regelgeving voor een organisch ontwikkelperspectief, maar die zijn niet altijd bekend. Daarnaast is soms de wil en de durf niet aanwezig om ze in te zetten.

Zoals gezegd is uit dit hoofdstuk gebleken dat naast enkele beperkingen voor een organisch ontwikkelperspectief, de A12 zone ook mogelijkheden voor een dergelijk perspectief biedt. Allereerst bleek dat – ondanks dat op het schaalniveau van de A12 zone mogelijkheden beperkt leken – op een lager schaalniveau (per deelgebied), er wel degelijk mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief liggen. Waar bijvoorbeeld op het niveau van de A12 er geen duidelijke gebiedsidentiteit kon worden gegeven, was dit voor een aantal

deelgebieden veel duidelijker. En omdat een duidelijke gebiedsidentiteit kan fungeren als 'motor' van een gebied, is het een belangrijk aspect van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief. Zo is het ook mogelijk om op een flexibele wijze tot gebiedsontwikkeling van deelgebieden te komen (met de randvoorwaarde van sturing op hoofdlijnen voor de hele zone). Ook dit is belangrijk voor een organisch ontwikkelperspectief, omdat flexibiliteit – naast ruimte voor verschillende soorten van functieontwikkeling in een gebied – ook de ruimte biedt om in te spelen op de dynamiek die in het gebied heerst. Tot slot hebben partijen in de A12 zone een weinig proactieve houding, maar dat zou met enige stimulans kunnen verbeteren. Bijvoorbeeld met behulp van particulier opdrachtgeverschap. Hiermee wordt binding met het gebied en een actieve houding van eigenaren gevraagd, waardoor een proactieve houding ontstaat bij de gebruikers in een gebied. Hierdoor is het voor een gebied gemakkelijker om tot ontwikkeling te komen.

Tot slot springt in tabel 4.1 bij de randvoorwaarden duidelijk naar voren dat het gebied een bepaalde (voor)investering nodig heeft om ontwikkelingen te initiëren, voornamelijk in de vorm van het verhogen van de levenskwaliteit in het gebied voor (toekomstige) bewoners, werkenden en investeerders. Algemeen gedeeld wordt namelijk dat het gebied een grote potentie heeft om tot gebiedsontwikkeling te komen vanwege de aantrekkelijke locatie op regionaal niveau en de (toekomstige) vraag woon- en werklocaties in de regio Utrecht, maar dat de juiste condities voor ontwikkeling niet aanwezig zijn. Het aantrekkelijk(er) maken van het landschap is hierbij belangrijk, en voornamelijk een investering in bereikbaarheid, en specifiek in hoogwaardig openbaar vervoer⁴³.

⁴³ Er zou betoogd kunnen worden dat het zeer goed bereikbaar maken van een gebied stedelijke ontwikkeling versnelt. Hiermee kan het geleidelijke ontwikkeling die organische ontwikkeling ambieert ondermijnen. Dit is echter niet verder onderzocht, en omdat ontwikkelingen ook schoksgewijs in een gebied kunnen plaatsvinden (denk bijvoorbeeld aan de vestiging van het hoofdkantoor van de ABN AMRO in de Zuidas bij Amsterdam, wat ontwikkelingen op de Zuidas in een stroomversnelling bracht) is het niet per definitie gezegd

Uit bovenstaande blijkt dat onder de juiste randvoorwaarden - ondanks enkele beperkingen - de A12 zone mogelijkheden biedt voor een organisch ontwikkelperspectief. Een dergelijk perspectief kan tot meerwaarde leiden voor het gebied vanwege de mogelijkheden die het biedt (een grote mate van flexibiliteit en multifunctionaliteit in het gebied bijvoorbeeld) om in te kunnen spelen op de dynamiek in het gebied. Daarnaast biedt een organisch ontwikkelperspectief de mogelijkheid om (met behulp van de gebiedsidentiteiten van deelgebieden en het stimuleren van een proactieve houding) de A12 zone van 'tussenzone' te laten ontwikkelen tot een gebied waarin de vele kansen die het gebied biedt, te benutten.

Met dit hoofdstuk komt een eind aan het theoretische en empirische gedeelte van deze scriptie. In het volgende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag *in welke mate en op welke wijze is een organische ontwikkelingsstrategie mogelijk binnen Nederlandse ruimtelijke wet- en regelgeving van in peri-urbane gebieden in Nederland en specifiek voor de A12 zone bij Utrecht?* Hierbij wordt specifiek ingegaan op de koppeling tussen bovenstaande conclusie over de mate en wijze waarop een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone mogelijk is, het theoretische kader uit hoofdstuk 1 en de mogelijkheden die huidige ruimtelijke wet- en regelgeving (beschreven in hoofdstuk 3).

dat met het zeer goed bereikbaar maken van de A12 zone, organische ontwikkeling verder in het gebied niet mogelijk zou zijn.



HOOFDSTUK 5
SYNTHESE

5.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek was om een analyse te geven van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in peri-urbane gebieden binnen het kader van de huidige Nederlandse wet- en regelgeving. Ter verduidelijking en ondersteuning hiervan is gekeken naar de haalbaarheid van een organisch ontwikkelperspectief voor de A12 zone bij Utrecht, omdat dit een voorbeeld is van een peri-urbaan gebied. Deze synthese analyseert de in deze scriptie vergaarde kennis en geeft aan de hand daarvan in paragraaf 5.2 antwoord op de vraag *“in welke mate en op welke wijze is de toepassing van een organisch ontwikkelperspectief in peri-urbane gebieden mogelijk binnen Nederlandse ruimtelijke wet- en regelgeving en specifiek voor de A12 zone bij Utrecht?”*. In paragraaf 5.3 wordt vervolgens gereflecteerd op het onderzoek en worden aanbevelingen voor de verder onderzoek en voor de werkwijze van planologen gegeven.

5.2 Synthese

5.2.1 Een wetenschappelijke benadering van organische ontwikkeling

De aanleiding voor dit onderzoek was om een beeld te krijgen van wat organische ontwikkeling precies inhoudt en hoe het aansluit op het huidige theoretische planningsdebat. Uit dit onderzoek is gebleken dat organische ontwikkeling sterk verbonden is met het huidige debat in de planningstheorie over evolutionaire planning, en zelfs als een praktische invulling ervan gezien kan worden. Een organisch ontwikkelperspectief kan dan ook als een concretisering gezien worden van evolutionaire planning, een praktisch instrument voor het omgaan met dynamiek en complexiteit in ruimtelijke processen.

Evolutionaire planning is een wijze van planning die tracht in te spelen op een constant veranderende (evoluerende) omgeving en die niet stuurt op eindbeelden, maar voldoende ruimte in planning tracht te houden om in te

kunnen spelen op de dynamiek van ruimtelijke processen. Deze wijze van planning komt voort uit de aanname dat ruimtelijke ontwikkelingen als complexe processen kunnen worden gezien. Daarmee wordt gesteld dat ruimtelijke ontwikkelingen non-lineair en dynamisch zijn en dat ze in zekere mate zelforganiserend zijn. Dit heeft tot gevolg dat ruimtelijke ontwikkelingen zich moeilijk laten sturen en onvoorspelbaar zijn. Ruimtelijke sturingsmechanieken erkennen vaak de dynamiek en complexiteit van ruimtelijke ontwikkelingen niet, waardoor ruimtelijke sturing vaak niet inspeelt op (de wensen voor) ruimtelijke ontwikkelingen.

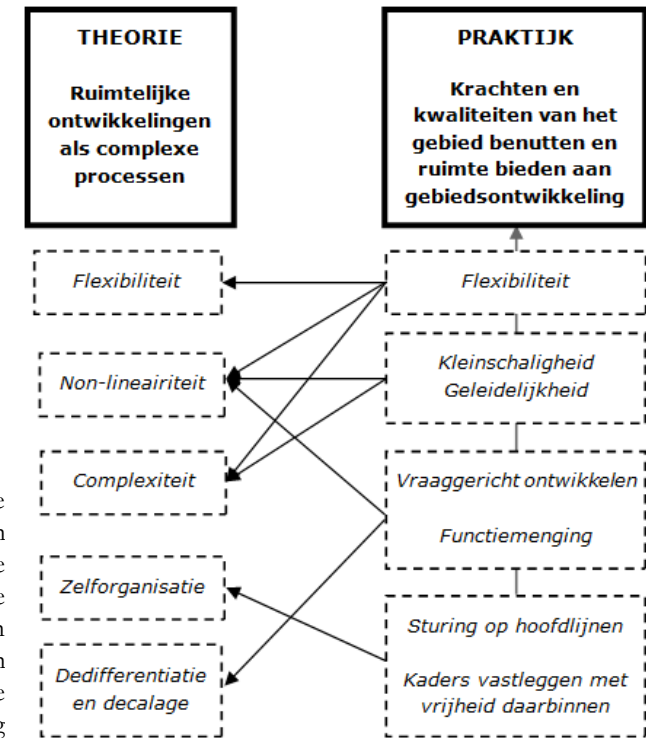
Tabel 5.1: Aspecten van organische ontwikkeling

Aspect	Inhoud
Flexibiliteit	De mate van flexibiliteit (door middel van kleinschaligheid en geleidelijkheid) in ruimtelijke planning: de mate van het kunnen inspelen op veranderende omstandigheden.
Multifunctionaliteit	De mogelijkheid om een veelheid aan verschillende functies in een gebied tot ontwikkeling te laten komen. Een graadmeter voor robuustheid en mate van adaptatievermogen van een gebied.
Vraaggerichtheid	De mate van vraaggerichtheid als graadmeter voor de mate waarin ontwikkelingen in het gebied 'vanzelf' kunnen ontstaan: die voldoen aan een bepaalde vraag, vanuit particulieren, bedrijven of een overheid.
Bestaande kwaliteiten benuttend	De mate en wijze van aanwezigheid en gebruiken van kwaliteiten en krachten die in een gebied aanwezig zijn, zoals gebiedsidentiteit, sociale cohesie in een gebied of fysiek aanwezige kwaliteiten zoals een natuurwaarde of cultureel erfgoed.
Aanwezigheid van een gebiedsregisseur	De mate waarin een duidelijke gebiedsregisseur aanwezig is en de wijze waarop deze regisseur met dit gebied omgaat. Voor een organisch ontwikkelperspectief is het mogelijk maken van ontwikkelingen en een duidelijke visie geven op het gebied (stimulerend en kaderstellend) de belangrijkste functies.

Bij huidige ruimtelijke sturing ontbreekt dus vaak een zekere mate van dynamiek nog: het kunnen inspelen op een constant veranderende omgeving. Uit dit onderzoek is echter gebleken dat het van belang is om ruimtelijke sturing te laten aansluiten op ruimtelijke ontwikkelingen. Organische ontwikkeling biedt deze mogelijkheid. *Organische ontwikkeling is een wijze van ruimtelijke ontwikkeling waarbij kwaliteiten, krachten en initiatieven uit het gebied als uitgangspunt worden genomen voor vraaggerichte ontwikkeling. De nadruk ligt hierbij op het faciliteren en stimuleren van ontwikkelingen, en het binnen kaders flexibel ruimte bieden aan een multifunctionele invulling. Kenmerkend hiervoor is dat een gebied niet programmatisch gestuurd wordt, maar dat ruimte wordt geboden aan ontwikkelingen vanuit het gebied zelf.* De belangrijkste aspecten van organische ontwikkeling zijn flexibiliteit, kleinschaligheid, geleidelijkheid, vraaggerichtheid, multifunctionaliteit, het gebruik maken van bestaande kwaliteiten in het gebied en het sturen op hoofdlijnen (tabel 5.1 beschrijft deze verschillende aspecten van organische ontwikkeling uitgebreid).

Bij een organisch ontwikkelperspectief staan het gebied centraal en de gebruikers ervan. De rol van de overheid beperkt zich tot het stellen van (kwaliteits)kaders waarbinnen gebiedsontwikkeling mag plaatsvinden, en tot het stimuleren van ontwikkelingen. Hierdoor kan ingespeeld worden op de kwaliteiten van het gebied, de vraag vanuit het gebied, kan het gebied zich geleidelijk ontwikkelen, en heeft het daarom voldoende flexibiliteit om in te kunnen spelen op dynamiek in het gebied. Een organisch ontwikkelperspectief biedt dus flexibiliteit en vrijheid, maar ook de stimulering en kaderstelling. Daarom heeft het de capaciteit om in te spelen op de dynamische werkelijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen en om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

Vanuit het theoretische planningsdebat is dus signaleerd dat ruimtelijke ontwikkelingen als dynamische en non-lineaire processen gezien kunnen worden. Organische ontwikkeling sluit hier met een flexibele wijze van planning met sturing op hoofdlijnen en nadruk op stimulering en kaderstelling



Figuur 5.1: De samenhang tussen het huidige wetenschappelijke planningsdebat en aspecten van organische ontwikkeling

goed op aan. Dit is ook terug te zien in figuur 5.1, waar de relatie tussen de theorie en praktijk zijn weergegeven⁴⁴.

De wisselwerking tussen *theorie* en *praktijk* heeft in dit onderzoek zijn meerwaarde bewezen omdat vanuit het theoretische planningsdebat organische ontwikkeling een aantal aspecten heeft gekregen.

⁴⁴ Het grootste verschil dat is gevonden tussen een organisch ontwikkelperspectief en evolutionaire planning is overigens dat evolutionaire planning niet wil sturen op eindbeelden, en bij organische ontwikkeling er toch een soort van visie voor de ontwikkelrichting van een gebied gewenst is. De belangrijkste redenen hiervoor zijn het zekerheid bieden aan investeerders, en het gebruiken van de visie (indien vastgelegd in bijvoorbeeld een structuurvisie) als middel om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden. Zo kan een structuurvisie dienen als argument om een vergunningsaanvraag van een bepaalde activiteit die niet binnen de gebiedsvisie past.

Hiermee is een inhoudelijke basis gegeven voor de term organische ontwikkeling en een organisch ontwikkelperspectief, en kan voorkomen worden dat *organische ontwikkeling* een containerbegrip zonder duidelijke inhoud wordt. Daarnaast is organische ontwikkeling vanuit een praktisch perspectief van meerwaarde voor het theoretische planningsdebat omdat het een praktisch handvat biedt de theoretische evolutionaire wijze van planologie.

5.2.2 De mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief binnen huidige Nederlandse ruimtelijke wet- en regelgeving

In dit onderzoek is de vraag gesteld in welke mate en op welke wijze een organisch ontwikkelperspectief (voor peri-urbane gebieden in het algemeen en de A12 zone in het bijzonder) mogelijk is binnen huidige ruimtelijke wet- en regelgeving. De verwachting- en de mening van menig ervaringsdeskundige – was dat deze wet- en regelgeving een beperkende factor zou zijn voor de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief. Uit dit onderzoek blijkt echter dat door enkele recente veranderingen binnen de ruimtelijke wet- en regelgeving de mogelijkheid voor een organisch ontwikkelperspectief wel degelijk aanwezig is. Dit is voornamelijk te danken aan de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008 en de crisis- en herstelwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) uit 2010. Met behulp van deze wetten kan de overheid inzetten op de kaderstellende en stimulerende rol die een organisch ontwikkelperspectief beoogt. Ze heeft namelijk de mogelijkheid om een visie of richting voor een gebied op te stellen (bijvoorbeeld met een structuurvisie of een globaal bestemmingsplan) zonder hierbij in te boeten op een flexibele invulling hiervan. Daarnaast is het eenvoudiger geworden om in te spelen op niet-voorzien ontwikkelingen en dus op een dynamische omgeving (onder meer met de crisis- en herstelwet en het nieuwe vergunningstelsel van de WABO). De mogelijkheden die er liggen binnen ruimtelijke wet- en regelgeving laten zien dat ook vanuit de overheid er in toenemende mate wordt ingespeeld op een meer evolutionaire wijze van planning. Met de nieuwe wetten wordt erkend dat er

onzekerheden binnen ruimtelijke ontwikkelingen bestaan en dat er noodzaak is voor dynamiek in ruimtelijke sturing.

5.2.3 Mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone

Of de hierboven benoemde mogelijkheden die de ruimtelijke wet- en regelgeving biedt ook daadwerkelijk worden benut is afhankelijk van hoe de gebruiker de wet- en regelgeving inzet en in hoeverre hij bekend is met de mogelijkheden die deze wet- en regelgeving biedt. De mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief zijn hiermee sterk afhankelijk van de kennis en kunde van zijn gebruikers, van het politieke klimaat en de opinie, en van wil en durf van bestuurders en beleidsmakers.

In dit onderzoek is specifiek ingegaan op de case van de A12 zone bij Utrecht. Voor de A12 zone is in ieder geval op provinciaal niveau met behulp van zogenoemde *instructienormen* enkele kwaliteitskaders vastgelegd waaraan gebiedsontwikkeling in de provincie aan moet voldoen, waarnaast vrijheid wordt gegeven aan de daadwerkelijke invulling van deze gebiedsontwikkeling. Deze instelling leent zich goed voor de kaderstellende overheidsrol die een organisch ontwikkelperspectief beoogt. Op gemeentelijk niveau lijkt de bestuurlijke wil en durf om gebiedsontwikkeling in de A12 zone te stimuleren op dit moment echter niet aanwezig te zijn, onder meer vanwege de angst voor concurrentievorming met andere gebiedsontwikkelingen in de regio⁴⁵. De verwachting is dan ook dat instrumenten die wet- en regelgeving biedt om een organisch ontwikkelperspectief mogelijk te maken, niet op korte termijn zullen worden ingezet.

De mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone zijn echter niet alleen afhankelijk van de mogelijkheden binnen het wet- en regelgevingkader. Daarom is in dit onderzoek ook aandacht besteed aan de andere aspecten van organische ontwikkeling, waaruit een aantal beperkingen en mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief zijn gedestilleerd. De

⁴⁵ Gebiedsontwikkeling in de A12 zone op de lange termijn wordt echter wel actief gestimuleerd.

grootste *beperking* die gesignaleerd werd voor mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone is het beleid en de wensen van de betrokken overheden. Op dit moment worden geen ontwikkelingen toegelaten in het gebied omdat (voornamelijk) gemeenten bang zijn voor concurrentievorming met andere projecten in de regio. Op de lange termijn vinden de gezamenlijke overheden gebiedsontwikkeling in de A12 zone echter dusdanig belangrijk voor bepaalde gebiedsontwikkelingen (onder meer een regionale woningbouwopgave) dat het gevaar bestaat dat ze dit op een aanbodgerichte wijze zullen doen en daarbij geen oog hebben voor de vraag uit het gebied zelf.

Een zekere mate van organische ontwikkeling mogelijk is echter onder de juiste randvoorwaarden wel mogelijk. De belangrijkste randvoorwaarden zijn ten eerste dat het gebied een *aanjager* nodig heeft voor ontwikkelingen, bijvoorbeeld een investering in hoogwaardig openbaar vervoer. Deze aanjager zorgt ervoor dat andere ontwikkelingen in het gebied ook mogelijk worden. Met hoogwaardig openbaar vervoer is de verwachting bijvoorbeeld dat het gebied aantrekkelijker wordt om te bewonen. Daarnaast lijkt een organisch ontwikkelperspectief succesvoller te kunnen zijn als het gebied per deelgebied tot ontwikkeling kan komen. Per deelgebied is namelijk een duidelijke gebiedsidentiteit te benoemen die gebiedsontwikkeling kan stimuleren. En tot slot moet een proactieve houding van (toekomstige) gebruikers van het gebied gestimuleerd worden (bijvoorbeeld door particulier opdrachtgeverschap toe te staan). Hierdoor kunnen initiatieven voor ontwikkelingen in het gebied ontstaan, waardoor het gebied zich verder kan ontwikkelen.

Al met al kan geconcludeerd worden dat met het huidige wet- en regelgevingkader binnen de ruimtelijke ordening in Nederland, een organisch ontwikkelperspectief voor peri-urbane gebieden, en specifiek voor de A12 zone, mogelijk is. Belangrijke voorwaarden zijn wel dat het wet- en regelgevingkader op een juiste wijze wordt ingezet en de politieke durf en wil aanwezig is om dat ook daadwerkelijk te doen. Daarbij is uit de case van de A12 zone gebleken dat een aanjager van een gebied van essentieel belang voor de mogelijkheden van een organisch ontwikkelperspectief. Daarbij moet voldaan zijn aan

randvoorwaarden als een proactieve houding van gebruikers van het gebied, en het ontwikkelen van een gebied op het juiste schaalniveau⁴⁶.

5.3 Conclusie

5.3.1 Inleiding: de belangrijkste lessen

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat organische ontwikkeling gezien kan worden als een praktisch instrument voor evolutionaire planning. Hiermee kan ruimte gegeven worden aan de dynamiek van ruimtelijke ontwikkelingen, waardoor ruimtelijke sturing beter aansluit op deze ontwikkelingen. Uit dit onderzoek is gebleken dat er binnen ruimtelijke wet- en regelgeving door middel van nieuwe wetten als de Wro, crisis- en herstelwet en de WABO de mogelijkheid is om door middel van een organisch ontwikkelperspectief een gebied tot ontwikkeling te laten komen. In de praktijk worden instrumenten uit wet- en regelgeving nog niet altijd op de beste wijze voor organische ontwikkeling ingezet, in de case van de A12 zone wegens politiek/bestuurlijke redenen. Daarnaast is voor de mogelijkheden van een organisch ontwikkelperspectief van belang dat de A12 zone een duidelijke gebiedsregisseur heeft om gebiedsontwikkeling aan te jagen, dat een proactieve houding van gebiedsgebruikers gestimuleerd wordt en dat het gebied op een geschikt schaalniveau tot ontwikkeling kan komen.

In deze paragraaf wordt eerst gereflecteerd op dit onderzoek waaruit bovenstaande conclusies getrokken konden worden. Daarnaast worden in 5.3.3 de belangrijkste lessen uit dit onderzoek voor planologen beschreven, waarna deze paragraaf afsluit met aanbevelingen voor verder onderzoek.

⁴⁶ Zie voor een uitgebreide analyse van de mate en wijze van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone, alsmede de randvoorwaarden hiervoor tabel 4.1.

5.3.2 Reflectie

Dit onderzoek is uitgevoerd op de - met de beschikbare tijd en middelen - best mogelijke wijze. Niets is echter perfect, zo ook dit onderzoek niet. Hieronder worden de aspecten van dit onderzoek besproken die anders of beter hadden kunnen gaan, of die in acht genomen moeten worden bij het bezien van de resultaten.

Het eerste punt van discussie gaat over een van de onderzoeksmethoden die in dit onderzoek zijn gebruikt, te weten de focusgroepen. Vanwege de beperkte tijd en mogelijkheden om groepen deskundigen bij elkaar te krijgen, is het aantal beperkt tot twee. Nu is dit niet per definitie te weinig, maar over het algemeen wordt bij de methode van de focusgroep de groep meerdere keren bij elkaar gebracht om over het onderwerp te discussiëren. De onderzoeker is hierbij van mening dat vanwege het vergelijkbare werkveld en werkomgeving, de focusgroepen wel goed met elkaar vergelijkbaar waren. Gelieerd aan het onderwerp focusgroepen is de relatieve onervarenheid van de onderzoeker met het leiden van een dergelijke focusgroep. Dit kan hebben geleid tot een niet-volledig beeld van mogelijkheden voor de verschillende aspecten van een organische ontwikkelperspectief, bijvoorbeeld als tijdens de discussies niet alle randvoorwaarden, bedenkingen en/of achterliggende redenen boven tafel zijn gekomen.

Daarnaast is in dit onderzoek slechts één case getest op de mate en wijze van haalbaarheid voor een organisch ontwikkelperspectief, namelijk de A12 zone. Conclusies kunnen dan ook slechts in beperkte mate gegeneraliseerd worden voor peri-urbane gebieden in het algemeen. Om een breder beeld te krijgen van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in peri-urbane gebieden, zullen meerdere cases bezien moeten worden. De nuance kan hierbij gemaakt worden dat generalisatie over het algemeen binnen dit onderwerp erg lastig is, omdat is gebleken dat gebiedsspecifieke kwaliteiten en de bestuurlijke/politieke context (die ook gebiedsspecifiek is in zekere mate) belangrijk zijn voor mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief.

Generalisatie van een perspectief dat zo afhankelijk is van specifieke (gebieds)kwaliteiten is daarom over het algemeen moeilijk te realiseren.

Verder kan vanwege werkzaamheden voor het samenwerkingsverband A12 Centraal subjectiviteit van de onderzoeker een rol hebben gespeeld. Subjectiviteit van een onderzoeker kan echter nooit helemaal worden voorkomen. Bovendien heeft het verrichten van werkzaamheden ook meerwaarde gehad, door toegankelijkheid tot informatie over het gebied en door persoonlijke contacten met de projectgroep. Toegang krijgen tot RO-juristen vanuit gemeenten en provincies, evenals medewerking van de projectgroep waren waarschijnlijk zonder deze connectie niet mogelijk geweest, wat de kwaliteit van dit onderzoek weer had kunnen ondermijnen. Subjectiviteit is dan ook niet iets wat tijdens dit onderzoek voorkomen had kunnen worden.

Tot slot is de A12 zone wel een peri-urbaan gebied, maar het is niet zo dat er geen visie is voor het gebied en dat er door overheden niets aan gedaan wordt. Betrokken overheden werken samen in het samenwerkingsverband A12 Centraal, en voor de periode tot 2040 is een lange termijn visie opgesteld die door alle betrokken overheidspartijen wordt gesteund. Bepaalde ontwikkelingen, die in een ander peri-urbaan gebied wellicht gemakkelijker zouden kunnen ontstaan, kunnen zich dan ook minder gemakkelijk ontvouwen in de A12 zone door deze visie. In die zin is de A12 zone een peri-urbaan gebied waarin - door de richting die aan ontwikkelingen in de toekomst is gegeven - de mogelijkheden voor ontwikkeling niet volledig vrij zijn. In die zin is de A12 zone wellicht niet het ultieme voorbeeld van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in peri-urbane gebieden geweest.

5.3.3 Aanbevelingen voor de planoloog

Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit een planologisch oogpunt. En ondanks dat een organisch ontwikkelperspectief gebiedsontwikkeling vanuit het gebied zelf centraal stelt, is de rol van de planoloog allerm minst uitgespeeld. Uit dit onderzoek bleek namelijk dat bij een organisch ontwikkelperspectief het belangrijk is dat er een *gebiedsregisseur* is. Een planoloog zou bij uitstek geschikt zijn voor een

dergelijke rol, vanwege zijn inhoudelijke kennis over ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook om zijn capaciteiten van project- en procesmanagement.

Om een organisch ontwikkelperspectief op gebiedsontwikkeling in een bepaald gebied succesvol te laten zijn, is een aantal aspecten van belang voor een planoloog. Allereerst moet hij bekend zijn met het gebied: wat zijn de kwaliteiten van het gebied, welke gebruikers heeft het, wat is de vraag, etc. En omdat deze aspecten constant veranderen, is het van belang dat de planoloog letterlijk en figuurlijk dicht bij het gebied staat en blijft staan.

Daarnaast is het van belang dat een planoloog op basis van zijn kennis over het gebied kan signaleren hoe ruimtelijke wet- en regelgeving moet worden toegepast op het gebied. Het is hierbij belangrijk om een balans te vinden tussen de wensen vanuit de bestuurlijk/politieke arena, en de vraag vanuit het gebied. Kennis van de mogelijkheden binnen ruimtelijke wet- en regelgeving is daarom belangrijk, en nauwe samenwerking met RO-juristen.

Tot slot is het van belang voor planologen bij een organisch ontwikkelperspectief dat zij niet zelf het gebied tot ontwikkeling laten komen. Het is de taak van een planoloog om te stimuleren en om kaders te stellen, niet om zelf tot gebiedsontwikkeling te komen.

5.3.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek

In dit onderzoek zijn de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief bij gebiedsontwikkeling in peri-urbane gebieden onderzocht, specifiek in de A12 zone. Het onderzoek was verkennend van aard, omdat de term organische ontwikkeling in het wetenschappelijke planningsdebat nauwelijks was beschreven. Uit dit onderzoek is gebleken dat een organisch ontwikkelperspectief een concretisering van evolutionaire planning is: een wijze van planning die niet stuurt op eindbeelden, maar ruimte geeft aan de dynamische werkelijkheid in gebiedsontwikkeling van peri-urbane gebieden. Daarnaast is gebleken dat organische ontwikkeling in de A12 zone in zekere mate mogelijk is, maar dat daadwerkelijke implementatie niet eenvoudig zal zijn vanwege de overheidsbelangen binnen de regio.

Naast deze uitkomsten, is gedurende dit onderzoek ook veel informatie vergaard die niet binnen de kaders van dit onderzoek paste (hetzij vanwege het afwijkende onderwerp, of vanwege tijdsgebrek) maar die wel verband houden met organische ontwikkeling. Het verdient dan ook aanbeveling om – voor een uitgebreider beeld van en mogelijkheden voor organische ontwikkeling en daarmee voor verder onderzoek naar organische ontwikkeling – verder onderzoek te doen naar deze onderstaande onderwerpen.

Ten eerste bleek uit dit onderzoek dat er een zekere discrepantie lijkt te bestaan tussen de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt en de kennis over deze wet- en regelgeving bij de gebruikers ervan. De mogelijkheid bestaat dat door snelle opeenvolging van nieuwe wetten er nog te weinig tijd is geweest om vanuit de praktijk al in te springen op de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt. Of dit daadwerkelijk het geval is, of dat ook andere factoren een rol spelen, is niet verder onderzocht. Interessant zou daarom zijn om bijvoorbeeld te onderzoeken wat eventuele barrières zijn van gebruikers van wet- en regelgeving voor het (niet) gebruiken ervan, en hoe de informatievoorziening van de wet- en regelgeving richting gebruikers is. De reden waarom op dit moment er een discrepantie bestaat tussen de mogelijkheden en het gebruik van wet- en regelgeving verdient wellicht extra aandacht omdat uit dit onderzoek is gebleken dat kennis van wet- en regelgeving essentieel is voor het mogelijk maken van een organisch ontwikkelperspectief.

Verder kwam uit dit onderzoek naar voren dat een proactieve houding van beleidsmakers en bestuurders essentieel is voor het succesvol inzetten op een organisch ontwikkelperspectief voor gebiedsontwikkeling. Omdat dit aspect niet binnen het kader van dit onderzoek viel, is er voor gekozen om hier verder niet op door te gaan. Meerdere malen is in interviews echter het belang van 'houding van betrokkenen' en het 'belang van anders denken' genoemd. Procesmanagement lijkt dan ook van groot belang te zijn voor een succesvol organisch ontwikkelperspectief. Het verdient dan ook de aanbeveling om dieper in te gaan op de rol van een dergelijk proces; hoe moet een overheid zich opstellen, hoe kan een ambtenarenapparaat omgaan met vragen vanuit het gebied, hoe

kunnen ideeën uit het gebied benut worden, hoe kunnen ontwikkelingen in de samenleving aangewakkerd worden, etc.

Tot slot is in dit onderzoek alleen gekeken naar de mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in peri-urbane gebieden. De verwachting is echter dat een organische ontwikkelwijze ook in andere gebieden toepasbaar zou kunnen zijn. In algemene zin zou dit kunnen gelden voor herontwikkeling van bestaand gebieden, en specifiek bijvoorbeeld voor binnenstedelijke vernieuwing. De verwachting is dat een organisch ontwikkelperspectief ook mogelijkheden kan bieden om met dynamiek en complexiteit in ruimtelijke processen om te gaan en de aanbeveling is dan ook om hier verder onderzoek naar te doen.

REFERENTIES

- A12 Centraal (2011), *Verstedelijkingsperspectief A12 Centraal – Rode draad voor de langere termijn ontwikkeling van de A12 zone in de Utrechtse regio*. Conceptversie, 23 maart 2011.
- Aerts, R.J.J. en D.S.P. Fransen (2010), Inwerktreding Wabo. Eerste hulp bij overgangsrecht. *Bestuursrechtelijk tijdschrift De Gemeentestem*. Vol. 7337, nr. 56, p. 265-274.
- Alfasi, N. en j. Portugali (2003), Planning just-in-time versus planning just-in-case. *Cities*. Vol. 21, nr. 1, p. 29-39.
- Allmendinger, P. (2009), *Planning theory*. Palgrave Macmillan, Basingstroke.
- Assche (2006), over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen – flexibiliteit, ruimtelijke ordening en systeemtheorie.
- Beeftink, M.J. (2009) *Non-linear dynamics in the peri-urban area; transitions in complex adaptive systems. A case study of Warsaw (Poland)*. <http://irs.ub.rug.nl/ppn/991968301> geraadpleegd op 7 januari 2011.
- Beeftink, M.J., S. Hartman, W.S. Rauws en G. de Roo (2011), *Naar een perspectief op de nieuwe ruimtelijke planning, zelforganisatie en regionale conceptontwikkeling*. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Bertolini, L. (2010), *Chapter 5: Complex systems, evolutionary planning?* In: De Roo, G. en E.A. Silva (2010), *A planners encounter with complexity*. Ashgate, London.
- Booth, P. (1995), Zoning or discretionary action: certainty and responsiveness in implementing planning policy. *Journal of planning education and research*, vol. 14, nr. 2, p. 103-112.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society: the information age - economy, society and culture Vol. I*. Cambridge, MA Oxford.
- Ecorys (2010), *Financiële meerwaarde integrale gebiedsontwikkeling – Quick scan o.b.v. vijf cases*. Rotterdam.
- Emans, B. (2002), *Interviewen: theorie, techniek en training*. Stenfert Kroese, Groningen.
- Geest, H.J.A.M. van en P.J. Hödl (2002), *Wet op de ruimtelijke ordening*. Kluwer, Deventer.
- Gemeente Utrecht (2011), *Structuurvisie Rijnenburg*. http://www.utrecht.nl/images/Secretarie/Communicatie/Rijnenburg/20100330structuurvisie_rijenburg_definitief_web.pdf, geraadpleegd op 23 maart 2011.
- Hamers, D., K. Nabielek, M. Piek en N. Sorel (2009), *Verstedelijking in de stadsrandzone – een verkenning van de ruimtelijke opgave*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Healey, P. (1997), *collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Palgrave Macmillan Press, Houndmills.
- Heylighen, F. (2008) *Complexity and Self-organization*, in: Encyclopedia of Library and Information.
- Hidding, M. (2006), *Planning voor stad en land*. Coutinho, Bussum.
- Hoggarth, K. (2005), *The city's hinterland; Dynamism and divergence in Europe's peri-urban territories*. Aldershot, Ashgate.
- Hornis, W. en J. Ritsema van Eck (2008), a typology of peri-urban areas in the Netherlands. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, vol. 99, nr. 5, p. 619-628.
- Ik bouw mijn huis in Almere (2011), *Wonen in het Homeruskwartier*. http://www.ikbouwmiinhuisinalmere.nl/kavels_in_almere/homeruskwartier, geraadpleegd op 11 april 2011.
- Kamphorst, D.A., M. Peijte, F.H. Kistenkas, P.H. Kersten (2008), *nieuwe wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied*. Rapport 69, Wettelijke onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Kenniscentrum InfoMil (2011), *Crisis- en herstelwet*. <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/>, geraadpleegd op 22 maart 2011.

Kurz, H.A. en J.B. Eicher (1958), Fringe and suburbs: a confusion of concepts. *Social forces*, vol. 37, nr. 1, p. 32-37.

Martin ,R. en P. Sunley (2007), Complexity thinking and evolutionary economic geography. *Journal of economic geography*, Vol.7, nr. 5, p.573-601.

Mattingly, M. (1999), Institutional structures and processes for environmental planning and management of the peri-urban interface. University of London, Londen.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (2006), *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Ruimte geven voor ontwikkeling*. Stand van zaken, 20 maart 2006, informatiebrochure, Den Haag.

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2004), *Nota Ruimte – Ruimte voor ontwikkeling*. Kabinetsnotitie, Den Haag. <http://notaruimteonline.vrom.nl/download/download/NotaRuimteCompleet.pdf>, geraadpleegd op 10 januari 2011.

Needham, B. (2003), Onmisbare toelatingsplanologie. *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, nr. 2, p. 10-13.

NRC Next (2011), *Binnen is het donker fijn omdat het altijd schemert*. 5 januari 2011, jaargang 5, nr. 209.

NV Utrecht (2009), *Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030*. Provincie Utrecht, Utrecht.

NVB (2011), Thermometer kantoren. http://www.nvbjaarcongres.nl/Publicaties/Rapportenreeks/NVB_Thermometers/Thermometer_Kantoren, bekeken op 16 maart 2011.

Portugali, J. (2006), Complexity theory as a link between space and place. *Environment and planning*, Vol. 38, p.647-664.

Rauws, W. (2009), *Peri-urban dynamics; the exciting phenomenon of transition. A case study of Montpellier (France)*. <http://irs.ub.rug.nl/ppn/991920872>, geraadpleegd op 7 januari 2011.

Rauws, W.S., G. de Roo (2009) *Peri-urban dynamics; towards managing transitional change*. 6thFramework PLUREL European research project, Rijksuniversiteit Groningen.

Rauws, W.S. en G. de Roo (2011), *Exploring transitions in the peri-urban area*. Faculteit Ruimtelijke wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Rijksoverheid (2010a), Vereenvoudiging en bundeling: beleidsbrief Infrastructuur en Milieu. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/11/26/beleidsbrief-infrastructuur-en-milieu.html>, geraadpleegd op 5 december 2010.

Rijksoverheid (2010b), *Vrijheid en verantwoordelijkheid: regeerakkoord VVD-CDA*. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>, geraadpleegd op 5 december 2010.

Rijksoverheid (2011), *Geluidsoverlast in de wet*. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geluidsoverlast/geluidsoverlast-in-de-wet>, geraadpleegd op 21 maart 2011.

Rijksoverheid (2011a), *Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden*. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/02/01/met-globale-bestemmingsplannen-meer-mogelijkheden.html>, geraadpleegd op 22 maart 2011.

Roo, G. de (2001), *Planning per se, planning per saldo*. Sdu uitgevers, Den Haag.

Roo, G. de en H. Voogd (2004), *Methodologie van planning – over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Coutinho, Bussum.

Roo, G. de en G. Porter (2007), *fuzzy planning. The Role of actors in a governance environment*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.

Rotmans, J., R. Kemp en M. van Asselt (2001), more evolution than revolution: transition management in public policy. *Foresight*, Vol.3, Nr.1, p. 15-32.

Ruimtevolk (2011), *Particuliere opdrachtgevers bouwen zich door de crisis heen – in het Homeruskwartier wordt het bewijs geleverd: mensen kunnen zelf betaalbare woningen bouwen*. <http://ruimtevolk.nl/particuliere-opdrachtgevers-bouwen-zich-door-de-crisis-heen/>, geraadpleegd op 11 april 2011.

Sieverts, T. (2003) *Cities Without Cities: An interpretation of the Zwischenstadt*. Spon, Londen.

Stichting A12NU (2009), *A12NU – Onderzoek naar de A12 zone tussen Utrecht, Nieuwegein en Houten*. NPN Drukkers, Breda.

Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2009), *Kansen voor kwaliteit – een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Ministerie van VROM en EZ,

- Den Haag. <http://www.bedrijventerrein.biz/Files/Taskforce/eindtekst%20THB-rapport%20tbv%20090908.pdf>, geraadpleegd op 16 april 2011.
- TNS NIPO (2010), *Het nieuwe werken*. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/11/08/nederland-klaar-voor-het-nieuwe-werken.html>, bekeken op 16 maart 2011.
- Vries, J. de (2009), College "Flanders: establishing a new planning practice". In collegereeks *International Planning Practice*, collegejaar 2009/2010, Rijksuniversiteit Groningen.
- Werksma, H. (2002), *Kwaliteit(s)lagen*. http://www.h2ruimte.nl/user_files/file/kwaliteitslagen.pdf, geraadpleegd op 7 januari 2011.
- Westergasfabriek (2011), *Geschiedenis*. <http://www.westergasfabriek.nl/westergasfabriek/geschiedenis>, geraadpleegd op 11 april 2011.
- Wezenaar, H. (1994), *Buiten westen, planologie op avontuur aan de stadsrand*. Sdu uitgevers, Den Haag.
- Wiel, A. van de (2010), *Is het gras groener bij de burens? De rol van de gebiedsgerichte benadering binnen weginfrastructuurplanning in het buitenland: een inventarisatie*. <http://irs.ub.rug.nl/ppn/992042178>, geraadpleegd op 5 januari 2011.
- Zonneveld, W. (1991), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning: patronen en processen*. Planologisch en demografisch instituut van de universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Zonneveld, W. (2003), *Verstedelijking in de Rode Delta*. In: Hidding, M. en M. van der Vlist (2003), *Ruimte en water – Planningsopgaven voor een rode delta*. Sdu uitgevers, Den Haag)
- Zonneveld (2005), *In search of conceptual modernization: The new Dutch 'spatial planning strategy'*. *Journal of housing and the built environment*, vol. 20, nr.1, p. 425-443.
- Zonneveld, W. (2007), *a sea of houses: preserving open space in an urbanized country*. *Journal of environmental planning and management*, vol. 50, nr. , p. 657-675.

INTERVIEWS, FOCUSGROEPEN & PARTICIPATIEVE OBSERVATIE

Verkennde interviews

Wouter Groote

Wouter Groote is eigenaar van Urbanmind, een bureau dat zich specialiseert in management van complexe ontwikkelingsprojecten in de stad. Als adviseur en projectmanager werkt hij onder meer aan het havengebied van Deventer en de Waalsprong in Nijmegen.

Interview gehouden op 29 november 2010, te Arnhem

Carolien Schippers

Carolien Schippers is projectdirecteur bij het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) en houdt zich bezig met transformatie en (her)ontwikkeling van Rijksgronden in verschillende projecten, onder meer in Almere en bij het Hembrugterrein bij Zaanstad waarbij ze de rol heeft van vertegenwoordiger van de betrokken Rijkspartijen.

Interview gehouden op 30 november 2010, te Den Haag

Rudy Stroink

Rudy Stroink is een beleggende ontwikkelaar en eigenaar van het bedrijf TCN. Hij is bekend van onder meer de documentaire van Tegenlicht 'De strijd van Stroink' en is een groot voorstander van organische ontwikkeling.

Interview gehouden op 19 januari 2011, te Utrecht

Interviews ruimtelijke wet- en regelgeving

Monique Arnolds

Monique Arnolds is werkzaam als senior beleidscoördinator bij het ministerie van Infrastructuur & Milieu. In die hoedanigheid houdt zij zich bezig met omgevingsrecht en de crisis- en herstelwet.

Interview gehouden op 7 maart 2011, te Den Haag

Dorien van Cooten

Dorien van Cooten is RO-jurist bij de provincie Utrecht. Ze houdt zich bezig met de ruimtelijke wet- en regelgeving op provinciaal niveau.

Interview gehouden op 18 maart 2011, te Utrecht

Wim van Gelder

Wim van Gelder is RO-jurist bij de gemeente Utrecht, op het moment voor een jaar gedetacheerd bij het ministerie van Infrastructuur & Milieu. Op dit moment houdt hij zich bezig met het opstellen van een vernieuwde versie van de wet op de ruimtelijke ordening.

Interview gehouden op 17 maart 2011, te Den Haag

Focusgroepen

Focusgroep 3 februari 2011

Focusgroep gehouden met de projectgroep A12 Centraal, bestaand uit Kirsten van den Berg (projectmanager), Martine de Vaan (RVOB), Karel de Roy (stadsregio Utrecht), Hans Degenaar (Rijkswaterstaat), Anja Poot (gemeente Nieuwegein), Sjoerdje van Muiswinkel (gemeente Houten).

Focusgroep 23 februari 2011

Focusgroep gehouden met de afdeling strategisch beleid van het Bestuur Regio Utrecht, bestaand uit Peter Smit, Wouter van Mierlo, Bastiaan Jansen, Johannan van Dijk, Karel de Roy en Rob van Hilten.

Participatief onderzoek

Kennisuitwisselingsdag organische stedelijke ontwikkeling

4 november 2010, te Deventer (DAVO, mr. H.F. de Boerlaan)

Een kennisuitwisselingsdag georganiseerd door de gemeenten Deventer, Apeldoorn en Utrecht met als doel om een introductie te geven op organische ontwikkeling, om met elkaar in discussie te gaan over wat organische ontwikkeling is en hoe het in de praktijk (in de specifieke gevallen van de Kanaalzone in Apeldoorn, de Merwedekanaalzone in Utrecht en het Havenkwartier in Deventer) gebruikt kan worden om tot gebiedsontwikkeling te komen.

RVOB-Café Gebiedsontwikkeling 2020

7 december 2010, te Den Haag (Spiegelzaal, Prinsessegracht 28)

Een expertbijeenkomst waarin zowel met inleidingen als discussie een beeld is gevormd over hoe gebiedsontwikkeling in de toekomst bedreven zal worden. Aanwezige experts waren Edo Arnoldussen (algemeen directeur RVOB), Henk Jagersma (directievoorzitter Syntrus Achmea Vastgoed), Rudy Stroink (TCN), Jacqueline Tellinga (particulier opdrachtgeverschap Almere) en Chris Kuijpers (Directeur-Generaal Ruimte)

Expertmeeting A12 Centraal

20 januari 2011, te Utrecht (Maliebaan 2)

Een expertbijeenkomst waar onder meer Ton Venhoeven (Rijksadviseur Infrastructuur) en Pieter Tordoir (hoogleraar economische geografie en planologie aan de Universiteit van Amsterdam) het concept van het verstedelijkingsperspectief van de A12 Centraal bediscussieerden. Hierbij werd voornamelijk ingegaan op de nut en noodzaak van het ontwikkelen van de A12 zone.

FIGUREN, TABELLEN EN BOXEN

Figuur A	Verdeling van de Nederlandse bevolging over stedelijke, peri-urbane en andere gebieden (Hornis en Ritsema van Eck, 2008)
Figuur B	Schematisch overzicht van de drie fasen van dit onderzoek
Figuur C	Locatie onderzoeksgebied met rechts een overzichtkaart van Nederland en links specifiek de A12 zone in beeld (bewerkte kaart vanuit Google Maps, 2011)
Figuur 1.1	Transitie (pijl) en de rol van dynamiek en stabiliteit (Beeftink, 2009 en Rauws, 2009)
Figuur 1.2	Non-lineaire ontwikkeling tijdens een transitie: verandering van vorm en inhoud (Rauws en De Roo, 2009)
Figuur 1.3	Lineaire ontwikkeling (Rauws en De Roo, 2009)
Figuur 2.1	Topografische kaart van de grens tussen Nederland en België, waarop het verschil in het restrictieve ruimtelijk beleid van Nederland en het meer vrije ruimtelijke beleid van Vlaanderen zichtbaar wordt (De Vries, 2009)
Figuur 2.2	Verschillende wijzen van sturingsvormen (De Roo en Voogd, 2004)
Figuur 2.3	De samenhang tussen het huidige wetenschappelijke planningsdebat en aspecten van organische ontwikkeling
Figuur 4.1	De A12 zone (bewerkte kaart vanuit Google Maps, 2011)
Figuur 5.1	De samenhang tussen het huidige wetenschappelijke planningsdebat en aspecten van organische ontwikkeling
Tabel 2.1	Aspecten van een organisch ontwikkelperspectief
Tabel 4.1	Mate en wijze van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief in de A12 zone
Tabel 5.1	Aspecten van een organisch ontwikkelperspectief
Box 1.1	Het belang van multifunctionaliteit in gebieden
Box 1.2	Differentiatie en dedifferentiatie
Box 2.1	Particulier opdrachtgeverschap in Almere
Box 2.2	Het benutten van bestaande kwaliteiten bij herontwikkeling van de Westergasfabriek
Box 4.1	Hoe grondeigenaren geld kunnen verdienen in de A12 zone

BIJLAGE 1 - Focusgroepen

Opzet focusgroepen

Focusgroepen

Focusgroepen bestaan in verschillende vormen. Ik heb gekozen voor twee sessies met voor beide sessies een andere focusgroep-samenstelling. Hier is voor gekozen vanwege de achtergrond van de deskundigen uit de eerste focusgroep. Deze deskundigen zijn allemaal voor korte of langere tijd betrokken bij het project van de A12 Centraal en hebben elkaar dus in verschillende samenwerkingsverbanden en samenwerkingstrajecten met elkaar te maken gehad. De deskundigen kennen elkaar dus, en ze kennen ook het project tot in detail. Deze groep heeft dus te maken met een vooraf bepaalde sociale structuur. Daarom is ook een tweede focusgroep-sessie ingesteld met deskundigen van het gebied (en dus niet van het project). Deze groep deskundigen heeft niet zoals de eerste focusgroep op intensieve wijze met elkaar samengewerkt en vooraf bepaalde sociale structuren zullen dus in deze focusgroep beperkt zijn. Doel van deze focusgroepen is om tot een breed beeld te komen van de mogelijkheden en onmogelijkheden om met behulp van een organische ontwikkelstrategie de A12 zone tot gebiedsontwikkeling te laten komen.

De combinatie van informatie die voortkomt uit deze focusgroepen wordt gebruikt als het empirisch gedeelte van het onderzoek naar organische ontwikkeling. Het doel is te analyseren in welke mate en op welke wijze gebiedsontwikkeling in de A12 zone met behulp van een organisch ontwikkelperspectief mogelijk is.

Deskundigen

Voor focusgroepen is een aantal deskundigen nodig. Deskundigheid is voor beide focusgroepen verdeeld in deskundigheid in het project van de A12 Centraal en deskundigheid voor het gebied van de A12 zone. Voor de eerste focusgroep zijn de volgende deskundigen uitgenodigd:

- Kirsten van den Berg (projectmanager A12 Centraal)
- Martine de Vaan (Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf)
- Hans Degenaar (Rijkswaterstaat Utrecht)
- Jacqueline Sellink (provincie Utrecht) (afmelding)
- Martijn van Veelen (provincie Utrecht)
- Mirelle Kolnaar (gemeente Utrecht) (afmelding)

- Anja Poot (gemeente Nieuwegein)
- Sjoerdje van Muiswinkel (gemeente Houten)

Kracht van deze focusgroep is de bekendheid met gebied en met het project. Daarnaast is in deze groep elke betrokken overheidspartij vertegenwoordigd wat de volledigheid van de uitkomst ten goede komt. Een nadeel van deze focusgroep is dat door onderlinge relaties sociale 'settingen' al vaststaan wat kan leiden tot beperkte openheid tussen de deskundigen.

Datum: 3 februari 2011

Bij de tweede focusgroep van dit onderzoek ligt de nadruk op kennis over het gebied zelf. Deskundigen die voor deze focusgroep worden uitgenodigd maken deel uit van het team strategisch RO beleid bij de stadsregio van Utrecht (Bestuur Regio Utrecht):

- Peter Smit
- Rob van Hilten
- Bastian Jansen
- Karel de Roy
- Johannan van Dijk
- Wouter van Mierlo
- Ralph Kohlmann (afmelding)
- Robert van Leusden (afmelding)

Kracht van deze focusgroep is hun deskundigheid over het gebied en de (relatieve) onbekendheid met elkaar waardoor de sociale structuur in de groep relatief open is. Dit kan echter ook een nadeel zijn. Een ander nadeel van deze focusgroep is dat ze niet alle 'ins en outs' weten over het project en niet bekend zijn met alle randvoorwaardelijkheden die gelden in het gebied. Beide focusgroepen zullen dan ook een waardevolle toevoeging aan elkaar zijn.

Datum: 23 februari

Stellingen

Stellingen voor beide focusgroepen zijn gelijk en behelzen de verschillende criteria van organische ontwikkeling zoals deze in hoofdstuk 2 van het onderzoek zijn geformuleerd. Doel van de focusgroepen is dus niet om de vraag te stellen of organische ontwikkeling in de A12 zone mogelijk is, maar eerder om ze te laten discussiëren en een mening te laten vormen over de afzonderlijke onderdelen van

organische ontwikkeling en in welke mate en op welke wijze deze afzonderlijke criteria mogelijk zijn in de A12 zone, waarna op basis hiervan een conclusie getrokken kan worden over de mate en wijze van mogelijkheden voor een organisch ontwikkelperspectief van de A12 zone bij Utrecht.

Vraaggerichtheid

1. Er is veel vraag naar kantoor- en woningbouw in het gebied van de A12 Centraal
2. Gebiedsontwikkeling met direct betrokkenen in het gebied leidt tot een betere aansluiting op de huidige maatschappelijke vraag en is dus beter

Flexibiliteit

3. Het gebied van de A12 Centraal leent zich goed voor geleidelijke ontwikkeling
4. De A12 Centraal kan zich ook op een wijze ontwikkelen die niet strookt met de 'stip'

Funciemenging

5. Funciemenging is goed te faciliteren
6. Funciemenging is iets wat vanzelf ontstaat en wordt gewaardeerd

Sturing op hoofdlijnen

7. Als beleidskaders worden vastgesteld, kan het gebied zich binnen deze contouren zelf ontwikkelen zonder actieve inmenging van een overheid

Identiteit

8. De A12 Centraal heeft een duidelijke gebiedsidentiteit die gebruikt kan worden om richting te geven aan ontwikkeling

Betrokkenheid

9. Belanghebbenden (omwonenden en bedrijven) willen iets met de A12 zone

Grondposities

10. Grondeigenaren in het gebied gaan ons helpen om de 'stip' dichterbij te brengen

Aanpak

De focusgroep zal starten met een korte introductie waarin uiteengezet zal worden van de deelnemers verwacht wordt, wat er met de informatie gedaan wordt en hoe de bijeenkomst qua tijd en inhoud is ingedeeld. Daarna geef ik een stelling, waar iedereen binnen 1 of 2 minuten op moet reageren. Op basis van de afzonderlijke reacties volgt dan discussie.

