

Organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader

Een verkennend onderzoek naar de verhouding tussen organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader





**rijksuniversiteit
groningen**

**faculteit ruimtelijke
wetenschappen**

Organische gebiedsontwikkeling en het planologisch- juridisch kader

*Een verkennend onderzoek naar de verhouding tussen organische
gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader*

Auteur

M. Beukers
s1874179
C.H. Petersstraat 3
9714 CG Groningen
mark-beukers@hotmail.com

Opleiding

Master Environmental and Infrastructure Planning
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Landleven 1
9747 AD Groningen

Begeleider

dr. F.M.G. van Kann
f.m.g.van.kann@rug.nl

november 2015
Groningen

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek in het kader van de master *Environmental and Infrastructure Planning*. Voor velen zou het afstuderen tegelijkertijd het einde betekenen van de studententijd. Dit is bij mij echter nog niet het geval, want ik ben nu begonnen met een tweede master: *Recht en Bestuur*. Bij het kiezen van het scriptieonderwerp heb ik rekening gehouden met het feit dat ik twee masters zou doen. Ik wilde een onderwerp dat zowel raakvlakken heeft met de planologie als met het bestuursrecht. Al gauw kwam ik op organische gebiedsontwikkeling als actueel onderwerp binnen de planologie, wat ik vervolgens heb gekoppeld aan het planologisch-juridisch kader. Dit heeft genoeg interessante stof geboden voor deze master thesis en vormt ook een mooie basis voor verder onderzoek bij mijn tweede master.

Ik wil graag mijn begeleider en eerste lezer dr. Ferry van Kann bedanken voor zijn uitgebreide feedback en snelle reacties. Ook wil ik alvast Tim Busscher, de tweede lezer, bedanken. Verder heb ik voor de dataverzameling een aantal personen mogen interviewen bij de gemeenten Deventer, Den Haag en Amsterdam. Ik wil daarom mevrouw Sandra Greuder en Hester Ombre en de heren Rick Keim en Bart Kerner bedanken voor de tijd die ze voor me hebben vrijgemaakt. Naast een nuttige aanvulling voor mijn case studies, ook een erg leuke ervaring.

Mark Beukers
Groningen, november 2015

Samenvatting

De ruimtelijke planning is een dynamische wereld die continu onderhevig is aan nieuwe ontwikkelingen, beïnvloedt door factoren binnen en buiten dit vakgebied. Organische gebiedsontwikkeling is één van de meest recente ontwikkelingen binnen de ruimtelijke planning en vertegenwoordigt een nieuwe benadering voor het ontwikkelen van een gebied. Deze benadering staat voor een faciliterende overheid (in plaats van een sturende), die initiatieven voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen overlaat aan de markt. Sinds het begin van de economische crisis in 2008 is organische gebiedsontwikkeling steeds meer in opkomst geraakt. Tegelijkertijd heeft het planologisch-juridisch kader (stelsel van wet- en regelgeving ten aanzien van de fysieke leefomgeving) zich ook voortdurend ontwikkeld. De meest recente ontwikkeling is de nieuwe Omgevingswet, die met ingang van 2018 moet zorgen voor een stelselmatige hervorming van het planologisch-juridisch kader.

In dit onderzoek is het doel geweest om een verkenning te maken van de verhouding tussen organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader. Enerzijds is gekeken naar de relatie tussen de opkomst van organische gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van het planologisch-juridisch kader (de nieuwe Omgevingswet), als twee actuele trends. Anderzijds is onderzocht wat de verhouding is tussen organische gebiedsontwikkeling zelf en het (bestaand) planologisch-juridisch kader.

Geconstateerd is dat vraaggerichtheid, geleidelijkheid en kleinschaligheid, een faciliterende overheid en onzekerheid de belangrijkste kenmerken zijn van organische gebiedsontwikkeling. Om de opkomst van organische gebiedsontwikkeling verder in zijn context te helpen plaatsten zijn een aantal ontwikkelingen beschreven die hierop van invloed zijn geweest: een toenemende decentralisatie en marktwerking bij ruimtelijk beleid, een verschuiving van technisch-rationele planning naar communicatief-rationele planning, maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de netwerksamenleving en de economische crisis) en de opkomst van uitnodigingsplanologie. Deze ontwikkelingen zijn ook deels terug te zien in de ontwikkeling van het planologisch-juridisch kader. Met name met de introductie van de Omgevingswet, wordt een ontwikkelingsgericht stelsel beoogd dat met soepelere wet- en regelgeving probeert aan te haken op nieuwe ontwikkelingen zoals organische gebiedsontwikkeling.

Voor organische gebiedsontwikkeling zijn de mogelijkheden en knelpunten die het huidige planologisch-juridisch kader bieden in kaart gebracht. Flexibiliteit in wet- en regelgeving is nodig om met de vele onzekerheden om te gaan die bij organische gebiedsontwikkeling een rol spelen. Ten aanzien van bestaande instrumenten als de structuurvisie en het bestemmingsplan is het mogelijk om flexibiliteit in te bouwen. Tegelijkertijd zijn er een aantal knelpunten die het in bepaalde gevallen moeilijker kunnen maken om een organische gebiedsontwikkeling juridisch vast te leggen.

Met behulp van drie case studies (Havenkwartier, Deventer; Binckhorst, Den Haag, Cruquiusgebied, Amsterdam) is verduidelijkt op welke wijze in de praktijk bij een organische gebiedsontwikkeling met het planologisch-juridisch kader wordt omgegaan. Hierbij kwam naar voren dat dit op zeer verschillende wijzen gebeurt: variërend van een flexibel bestemmingsplan en een conserverend bestemmingsplan tot een pilotproject van het omgevingsplan. Ook is bevestigd dat er ten aanzien van het huidige planologisch-

juridisch kader een aantal knelpunten zijn voor organische gebiedsontwikkeling. Deze zullen voor een groot deel worden weggenomen door de Omgevingswet. Desondanks kan toch geconcludeerd worden dat het onder het huidige planologisch-juridische kader goed mogelijk is om een gebied organisch te ontwikkelen.

Trefwoorden: organische gebiedsontwikkeling, uitnodigingsplanologie, planologisch-juridisch kader, Wro, Omgevingswet, flexibiliteit, onzekerheden

Inhoudsopgave

Voorwoord	iii
Samenvatting	iv
Lijst van figuren	viii
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en probleemstelling	1
1.2 Doelstelling	3
1.3 Vraagstelling	3
1.4 Opzet van het onderzoek	4
2 Organische gebiedsontwikkeling	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Object: ontwikkelingen in het nationaal ruimtelijk beleid	8
2.3 Proces: technisch-rationele en communicatief-rationele planning	11
2.4 Context: maatschappelijke veranderingen	14
2.5 Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie	16
2.6 Organische gebiedsontwikkeling	21
2.7 Conclusie	26
3 Ontwikkeling van het planologisch-juridisch kader	27
3.1 Inleiding	27
3.2 WRO	28
3.3 Wro	29
3.4 Omgevingswet	30
3.5 Synthese	36
3.6 Conclusie	41
4 Flexibiliteit en het planologisch-juridisch kader	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Mogelijkheden in het planologisch-juridisch kader	44
4.2.1 Structuurvisie	44
4.2.2 Bestemmingsplan	45
4.2.3 Grondexploitatie	53
4.2.4 Crisis- en herstelwet	54
4.2.5 Interimwet Stad- en milieubenadering	57
4.3 Knelpunten in het planologisch-juridisch kader	58
4.4 Conclusie	61
5 Methodologie	63
5.1 Inleiding	63
5.2 Onderzoeksmethode	63
5.3 Selectie van cases	66
5.4 Korte beschrijving van de cases	67
5.5 Aanpak analyse cases	69
6 Cases	71
6.1 Inleiding	71
6.2 Havenkwartier, Deventer	71
6.3 Binckhorst, Den Haag	76
6.4 Cruquius, Amsterdam	81

6.5 Analyse en vergelijking cases	87
6.5.1 Vergelijking cases	87
6.5.2 Gebiedsspecifieke factoren	90
6.5.3 Omgevingswet en organische gebiedsontwikkeling	91
7 Conclusie en aanbevelingen	92
7.1 Inleiding	92
7.2 Synthese	92
7.3 Conclusie	97
7.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek	98
7.5 Relevantie onderzoek voor de planologie	99
7.6 Reflectie	99
Referenties	102
Bijlage I: lijst met geïnterviewde personen	108
Bijlage II: interviewvragen	109

Lijst van figuren

Figuur/tabel	Pagina	
1.1	Schematisch overzicht van de structuur van het onderzoek	5
2.1	Relatie tussen object, proces en context	7
2.2	Decentralisatie en marktwerking als twee trends in nationaal ruimtelijk beleid	11
2.3	Het spectrum van planologisch handelen	14
2.4	Overzicht van de ontwikkelingen beschreven in par. 2.2 t/m 2.4	17
2.5	Kenmerken van toelatings-, ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie	20
2.6	Toelatings-, ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie ten aanzien van onzekerheden en de rol van de overheid	21
2.7	Overzicht kenmerken van organische gebiedsontwikkeling	24
2.8	Overzicht kenmerken van integrale en organische gebiedsontwikkeling	25
3.1	Overzicht verschillen tussen bestemmingsplan en omgevingsplan	33
3.2	Gelijkenis in doelen die ten grondslag liggen aan de Wro en Omgevingswet	37
3.3	Complexiteit van wet- en regelgeving	38
3.4	Visualisatie toename in wet- en regelgeving na een herziening van het planologisch-juridisch kader (WRO, Wro, Omgevingswet)	39
3.5	Overzicht belangrijkste planfiguren op verschillende overheidsniveaus in de WRO, Wro en de Omgevingswet	41
3.6	WRO, Wro en de Omgevingswet in relatie tot ontwikkelingsgerichtheid en meer samenhang en integratie	42
4.1	Opzet van par. 4.2	44
4.2	De mate van globaliteit van een bestemming	46
4.3	Globaal en gedetailleerd bestemmingsplan als uitersten van elkaar op een spectrum	46
4.4	Voorbeeld van een globaal bestemmingsplan	47
4.5	Voorbeeld van een gedetailleerd bestemmingsplan	47
4.6	Overzicht van voor- en nadelen bij een globaal bestemmingsplan	49
4.7	Overzicht van de verschillende vormen van flexibiliteit in het Bestemmingsplan	52
4.8	Overzicht Crisis- en herstelwet	57
4.9	Mogelijkheden en knelpunten in het huidige planologisch-juridisch kader voor organische gebiedsontwikkeling	61
4.10	Conceptueel model	62
5.1	Ligging van het Havenkwartier in Deventer	67
5.2	Ligging van de Binckhorst in Den Haag	68
5.3	Ligging van het Cruquiusgebied in Amsterdam	69

6.1	Verbeelding bestemmingsplan Havenkwartier	73
6.2	Tijdelijk ruimtelijke plannen met betrekking tot de ontwikkeling van het Havenkwartier	76
6.3	Tijdelijk ruimtelijke plannen met betrekking tot de ontwikkeling van de Binckhorst	80
6.4	Verbeelding bestemmingsplan Cruquius	83
6.5	Verbeelding bestemmingsplan Cruquius deelgebied 1	84
6.6	Tijdelijk ruimtelijke plannen met betrekking tot de ontwikkeling van het Cruquiusgebied	86
6.7	Verschillen tussen de drie cases met betrekking tot de meer of minder actieve houding van de gemeente ten opzichte van ontwikkelingen en de mate van sturing hierbij	89
6.8	Vergelijking tussen de cases op basis van onderscheidende kenmerken	90
7.1	Object, proces en context ten aanzien van organische gebiedsontwikkeling	93

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemstelling

De laatste vijftig jaar heeft de ruimtelijke ordening in Nederland sterke veranderingen doorgemaakt. Na de Tweede Wereldoorlog werd de ruimtelijke ordening beschouwd als een rechttoe rechtaan proces, waarbij de nationale overheid met een top-down strategie kon bepalen hoe Nederland zich zou moeten gaan ontwikkelen. Zo kon op een snelle manier tegemoet worden gekomen aan de grote vraag naar nieuwe woningen gedurende de wederopbouw. Deze top-down benadering heeft stand gehouden tot in de jaren tachtig. Sindsdien is in de ruimtelijke ordening de top-down benadering langzamerhand verschoven naar een bottom-up benadering. De samenleving is complexer en dynamischer geworden, waarin onzekerheden de boventoon voeren.

De nationale overheid heeft zich in steeds grotere mate teruggetrokken van het stellen van nationaal ruimtelijk beleid. Hierbij zijn meer en meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden overgeheveld naar lagere overheden en zijn marktpartijen een steeds belangrijkere rol gaan spelen bij ruimtelijke ontwikkelingen. De overheid is in toenemende mate een 'gelijke speler' geworden ten opzichte van andere betrokken partijen bij ruimtelijke processen. De ruimtelijke ordening van nu ziet er dus duidelijk anders uit dan de ruimtelijke ordening van in de jaren zestig.

In deze woelige tijd voor de ruimtelijke ordening ontstaan de laatste jaren nieuwe visies over de manier waarop ruimtelijke ontwikkelingen moeten worden aangepakt. In de jaren zestig overheerste de toelatingsplanologie (ook wel bekend als de blauwdrukplanning), waar het accent ligt op de bescherming van bestaande functies (behoudsgericht) en het waarborgen van rechtszekerheid. Rondom de eeuwwisseling deed de ontwikkelingsplanologie zijn intrede. Hier gaat het om integrale gebiedsontwikkelingen waar alle betrokken partijen (dus ook de overheid) in een gezamenlijk proces proberen te komen tot een succesvol resultaat. De nadruk op ontwikkeling komt meer op de voorgrond ten koste van het behoudsgerichte. Sinds de opkomst van de economische crisis wordt er gesproken over een opvolger van de ontwikkelingsplanologie: de uitnodigingsplanologie. Er wordt hierbij uitgegaan van een overheid die een aanmerkelijk andere rol krijgt, namelijk een faciliterende rol bij ruimtelijke ontwikkelingen, waar het initiatief hiervan juist bij andere (markt)partijen ligt.

Gerelateerd aan de opkomst van de uitnodigingsplanologie is de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling zijn twee begrippen die sterk met elkaar verweven zijn. Organische gebiedsontwikkeling wordt door het Planbureau voor de Leefomgeving (2012) omschreven als *'een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-eindeproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid'*.

Sinds de komst van de economische crisis in 2008 is er steeds meer aandacht voor organische gebiedsontwikkeling, zowel binnen de vakwereld (Platform31, PBL, etc.) als in

de praktijk (waar steeds meer gemeenten te vinden zijn die overgaan tot het organisch ontwikkelen van een gebied). Aangezien het door de crisis minder rendabel is geworden om gebieden grootschalig te ontwikkelen (de traditionele manier), wordt gezocht naar een alternatieve manier voor het ontwikkelen van een gebied en dan op een financieel draagbare wijze. Organische gebiedsontwikkeling wordt in deze zin vaak gepresenteerd als alternatief voor de meer traditionele en integrale gebiedsontwikkelingen.

Bij organische gebiedsontwikkeling staat het initiatief centraal. Deze initiatieven kunnen van allerlei verschillende partijen komen en kunnen ook erg verschillend van elkaar zijn. Het gaat er om dat nieuwe functies bottom-up worden ontwikkeld, zonder dat deze van bovenaf worden opgelegd. De bedoeling is dat de realisatie van een initiatief nieuwe initiatieven zal uitlokken, doordat deze een aanzuigende werking hebben op nieuwe ontwikkelingen. Op deze manier kan een gebied langzamerhand groeien en kan het zich op een 'organische' manier ontwikkelen. Het gaat dus om een gebiedsontwikkeling die geleidelijk tot stand komt, als gevolg van initiatieven van verschillende partijen en in mindere mate als gevolg van de planning van een gemeente. Bij een organische gebiedsontwikkeling stelt de gemeente zich faciliterend op en wordt geprobeerd om initiatieven te stimuleren en uit te lokken. Deze rol van de overheid bij organische gebiedsontwikkeling vertoont een belangrijke link met uitnodigingsplanologie.

Naast het feit dat er binnen de ruimtelijke ordening dus veel ontwikkelingen gaande zijn, met de opkomst van organische gebiedsontwikkeling (en uitnodigingsplanologie), heeft het wettelijk stelsel met betrekking tot de fysieke leefomgeving ook niet stil gestaan. Sinds het aantreden van het kabinet Rutte-I (in 2010) is het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) bezig met een nieuwe wet, de Omgevingswet, die een herziening van het planologisch-juridisch kader beoogt. Op 1 juli 2015 is de wet aangenomen door de Tweede Kamer, waarna de wet moet worden behandeld door de Eerste Kamer.

De bedoeling is dat de Omgevingswet (die in 2018 in werking moet treden) zorgt voor een vereenvoudiging van het bestaande stelsel van wet- en regelgeving omtrent de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving. Tientallen wetten en honderden regelingen moeten worden gebundeld, waardoor één integraal wettelijk kader wordt geboden. De wet probeert door een vermindering in regelgeving en door meer flexibiliteit te bieden, ruimtelijke ontwikkelingen minder in de weg te staan. Een voorproefje van de Omgevingswet is de Crisis- en herstelwet (ingevoerd in 2010), die sommige procedures versnelt en daarbij ook meer flexibiliteit kan bieden.

Het huidig planologisch-juridisch kader is vooral ingesteld op de traditionele wijze van het ontwikkelen van een gebied. Hierbij horen grootschalige plannen met een duidelijk eindbeeld. Dit type van ruimtelijke ontwikkelingen kan gedetailleerd worden vastgelegd in het bestemmingsplan. Bij organische gebiedsontwikkeling is het minder goed mogelijk om bestemmingen gedetailleerd vast te leggen, omdat op voorhand nog niet duidelijk is hoe de ontwikkelingen er precies uit zullen zien. Met flexibiliteit in wet- en regelgeving kan bij organische gebiedsontwikkeling beter worden ingespeeld op onzekerheden aangaande ruimtelijke ontwikkelingen. Het ziet er naar uit dat het Rijk met de Omgevingswet wil aansluiten op de recente ontwikkelingen binnen de ruimtelijke ordening.

Zowel de opkomst van organische gebiedsontwikkeling als de nieuwe Omgevingswet zijn twee actuele ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening. De vraag is hoe deze twee ontwikkelingen zich met elkaar verhouden. Beide ontwikkelingen vertonen gelijkenissen met elkaar. Bij organische gebiedsontwikkeling is er behoefte aan flexibiliteit, zodat beter

kan worden geanticipeerd op onverwachte ontwikkelingen en onzekerheden (bijvoorbeeld over welke en hoeveel initiatieven er zullen ontstaan). Flexibiliteit is ook één van de belangrijke zaken die met de nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening (Omgevingswet en Crisis- en herstelwet) wordt beoogt. Zijn de ontwikkelingen los van elkaar te zien of is er een verband tussen de opkomst van organische gebiedsontwikkeling en de nieuwe Omgevingswet?

Behalve dat de verhouding tussen de twee ‘trends’ (opkomst organische gebiedsontwikkeling en de toekomstige Omgevingswet) interessant en actueel is, is de relatie tussen organische gebiedsontwikkeling zelf en het (bestaande) planologisch-juridisch kader ook relevant. Het stelsel van wet- en regelgeving vormt bij de realisatie van een organische gebiedsontwikkeling een belangrijke randvoorwaarde. Vormen wet- en regelgeving een grote barrière voor organische gebiedsontwikkeling of valt dit mee? Het gaat hierbij met name om de manier waarop het planologisch-juridisch kader zorgt voor mogelijkheden en knelpunten voor organische gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek zal dus naast de verhouding tussen de opkomst van organische gebiedsontwikkeling en de nieuwe Omgevingswet, ook de relatie tussen organische gebiedsontwikkeling zelf en het planologisch-juridisch kader centraal staan.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit verkennende onderzoek is tweeledig. Ten eerste is het doel om na te gaan hoe de opkomst van organische gebiedsontwikkeling zich verhoudt tot de ontwikkelingen met betrekking tot het planologisch-juridisch kader, met o.a. de nieuwe Omgevingswet die in aantocht is. Hierbij is het van belang om eerst in te gaan op ontwikkelingen binnen de ruimtelijke planning die de opkomst van organische gebiedsontwikkeling kunnen duiden. Op deze manier kan het fenomeen organische gebiedsontwikkeling in zijn context worden geplaatst. Het spreekt voor zich dat het begrip organische gebiedsontwikkeling ook nader moet worden uitgewerkt. Naast de ontwikkelingen rondom organische gebiedsontwikkeling, moeten logischerwijs ook de ontwikkelingen rondom het planologisch-juridisch kader worden uitgediept. Op deze manier kan de opkomst van organische gebiedsontwikkeling in verband worden gebracht met de ontwikkelingen in wet- en regelgeving.

Ten tweede is het doel van dit onderzoek om te kijken wat de relatie is tussen organische gebiedsontwikkeling zelf en het planologisch-juridisch kader. In hoeverre is wet- en regelgeving van invloed op het ‘beoefenen’ van organische gebiedsontwikkeling? Het gaat er vooral om hoe flexibiliteit is ingebouwd in het stelsel van wet- en regelgeving, en hoe hieruit voortvloeiend mogelijkheden en knelpunten worden geboden voor organische gebiedsontwikkeling. Het is vervolgens in dit licht ook relevant wat de betekenis van de nieuwe Omgevingswet zal zijn voor organische gebiedsontwikkeling.

1.3 Vraagstelling

Om de in par. 1.2 beschreven onderzoeksdoelstellingen te verwezenlijken zullen de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

Hoofdvraag:

- Wat is de relatie tussen de opkomst van organische gebiedsontwikkeling en de ontwikkelingen op het gebied van het planologisch-juridisch kader en hoe verhoudt organische gebiedsontwikkeling zelf zich tot het planologisch juridisch kader?

Deelvragen:

- Wat houdt organische gebiedsontwikkeling in en welke ontwikkelingen in de ruimtelijke planning zijn er aan voorafgegaan die de opkomst ervan kunnen duiden?
- Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan binnen het ruimtelijk ordeningsrecht sinds de invoering van de WRO (1965)?
- Welke mogelijkheden en welke knelpunten bestaan er in het huidig planologisch-juridisch kader voor organische gebiedsontwikkeling en wat verandert er in dit licht met de toekomstige Omgevingswet?
- Op welke wijze gaan gemeenten bij een concreet project van organische gebiedsontwikkeling om met het planologisch-juridisch kader?

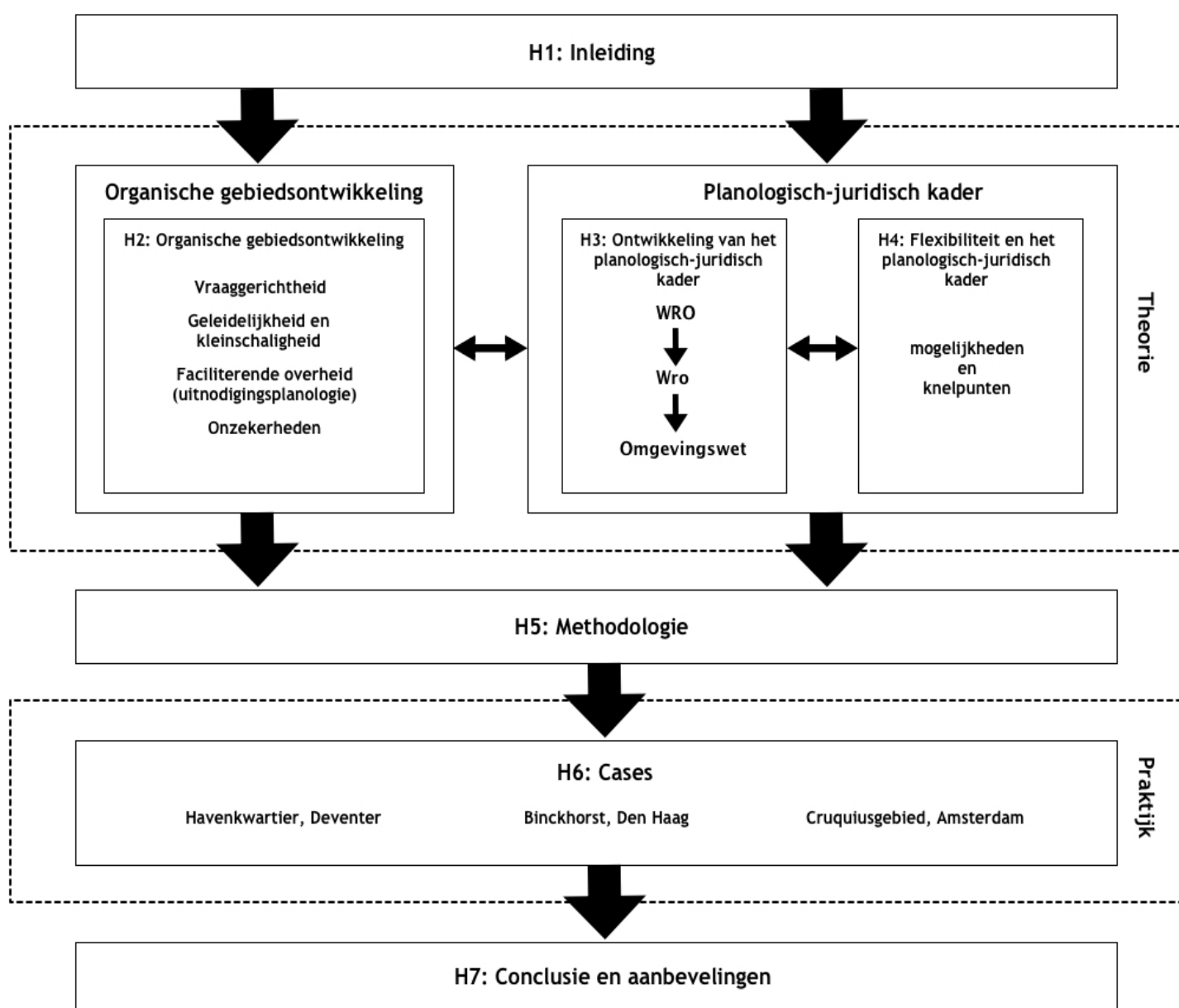
1.4 Opzet van het onderzoek

Door middel van literatuuronderzoek zal de eerste deelvraag worden beantwoord in hoofdstuk 2. Hierbij zal eerst aan de hand van de ‘planningsdriehoek’ van Spit & Zoete (2009) op drie punten (object, proces en context) belangrijke ontwikkelingen in de ruimtelijke planning worden besproken: de ontwikkeling in nationaal ruimtelijk beleid, een verschuiving van technisch-rationele naar communicatief-rationele planning en maatschappelijke ontwikkelingen. Ook komt de ontwikkeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en uiteindelijk uitnodigingsplanologie aan bod, omdat hierbij de ontwikkelingen in de ruimtelijke planning goed zichtbaar worden. Na de behandeling van deze ontwikkelingen zal het begrip organische gebiedsontwikkeling zelf worden uitgewerkt.

De tweede en derde deelvraag kunnen worden beantwoord aan de hand van literatuuronderzoek en documentenanalyse (parlementaire stukken, rapporten van het Ministerie van I&M, etc.). De tweede deelvraag komt ter sprake in hoofdstuk 3. Voor de beantwoording hiervan zal de ontwikkeling in wet- en regelgeving worden behandeld, waarbij de WRO, de huidige Wro en de toekomstige Omgevingswet aan bod komen. In hoofdstuk 4 komt de derde deelvraag aan bod en zal met name het huidige planologisch-juridisch kader worden uitgediept, met een focus op de structuurvisie, het bestemmingsplan en de grondexploitatie die in de Wro zijn geregeld. Behalve deze planfiguren uit de Wro, zullen ook de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad- en milieubenadering worden behandeld. De verdieping van het planologisch-juridisch kader wordt toegespitst op de manier waarop flexibiliteit wordt geboden, en als verlengde hiervan worden dan ook de mogelijkheden en knelpunten voor organische gebiedsontwikkeling duidelijk.

In hoofdstuk 5 wordt een verantwoording gegeven van de manier waarop het empirisch onderzoek wordt aangepakt. Met drie case studies van gebieden die organisch ontwikkeld worden, zal de link worden gelegd tussen concrete projecten uit de praktijk en het theoretisch kader in hoofdstuk 2, 3 en 4. Middels documentenanalyse en semigestructureerde interviews zal data worden verzameld en kunnen de cases worden onderzocht en geanalyseerd.

In hoofdstuk 6 komen de drie cases uitgebreid aan bod en wordt de vierde deelvraag beantwoord. Hierbij worden de cases geanalyseerd en zullen ze met elkaar worden vergeleken. Tot slot komen in hoofdstuk 7 de conclusies van dit onderzoek aan de orde, waarbij uiteindelijk de hoofdvraag zal worden beantwoord. Tevens worden in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen gegeven voor verder onderzoek. In figuur 1.1 is een schematische weergave te zien van de structuur van dit onderzoek.



Figuur 1.1 Schematisch overzicht van de structuur van het onderzoek

2 Organische gebiedsontwikkeling

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de volgende deelvraag worden beantwoord:

- *Wat houdt organische gebiedsontwikkeling in en welke ontwikkelingen in de ruimtelijke planning zijn er aan voorafgegaan die de opkomst ervan kunnen duiden?*

Organische gebiedsontwikkeling is een relatief nieuw begrip, dat sinds een aantal jaren een grotere bekendheid heeft gekregen. Met name na de opkomst van de economische crisis, die begon in 2008, kwam er meer aandacht voor deze ‘nieuwe’ vorm van gebiedsontwikkeling. Onder andere kennis- en netwerkorganisatie Platform31 en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) maken regelmatig publicaties over organische gebiedsontwikkeling. Ondanks deze aandacht, heeft het onderwerp zich nog weinig ontwikkeld binnen de planologische wetenschap.

Het begrip organische gebiedsontwikkeling zal hierbij nader worden uitgewerkt. Het is nodig om het begrip af te bakenen, omdat het een ruim begrip is dat meerdere aspecten kan omvatten. Er wordt vervolgens ingegaan op wat het begrip precies inhoudt (uitgaande van de nader afgebakende betekenis), waarbij de belangrijkste kenmerken van organische gebiedsontwikkeling worden besproken. Daarnaast wordt gekeken hoe organische gebiedsontwikkeling zich verhoudt tot de traditionele integrale gebiedsontwikkeling, waar in tegenstelling tot organische gebiedsontwikkeling sprake is van grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen. Tevens wordt besproken waarom organische gebiedsontwikkeling populairder wordt en wat de veranderende rol van de overheid hierbij is.

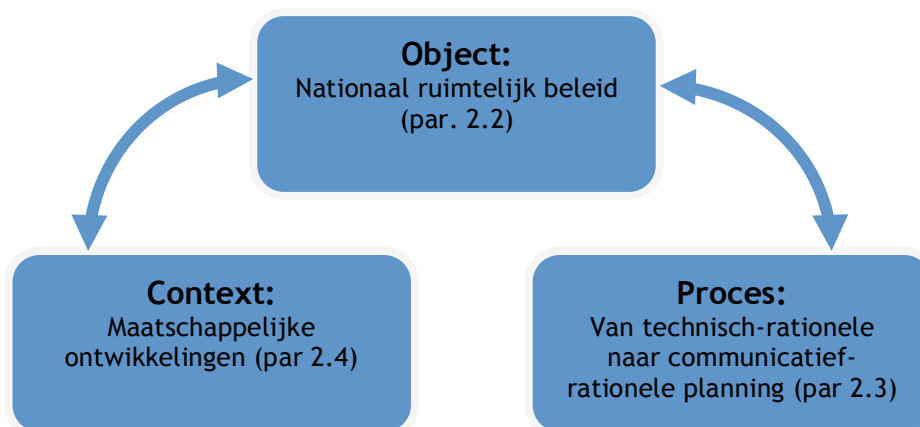
Voordat op organische gebiedsontwikkeling zelf kan worden ingegaan, moet het in zijn context worden geplaatst, omdat organische gebiedsontwikkeling niet een op zichzelf staand fenomeen is. Dit wordt gedaan door belangrijke ontwikkelingen binnen de ruimtelijke planning te behandelen die de opkomst van organische gebiedsontwikkeling kunnen verduidelijken. In dit hoofdstuk zullen deze ontwikkelingen aan de hand van de ‘planningsdriehoek’ van Spit & Zoete (2009) worden besproken, omdat met dit analytische hulpmiddel de te beschrijven ontwikkelingen duidelijk kunnen worden gekarakteriseerd.

De planningsdriehoek is een theoretisch raamwerk, bestaande uit drie componenten die tezamen het gehele terrein van de ruimtelijke planning beslaan: object, proces en context. Het object betreft de inhoud van het planologische vraagstuk (de wat-vraag), het proces gaat over het planningsproces met de nadruk op actoren, organisatie, belangen, middelen, etc. (de hoe-vraag) en de context bevat de randvoorwaarden waarbinnen de object- en procesdoeleinden kunnen worden verwezenlijkt. De drie componenten zijn duidelijk van elkaar te onderscheiden, maar beïnvloeden elkaar ook en zijn wederzijds aan elkaar gerelateerd. Een duidelijk beschreven object, zonder de context in ogenschouw te nemen, staat los van de werkelijkheid. Evenals dat geen aandacht voor procesmatige aspecten zorgt voor een gebrek in inzicht in hoe betrokken actoren komen tot een ruimtelijke ontwikkeling. Objectgerelateerde, procesmatige en contextuele aspecten zijn

dus alle van invloed op de totstandkoming van ruimtelijke ontwikkelingen (Spit & Zoete, 2003).

Met betrekking tot elk van de drie componenten zal een belangrijke ontwikkeling worden behandeld. Bij het object (par. 2.2) zal een kort overzicht van de ontwikkeling in het nationaal ruimtelijk beleid (20^e eeuw en begin 21^e eeuw) worden gegeven. Hierbij komen de belangrijkste planningsconcepten aan bod en zullen een tweetal trends zichtbaar worden ten aanzien van de rol van de overheid en de markt bij ruimtelijke ontwikkelingen: decentralisatie en marktwerking. Deze twee trends vormen achterliggende oorzaken voor de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. Vanuit planning-theoretisch oogpunt kan daarnaast worden gesproken van een verschuiving in het denken over planningsprocessen, namelijk van technisch-rationele planning naar communicatief-rationele planning. Hierop wordt nader ingegaan bij de component proces (par. 2.3). Duidelijk zal worden dat organische gebiedsontwikkeling veel gemeen heeft met communicatief-rationele planning. Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen die samenhangen met de ontwikkelingen in de ruimtelijke planning komen aan de orde bij de component context (par. 2.4). Deze maatschappelijke ontwikkelingen (opkomst netwerksamenleving, globalisering, economische crisis) hebben de randvoorwaarden veranderd bij de ruimtelijke planning doordat ze een impact hebben op het object en het proces. Daarnaast hebben ze ook directe invloed gehad op de opkomst van organische gebiedsontwikkeling (met name de economische crisis).

De ontwikkelingen met betrekking tot de drie componenten zijn aan elkaar gerelateerd en helpen de achtergrond van organische gebiedsontwikkeling beter te duiden. Dit is gevisualiseerd in figuur 2.1 Na de drie ontwikkelingen die aan bod komen in par. 2.2 t/m 2.4, worden de drie begrippen toelatings-, ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie behandeld in par. 2.5. De verschillende ontwikkelingen/verschuivingen met betrekking tot object, proces en context komen duidelijk naar voren in deze begrippen. Tevens is de uitnodigingsplanologie een relevant begrip om organische gebiedsontwikkeling beter te kunnen begrijpen. Uiteindelijk wordt organische gebiedsontwikkeling zelf nader uitgewerkt (par. 2.6).



Figuur 2.1 Relatie tussen object, proces en context

2.2 Object: ontwikkelingen in het nationaal ruimtelijk beleid

In deze paragraaf zullen ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening worden besproken, die zich door de jaren heen (20^e eeuw en begin 21^e eeuw) hebben voorgedaan in Nederland. Hierbij wordt de focus gelegd op het nationaal ruimtelijk beleid, omdat hierin de te bespreken ontwikkelingen het duidelijkst naar voren komen: een toenemende decentralisatie en meer marktwerking.

De ruimtelijke ordening tot de jaren zeventig: een centralistische aanpak

Het startschot voor de moderne ruimtelijke ordening in Nederland werd gevormd door de slechte levensomstandigheden, met name in de grote steden, aan het eind van de 19^e eeuw en het begin van de 20^e eeuw. Destijds begon het inzicht te groeien dat maatregelen van overheidswege nodig waren om de maatschappelijke misstanden te verbeteren. Als antwoord werd de Woningwet in 1901 ingevoerd, met als doel de volkshuisvesting te verbeteren door de woonkwaliteit te verhogen. De Woningwet had echter ook een ruimtelijk aspect, bijvoorbeeld door de invoering van de gemeentelijke uitbreidingsplannen (Struiksmā, 2008).

Na de Tweede Wereldoorlog stond Nederland voor een enorme opgave. Door de bombardementen in de oorlog waren veel huizen beschadigd of vernield. Dit deed, samen met een sterke geboortegolf ('de babyboom') vlak na de Tweede Wereldoorlog, de vraag naar woningen enorm stijgen. De ruimtelijke ordening stond tijdens de wederopbouw dus vooral in het teken van het faciliteren van deze woningbouwbehoefte (Van der Cammen & De Klerk, 2008). Met overheidssturing van bovenaf (top-down), wilde de overheid voldoen aan de grote woningbouwbehoefte. De overheid zag dus een leidende rol voor zichzelf. De overheidsbemoediging met de ruimtelijke ordening paste destijds goed in de gecentraliseerde Nederlandse overheidsstructuur. Rond deze periode werd de moderne *verzorgingsstaat* aanzienlijk uitgebreid en in dit licht is een centralistische aanpak ook wel te verklaren (Spit & Zoete, 2009).

In 1965 trad de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) in werking (welke sindsdien meerdere malen is gewijzigd). Hierin werd het systeem van de ruimtelijke ordening neergelegd in drie lagen van overheidssturing. De nationale overheid stelde nationaal ruimtelijk ordeningsbeleid vast middels de nota's, de provincies kwamen met streekplannen en gemeenten maakten bestemmingsplannen (juridisch bindend voor zowel de overheid als de burger). Met behulp van dit hiërarchische systeem, waarbij plannen van lagere overheden moesten voldoen aan plannen van een hogere overheid, kon het Rijk een grote stempel drukken op de ruimtelijke ordening in Nederland (Struiksmā, 2008). Het Rijk had echter ook veel invloed, omdat de nationale overheid een groot (financieel) actief aandeel had in de (sociale) woningbouw. Dit kwam voort uit de hierboven genoemde opgave om te voorzien in een snelle woningbouwbehoefte. De grote rol van de sector volkshuisvesting binnen het nationaal ruimtelijk beleid zorgde voor veel financiële middelen en creëerde de mogelijkheid om relatief effectief te sturen van bovenaf (Spit & Zoete, 2009).

Een voorbeeld van de centralistische aanpak van het Rijk zijn een aantal planningsprincipes die in de jaren zestig en zeventig door de nationale overheid zijn bedacht en welke een grote impact hebben gehad op de ruimtelijke inrichting van

Nederland. De meest bekende is misschien wel het planningsprincipe *gebundelde deconcentratie*, dat werd geïntroduceerd in de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening (1966). Dit principe houdt in dat suburbanisatie wel is toegestaan door deconcentratie naar kleinere kernen, maar dat er geen sprake mag zijn van een verstrooiing van kernen over het gehele buitengebied (dus wel sprake van bundelen). Het Rijk wilde hiermee de drang om te wonen buiten de stedelijke omgeving kanaliseren, waardoor open ruimten behouden konden blijven (Zonneveld, 2007). *Groeikernen*, *het Groene Hart* en *bufferzones* zijn andere voorbeelden van planningsprincipes, waarbij de overheid trachtte ruimtelijke ontwikkelingen te sturen van bovenaf. Het waren grotendeels blauwdrukken, waarmee de overheid met beredeneerde doctrines probeerde de schaarse ruimte zorgvuldig in te richten (Van der Cammen & De Klerk, 2008). Het was de tijd van een sterk geloof in de maakbare samenleving en een groot vertrouwen in de nationale overheid.

De ruimtelijke ordening vanaf eind jaren zeventig: decentralisatie en marktwerking

Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig raakten de grootste steden in economisch verval. De bevolking van de steden nam af door de suburbanisatie en de stadscentra raakten als gevolg uitgehold (het draagvlak voor voorzieningen daalde) (Spit & Zoete, 2009). Voorts nam de werkloosheid toe, wat met de economische crisis begin jaren tachtig alleen maar verergerde. In de Derde Nota over de ruimtelijke ordening, die in etappes tussen 1973 en 1983 tot stand werd gebracht, kwam de stad als gevolg van de genoemde problemen weer centraler te staan. Door investeringen in stadsvernieuwing werd gepoogd om het wonen in de stad weer aantrekkelijker te maken. Tevens werd het concept *de compacte stad* geïntroduceerd. Dit concept was gericht op de beheersing van mobiliteit en zuinig ruimtegebruik. Het onderscheid tussen stad en land, het mengen van functies, het bouwen in hoge dichtheden en aandacht voor openbaar vervoer zijn belangrijke elementen van het concept (De Roo, 2001). De focus van het rijksbeleid verschoof dus weer van suburbanisatie naar reurbanisatie.

Vanaf de jaren tachtig begon het geloof in de maakbare samenleving te verzwakken en groeide het besef dat de invloed van overheidsingrijpen maar beperkt is. Daarnaast zijn vanaf deze periode twee trends waar te nemen die zich tot op heden voortzetten: decentralisatie en meer marktwerking. Vanwege de economische crisis, maar ook door maatschappelijke en politieke veranderingen werd de overheidsstructuur langzamerhand minder centralistisch. Marktpartijen moesten meer invloed krijgen, onder andere vanwege de krappere financiële ruimte bij de overheid. Maar ook het 'maatschappelijk middenveld' en lagere overheden kregen middels decentralisatie meer invloed. De rol van de nationale overheid veranderde geleidelijk van 'regisseur' naar één van de partijen binnen het speelveld van de ruimtelijke planning (Spit & Zoete, 2003). De twee trends werden in de loop der jaren (vanaf eind jaren tachtig) steeds meer zichtbaar in het nationaal ruimtelijk beleid.

De Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (1988) legde de nadruk op de vergroting van het economische gebied van de Randstad (als 'motor van de Nederlandse economie') met een versterking van de twee *mainports*: luchthaven Schiphol en de Rotterdamse haven. Dit werd onder andere belangrijk geacht om de concurrentiepositie van Nederland in internationale context te vergroten. Voor de regio's in Nederland gold voortaan het motto dat ze op eigen kracht verder moesten gaan. De regio's werden aangespoord om zich te beraden op hun eigen kwaliteiten. Hiermee nam het Rijk afscheid van het

stimuleringsbeleid om de economische ontwikkeling binnen alle delen van Nederland gelijk te trekken. Sociaal-maatschappelijke belangen kwamen meer op de achtergrond te liggen. Een voorbeeld is de vermindering van het (financiële) actieve aandeel van de overheid in de (sociale) woningbouw. Het economische belang kreeg daarentegen prioriteit bij het ruimtelijke beleid.

In de jaren negentig werd de participatie van marktpartijen steeds belangrijker. Dit vertaalde zich bijvoorbeeld in de opkomst van de Publiek-Private-Samenwerking (PPS) bij grote projecten. Zo werd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) expliciet ruimte gereserveerd voor gemeenten en marktpartijen met betrekking tot de realisatie van de ruimtelijke inrichting (Spit & Zoete, 2009).

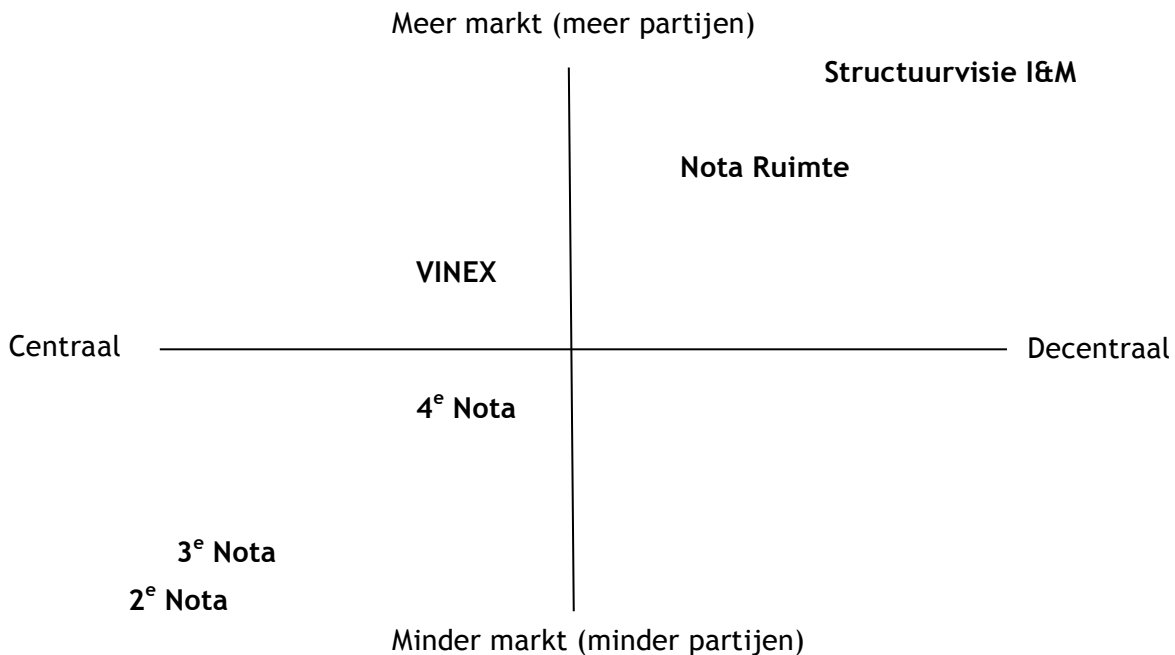
Met de Nota Ruimte (2004) zet de overheid de trend van decentralisatie voort met het adagium: 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Het Rijk wil zich alleen nog bezig houden met wat 'des rijks is'. Provincies en gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheden en meer ruimte voor ontwikkelingen. (Zonneveld, 2005). De 'bal' wordt nu echt bij andere spelers gelegd (vooral de gemeenten). Er is tevens een verschuiving te zien van sturingsgericht beleid naar resultaatgericht beleid. Van het idee dat ruimtelijke ontwikkelingen moeten worden gestuurd van overheidswege wordt afscheid genomen (Zonneveld, 2005). In het meest recente beleidsdocument (Structuurvisie Infrastructuur en Milieu, 2012) trekt het Rijk zich nog verder terug binnen het ruimtelijk beleid. Marktprocessen hebben meer invloed bij ruimtelijke activiteiten en de prioriteit komt te liggen op investeringen in de stedelijke regio's (inclusief de *mainports*), waar de nationale economie gebaat bij zou zijn. Voorts wordt het beleid aanzienlijk minder restrictief, wat onder andere blijkt uit het verdwijnen van het beleid van de *rijksbufferzones* (Kuiper & Evers, 2011).

Conclusie

In deze beknopte schets van de Nederlandse ruimtelijke ordening (met een focus op rijksbeleid) in de 20^e eeuw en het begin van de 21^e eeuw zijn twee trends te constateren. Een belangrijke trend is de terugtrek van de nationale overheid uit het ruimtelijke ordeningsbeleid. Waar in de jaren zestig nog sprake was van sterk centraal gestuurd ruimtelijk beleid middels blauwdrukplanning, is tegenwoordig de rol van het Rijk een stuk bescheidener geworden. In de jaren zestig waren er krachtige, sturingsgerichte planningsprincipes voor de Nederlandse ruimtelijke inrichting (*gebundelde deconcentratie, groeikernen, het groene Hart*) en ook vanaf de jaren tachtig met *de compacte stad*. Echter, tegenwoordig is met de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu vrijwel definitief afscheid genomen van alle inrichtingsconcepten (misschien met uitzondering van de *mainports*). Het ruimtelijk beleid is verschoven van aloude volkshuisvesting (voorzien in sociale woningbouw) en het sturen op gewenste ruimtelijke ontwikkelingen naar meer economisch beleid gericht op de versterking van de stedelijke regio's. De terugtrekkende rol van het Rijk blijkt ook uit de voortgaande decentralisatie, waardoor vooral gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen.

De tweede trend, die erg samenhangt met de eerste trend, is dat marktpartijen (en andere spelers) een grotere invloed hebben bij de ruimtelijke inrichting. Waar de overheid meer op de achtergrond raakt, komen er hiervoor nieuwe spelers in de plaats op het ruimtelijk speelveld. In de volgende paragraaf zal dit aspect nader belicht worden bij de bespreking van communicatief-rationele planning. De twee trends (meer decentralisatie en meer marktwerking, wegens meer betrokken (markt)partijen) zijn zichtbaar gemaakt in figuur

2.2. Hierin is te zien dat bij elke opvolgende nota over de ruimtelijke ordening decentralisatie en de markt steeds centraler komen te staan.



Figuur 2.2 Decentralisatie en marktwerking als twee trends in nationaal ruimtelijk beleid

2.3 Proces: technisch-rationele en communicatief-rationele planning

Inleiding

In de vorige paragraaf is het object van de ruimtelijke planning aan de orde gekomen, waar is geconstateerd dat er zich binnen de ruimtelijke ordening een tweetal trends hebben voorgedaan. Ook op het gebied van *planningsprocessen* heeft zich een verschuiving voltrokken. Een *planningsproces* wordt door Spit en Zoete (2009) gedefinieerd als: ‘het totaal van de voorbereiding, de uitvoering en (eventueel) evaluatie van een activiteit’. In de context van de ruimtelijke planning gaat het dan om *ruimtelijke* activiteiten. Naast het feit dat de problematiek zelf (het object) en de randvoorwaarden (context) de vorm en inhoud van een planningsproces bepalen, zijn er ook factoren met betrekking tot het proces die van invloed zijn. Het gaat dan voornamelijk om factoren die de actoren betreffen. Elke actor heeft bepaalde belangen en middelen welke (mede) het verloop van een planningsproces kunnen bepalen (Spit & Zoete, 2009).

Binnen het planningtheoretische debat wordt gesproken over technisch-rationele en communicatief-rationele planning als twee ‘extreme’ varianten voor het benaderen van vraagstukken in de ruimtelijke planning. De twee uitersten omvatten het spectrum van mogelijke planologische vraagstukken. Het grootste deel van deze vraagstukken ligt ergens tussen de twee uitersten (De Roo & Voogd, 2004). Waar in de jaren zestig vooral nog de technisch-rationele planning overheerste, is dit langzamerhand meer richting de communicatief-rationele planning opgeschoven.

In deze paragraaf worden de verschuivingen in het denken over technisch-rationele en communicatief-rationele planning besproken. Hieruit zal blijken dat organische gebiedsontwikkeling het meest gemeen heeft met de kenmerken die passen bij communicatief-rationele planning.

Technisch-rationele planning

In de jaren vijftig en zestig heerste de urgentie om Nederland in korte tijd te herbouwen (zie ook par. 2.2). Hier vloeide logischerwijs uit voort dat er behoefte was aan controle en zekerheid. Aan de hand van de verzamelde ‘benodigde’ informatie aan het begin van het planningsproces, werd een eindbeeld gemaakt (blauwdrukplanning). Vervolgens werd verwacht dat de gewenste resultaten werden bereikt, precies volgens de voorspelling (het eindbeeld). Planologische vraagstukken werden voornamelijk inhoudelijk benaderd, in een *lineair proces* (met netjes opeenvolgende fases), waarbij ‘deskundigen’ het desbetreffende probleem/vraagstuk moesten oplossen (De Roo & Voogd, 2004). Deze manier van werken is kenmerkend voor technisch-rationele planning.

Er kwam echter steeds meer kritiek op deze rationele, lineaire planningsbenadering. Het begrip ‘bounded rationality’, dat Herbert Simon in 1957 introduceerde, gaf aan dat de rationaliteit van besluitvorming wordt verminderd door beperkte informatie, cognitieve beperkingen en beperkingen in de tijd om een besluit te nemen. Het besef groeide dat technisch-rationele planning vooral geschikt is voor routinematige vraagstukken en minder voor complexe vraagstukken, waar meer belangenconflicten kunnen spelen en waar de invloed van de overheid beperkter is (De Roo & Voogd, 2004).

Communicatief-rationele planning

In de jaren negentig ontstond binnen het planningtheoretische debat een nieuw ‘planningparadigma’, de zogenoemde *communicative turn*, wat het begin van de communicatief-rationele planning vormde. De opkomst hiervan is deels gerelateerd aan de opkomst van het postmodernisme, met zijn omarming van onzekerheden en het benadrukken dat rationaliteit en ‘de waarheid’ een sociaal construct is (Allmendinger, 2009). Binnen dit paradigma vallen diverse stromingen, zoals *communicatieve rationaliteit* (Habermas, 1985), *collaborative planning* (Healey, 1997) en *consensus planning* (Innes, 1996). De kern is echter bij alle hetzelfde: een focus op de interactie tussen verschillende actoren/partijen (die een rol spelen bij een bepaald planologisch vraagstuk) en het streven naar onderling ‘commitment’ over hoe de desbetreffende problematiek moet worden aangepakt en wie welke acties moet ondernemen (Innes, 1996). Vooral bij complexe vraagstukken, waar diverse belangen van verschillende actoren een rol spelen, onderstreept de communicatief-rationele planning het belang van interactie en communicatie (tussen actoren) in het planningsproces. Het accent verschuift hierbij van de inhoud van een vraagstuk naar het proces, de weg naar de oplossing. Onzekerheid bij deze vraagstukken wordt geaccepteerd en het planningsproces wordt meer non-lineair, waar de verschillende fases door elkaar heen lopen (in tegenstelling tot technisch-rationele planning).

Bij communicatief-rationele planning is de rol van de overheid in het planningsproces een heel andere dan die bij technisch-rationele planning. De overheid is nu namelijk meer een ‘gelijke’ tussen de andere partijen. Dit is niet altijd makkelijk, omdat de overheid nog altijd het algemeen belang moet vertegenwoordigen. Desondanks heeft de overheid ook

baat bij een participatief proces, omdat dit helpt om tot begrip te komen van de belangen, middelen en beweegredenen van andere stakeholders en ook kan draagvlak onder hen worden gecreëerd (Irvin & Stansbury, 2004). Overheden hebben daarnaast niet altijd meer de volledige controle en zijn vaak afhankelijk van andere partijen om maatschappelijke doelen te bereiken (De Roo & Voogd, 2004).

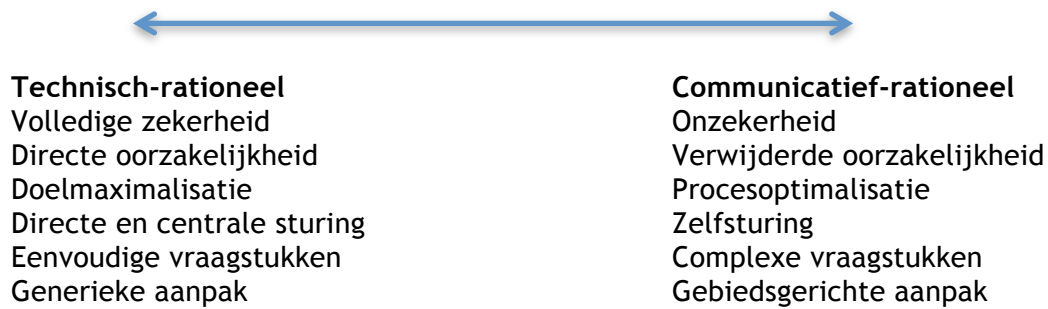
Synthese

Het denken over planning heeft zich sinds de jaren zestig sterk ontwikkeld. Duidelijk is geworden dat sommige vraagstukken zich niet lenen om technisch-rationeel te worden benaderd. In de inleiding is al kort opgemerkt dat technisch-rationele en communicatief-rationele planning als twee uitersten kunnen worden beschouwd met daartussenin een spectrum. Bepaalde vraagstukken zijn meer geschikt om te worden benaderd vanuit communicatief-rationele planning, andere weer meer vanuit technisch-rationele planning en de meeste vraagstukken liggen tussen deze twee uitersten.

Volgens De Roo en Silva (2010) wordt de plaats binnen dit spectrum bepaald door de mate van complexiteit van het vraagstuk. Eenvoudige vraagstukken (waar de eindtoestand volledig en met veel zekerheid voorspeld kan worden, gegeven de beginsituatie) passen het best bij technisch-rationele planning. Deze staan tegenover complexe vraagstukken (waar nauwelijks een voorspelling mogelijk is, gegeven de beginsituatie, en de focus ligt op het optimaliseren van het planningsproces) die het best bij communicatief-rationele planning passen.

Kort gezegd gaat het om doeloptimalisatie bij eenvoudige vraagstukken, waarbij het mogelijk is om beleid van 'bovenaf' op te leggen dat resulteert in dezelfde uitwerking in heel Nederland (zonder het ontstaan van veel discussie). Bij complexe vraagstukken gaat het om de optimalisatie van het planningsproces. Interactie tussen actoren staat centraal en is ten gevolge hiervan decentraal en gebiedsspecifiek van karakter. De context en de kenmerken van het specifieke vraagstuk vragen continu om een unieke aanpak, gekoppeld aan de specifieke situatie en is dus niet zomaar toepasbaar op elke situatie (De Roo & Porter, 2007).

Terugkomend op het *planningsproces* kan worden geconstateerd dat het (theoretische) spectrum tussen technisch-rationele en communicatief-rationele planning (eenvoudig versus complex) een kapstok biedt om een planningsproces (en het daarbij behorende vraagstuk) te kunnen plaatsen. In figuur 2.3 zijn de twee begrippen tegenover elkaar geplaatst met bijbehorende kenmerken. In de planningspraktijk is steeds meer het besef ontstaan dat meer en meer vraagstukken een benadering behoeven waar het proces centraal staat. Dit uit zich in nieuwe manieren van gebiedsontwikkeling en ruimtelijke planning. Organische gebiedsontwikkeling is hier een voorbeeld van en heeft het meeste gemeen met communicatief-rationele planning. In par. 2.6 zal duidelijk worden dat veel kenmerken van communicatief-rationele planning (die zijn opgesomd in figuur 2.3) terug te vinden zijn bij organische gebiedsontwikkeling.



Figuur 2.3 Het spectrum van planologisch handelen (De Roo & Voogd, 2004)

2.4 Context: maatschappelijke veranderingen

Inleiding

De context van een planologisch vraagstuk (of breder de ruimtelijke planning) is van groot belang. De context voorziet de ruimtelijke planning van randvoorwaarden waarbinnen of waarmee de inhoudelijke (object) doelstellingen en de procedurele (proces) doelstellingen kunnen worden bewerkstelligd (Spit & Zoete, 2009). Een belangrijk deel van de context betreft de institutionele setting van het planologisch vraagstuk. In de Nederlandse planningspraktijk maakt wet- en regelgeving over de leefomgeving hiervan een groot deel uit (Sorel et al., 2011). Het planologisch-juridisch kader geeft namelijk veel randvoorwaarden waarbinnen moet worden gemanoeuvreerd. In hoofdstuk 3 en 4 zal uitgebreid in worden gegaan op dit planologisch-juridisch kader.

Naast het planologisch-juridisch kader maken sociale en culturele trends en economische ontwikkelingen deel uit van de context. Evenals dat zich ontwikkelingen binnen de ruimtelijke ordening en bij het denken over het planningsproces hebben voorgedaan, vormt de context hierop geen uitzondering. In deze paragraaf zullen drie maatschappelijke veranderingen worden behandeld die een impact hebben op de manier waarop de ruimtelijke planning wordt bedreven en van invloed zijn geweest op de opkomst van organische gebiedsontwikkeling.

Opkomst netwerksamenleving

Een belangrijke maatschappelijke trend is de opkomst van de netwerksamenleving. Dit begrip is geïntroduceerd door socioloog Manuel Castells (1996). Hij beschrijft de netwerksamenleving (*network society*) als een samenleving waarin communicatie (middels moderne elektronische middelen) de basis vormt. Sociale en technologische netwerken vormen de 'hoeksteen van de samenleving'. Knooppunten van deze netwerken staan hierbij centraal en worden maatschappelijk gezien steeds bepalender (Van de Wiel, 2011). Er ontstaan netwerken van actoren die in verschillende arena's met elkaar samenwerken rond bepaalde kwesties. Het speelveld verbreedt zich ten gevolge hiervan en zorgt voor de participatie van meer actoren (de overheid, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en (collectieven van) burgers). Een voorbeeld hiervan is de term *cocreatie*, wat een vorm van samenwerking inhoudt waar mensen van verschillende achtergronden bij elkaar komen en ieder een bijdrage leveren aan een bepaald vraagstuk (Van Berlo, 2012).

Grote processen als individualisering, globalisering en ook informatisering zorgen ervoor dat de samenleving (met name het samenwerken) complexer wordt. Dit maakt besturen eveneens ingewikkelder, omdat er door netwerken nieuwe machtsvormen ontstaan (Boutellier, 2007). De maatschappij verschuift langzaam van een verticale (top-down) naar een horizontale wereld (bottom-up). Het aantal verbindingen tussen organisaties neemt toe en wordt op individueel niveau onderhouden, waarbij het zwaartepunt van samenwerking ligt in netwerken tussen organisaties (en dus minder bij de organisaties zelf). De invloed van individuele medewerkers, netwerken en de samenleving neemt als resultaat toe ten koste van overheidsorganisaties. Voor de overheid is het een flinke opgave om zich hieraan aan te passen, omdat de overheidsstructuur zelf vanouds hiërarchisch en top-down is (dus verticaal) (Van Berlo, 2012).

Globalisering en lokalisering: glocalisering

Het proces van globalisering leidt tot een toenemende verknoping van menselijk handelen (en is dus ook gerelateerd aan de opkomst van de netwerksamenleving). Er is sprake van economische, culturele en politieke integratie op land overstijgend niveau. Verschillen tussen landen worden minder groot, maar ook lokale verschillen vervagen. Dit kan resulteren in de nivellering van ruimte (Rauws et al., 2010). Naast globalisering is er ook een 'tegentrend' gaande: lokalisering. De twee trends zijn wederzijds afhankelijk en vormen samen de zogenoemde 'glocalisering'. In een globaliserende wereld is een groeiende behoefte aan het onderscheiden van een eigen identiteit. De wereld wordt continue 'kleiner' en verschillen tussen gebieden en groepen vlakken af, wat leidt tot een samenhangende drang om te zoeken naar het unieke van het lokale en regio-specifieke (Van de Wiel, 2011). De regio wordt hierbij het schaalniveau waarbij deze onderscheidende identiteit kan worden gewaarborgd, door een sterk gebiedsgebonden verhaal. Dit is terug te zien in de opkomst van de gebiedsgerichte benadering, waaronder organische gebiedsontwikkeling, waar een specifiek, uniek gebied centraal staat in een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling.

Economische conjunctuur en marktwerking

De ruimtelijke ordening is gevoelig voor de economische conjunctuur, met name sinds de jaren tachtig. Daarvoor zorgde de volkshuisvesting voor grote geldstromen voor (sociale) woningbouw en vormde het zogezegd het fundament voor de ruimtelijke ordening. In de jaren tachtig werd Nederland steeds meer als 'af' beschouwd, en kwam het accent meer te liggen op de rol van marktpartijen (Van der Cammen & De Klerk, 2008). Decentralisatie en deregulering is het adagium en ruimtelijke ontwikkelingen worden in hogere mate overgelaten aan 'de markt' (zie ook par. 2.2). Het feit dat private partijen een grote rol spelen bij ruimtelijke activiteiten maakt dat de ruimtelijke ordening meer wordt beïnvloed door economische conjunctuurbewegingen.

Het meest recente voorbeeld hiervan is de kredietcrisis, die in 2008 begon. Deze heeft een grote impact gehad op de ruimtelijke ordening in het algemeen en de gebiedsontwikkeling in het bijzonder. De economie is fors gekrompen, met veel gevolgen voor de woningbouwsector (onder ander dalende huizenprijzen). Investeringsprojecten zijn bijvoorbeeld ook aanzienlijk geslonken (CBS, 2012; Garschagen, 2012). Er is een structurele onbalans ontstaan in de vastgoedmarkt (overprogrammering en vraaguitval). Mogelijkheden tot voorfinanciering van een project en mogelijkheden tot de

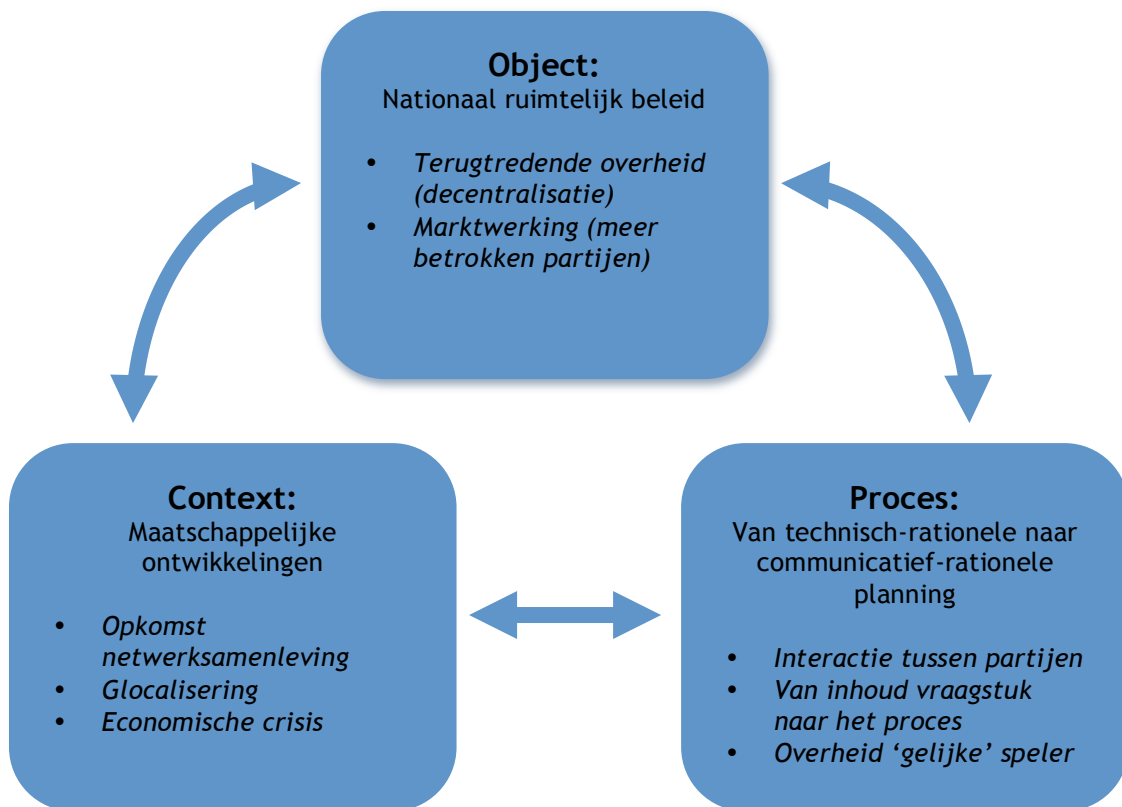
afzet van een product zijn beperkt. Betrokken actoren ondervinden hierbij (in meer of mindere mate) grote moeilijkheden, niet alleen ontwikkelaars, bouwers en corporaties maar ook gemeenten hebben financiële problemen. De bestaande verdienmodellen bij gebiedsontwikkeling, namelijk de grond- en opstalexploitatie, maken een project in steeds meer gevallen niet meer financieel draagbaar (Van der Harst, 2012). In deze zin markeert de kredietcrisis een keerpunt in de gebiedsontwikkeling (maar ook de ruimtelijke ordening in het algemeen), omdat gezocht moet worden naar nieuwe mogelijkheden om de ontwikkeling van een gebied weer financieel dragelijk te kunnen maken. Organische gebiedsontwikkeling wordt in de zin vaak gepresenteerd als een oplossing. De crisis is een directe aanleiding geweest voor de opkomst van organische gebiedsontwikkeling, als een geschikt alternatief voor het ontwikkelen van een gebied (zie par. 2.6).

2.5 Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie

Inleiding

Binnen de ruimtelijke planning is geconstateerd dat zich met betrekking tot de aspecten object, proces en context ontwikkelingen en verschuivingen hebben voorgedaan. Dit is samengevat in figuur 2.4 (een nadere invulling van figuur 2.1). Ten eerste heeft op het gebied van de ruimtelijke ordening de nationale overheid zich steeds meer teruggetrokken uit het ruimtelijk speelveld en heeft afscheid genomen van grootse en ambitieuze planningsprincipes. Andere spelers, met name marktpartijen zijn meer op de voorgrond getreden en processen als decentralisatie en deregulering hebben ook een rol gespeeld bij de terugtrekkende nationale overheid. Ten tweede is met betrekking tot ruimtelijke planningsprocessen de aandacht verschoven naar communicatief-rationele planning en is technisch-rationele planning meer op de achtergrond geraakt. Planologische vraagstukken zijn vaak complex (met grote onzekerheden) en het bewustzijn is gegroeid dat communicatie en interactie tussen actoren bij deze complexe vraagstukken van belang is. Ten derde zijn er een aantal maatschappelijke veranderingen geweest (opkomst netwerksamenleving, glocalisering, economische conjunctuur) die de randvoorwaarden bij de ruimtelijke planning hebben gewijzigd.

In deze paragraaf worden drie begrippen besproken die bovenstaande ontwikkelingen als het ware omvatten: toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie. Dit zijn brede begrippen die tegelijkertijd betrekking hebben op het object, het proces en de context van ruimtelijke planning. De drie begrippen gaan nadrukkelijk over de verschillende rollen die de overheid kan aannemen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Ook met betrekking tot de drie begrippen is een ontwikkeling waar te nemen: de toelatingsplanologie was met name in de vorige eeuw populair, de ontwikkelingsplanologie is aan het begin van de 21^e eeuw in opkomst geraakt en de uitnodigingsplanologie heeft pas de laatste jaren bekendheid verworven. Bij de bespreking van de drie begrippen zullen de in par. 2.2 t/m 2.4 beschreven ontwikkelingen naar voren komen. Bovendien leveren de drie begrippen aanknopingspunten voor het planologisch-juridisch kader dat in hoofdstuk 3 en 4 nader wordt uitgewerkt.



Figuur 2.4 Overzicht van de ontwikkelingen beschreven in par. 2.2 t/m 2.4

Toelatingsplanologie

De toelatingsplanologie maakte decennialang deel uit van de Nederlandse planningstraditie. De overheid (van nationaal tot lokaal) geeft hierbij aan welke ruimtelijke ontwikkelingen gewenst zijn in een bepaald plangebied, vaak door het opstellen van een ruimtelijk plan. Uiteindelijk krijgen de gronden in het plangebied een bestemming, door het vaststellen van een bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is het meest sprekende voorbeeld van de toelatingsplanologie. In een dergelijk plan wordt namelijk letterlijk bepaald welke ruimtelijke ontwikkelingen wel en niet zijn toegelaten. Bij de realisatie van deze ontwikkelingen bemoeit de overheid zich er vervolgens weinig mee. Dit wordt voor het grootste deel overgelaten aan andere partijen zoals projectontwikkelaars of particulieren (Dammers et al., 2004). Het is een centralistisch model waarbij de overheid zegt wat moet en niet moet, met een fixatie op inrichting, beheersing en ordening. Het heeft het meeste gemeen met technisch-rationele planning. Een belangrijk punt is dat de toelatingsplanologie probeert om ruimtelijke ontwikkelingen te weren die 'maatschappelijk ongewenst zijn'. Burgers en ruimtelijke zwakke functies (cultuurhistorie, natuur, etc.) worden hierdoor beschermd. Toelatingsplanologie is dus behoudsgericht in plaats van ontwikkelingsgericht. Het voordeel hiervan is dat de rechtszekerheid wordt gewaarborgd en eigendomsrechten (waarde onroerend goed, maar ook de bezitter zelf) goed worden beschermd.

In de loop van de tijd bleek steeds meer dat deze 'statische' manier van planologie niet altijd past bij de weerbarstige realiteit. Vooral de opkomst van de netwerksamenleving heeft gezorgd voor een dynamische samenleving, die dermate complex is dat de toelatingsplanologie hier niet goed op aansluit (Marić, 2004). Dammers et al. (2004) beschrijven een aantal keerpunten van de toelatingsplanologie. Er wordt bijvoorbeeld vaak

meer gepland dan dat er daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dit komt doordat de overheid wacht op initiatieven van andere partijen voor nieuwe ontwikkelingen. De overheid richt zich meer op het beschermen van bestaande functies, in plaats van het ontwikkelen van nieuwe functies. Tegelijkertijd kunnen de gemaakte plannen de dynamische realiteit maar moeilijk bijhouden en kost het veel moeite om deze actueel te houden. Soms zijn de procedures hierbij ook te rigide, wat ten koste kan gaan van de flexibiliteit. Kortom, het resultaat met toelatingsplanologie is dat er een steeds grotere kloof ontstaat tussen de inhoud van de ruimtelijke planning en de werkelijke ruimtelijke ontwikkelingen.

Ontwikkelingsplanologie

Met het rapport *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* uit 1998 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) werd de aandacht verlegd naar de zogenaamde ontwikkelingsplanologie. Het Ministerie van VROM (2003) definieert het begrip als volgt: 'een vorm van integrale gebiedsontwikkeling waarin complementaire partijen in een gezamenlijk proces streven naar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende projecten'. Het accent ligt op gebiedsontwikkeling, met een nader afgebakend gebied rekening houdend met de 'span of control' (Marić, 2004). Centraal staat een actieve aanpak (ook van de overheid), waarin aspecten als ontwerpen, stimuleren en ontwikkelen van belang zijn. De ontwikkelingsplanologie moet de keerzijden van toelatingsplanologie opvangen en zou beter moeten kunnen inspelen op de hoge maatschappelijke dynamiek (Dammers et al., 2004).

Nog steeds worden er door de overheid voorwaarden geschept, maar het beleid is meer strategisch van karakter gericht op hoofdlijnen. Generieke planningsconcepten worden vervangen door open concepten welke steeds binnen de gebiedsspecifieke context moeten worden uitgewerkt. Binnen deze kaders kunnen initiatieven worden ontwikkeld, waarbij het resultaat voortkomt uit het proces. Het initiatief en de regie kan hierbij zowel bij publieke als private partijen liggen en van deze partijen wordt een actieve bijdrage verwacht. Er wordt nog steeds gebruik gemaakt van formele instrumenten (zoals structuurvisies), maar er wordt daarmee vooral gericht op ontwikkelingsmogelijkheden en in mindere mate op strikte regels over wat wel en niet is toegestaan.

Samenwerking tussen betrokkenen is erg belangrijk, zowel tussen publieke partijen zelf als tussen publieke en private partijen. Het draait om een gezamenlijk proces, wat inhoudt dat alle betrokken partijen meedoen van het begin tot het eind van het proces. Niet alleen bij publieke partijen ligt de verantwoordelijkheid van het proces, maar ieder draagt hierin ook zijn eigen verantwoordelijkheid (Marić, 2004). Om de legitimiteit en effectiviteit te vergroten zoeken overheden niet naar coalities met machtige belangengroepen, maar juist naar brede maatschappelijke coalities die gaan over concrete ontwikkelingsvoorstellen (WRR, 1998). Deze focus op een gezamenlijk proces met veel samenwerking tussen betrokkenen vertoont gelijkenissen met communicatief-rationele planning.

Evenals dat technisch-rationele en de communicatief-rationele planning worden beschouwd als twee uitersten met daartussen een spectrum, worden toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie vaak gezien als elkaars 'tegenpolen'. Toelatingsplanologie wordt gekenmerkt door een hiërarchisch systeem waar ruimtelijke plannen als blauwdruk functioneren. Ze geven een statisch beeld van een gewenste situatie die behaald moet worden. Ontwikkelingsplanologie werkt daarentegen meer bottom-up waar

richtinggevende kaders worden gegeven, waarbinnen de diverse partijen actief samenwerken gericht op de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied.

Uitnodigingsplanologie

De uitnodigingsplanologie wordt beschouwd als de ‘opvolger’ van ontwikkelingsplanologie. De ontwikkelingsplanologie raakte eind jaren negentig in zwang, maar vanaf het begin van de economische crisis in 2008 is de uitnodigingsplanologie een steeds vaker gebezigde term (Van Rooy, 2011). De twee begrippen vertonen veel overeenkomsten met elkaar, meer dan met de toelatingsplanologie. Voorts heeft de uitnodigingsplanologie het meeste van de drie begrippen gemeen met de organische gebiedsontwikkeling (zie par 2.6).

Het belangrijkste verschil tussen ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie is dat de overheid (de gemeente in het bijzonder) bij de uitnodigingsplanologie een faciliterende rol heeft ten opzichte van private partijen. Teisman (2012) komt met de volgende definitie van uitnodigingsplanologie: ‘het gericht doen van een uitvraag tot ontwikkeling, inclusief ideeën over producten, diensten en projecten en ook inclusief de plicht om zelf (voor een groot deel van) de financiering te zorgen en met de opdracht om zelf te zorgen voor steun in de omgeving van het initiatief’. De overheid moet ‘loslaten zonder in de steek te laten’. Het gaat erom om andere partijen te verleiden om ruimtelijke ontwikkelingen op te zetten (Fontein et al., 2012). Op hoofdlijnen bepalen overheden nog wel wat ruimtelijk wel en niet gewenst is, dus uitnodigingsplanologie valt niet te kwalificeren als laissez-faire. Deze hoofdlijnen zijn vooral gericht op lange termijn prognoses en te beschermen waarden. Maar binnen deze ruime kaders stelt de overheid zich uitnodigend en faciliterend op ten opzichte van andere partijen (publiek en privaat). Dit in tegenstelling tot actief mee ontwikkelen met private partijen, wat het geval is bij ontwikkelingsplanologie (Van Rooy, 2011).

De gemeente is de belangrijkste overheidslaag bij uitnodigingsplanologie (en ook ontwikkelingsplanologie). De gemeente gaat niet snel over tot het actief verwerven van uitgeefbare gronden, maar wil wel dat er initiatieven van de grond komen. Deze initiatieven worden door de gemeente actief uitgelokt en gestimuleerd, en als ze opkomen dan worden ze gefaciliteerd. De gemeente hoeft dus niet alleen het planologische besluit te nemen en voor te bereiden, het gaat in het bijzonder om het traject dat hieraan voorafgaat (Van Baardewijk et al., 2013).

Conclusie

De opkomst van ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie hangt samen met de beschreven ontwikkelingen in par. 2.2 t/m 2.4 (zie figuur 2.4). In figuur 2.5 zijn de belangrijkste kenmerken van de drie besproken begrippen op een rij gezet. Duidelijk is dat ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie erg dicht bij elkaar liggen, maar het cruciale verschil heeft te maken met een andere rol van de overheid. Waar de overheid bij ontwikkelingsplanologie actief mee ontwikkelt met andere partijen, stelt de overheid zich bij de uitnodigingsplanologie faciliterend en uitnodigend op zonder zelf mee te ontwikkelen.

In figuur 2.6 zijn de verschillen tussen de drie begrippen op een matrix uitgebeeld. Op één as is het spectrum tussen zekerheid en onzekerheid gevisualiseerd. Met name bij uitnodigingsplanologie spelen onzekerheden een belangrijke rol en worden deze ook omarmd. Dit uit zich in de faciliterende rol van de overheid, waar het sturen van

ruimtelijke ontwikkelingen van bovenaf wordt losgelaten. Ook bij ontwikkelingsplanologie wordt rekening gehouden met onzekerheden, omdat wordt uitgegaan van een gebiedsgerichte aanpak waar de overheid samen met andere partijen tot ruimtelijke ontwikkelingen moet komen. Toch is bij ontwikkelingsplanologie ook sprake van projectmatig werken met bijbehorende eindbeelden, wat dus ook resulteert in een bepaalde behoefte aan zekerheden. Bij toelatingsplanologie staan zekerheden duidelijk centraal, door de focus op het beschermen van bestaande functies en te onderstrepen wat niet is toegestaan. Vrij vertaalt kan zekerheid en onzekerheid worden gekoppeld aan respectievelijk rechtszekerheid en flexibiliteit met betrekking tot het planologisch-juridisch kader. In par. 2.6 en hoofdstuk 4 wordt uitgebreider ingegaan op onzekerheid en flexibiliteit.

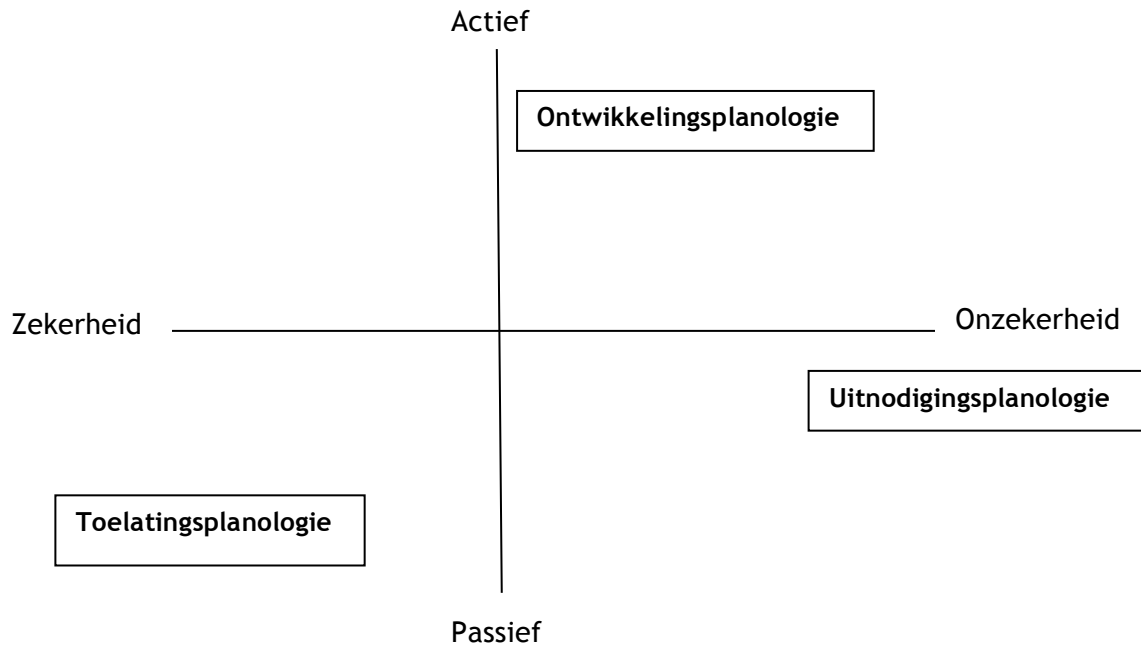
Op de andere as is de mate van betrokkenheid van de overheid bij de ruimtelijke ontwikkelingen uiteengezet (van actief tot passief). De overheid is bij de ontwikkelingsplanologie het meest actief, omdat zij daadwerkelijk mee ontwikkelt en een risicodragende rol op zich neemt. Bij uitnodigingsplanologie is de overheid minder actief betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen, maar van de overheid wordt ook weer geen passieve houding verwacht. Het gaat er om dat de overheid een faciliterende rol aanneemt en initiatieven uitlokt. Met betrekking tot de toelatingsplanologie is de overheid nog het meest passief, omdat zij nieuwe ontwikkelingen vooral overlaat aan andere partijen.

Het is duidelijk dat er verschillen zijn tussen de drie begrippen, maar het zijn echter niet elkaars tegenpolen. Ze zijn ook aan elkaar gerelateerd. Zo is zelfs bij de uitnodigingsplanologie een bepaalde vorm van toelatingsplanologie nodig. Er is namelijk nog steeds een planologisch-juridisch kader, waarbinnen moet worden gemanoeuvrerd en uiteindelijk moeten er ook regels worden opgenomen in het bestemmingsplan.

Het grote verschil zit in het feit dat de toelatingsplanologie het accent legt op het beschermen van bestaande ruimtelijke functies (rechtszekerheid), terwijl aan de andere kant de ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie meer behoefte hebben aan flexibiliteit, omdat de aandacht ligt bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. In hoofdstuk 4 zal nader worden ingegaan op flexibiliteit met betrekking tot het planologisch-juridisch kader. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de organische gebiedsontwikkeling zelf en zal duidelijk worden dat er tussen uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling veel gelijkenissen zijn.

	Toelatingsplanologie	Ontwikkelingsplanologie	Uitnodigingsplanologie
Rol overheid	Passief	Actief en risicodragend	Faciliterend en uitnodigend
Juridisch kader	Rechtszekerheid		Flexibiliteit
Schaal	Generiek		Gebiedsgericht
Proces	Technisch-rationeel		Communicatief-rationeel

Figuur 2.5 Kenmerken van toelatings-, ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie



Figuur 2.6 Toelatings-, ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie ten aanzien van onzekerheden en de rol van de overheid bij ruimtelijke ontwikkelingen

2.6 Organische gebiedsontwikkeling

Inleiding

In het eerste deel van dit hoofdstuk is een aantal belangrijke ontwikkelingen in de ruimtelijke planning beschreven. De nationale overheid heeft zich teruggetrokken en geeft meer ruimte aan lagere overheden, als gevolg van decentralisatie en deregulering. Maar ook omdat het planproces steeds horizontaler is geworden, gericht op participatie en interactie tussen actoren (communicatief-rationele planning). Marktpartijen zijn bijvoorbeeld op de voorgrond gekomen bij de ontwikkeling van ruimtelijke projecten. Daarnaast zijn drie maatschappelijke ontwikkelingen beschreven: de opkomst van de netwerksamenleving, glocalisering en de economische crisis. Deze ontwikkelingen sluiten goed aan bij organische ontwikkeling en vormen de achterliggende oorzaak voor de opkomst ervan.

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op wat organische ontwikkeling precies inhoudt. Hierbij worden de vier belangrijkste kenmerken besproken, waar ook de link met uitnodigingsplanologie wordt verduidelijkt (zie figuur 2.7 voor een overzicht). Vervolgens wordt kort de vergelijking getrokken met de (traditionele) integrale gebiedsontwikkeling. Tot slot wordt nader ingegaan op de opkomst van organische gebiedsontwikkeling en de relatie hierbij met de besproken ontwikkelingen in par. 2.2 t/m 2.4.

Definiëring organische gebiedsontwikkeling

Een veel gebruikte definitie van organische gebiedsontwikkeling komt van het PBL en Urhahn Urban Design (2012): ‘een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-einde proces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar

lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid'. Een andere definitie luidt (Van de Wiel, 2011): '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'.

Omdat organische gebiedsontwikkeling in feite een soort containerbegrip is, dat nogal ruim op te vatten valt en waar veel aspecten onder geschaard kunnen worden, is het nodig om het begrip nader af te bakenen. In dit onderzoek wordt organische gebiedsontwikkeling beschouwd als een bepaalde vorm van gebiedsontwikkeling welke tegenover de integrale (traditionele) gebiedsontwikkeling kan worden gezet. Het praktische element, dus de wijze van het 'bedrijven' van de ruimtelijke ordening vanuit het perspectief van organische gebiedsontwikkeling komt dus vooral aan de orde.

Kenmerken organische gebiedsontwikkeling

Vraaggerichtheid

Bij organische ontwikkeling staat het initiatief centraal. Ontwikkelingen komen 'organisch' van de grond middels initiatieven van de markt, eigenaren, bewoners, ondernemers, woningcorporaties, etc. Naast het feit dat initiatieven van allerlei verschillende partijen afkomstig kunnen zijn, zijn de initiatieven zelf ook erg verschillend. Deze kunnen variëren van nieuwe woningbouw tot verouderde kantoorpanden die een nieuwe functie krijgen. Omdat er grote vrijheid is in de richting van ontwikkelen, ontstaat er vaak een veelheid aan diverse functies waardoor gebied dat organisch ontwikkeld wordt vaak een multifunctioneel karakter krijgt.

Het gaat erom dat nieuwe functies bottom-up worden ontwikkeld, vaak door partijen die uit het gebied zelf komen, en die dus niet van bovenaf worden opgelegd. Nieuwe ontwikkelingen gaan uit van de kracht van het gebied. Wanneer de kwaliteiten van het gebied herkend, erkend en benut worden kunnen nieuwe ontwikkelingen tot stand komen via initiatieven (Van de Wiel, 2011). Het eerste belangrijke kenmerk van organische gebiedsontwikkeling is dus *vraaggerichtheid*, omdat het initiatief centraal staat en er vanuit wordt gegaan dat nieuwe ontwikkelingen worden geïnitieerd vanuit het gebied zelf.

Geleidelijkheid en kleinschaligheid

Opkomende initiatieven moeten door de gemeente worden erkend, maar wel binnen bepaalde kaderstellende voorwaarden. Aan de ontwikkeling van het gebied ligt geen blauwdruk ten grondslag, het gaat nadrukkelijk om een open-einde proces. Er is geen duidelijk eindbeeld voor het gebied, maar vaak kan een visie voor de ontwikkeling van het gebied wel kaders vormen voor de gebiedsontwikkeling ('een stip aan de horizon'). De bedoeling is dat de realisatie van een initiatief nieuwe initiatieven in het desbetreffende gebied zal uitlokken. De eerste initiatieven kunnen als katalysator functioneren en een aanzuigende werking hebben op nieuwe ontwikkelingen. Op deze manier groeit het gebied en ontwikkelt het gebied zich langzamerhand en komt de ontwikkeling op een 'organische' manier tot stand (Van Baardewijk et al., 2013). Het tweede kenmerk van organische gebiedsontwikkeling is dat het gaat om *kleinschalige gebiedsontwikkelingen die geleidelijk*

tot stand komen. Dit als gevolg van initiatieven van verschillende partijen en in aanzienlijk mindere mate als gevolg van de planning van de gemeente.

Faciliterende rol overheid en uitnodigingsplanologie

Met organische gebiedsontwikkeling wordt een aanmerkelijk andere rol van de overheid (de gemeente) verwacht. Het derde kenmerk van organische gebiedsontwikkeling is namelijk een *faciliterende rol van de overheid*. Gemeenten moeten hierbij open staan voor de initiatieven die opkomen en deze ook te proberen stimuleren en faciliteren. Dit vraagt veel van gemeenten, omdat dit een geheel nieuwe houding betekent ten opzichte van het ontwikkelen van een gebied. Dit is omdat bij traditionele, integrale gebiedsontwikkelingen de gemeente vaak de regie voert en er plannen worden gemaakt met duidelijke eindbeelden (zie ook volgende subparagraaf). Gemeenten zijn hierbij gewend om ruimtelijke ontwikkelingen als een project te benaderen. Dit houdt in dat er een begin- en eindpunt is en dat de gemeente een projectleider aanwijst, waarna vervolgens de betrokken gemeentelijke afdelingen aan de slag kunnen met het project (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). Organische gebiedsontwikkeling vraagt echter juist om een procesmatige aanpak (een open-einde proces), waar de gemeente meer wordt geconfronteerd met onzekerheden: er is geen eindbeeld en eindpunt en het is onduidelijk of, wanneer en welke initiatieven zullen ontstaan. Een gemeente moet wennen aan het regisseren van ruimtelijke processen, terwijl ze zelf niet aan zet zijn. Een omslag in het denken binnen de gemeentelijk organisatie is hierbij nodig (Van de Wiel, 2011).

Een faciliterende rol betekent niet dat de overheid altijd volledige medewerking verleent aan elk initiatief dat zich voordoet, er is geen sprake van *laissez-faire*. Er zijn bepaalde grenzen en kaders nodig, alleen al omdat een initiatief ten koste kan gaan van een ander initiatief. Daarnaast draagt de gemeente ingevolge de Wro zorg voor een ‘goede ruimtelijke ordening’, waarbij ze ruimtelijke relevante aspecten op een rij moeten zetten en hierbij een zorgvuldige belangenafweging moeten maken. Dit houdt in dat niet alles gefaciliteerd kan worden. Volgens Van de Wiel (2011) is het van belang dat de lokale overheid zo dicht mogelijk bij de maatschappij staat. Door open te staan en goed te luisteren naar ideeën van mensen uit het gebied zelf (initiatiefnemers, eindgebruikers, bewoners), kunnen kwaliteiten in het gebied worden herkend. Op deze manier kunnen op het juiste moment de benodigde condities worden gecreëerd. In dit licht krijgt de gemeente meer een netwerkrol en zijn communicatieve vaardigheden van groot belang. Van de overheid wordt gevraagd om ‘klantgericht’ te werken. Er wordt dus zeker geen passieve houding van de overheid verwacht.

In par. 2.5 is de uitnodigingsplanologie aan bod gekomen en uit het voorgaande over organische ontwikkeling blijkt dat de twee begrippen veel overeenkomsten vertonen en zo niet hetzelfde betekenen. Het PBL en Urhahn Urban Design (2012) gaan bijvoorbeeld inderdaad uit van dezelfde betekenis bij de twee begrippen. Van Baardewijk et al. (2013) geven echter aan dat, ondanks de grote mate van verwevenheid, de begrippen verschillend van elkaar zijn. Uitnodigingsplanologie wordt gezien als een actieve benadering van organische ontwikkeling. Het gaat over de actieve rol van de gemeente om initiatieven uit te lokken en te stimuleren en uiteindelijk te faciliteren. Organische gebiedsontwikkeling is een bredere paraplueterm die alle elementen van de gebiedsontwikkeling omvat (denk aan: de initiatieven, initiatiefnemers, financieel-economisch kader, planologisch-juridisch kader, etc.), terwijl uitnodigingsplanologie nadrukkelijk is gericht op de rol van de overheid bij deze vorm van gebiedsontwikkeling.

Onzekerheden

Het vierde kenmerk van organische gebiedsontwikkeling is dat *onzekerheden* er een belangrijke rol spelen. Dit komt omdat er in een gebied dat organisch ontwikkeld wordt vaak sprake is van veranderende omstandigheden en een hoge mate van dynamiek. Dit wordt versterkt doordat er geen duidelijk eindbeeld is voor de gebiedsontwikkeling. Daarnaast heerst er onzekerheid over hoeveel en welke initiatieven en dus welke functies in het gebied zullen opkomen. Dit maakt de voorspelbaarheid en controleerbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen moeilijker. Organische gebiedsontwikkelingen zijn vaak multifunctioneel van karakter. Deze diversiteit aan mogelijke functies kan eveneens zorgen voor onzekerheden.

Om met al deze onzekerheden om te gaan is er behoefte aan flexibiliteit, zodat goed kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Deze flexibiliteit is terug te vinden in het proces van organische gebiedsontwikkeling, omdat het gaat om een vorm van gebiedsontwikkeling met een proces zonder een eindpunt en zonder een groot integraal plan waar naartoe kan worden gewerkt. Dit biedt ruimte (flexibiliteit) zodat met de talloze onzekerheden (en mogelijkheden) rekening kan worden gehouden. In par. 4.2 wordt ingegaan op flexibiliteit in het huidige planologisch-juridisch kader en wat dit kan betekenen voor organische gebiedsontwikkeling.

Kenmerk	Inhoud
Vraaggerichtheid	Het initiatief staat centraal. Nieuwe ontwikkelingen worden geïnitieerd vanuit het gebied zelf (bottom-up)
Geleidelijkheid en kleinschaligheid	Een 'organische' groei en ontwikkeling van het gebied, als gevolg van initiatieven die opkomen, zonder dat er een blauwdruk aan ten grondslag ligt.
Faciliterende overheid	Overheid staat open voor initiatieven en probeert deze te stimuleren en te faciliteren.
Onzekerheden	Om met onzekerheden (met betrekking tot: veranderende omstandigheden en hoge dynamiek, hoeveelheid en type initiatieven) om te gaan is er behoefte aan flexibiliteit

Figuur 2.7 Overzicht kenmerken van organische gebiedsontwikkeling

Organische gebiedsontwikkeling vs. integrale gebiedsontwikkeling

Organische gebiedsontwikkeling staat tegenover de integrale gebiedsontwikkeling (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). Integrale gebiedsontwikkeling is de meer traditionele vorm van gebiedsontwikkeling, waar de overheid een ontwikkelingsproject opstart, de regie voert en plannen maakt en uiteindelijk na de contractsvorming de planologische procedure doorloopt. Het initiatief kan hierbij ook liggen bij een andere partij (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar), maar kenmerkend is dat de overheid (de gemeente) ook in dit geval enige vorm van regie heeft (afhankelijk van de samenwerkingsvorm). Vaak zijn er eindbeelden gevormd over de infrastructuur en het bouwprogramma in het gebied. Deze vorm van gebiedsontwikkeling komt veelal voor in de gevallen dat een gemeente veel grondposities heeft. Sinds de kredietcrisis is integrale gebiedsontwikkeling substantieel

lastiger geworden (zie ook par. 2.4). Volgens sommigen biedt organische ontwikkeling een antwoord op de crisis (zie onder andere Swen & Hoogendoorn, 2011; Van Kalmthout, 2012). In het geval dat een gebied een voldoende potentieel aan goede initiatieven heeft en de gemeente open staat om het gebied organisch te laten ontwikkelen, kan organische gebiedsontwikkeling een geschikt alternatief voor integrale gebiedsontwikkeling zijn (PBL & Urhahn Urban Design, 2012).

Van Baardenwijk et al. (2013) geven een aantal typerende kenmerken die organische ontwikkeling onderscheiden van de integrale gebiedsontwikkeling:

- De start van de gebiedsontwikkeling wordt geïnitieerd waar behoefte is en volgt waar de vervolgbehoefte ontstaat.
- Er is enige vorm van regie van de overheid, maar zonder een eindbeeld.
- Eindgebruikers staan centraal en wanneer de overheid in enigerlei vorm initiatiefnemer is, betreft zij eindgebruikers vroegtijdig en intensief bij het proces.
- De overheid is potentiële initiatiefnemers ter wille en nodigt hen uit tot initiatieven.
- Het gaat meestal om kleinschalige ontwikkelingen.
- Bij voorkeur worden geen besluiten tot (grote) investeringen genomen, wanneer onzekerheid heerst over de opbrengsten. Ruimte voor tussenstappen gedurende het proces is gewenst.
- Er zijn geen van te voren bepaalde begin- en eindmomenten, resulterend in een procesmatige aanpak (in tegenstelling tot een projectmatige aanpak).

In figuur 2.8 zijn de verschillende kenmerken van integrale en organische gebiedsontwikkeling tegenover elkaar gezet.

	Integrale gebiedsontwikkeling	Organische gebiedsontwikkeling
Ruimtelijke neerslag	In één keer	Gespreid
Schaal	Grootschalig	Kleinschalig
Proces	Projectmatig	Open einde
Plan	Eindbeeld	Strategisch
Type ontwikkelaar	Grote professionele ontwikkelaars	Kleine ontwikkelaars en particulieren
Rol gemeente	Actief en volgtijdelijk	Faciliterend
Ontwikkeling en beheer	Volgtijdelijk	Door elkaar

Figuur 2.8 Overzicht kenmerken van integrale en organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar & Wouden, 2012)

Opkomst organische gebiedsontwikkeling

Een van de directe redenen voor de opkomst van organische gebiedsontwikkeling is de kredietcrisis. De economische crisis maakte grootschalige, integrale gebiedsontwikkelingen minder aantrekkelijk (en mogelijk) en dwong gemeenten en andere partijen om te zoeken naar andere vormen van gebiedsontwikkeling. In organische gebiedsontwikkeling werd een alternatief gezien. Naast de kredietcrisis is tegen de achtergrond van de ontwikkelingen, beschreven in de vorige paragrafen, de populariteit van organische gebiedsontwikkeling eveneens logisch. De terugtrekkende (nationale) overheid en de beschreven maatschappelijke ontwikkelingen passen bij een gebiedsontwikkeling met kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen op lokaal niveau, met een overheid die een faciliterende rol heeft. Ook de toenemende verschuiving richting communicatief-rationele planning past bij de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. De gemeente moet namelijk sturen op

betrokkenheid van actoren en het creëren van mogelijkheden voor ontwikkelingen. Het gaat om complexe situaties, waarbij het niet mogelijk is om een eindbeeld te geven van de ontwikkeling. Hieruit vloeit voort dat de focus verschuift naar de optimalisatie van het proces. De noodzaak van de kredietcrisis heeft de directe aanleiding gevormd voor de opkomst van organische gebiedsontwikkeling, maar de beschreven achterliggende ontwikkelingen maken duidelijk dat de reden voor de populariteit breder is dan de noodzaak van de crisis alleen.

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn een drietal ontwikkelingen besproken binnen de ruimtelijke planning met betrekking tot de componenten object (nationaal ruimtelijk beleid), proces (van technisch-rationele naar communicatief-rationele planning) en context (maatschappelijke ontwikkelingen). Ten aanzien van het nationaal ruimtelijk beleid is een ontwikkeling waargenomen van toenemende decentralisatie en marktwerking. Met betrekking tot de verschuiving van technisch-rationele planning en communicatief-rationele planning is het bewustzijn gegroeid dat interactie tussen actoren van belang is, en is de aandacht verschoven van de inhoud van het vraagstuk naar het proces. Tevens wordt hierbij meer uitgegaan van een overheid als 'gelijke' speler ten opzichte van andere betrokken partijen. Tot slot zijn drie maatschappelijke ontwikkelingen besproken: de opkomst van de netwerksamenleving, glocalisering en de economische crisis. Alle drie de ontwikkelingen in de ruimtelijke planning zijn aan elkaar gerelateerd, vormen een achterliggende oorzaak voor de opkomst van organische gebiedsontwikkeling (waarbij de economische crisis de directe aanleiding vormt) en geven hierbij een context bij het begrip.

Ook is de ontwikkeling van toelatings-, naar ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie besproken, waarin de drie ontwikkelingen naar voren komen. Er is geconstateerd dat uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling met elkaar verweven zijn, waarbij uitnodigingsplanologie expliciet gaat over de faciliterende rol van de overheid bij organische gebiedsontwikkelingen. Naast deze faciliterende rol van de overheid als belangrijk kenmerk van organische gebiedsontwikkeling, zijn in de laatste paragraaf nog drie andere belangrijke kenmerken van organische gebiedsontwikkeling aan bod gekomen: vraaggerichtheid, geleidelijkheid en kleinschaligheid, en onzekerheden. In de volgende twee hoofdstukken komt het planologisch-juridisch kader aan bod, dat een belangrijk onderdeel van de context voor organische gebiedsontwikkeling vormt.

3 Ontwikkeling van het planologisch-juridisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de volgende deelvraag worden beantwoord:

- *Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan binnen het ruimtelijk ordeningsrecht sinds de invoering van de WRO (1965)?*

In hoofdstuk 2 is ingegaan op organische gebiedsontwikkeling en zijn belangrijke ontwikkelingen besproken die vooraf zijn gegaan aan de opkomst van de organische gebiedsontwikkeling: ontwikkelingen in het nationaal ruimtelijk beleid (decentralisatie en marktwerking), een verschuiving van technisch-rationele naar communicatief-rationele planning en maatschappelijke ontwikkelingen (opkomst netwerksamenleving, glocalisering, economische conjunctuur). In par. 2.4, waar drie maatschappelijke ontwikkelingen zijn beschreven, is verwezen naar het planologisch-juridisch kader dat een belangrijke randvoorwaarde (context) vormt bij de ruimtelijke planning.

Wet- en regelgeving en de bijbehorende procedures maken een belangrijk deel uit van de planningspraktijk. Wanneer een ruimtelijke activiteit wordt gerealiseerd spelen formele procedures en wet- en regelgeving altijd (in meer of mindere mate) een rol. Het Nederlandse planningsstelsel bestaande uit diverse planfiguren, procedures en vergunningsstelsels, opererend op verschillende overheidslagen, maakt deel uit van het ruimtelijk ordeningsrecht. Het ruimtelijk ordeningsrecht is het geheel van wettelijke instrumenten, de voorbereiding ervan, hun onderlinge verhouding en de rechtsbeschermingsvoorzieningen die gericht zijn op de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving (Struiksma, 2008). De Wet ruimtelijke ordening (Wro) vormt de kern van dit recht. Naast het ruimtelijk ordeningsrecht heeft het milieurecht ook betrekking op de inrichting van de fysieke leefomgeving, maar is hierbij meer gericht op de bescherming ervan (denk aan de Wet milieubeheer, Natuurbeschermingswet, Wet geluidhinder, etc). Het ruimtelijk ordeningsrecht en het milieurecht tezamen vormen het omgevingsrecht (Struiksma, 2008). In dit onderzoek zal de focus liggen op het systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht, maar ook de invloed van het milieurecht op organische gebiedsontwikkeling komt kort ter sprake. In het belang van een consistent gebruik van begrippen zal in dit onderzoek het begrip ‘planologisch-juridisch kader’ worden gebruikt, waarmee in hoofdzaak het ruimtelijk ordeningsrecht wordt bedoeld en in bijzaak de doorwerking van het milieurecht in het ruimtelijk ordeningsrecht.

In dit hoofdstuk zal de ontwikkeling van het planologisch-juridisch kader aan de orde komen. Net als dat er zich in de ruimtelijke ordening in het algemeen veranderingen hebben voorgedaan, is dit niet anders met betrekking tot het planologisch-juridisch kader. Duidelijk zal worden dat het planologisch-juridisch kader voortdurend is gewijzigd en vernieuwd. Hierbij komt de oude WRO uit 1965 aan bod, waarna de huidige Wro wordt besproken. Vervolgens wordt de aandacht gelegd op de toekomstige Omgevingswet, welke de huidige Wro zal vervangen. Tot slot wordt de Wro met de Omgevingswet vergeleken en

wordt gekeken of er een ‘trend’ is waar te nemen in de ontwikkeling van het planologisch-juridisch kader. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op flexibiliteit in het planologisch-juridisch kader en op welke manier dit van betekenis kan zijn voor organische gebiedsontwikkeling.

3.2 WRO

Zoals in hoofdstuk 2 (par. 2.2) al kort werd geschetst vormde de Woningwet het begin van de moderne ruimtelijke ordening. Gemeenten kregen voor het eerst een juridisch instrumentarium aangeleverd met betrekking tot de stedelijke planning. Zo werd de eerste planfiguur geïntroduceerd, namelijk het uitbreidingsplan (Van der Cammen & De Klerk, 2008). Maar pas in 1965 kreeg Nederland met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) een ‘stelsel van verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening’ dat voor het eerst werd neergelegd in een wettelijk kader (Seubring, 2010). De WRO bestond uit een hiërarchisch stelsel van planfiguren, die alle gekoppeld waren aan een bepaalde overheidslaag: op Rijksniveau en provinciaal niveau voorzag de WRO in een indicatief, beleidsmatig planfiguur, respectievelijk het facetplan op Rijksniveau en het streekplan op provinciaal niveau. Op gemeentelijk niveau konden de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid worden neergelegd in een structuurplan. Het welbekende gemeentelijke bestemmingsplan had vervolgens juridische binding voor zowel de overheid als de burgers (Seubring, 2010).

In 1985 werd de WRO op meerdere punten gewijzigd en aangevuld. Onder andere de planologische kernbeslissing (PKB) werd als nieuw planfiguur op Rijksniveau geïntroduceerd. In de PKB en het streekplan werd de mogelijkheid ingebouwd om concrete beleidsbeslissingen op te nemen, welke een bestemmingsplanvervangend karakter hadden. Kenmerkend voor het systeem van de WRO (na de wijziging in 1985) was dat ruimtelijk beleid en de uitvoering van dit beleid sterk met elkaar verweven was. Zo bevatten de instrumenten van het Rijk en de provincie (PKB en streekplan) zowel beleidsvisies als bindende concrete beleidsbeslissingen. Het onderscheid hiertussen was niet altijd even helder. Zo kon er onduidelijkheid bestaan over wat precies normstellend van karakter was en welk deel van het plan richtinggevend (een beleidsvisie) was. Op gemeentelijk niveau was dit anders, omdat naast het bestemmingsplan (dat normstellend is) er eveneens het gemeentelijke structuurplan was (dat visievormend is) (Kamphorst et al., 2008; Seubring, 2010).

In principe is de taakverdeling decentraal van karakter, omdat bindende regels door gemeenten in het bestemmingsplan worden vastgelegd, terwijl hogere overheden (met name het Rijk) meer beleidsmatig te werk gaan. Toch hadden de PKB’s en streekplannen een sterke doorwerking naar een lager overheidsniveau. Middels de figuur *preventief toezicht* moest de provincie het bestemmingsplan goedkeuren door het te toetsen aan het streekplan. Het bestemmingsplan mocht hierbij niet afwijken van concrete beleidsbeslissingen uit het streekplan. Ook het Rijk had diverse instrumenten om in te grijpen bij provinciaal of gemeentelijk beleid (o.a. de aanwijzingsbevoegdheid). Het systeem wordt gekenmerkt door verticale coördinatie, waarbij plannen van een lager bestuurlijk niveau in overeenstemming dienden te zijn met plannen van hogere overheden. Daarnaast is er ook sprake van horizontale coördinatie, wat inhoudt dat voor de diverse ruimtelijke sectoren zoals natuur, vervoer, water, milieu, etc. sectorale wetgeving wordt gemaakt waartussen geen hiërarchie geldt (Van den Biggelaar, 2013). Bij al deze sectoren speelt het element ruimtelijke ordening mee. Ruimtelijke ordening kan hierbij dus worden

geclassificeerd als facetplanning, omdat omgekeerd bij de ruimtelijke ordening allerlei verschillende sectoren van belang zijn. Met de normen afkomstig van sectorale wetgeving dient bij het opstellen van ruimtelijke plannen rekening te worden gehouden.

De WRO is meer dan veertig jaar van kracht geweest. Gedurende deze jaren is de wet verscheidene keren aangepast, omdat er continu sprake was van een herbezinning van het functioneren van de wet. Met de wijzigingen probeerde de wetgever de ontwikkelingen in de planningspraktijk te volgen (Seubring, 2010). Dit is niet ten goede gekomen aan de kwaliteit en overzichtelijkheid van de wet (Kamphorst et al., 2008). Bij deze eerdere wijzigingen werd al vaak de zorg uitgesproken dat het omgevingsrecht in steeds grotere mate versnipperd raakte. De samenhang tussen plannen en projecten verminderde en de WRO begon in feite een lappendeken te worden.

Aan het begin van de 21^e eeuw werd steeds meer aangedrongen op een fundamentele herziening van de wet- en regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Deze herziening mondde uit in de Wro. In de Memorie van Toelichting (MvT) bij deze wet worden de volgende concrete redenen genoemd voor het invoeren van de nieuwe wet: zwakke koppeling tussen de WRO en andere sectorale wetgeving, wat een integrale afweging van deze sectorale wetgeving bemoeilijkt; de WRO is onvoldoende afgestemd op de Algemene wet bestuursrecht (Awb); duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden is gewenst; en planfiguren (met name de PKB en het provinciaal streekplan) zijn overbelast, omdat ze veel verschillende functies moeten combineren¹.

3.3 Wro

In 2008 trad de nieuwe (huidige) Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking. Er zijn een aantal doelstellingen van de wetgever die aan de nieuwe wet ten grondslag liggen. Deze zijn uiteengezet in de MvT en kunnen worden onderverdeeld in twee algemene doelstellingen en een aantal doelstellingen die betrekking hebben op de besluitvorming en het juridisch instrumentarium². Eén van de algemene doelstellingen beoogt het *'bevorderen van een duurzame toekomst'*. Regelgeving op verschillende beleidsterreinen is vaak inhoudelijk en procedureel niet goed op elkaar afgestemd. Met de Wro wordt getracht door harmonisering van wet- en regelgeving deze belemmeringen weg te nemen. Een duurzame ruimtelijke kwaliteit moet worden gewaarborgd door belangen van de diverse beleidsterreinen zoveel mogelijk mee te wegen bij het vaststellen van een ruimtelijk plan (bijvoorbeeld een bestemmingsplan). De andere algemene doelstelling betreft *het versterken van ruimtelijk samenhangende besluitvorming en ontwikkelingsbeleid*. Het afwegen van ontwikkelingen in hun ruimtelijke samenhang vormt een belangrijk onderdeel van de ruimtelijke ordening. Hierin schiet de WRO (volgens de Rijksoverheid) echter tekort, vanwege een grote focus op projectbesluitvorming. In de Wro moet een integrale afweging en ruimtelijke samenhang weer een centrale plaats krijgen. Naast de zojuist besproken algemene doelstellingen zijn er meerdere doelen gericht op besluitvorming en het juridisch instrumentarium. De belangrijkste worden hieronder kort opgesomd:

- *Effectievere en efficiëntere besluitvorming*: de verschillende bestuurslagen (met name het Rijk en de provincies) moeten in staat worden gesteld om op een

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 7

² Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 3-6

effectieve manier duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop het beleid wordt vastgelegd

- *Toereikende bevoegdheden*: een duidelijke verdeling in bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen
- *Vereenvoudiging van het stelsel en de procedures maar ook een efficiënte rechtsbescherming*: vereenvoudiging van het instrumentarium en procedures moet leiden tot doorzichtiger en helderder beleid. Voorts wordt beoogd om rechterlijke procedures te beperken tot wat feitelijk noodzakelijk is.
- *Betere afstemming met ruimtelijk relevante regelgeving*: het facetbeleid van de ruimtelijke ordening moet goed worden afgestemd op relevante sectorwetgeving.
- *Gebruik maken van nieuwe technologische ontwikkelingen*: de digitalisering van ruimtelijke plannen verbetert de communicatie en kan helpen bij een efficiëntere inrichting van procedures

De hierboven opgesomde doelstellingen zijn vertaald in een aantal concrete veranderingen in de Wro ten opzichte van de oude WRO. Het voert te ver om een uitputtende opsomming te geven van al deze veranderingen in de nieuwe Wro. De kern van de belangrijkste veranderingen komt neer op het feit dat het wenselijk werd geacht om een striktere scheiding tussen beleid, normstelling en uitvoering te hanteren. Hierop zijn de planfiguren PKB, het streekplan en het structuurplan verdwenen. In de plaats hiervan zijn een aantal nieuwe planfiguren in de wet opgenomen. De structuurvisie is bedoeld voor de vormgeving van het beleid en elke overheidslaag is verplicht om er één vast te stellen. Voorts is op gemeentelijk niveau het bestemmingsplan behouden en op provinciaal en rijksniveau is het zogenaamde inpassingplan ingesteld, welke functioneert als provinciaal of nationaal bestemmingsplan. Doordat het bestemmingsplan (of inpassingplan) het centrale normstellende document is geworden en de structuurvisie specifiek bedoeld is voor beleid, wordt normstelling en beleid uit elkaar gehaald.

Van overheden wordt verwacht dat ze zich proactiever gaan opstellen. Met structuurvisies kunnen overheden al in een vroege fase aangeven wat hun doelen en ontwikkelrichtingen zijn. In tegenstelling tot de WRO waar de provincie een gemeentelijk bestemmingsplan moest goedkeuren (vooral een reactieve rol van instrumenten), kan een provincie nu van te voren kaders geven waar de gemeente rekening mee kan houden bij het opstellen van plannen (Kamphorst et al., 2008). Tevens wordt gehoor gegeven aan de gedachte 'decentraal wat kan, centraal wat moet' uit de Nota Ruimte (zie hoofdstuk 2, par. 2.2). Het uitgangspunt van de Wro is dat elke bestuurslaag bepaalt wat voor hem belangrijk is. Provincies en het Rijk kunnen bijvoorbeeld in de structuurvisies de contouren van hun beleid schetsen en op deze manier wordt vormgegeven aan het subsidiariteitsbeginsel.

3.4 Omgevingswet

Gedurende de tweede helft van de 20^e eeuw zijn er steeds meer sectorale wetten met betrekking tot de fysieke leefomgeving tot stand gekomen. Op dit moment bestaat er verschillende wetgeving voor de ruimtelijke ordening, infrastructuur, natuur, geluid, externe veiligheid, geur en andere aspecten. Al deze verschillende wetten hebben eigen normen, toetsingskaders en onderzoeksverplichtingen en resulteren in een wirwar van regels en vereisten waaraan een ruimtelijk project moet voldoen (Boeve & Groothuijse, 2014a). Evenals dat bij de oude WRO de kritiek ontstond dat wetgeving versnipperd raakte,

is dat nu ook weer het geval bij de huidige Wro. Van overheden, het bedrijfsleven en burgers kwam de klacht dat het omgevingsrecht complex en niet flexibel is. Deze complexiteit leidt tot verschillen tussen de verschillende toetsingskaders, lange procedures, veel onderzoeksverplichtingen en onzekerheid over de slagingskans van een ruimtelijk project³.

Knelpunten bestaande wet- en regelgeving

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) spreekt van twee knelpunten bij het huidige stelsel van wet- en regelgeving: *complexe en versnipperde regelgeving* en *een onbalans tussen zekerheid en dynamiek*. Hierboven is al kort aangestipt dat de Wro (en gerelateerde wet- en regelgeving) in toenemende mate een complexe lappendeken aan verschillende wettelijke kaders is gaan vormen, bestaande uit ongeveer 60 wetten, meer dan 100 AMvB's en honderden ministeriële regelingen. Volgens het Ministerie van I&M leidt dit tot een stelsel dat a) ontoegankelijk en onoverzichtelijk is, b) onvoorspelbaar is over de uitwerking van het recht, c) procedureel weinig samenhang vertoont en d) inhoudelijk weinig samenhang vertoont.

Het tweede knelpunt betreft een 'onbalans' tussen zekerheid en dynamiek. Sectorale regelingen vragen volgens het Ministerie soms om 'onmogelijke zekerheden', wat leidt tot een accumulatie van regels en voorschriften, waarbij de schijn wordt opgehouden dat risico's zijn uitgesloten. Dit komt niet overeen met de werkelijkheid en leidt tot een verzwarende van het omgevingsrecht, wat zich uit in: slepende procedures, gedetailleerde planning en normering en weinig ruimte voor dynamiek. Het dermate hoge detailniveau van bepaalde ruimtelijke plannen (bijvoorbeeld het bestemmingsplan) leidt vaak tot klachten. Gedetailleerde regelgeving heeft natuurlijk ook bepaalde voordelen: bescherming van verworven rechten en het vermijden van risico's. De keerzijde is dat minder goed kan worden ingespeeld op marktontwikkelingen en er minder ruimte is voor innovatie.

Het Ministerie van I&M (2011) ziet de oplossing in een flexibeler instrumentarium. Toch wil het Ministerie tegelijkertijd ook zekerheid behouden, omdat ze de bescherming van burgers belangrijk acht. Hier zit intrinsiek een spanning tussen, omdat meer flexibiliteit ten koste gaat van rechtszekerheid. Het is duidelijk dat er hierbij aanknopingspunten zijn met organische gebiedsontwikkeling, waar ook een behoefte bestaat aan flexibiliteit om goed te kunnen omgaan met veranderende omstandigheden (dynamiek). In hoofdstuk 4 zal nader op flexibiliteit in wet- en regelgeving worden ingegaan.

Doel Omgevingswet

De genoemde knelpunten en het feit dat de huidige wetgeving zich volgens de wetgever te weinig richt op duurzame (toekomstige) ontwikkelingen en onvoldoende rekening houdt met de behoefte aan maatwerk en regionale verschillen, vormt de aanleiding voor een grootse herziening van het omgevingsrecht: de Omgevingswet. De wet beoogt een vereenvoudiging van het bestaande stelsel van wet- en regelgeving omtrent de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving. Door tientallen wetten en honderden regelingen te bundelen moet één integraal wettelijk kader worden geboden. Zaken die in de nieuwe wet worden geregeld zullen verdwijnen uit bestaande wetgeving. De bedoeling

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4

is dat dit zal zorgen voor een flinke inhoudelijke reductie van regels op het gebied van water, lucht, bodem, natuur, infrastructuur, gebouwen en cultureel erfgoed. Formeel liggen er vier doelen aan de Omgevingswet ten grondslag (Nijmeijer, 2014; De Vos, 2014):

- *Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht:* de Omgevingswet moet het voor initiatiefnemers gemakkelijker maken, door bijvoorbeeld duidelijkheid te scheppen over wat wel en niet mogelijk is en of er voor de ruimtelijke activiteit een vergunning nodig is. Het bundelen en harmoniseren van wetgeving is hierbij belangrijk. Tevens is een scheiding tussen juridische en beleidsmatige documenten van belang. Het idee is dat wanneer de inzichtelijkheid van het wettelijk stelsel wordt vergroot, hiermee ook de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak wordt vergroot.
- *Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving:* een integrale benadering van plannen waarbij alle relevante belangen worden betrokken staat voorop. Bij de uitoefening van taken en bevoegdheden moet continu rekening worden gehouden met de samenhang in de leefomgeving. Tussen de verschillende sectoren (dus ook belangen) moet geen hiërarchie meer zitten. Dit geldt ook voor de ruimtelijke ordening zelf. Dit betekent dat het idee dat de ruimtelijke ordening het integrerende kader vormt waaronder de verschillende sectoren hangen, meer op de achtergrond komt. De ruimtelijke ordening is nevensgeschikt aan de andere sectoren.
- *Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de leefomgeving:* ruimte voor nieuwe ontwikkelingen moet worden gecreëerd door meer beslissruimte te geven aan de verantwoordelijke bestuursorganen. Er wordt gestreefd naar regels die ontwikkelingen zo weinig mogelijk hinderen.
- *Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de leefomgeving:* de bedoeling is dat de samenvoeging van sectorale besluitvormingsprocedures leidt tot minder dubbele regels en heldere kaders. Er wordt beoogd dat slechts één procedure moet worden doorlopen voor een project en dat onderzoeksverplichtingen hierbij worden versoepeld.

Kerninstrumenten Omgevingswet

In de Omgevingswet zijn een zestal nieuwe kerninstrumenten opgenomen, te weten:

De omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving, waar overheden hun beleidsvorming op dit gebied kunnen vastleggen en uitvoeren. De omgevingsvisie zal niet alleen de structuurvisie bij de ruimtelijke ordening gaan vervangen, maar ook visies met betrekking tot andere sectoren. Visievorming op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, cultureel erfgoed, etc. worden in de omgevingsvisie samengevoegd en met elkaar verbonden. De winst moet hier vooral liggen bij het bevorderen van de samenhang van beleid voor de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie moet geen optelsom meer zijn van verschillende beleidsvelden, maar een daadwerkelijk integrale visie worden op de fysieke leefomgeving waar alle relevante aspecten worden meegewogen. Dit vraagt een werkwijze die verschilt van de huidige praktijk en kan nog een uitdaging vormen voor opstellers van een

omgevingsvisie. Voor het Rijk en de provincies geldt de plicht tot het vaststellen van de omgevingsvisie, de gemeente krijgt echter de bevoegdheid om hier naar eigen inzicht toe te beslissen (Boeve & Groothuijse, 2014a).

Het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat regels over de fysieke leefomgeving en zal het vertrouwde bestemmingsplan vervangen. Het gaat specifiek om een *gemeentelijk* omgevingsplan, wat betekent dat het inpassingsplan op provinciaal en Rijksniveau zal vervallen. Het omgevingsplan blijft overeenkomsten vertonen met het bestemmingsplan, maar met betrekking tot een aantal punten zijn er ook belangrijke verschillen waar te nemen (zie figuur 3.1 voor een overzicht).

Bestemmingsplan	Omgevingsplan
Reikwijdte minder breed	Reikwijdte breed
Meerdere plannen (binnen gemeente)	Eén plan
Bestemmingsplanregels	Locatie-ontwikkelingsregels en algemene regels
Actualiseringsplicht	Geen actualiseringsplicht
Planperiode van 10 jaar	Geen planperiode van 10 jaar

Figuur 3.1 Overzicht verschillen tussen bestemmingsplan en omgevingsplan

Wat betreft de inhoud en vormgeving van het plan, is de reikwijdte van het omgevingsplan breder dan de reikwijdte van het bestemmingsplan. Omgevingsplannen kunnen hierdoor omvangrijker worden, aangezien er meer regels over meer onderwerpen in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen (Van den Biggelaar, 2013). Een ander verschil is dat er maar één omgevingsplan zal zijn, in plaats van nu meerdere bestemmingsplannen (soms tientallen) per gemeente.

Het omgevingsplan zal bestaan uit twee soorten regels: locatie-ontwikkelingsregels en algemene regels. *Locatie-ontwikkelingsregels* bevatten concrete bestemmingen voor een bepaald gebied en tegen deze regels kan in beroep worden gegaan bij de bestuursrechter. Naast locatiegebonden regels, kunnen locatie-ontwikkelingsregels bestaan uit functiegebonden regels en bouwregels. De locatie-ontwikkelingsregels lijken op de bestemmingsregels die de huidige bestemmingsplannen bevatten, maar ze zijn op een paar punten ook verschillend van elkaar. Het wordt namelijk mogelijk om ook op een andere manier normen op te nemen in de regels, wat voorheen niet mogelijk was. Deze normen kunnen bijvoorbeeld meer op hoofdlijnen zaken regelen. Wat opvalt is dat de term locatie-ontwikkelingsregel het belang van ontwikkeling onderstreept, hoewel hiervan niet altijd sprake zal zijn, omdat onder deze regels ook conserverende bestemmingen kunnen worden opgenomen (Van Angeren, 2013). *Algemene regels* zijn niet appellabel en waren vanouds te vinden in de verordeningen. Deze algemene regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de openbare orde, veiligheid, uiterlijk aanzien of ontsiering en gaan dus over meer zaken dan de fysieke leefomgeving alleen.

Voor het omgevingsplan zal geen actualiseringsplicht meer gelden, in tegenstelling tot bij het bestemmingsplan. Dit houdt in dat het omgevingsplan voor onbepaalde tijd mag worden vastgesteld en er geen sprake meer is van een harde planperiode. Voorts hoeven functies die zijn opgenomen in het omgevingsplan niet meer binnen 10 jaar te worden gerealiseerd. Het resultaat is dat er minder eisen aan de toelichting van de

uitvoerbaarheid van het omgevingsplan worden gesteld, er zit immers geen planperiode meer aan vast (Bosma, 2013). Volgens de wetgever past dit beter bij een faciliterende rol van de overheid. In de MvT wordt in dit kader ook gerefereerd aan de opkomst van uitnodigingsplanologie⁴.

De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning bouwt voort op de huidige omgevingsvergunning uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waarin de strekking van vergunning is verruimd. In de Omgevingswet wordt de strekking van de omgevingsvergunning nog verder verruimd en worden activiteiten vergund op het gebied van o.a. milieu, bouw, cultureel erfgoed, water, ontgrondingen, etc. Wat opvalt is dat de Omgevingswet niet voorziet in een geïntegreerd toetsingskader, omdat er per activiteit een op die activiteit toegesneden toetsingskader wordt gegeven (Bosma, 2013). Ondanks het feit dat er twijfels zijn over de werkbaarheid van een integraal toetsingskader in de praktijk (Uylenburg, 2014), neemt dit niet weg dat het behalen van één van de belangrijkste doelen van de Omgevingswet wordt bemoeilijkt (het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de leefomgeving).

Het programma

Het programma is een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden (een norm die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving vastlegt) of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. In een programma wordt concreet uitvoering gegeven aan beleidsdoelen doordat de overheid sectorale en gebiedsgerichte maatregelen formuleert. Waar in de omgevingsvisie beleid is neergelegd, kan doormiddel van het programma dit beleid worden vertaald naar concrete maatregelen. Het programma richt zich, in tegenstelling tot de omgevingsvisie, op een bepaald aspect van de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld water) om zo de effectiviteit en slagkracht van het instrument te vergroten.

Het programma kan uit drie verschillende vormen bestaan: het onverplichte programma, het verplichte programma en de zogenaamde programmatische aanpak. De programmatische aanpak is speciaal bedoeld voor gevallen waar omgevingswaarden onder druk staan, waardoor er geen ruimte meer is voor ontwikkelingen. Middels de programmatische aanpak kunnen maatregelen worden getroffen om omgevingswaarden te realiseren, wat tot gevolg heeft dat er weer ruimte ontstaat voor nieuwe (economische) ontwikkelingen (Boeve & Groothuijse, 2014b). Het programma bindt alleen het desbetreffende bestuursorgaan (zelfbindend karakter) en alle bestuurslagen hebben de mogelijkheid om een programma vast te stellen.

Het projectbesluit

Het projectbesluit is een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens de aanpak 'sneller en beter'. Het instrument kan worden beschouwd als de opvolger van het inpassingsplan (Wro) en het tracébesluit (Tracéwet) en betreft vaak de complexere projecten van provinciaal of nationaal belang (zoals de aanleg van hoofdinfrastructuur). Het projectbesluit geeft de mogelijkheid om alle benodigde toestemmingen voor een project gecoördineerd te verlenen middels één besluit.

⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 275-276*

Algemene rijksregels

Het Rijk kan algemene regels opstellen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving welke terecht komen in een AMvB. Provincies en gemeenten hebben ook deze mogelijkheid, mits het Rijk het onderwerp niet uitputtend heeft geregeld.

Wetgevingstraject

Het wetsvoorstel van de Omgevingswet is op 1 juli 2015 aangenomen door de Tweede Kamer. Er moet nog veel gebeuren voordat de wet daadwerkelijk in werking is getreden, wat naar verwachting in 2018 zal gebeuren. Het wetsvoorstel zelf biedt slechts het raamwerk voor het stelsel van wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Vrijwel alle materiële normen moeten nog worden uitgewerkt, zoals de inhoudelijke toetsingskaders voor het verlenen van een omgevingsvergunning. De zes nieuwe planfiguren die kort zijn besproken kunnen daardoor nog niet goed worden beoordeeld, omdat de planfiguren in samenhang moeten worden gezien met de behorende inhoudelijke regelingen.

De komende tijd zal het Ministerie van I&M aan de slag moeten gaan met het opstellen van alle inhoudelijke regelingen behorend bij de Omgevingswet. Deze uitvoeringsregelgeving zal terecht komen in vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB): het *Omgevingsbesluit* (algemene en procedurele bepalingen), het *Besluit kwaliteit leefomgeving* (inhoudelijke normen voor bestuursorganen die instrumenten van de Omgevingswet toepassen) en twee AMvB's over de activiteiten in de fysieke leefomgeving, waar feitelijke handelingen van burgers, overheden en bedrijven moeten worden gereguleerd. Op dit moment is alle inhoudelijke regelgeving te vinden in 120 AMvB's. Het zal dus nog een grote klus voor de overheid zijn om dit terug te brengen tot vier AMvB's. Het is niet de bedoeling dat de huidige teksten van de 120 AMvB's gewoonweg onder elkaar worden gezet. Wanneer het zal lukken om al deze AMvB's daadwerkelijk te integreren kan het de overzichtelijkheid van het omgevingsrecht ten goede komen (Collignon & Al Khatib, 2014).

Omgevingswet en organische gebiedsontwikkeling

Interessant is dat in de MvT bij het wetsvoorstel van de Omgevingswet expliciet wordt gerefereerd naar organische gebiedsontwikkeling: *“Bij organische gebiedsontwikkeling ontwikkelen gebieden en plaatsen zich zonder exact vastgelegd eindbeeld, maar wel met een gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie voor een gebied. Die visie kan zijn neergelegd in een gebiedsprogramma of de gemeentelijke omgevingsvisie. Organische gebiedsontwikkeling pretendeert niet alle mogelijke ontwikkelinitiatieven en hun (on)wenselijkheden te kunnen voorzien. Het is een planvorm waarbij geen star eindbeeld wordt vastgelegd, maar verschillende invullingen, uitvoeringen en inrichtingen mogelijk worden gemaakt”*⁵. Organische gebiedsontwikkeling kan, aldus de MvT, worden gestimuleerd door uitnodigingsplanologie. Hierbij is vooraf wel sprake van een globaal plan waarmee zekerheid wordt geboden en op grote lijnen inzicht in de grondexploitatie wordt gegeven. De bedoeling is echter wel dat er vervolgens veel vrijheid overblijft voor burgers en bedrijven om het desbetreffende gebied in te richten. Er moet een juiste balans worden gevonden tussen aan de ene kant de behoefte aan zekerheid en voorspelbaarheid en aan de andere kant het bieden van vrijheid. Dit verhaal uit de MvT komt grotendeels

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 275-276

overeen met de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling die zijn besproken in par. 2.6. Het Ministerie van I&M denkt op vier punten belemmeringen weg te nemen voor het organisch ontwikkelen van een gebied:

- Het schrappen van de actualisatieverplichting voor het bestemmingsplan en de verplichting om aan te tonen dat nieuwe functies binnen 10 jaar worden verwezenlijkt.
- Het aanpassen van de regeling grondexploitatie, zodat de verplichting tot het vaststellen van de grondexploitatie-regeling kan doorschuiven naar de concrete aanvraag van een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit.
- Het verminderen van de onderzoekslasten bij de toedeling van functies (globaal bestemmen) door deze zo veel mogelijk te verschuiven naar en te reduceren tot de concrete aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.
- De mogelijkheid bieden om onbenutte gebruiksruimte na een bepaalde termijn zonder planschadegevolgen te kunnen afnemen.

In par. 4.3 worden de drie grootste knelpunten met betrekking tot het planologisch-juridisch kader voor organische gebiedsontwikkeling besproken. De hierboven opgesomde punten zijn concrete oplossingen voor problemen die overeenkomen met de te bespreken knelpunten in par. 4.3.

3.5 Synthese

Overeenkomsten doelstellingen Wro en Omgevingswet

Opvallend is dat de Wro en de Omgevingswet gelijkenissen vertonen bij twee belangrijke aspecten met betrekking tot de doelen die ten grondslag liggen aan de wet. Ten eerste wordt met beide wetten gestreefd naar een *integrale benadering* in besluitvorming en regelgeving. Bij de Wro komt dit bijvoorbeeld naar voren in de structuurvisie, waarin een beleidsvisie moet worden neergelegd die de belangrijkste (ruimtelijke) thema's met elkaar moet verbinden. Ook moet de Wabo (die vlak na de Wro is ingesteld) hier een steentje aan bijdragen, door het introduceren van één geïntegreerde vergunning die voor verschillende vergunningen in de plaats komt.

In de Omgevingswet gaat het duidelijk nog een stap verder, omdat hierin expliciet tientallen wetten en honderden regelingen moeten worden gebundeld tot één integraal wettelijk kader. Het vanouds belangrijke begrip 'goede ruimtelijke ordening' waar gemeenten voor moeten instaan (het begrip is in de jurisprudentie nader uitgewerkt), wordt met de Omgevingswet verlaten. In de plaats daarvan wordt een zorgplicht opgenomen voor de 'fysieke leefomgeving'. In art. 1.2 van het wetsvoorstel wordt een open opsomming gegeven van aspecten die *in ieder geval* onder het begrip 'fysieke leefomgeving' vallen. Hierin wordt duidelijk dat er niet alleen de ruimtelijke ordening onder valt, maar ook diverse andere zaken zoals cultureel erfgoed, milieuaspecten, water, en dergelijke worden er onder geschaard. Deze zorgplicht wordt dus breder dan het begrip 'goede ruimtelijke ordening' en laat het streven van de Omgevingswet naar een meer integrale benadering zien. Ook de instrumenten in de Omgevingswet worden meer integraal, zo zal de omgevingsvisie alle visies op het gebied van diverse beleidssectoren gaan vervangen en krijgt het omgevingsplan een bredere reikwijdte.

De tweede gelijkenis is dat beide wetten het doel hebben om het stelsel van wet- en regelgeving en bijbehorende procedures *te vereenvoudigen en effectiever te maken*. Dit

moet leiden tot allerlei voordelen: doorzichtiger beleid en een heldere normatieve vastlegging daarvan (Wro); meer inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en hierdoor ook meer gebruiksgemak en een versnelde besluitvorming (Omgevingswet). In figuur 3.2 zijn de twee aspecten (een *integrale benadering* en *vereenvoudigd en effectief stelsel van wet- en regelgeving*) gelinkt aan de desbetreffende doelen van de Wro en de Omgevingswet.

Wro	Omgevingswet
Integrale benadering	
<ul style="list-style-type: none"> • ‘Het versterken van ruimtelijk samenhangende besluitvorming en ontwikkelingsbeleid’ • ‘Betere afstemming met ruimtelijk relevante regelgeving’ 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving’
Vereenvoudigd en effectiever stelsel wet- en regelgeving	
<ul style="list-style-type: none"> • ‘Effectievere en efficiëntere besluitvorming’ • ‘Vereenvoudiging van het stelsel en de procedures’ 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht’ • ‘Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de leefomgeving’

Figuur 3.2 Gelijkenis in doelen die ten grondslag liggen aan de Wro en de Omgevingswet

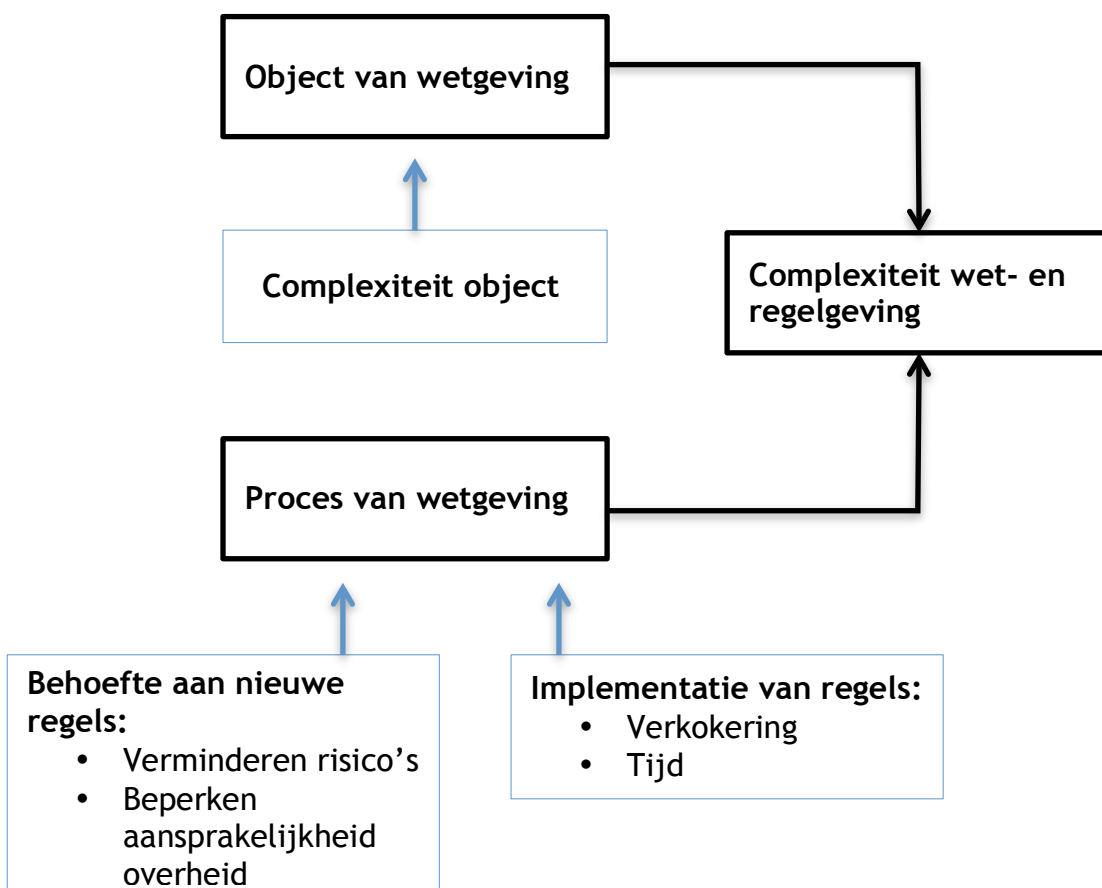
Overeenkomsten aanleiding Wro en Omgevingswet

Wat vervolgens ook interessant is, is dat zowel de Wro als de Omgevingswet (deels) dezelfde aanleiding hebben gehad om over te gaan tot een herziening van het wettelijk stelsel. Het stelsel van wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving is in de loop van de tijd namelijk in toenemende mate *complex geworden en versnipperd geraakt*. De doelstellingen die de Wro en de Omgevingswet gemeen hebben vormen hierop een reactie. Omdat wet- en regelgeving versnipperd is, hoeft dat nog niet te betekenen dat het ook complex is. Het zijn twee verschillende termen, maar ze zijn wel sterk met elkaar verbonden. Volgens Sorel et al. (2011) heeft de complexiteit van het omgevingsrecht te maken met een tweetal aspecten: het object en het proces van wetgeving.

Ten eerste is het *object* van wetgeving (de fysieke leefomgeving) complex, wat vooral geldt voor milieuwetgeving. Zo wordt luchtkwaliteit bijvoorbeeld beïnvloedt door lokale bronnen en bronnen die verder weg liggen. Hierbij hebben allerlei chemische en fysische processen hun invloed op de uiteindelijke luchtkwaliteit, wat maakt dat in dit geval het object luchtkwaliteit complex is.

Naast het object van wetgeving zorgt het *proces* van wetgeving ook voor complexiteit. De complexiteit in wetgeving is het resultaat van een proces van ‘wetgevingsaccumulatie’: een proces van een toenemende brei aan verschillende wetten en regels over de tijd, resulterend in wettelijke kaders die niet altijd meer goed op elkaar aansluiten. Het omgevingsrecht kan hierbij worden gezien als een spiegel van de samenleving (Sorel et al., 2011). Complexe wetgeving ontstaat ten gevolge van een complexe samenleving. De totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving bestaat uit twee fases: een behoefte aan nieuwe regels en de implementatie van deze regels.

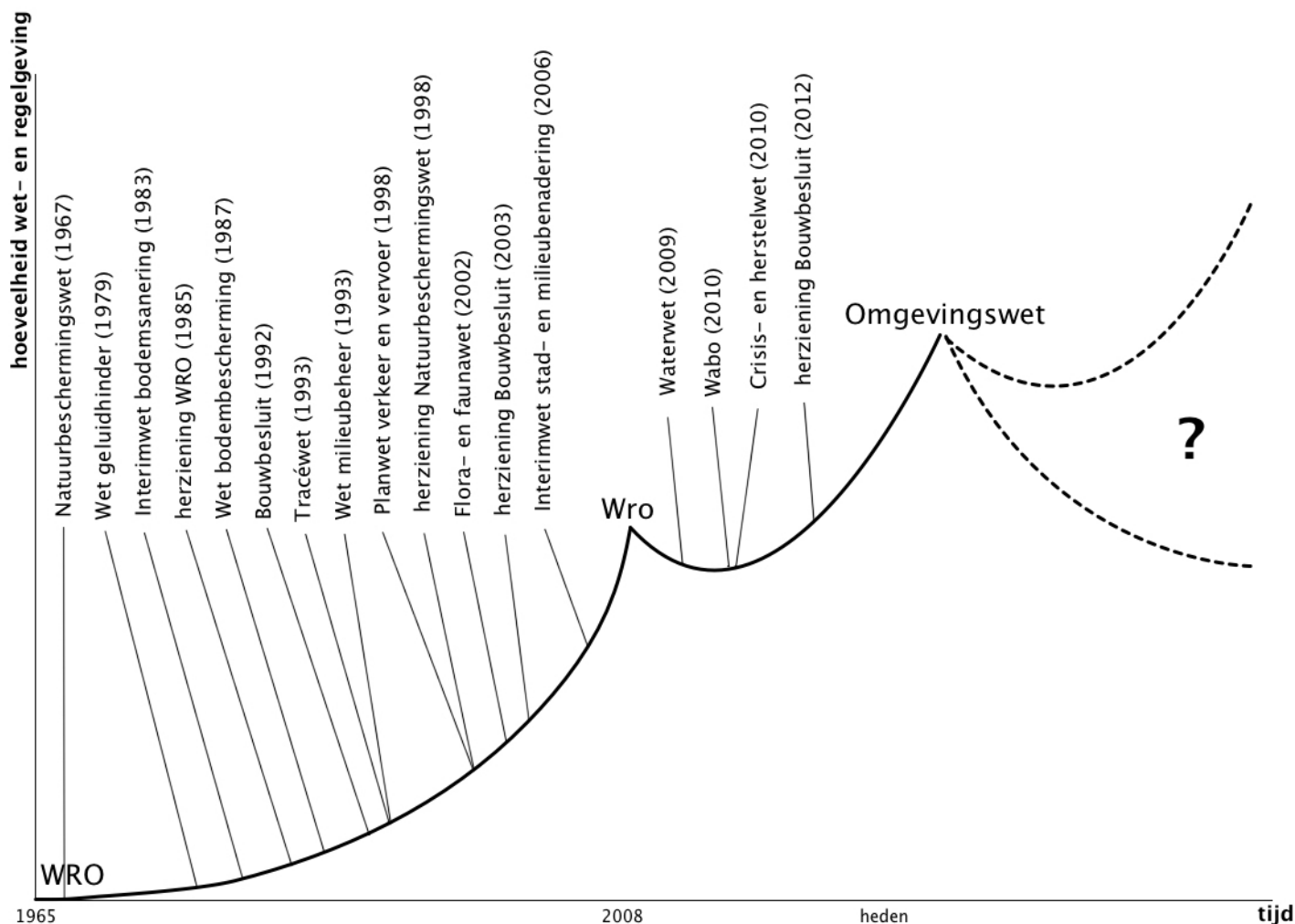
In een complexe samenleving zijn veel risico's (onzekerheden). Bij het ontdekken van een bepaald risico (denk aan negatieve milieueffecten) is er een behoefte vanuit de samenleving om dit risico te verminderen. Dit is gekoppeld aan de wens van de overheid om schuld en aansprakelijkheid te beperken tot het minimum (beleidsmakers willen schuld vermijden (*blame avoiding*) en beleidssuccessen vieren (*credit claiming*). Dit tezamen leidt tot een behoefte aan regels en regulering (fase 1). Bij het vertalen van de behoefte aan nieuwe regels in specifieke regelgeving dragen *bestuurlijke verkokering* en *tijd* bij aan de complexiteit van wet- en regelgeving (fase 2). De complexiteit van het beleidsveld (met name milieu) heeft in de praktijk in de loop der jaren gezorgd voor een verkokerd stelsel. Elk onderdeel van het beleidsveld heeft zijn eigen juridisch kader gekregen, met eigen wetten, regels en instrumenten. Versnippering van wet- en regelgeving heeft dus veel te maken met complexiteit van wetgeving. Naast bestuurlijke verkokering speelt de factor tijd een rol. Op problemen die in de loop van de tijd ontstaan wordt vaak gereageerd door een nieuwe wet te maken. In veel gevallen bestaat er al een heel wettelijk stelsel, waaraan vervolgens met de tijd mee een nieuwe wet aan moet worden toegevoegd of moet worden ingepast (Sorel et al., 2011). Dit doet de complexiteit van het omgevingsrecht nog meer toenemen (zie figuur 3.3 voor een overzicht).



Figuur 3.3 Complexiteit van wet- en regelgeving

Als gekeken wordt naar de invoering van de Wro en de Omgevingswet en alle andere gerelateerde wetten die in de tussentijd zijn geïntroduceerd, dan is er een trend waar te nemen die in verband staat met hetgeen dat is geschreven over de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving. Elke herziening van het stelsel van wet- en

regelgeving (Wro, 2008; Omgevingswet, 2018?) moe(s)t zorgen voor een overzichtelijker systeem dat integraler en eenvoudiger is. Toch is te zien dat er na een herziening weer talloze nieuwe wetten worden toegevoegd, die er voor zorgen dat het wettelijk stelsel ‘te complex en versnipperd’ wordt. Dit is gevisualiseerd in figuur 3.4, waarin de lijn de hoeveelheid wet- en regelgeving aangeeft die in de loop van de tijd steeds is toegenomen. Na de herziening van de WRO en de introductie van de Wro wordt het systeem tijdelijk minder complex, waarna dit in de loop van de tijd weer toeneemt. Het is de vraag of de Omgevingswet daadwerkelijk zal zorgen voor een vereenvoudigd wettelijk stelsel, of dat na een tijd blijkt dat er toch weer sprake is van een toename in complexiteit.



Figuur 3.4 Visualisatie toename in wet- en regelgeving na een herziening van het planologisch-juridisch kader (WRO, Wro en Omgevingswet)

Naar een ontwikkelingsgericht wettelijk stelsel

Naast de trend dat met de Wro en de Omgevingswet er steeds meer wordt gericht op een ruimtelijk samenhangend en integraal wettelijk stelsel, is er een andere trend zichtbaar: de Wro en vooral de Omgevingswet zijn in toenemende mate ontwikkelingsgericht. Ten eerste moet worden opgemerkt dat bij zowel de WRO, de Wro en de Omgevingswet toelatingsplanologie een belangrijke rol speelt. Dit komt omdat bij alle drie de wetten het bestemmingsplan (en omgevingsplan) als centraal normstellend document fungeert. Hierbij

ligt de focus op wat wel en niet is toegestaan (zie ook par. 2.5). Maar sinds de introductie van de Wro is er verschuiving van het behoudsgerichte naar het ontwikkelingsgerichte te zien. Met de Wro kwam de ontwikkelingsplanologie meer op de voorgrond en de toelatingsplanologie meer op de achtergrond. Het accent verschuift van het stellen van beperkingen naar het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen. In het proces dat voorafging aan de vaststelling van de Wro heeft de wetgever opgemerkt dat in de praktijk gebiedsgerichte ontwikkelingsprocessen steeds meer voorkomen, onder andere verwijzend naar het rapport *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (1998) van de WRR⁶. Het ontwikkelingsgerichte van de Wro komt naar voren bij met name twee belangrijke punten: scheiding tussen normstelling en visievorming en de grondexploitatiewet. Door de heldere scheiding tussen normstelling en visievorming (bestemmingsplan en structuurvisie), wordt ruimte gegeven aan gebiedsgerichte ruimtelijke ontwikkelingen. Vooral de structuurvisie is een handig instrument voor de overheid om, samen met andere betrokken partijen (ontwikkelaars), richting te geven aan een gebiedsontwikkeling (Seubring, 2010) (zie ook par. 4.2.1). Het bestemmingsplan legt vervolgens als sluitstuk van het gebiedsontwikkelingsproces alles juridisch vast. Ook de grondexploitatiewet (onderdeel van de Wro, zie ook par. 4.2.3) geeft met het exploitatieplan betrokken partijen een instrument in handen dat expliciet gericht is op ontwikkeling. Het exploitatieplan biedt de overheid namelijk de mogelijkheid om het kostenverhaal van een locatieontwikkeling te regelen.

De Omgevingswet zal nog meer ontwikkelingsgericht zijn dan de Wro. Waar bij de Wro een verschuiving naar de ontwikkelingsplanologie is waar te nemen, moet de Omgevingswet meer gaan aansluiten op de uitnodigingsplanologie. In de MvT wordt de uitnodigingsplanologie expliciet benoemd en wordt het belang onderstreept dat het wettelijk stelsel een faciliterende rol van de overheid ondersteunt. De wetgever constateert dat er in de samenleving een behoefte is aan ruimte voor nieuwe initiatieven⁷. Het is vervolgens aan de overheid om open te staan voor deze initiatieven en ze te stimuleren. Het is duidelijk dat dit grote overeenkomsten met organische gebiedsontwikkeling vertoont.

Ook in de Omgevingswet zal een scheiding tussen normstelling en visievorming worden gehanteerd: de omgevingsvisie (die integraler wordt dan de structuurvisie) kan richting geven aan een ontwikkelingsgerichte benadering en het omgevingsplan dat met de term 'locatie-ontwikkelingsregel' tevens ontwikkelingsgerichtheid onderstreept. Extra mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie (en organische gebiedsontwikkeling) worden met een aantal concrete maatregelen ingebouwd. Zo vervalt bij het omgevingsplan de actualiseringsplicht en de planperiode voor 10 jaar. Daarnaast wordt het mogelijk om de wettelijke plicht om de grondexploitatiekosten te verzekeren door te schuiven naar het moment van het verlenen van de omgevingsvergunning (zie ook par. 3.4).

De in deze paragraaf besproken trend van een toenemende ontwikkelingsgerichtheid bij zowel de Wro als de Omgevingswet vertoont parallellen met de in hoofdstuk 2 besproken ontwikkeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en vervolgens naar uitnodigingsplanologie. Ondanks het feit dat de Wro en de Omgevingswet nog steeds voor een deel uitgaan van toelatingsplanologie (het bestemmingsplan/omgevingsplan is immers nog steeds belangrijk), is hier bij de WRO het meeste sprake van en verschuift de Wro

⁶ *Kamerstukken II 2002/2003*, 28 916, nr. 3

⁷ *Kamerstukken II 2013/2014*, 33 962, nr. 3

richting de ontwikkelingsplanologie en de Omgevingswet meer richting de uitnodigingsplanologie.

3.6 Conclusie

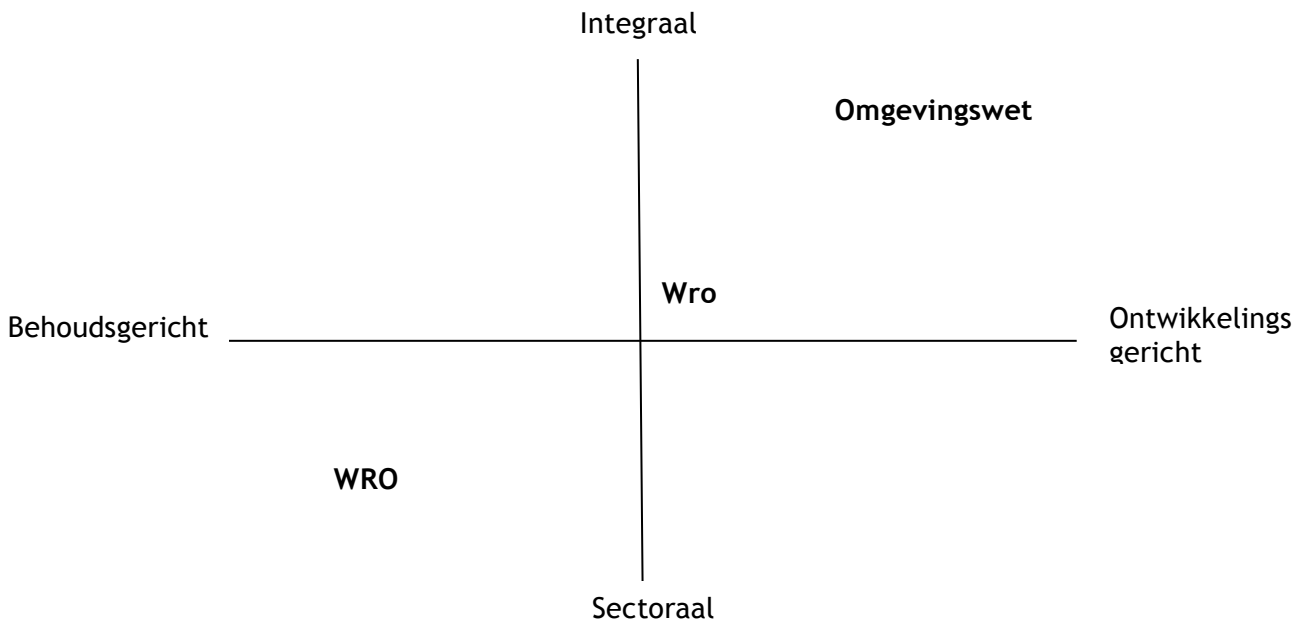
Uit de bespreking van de WRO, Wro en de toekomstige Omgevingswet is gebleken dat het stelsel van wet- en regelgeving dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving continu aan verandering onderhevig is geweest. De WRO die zijn oorsprong vindt in 1965, is sindsdien meerdere malen grondig gewijzigd, tot dat in 2008 met de Wro het gehele stelsel op de schop ging. Na de invoering van de Wro zijn er alweer meerdere nieuwe wetten geïntroduceerd en bestaande wetten vernieuwd. Een aantal voorbeelden: in 2010 trad de Wabo in werking, waar de procedure voor een groot aantal vergunning werd gestroomlijnd en gebundeld; eveneens in 2010 werd de Crisis- en herstelwet geïntroduceerd, die maatregelen bevat om de besluitvorming omtrent bepaalde projecten te versnellen en vereenvoudigen; in 2012 is het nieuwe Bouwbesluit in werking getreden, die de samenhang binnen bouwregelgeving beoogt te verbeteren en de regeldruk te verminderen. Dit is slechts een greep uit alle nieuwe en vernieuwde wet- en regelgeving na 2008. Als de Omgevingswet daadwerkelijk in 2018 in werking treedt (wat nog niet zeker is), zal dat betekenen dat in 10 jaar tijd het wettelijk stelsel opnieuw aanzienlijk zal worden herzien. Hieruit blijkt dat er continu sprake is van verandering bij het wettelijk stelsel voor de fysieke leefomgeving. In figuur 3.5 is een overzicht gemaakt van de planfiguren op het gebied van normstelling en visievorming op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau die over de tijd zijn veranderd.

	WRO		Wro		Omgevingswet	
	normstellend	visievormend	normstellend	visievormend	normstellend	visievormend
Rijk	Facetplan		Inpassingsplan	Structuurvisie	Projectbesluit	Omgevingsvisie
	PKB (vanaf 1985)					
Provincie	Streekplan					
Gemeente	Bestemmingsplan	Structuurplan	Bestemmingsplan		Omgevingsplan	

Figuur 3.5 Overzicht belangrijkste planfiguren op verschillende overheidsniveaus in de WRO, Wro en de Omgevingswet

Met de ontwikkelingen in wet- en regelgeving heeft de wetgever geprobeerd ontwikkelingen in de beleidspraktijk te volgen (Seubring, 2010). De vele wijzigingen van het wettelijk stelsel resulteerden voortdurend in een complexer en meer versnipperd stelsel. Dit vormde een belangrijke aanleiding voor het invoeren van zowel de Wro als de Omgevingswet. Aan beide wetten ligt vervolgens hetzelfde doel ten grondslag als reactie op een complex en versnipperd wettelijk stelsel, namelijk het streven naar een geïntegreerde benadering bij het stelsel van wet- en regelgeving. Ook richten beide wetten zich op het creëren van een eenvoudiger stelsel, dat moet zorgen voor effectievere en efficiëntere besluitvorming. Naast het streven naar integratie van wet- en regelgeving is te zien dat de Wro en met name de Omgevingswet ontwikkelingsgericht worden. De focus is verschoven van het stellen van beperkingen (behoudsgericht) naar het stimuleren

van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij komt bij de Wro de ontwikkelingsplanologie meer naar voren en bij de Omgevingswet wordt aangehaakt op de opkomende uitnodigingsplanologie. In figuur 3.6 is de toenemende ontwikkelingsgerichtheid in relatie tot het toenemende streven naar integratie weergegeven met betrekking tot de WRO, Wro en de Omgevingswet.



Figuur 3.6 WRO, Wro en de Omgevingswet in relatie tot ontwikkelingsgerichtheid en meer samenhang en integratie

4 Flexibiliteit en het planologisch-juridisch kader

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de volgende deelvraag worden beantwoord:

- *Welke mogelijkheden en welke knelpunten bestaan er in het huidig planologisch-juridisch kader voor organische gebiedsontwikkeling?*

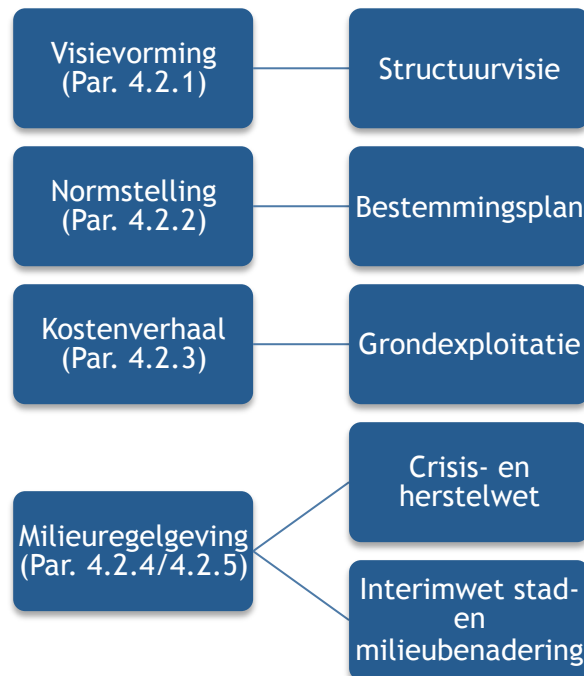
In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat het bij organische gebiedsontwikkeling gaat om *vraaggerichte, kleinschalige* ruimtelijke ontwikkelingen die *geleidelijk* tot stand komen en waarbij de lagere overheid een *faciliterende en stimulerende rol* aanneemt. Hierbij is in par. 2.6 ook opgemerkt dat *onzekerheid* een belangrijk kenmerk is bij organische gebiedsontwikkelingen. Dit komt onder andere doordat er vaak sprake is van veranderende omstandigheden en een hoge mate van dynamiek in het desbetreffende gebied. Daarnaast heerst er onzekerheid over hoeveel en welke initiatieven in het gebied zullen opkomen. Er is hierbij geconstateerd dat flexibiliteit nodig is om met deze onzekerheden om te gaan. Flexibiliteit in verband met organische gebiedsontwikkeling kan betrekking hebben op meerdere aspecten, bijvoorbeeld op het financieel-economisch kader bij de gebiedsontwikkeling of flexibiliteit binnen de gemeentelijke organisatie. In dit hoofdstuk komt echter flexibiliteit met betrekking tot het planologisch-juridisch kader aan bod.

Het planologisch-juridisch kader zorgt voor bepaalde kaders waarbinnen de ruimtelijke activiteiten moeten 'plaatsvinden'. Het vormt een belangrijk onderdeel van de context voor organische gebiedsontwikkeling (zie ook hoofdstuk 2 en 3). De behoefte aan flexibiliteit bij organische gebiedsontwikkeling kan worden doorgetrokken naar flexibiliteit in het planologisch-juridisch kader.

In dit hoofdstuk wordt het bestaand planologisch-juridisch kader meer in detail besproken. Dit omvat het huidige wettelijk stelsel van de Wro en gerelateerde wet- en regelgeving zoals de Wabo. De belangrijkste planfiguren worden uitgediept en er wordt hierbij met name gekeken naar wat deze juridische instrumenten precies betekenen voor organische gebiedsontwikkeling. Dit wordt gedaan door te kijken op welke manier elk instrument wel of geen flexibiliteit biedt. Hierdoor kan vervolgens ook worden bepaald of er wel of geen mogelijkheden zijn voor organische gebiedsontwikkeling. Immers, wanneer er veel flexibiliteit wordt geboden, zijn er ook meer mogelijkheden voor organische gebiedsontwikkeling.

Drie belangrijke juridische instrumenten uit de Wro zullen worden besproken: de structuurvisie (visievorming), het bestemmingsplan (normstelling) en de grondexploitatie (kostenverhaal). Bij de bespreking van de juridische instrumenten zal (waar van toepassing) voornamelijk worden gefocust op het gemeentelijk niveau, omdat organische gebiedsontwikkeling met name op dit niveau speelt. Vervolgens komen ook de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad- en milieubenedering aan bod. Dit zijn twee wetten die in bepaalde gevallen flexibiliteit kunnen bieden met betrekking tot milieuregelgeving. In par. 4.2 zal naar flexibiliteit op het gebied van visievorming, normstelling, het

kostenverhaal en milieuregelgeving worden gekeken, waarbij de mogelijkheden voor organische gebiedsontwikkeling naar voren komen. Een overzicht van de structuur van par. 4.2 is weergegeven in figuur 4.1. In par. 4.3 zal worden gekeken naar de drie grootste knelpunten van het planologisch-juridisch kader voor organische gebiedsontwikkeling.



Figuur 4.1 Opzet van par. 4.2

4.2 Mogelijkheden in het planologisch-juridisch kader

4.2.1 Structuurvisie

Op grond van de Wro is elke gemeente verplicht om een algemene structuurvisie op te stellen. Voorts hebben ze nog de keuze om een thematische structuurvisie vast te stellen. De structuurvisie is een strategisch beleidsdocument waarin de gemeente de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen voor een bepaald gebied en het te voeren beleid schetst. Het bestuursorgaan (de gemeente) geeft hierbij inzicht in de wijze waarop zij denken dat de voorgenomen ontwikkelingen zullen worden verwezenlijkt (Seubring, 2010). Naast een inhoudelijk beleidsdocument, heeft de structuurvisie ook een communicatieve en politiek-bestuurlijke functie, omdat het functioneert als een belangrijk afwegingskader voor bestuurlijke besluitvorming. Omdat met de invoering van de Wro een strikte scheiding wordt gehanteerd tussen beleid en normstelling (zie par. 3.3), is de structuurvisie (een beleidstellend document) alleen zelfbindend voor het bestuursorgaan en dus richtinggevend voor het eigen bestuurlijk handelen. Het bevat geen bindende normen voor burgers, maar geeft de burger daarentegen wel inzicht in wat hij kan verwachten wat betreft toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Een belangrijke kenmerk van de structuurvisie is het coördinerende karakter van het beleidsdocument, omdat hierin de samenhang tussen andere beleidssectoren kenbaar wordt gemaakt (Van Zundert, 2008). Met de toekomstige omgevingsvisie zal dit coördinerende karakter alleen maar worden

versterkt, omdat er dan ook daadwerkelijk slechts één visievormend document zal bestaan (en alle verschillende structuurvisies per beleidssector dan vervallen).

In de Wro worden relatief weinig eisen gesteld aan de vorm en inhoud van een structuurvisie. Het document moet worden opgesteld ‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’, wat ruimte open laat voor de invulling hiervan. In hoofdlijnen moet de ontwikkelrichting van een gebied worden aangegeven. Binnen deze ‘kaders’ blijft veel ruimte over om een eigen invulling aan het gebied te geven, wat zorgt voor flexibiliteit. Dit omdat niet hoeft worden vastgesteld welke functie met welke omvang op welke locatie moet komen. Met de flexibiliteit die een structuurvisie biedt, kan een perspectief worden geschetst door de gemeente voor de richting waar naar een gebied zich kan transformeren (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). De structuurvisie is hiermee ook een geschikt instrument voor de gemeente om aan te geven dat ze een organische ontwikkeling voor een bepaald gebied voor ogen zien en dat ze open staan voor nieuwe initiatieven. Middels zo’n structuurvisie kunnen potentiële initiatiefnemers het signaal ontvangen dat de gemeente serieus is om het desbetreffende gebied organisch te gaan ontwikkelen.

4.2.2 Bestemmingsplan

Inleiding

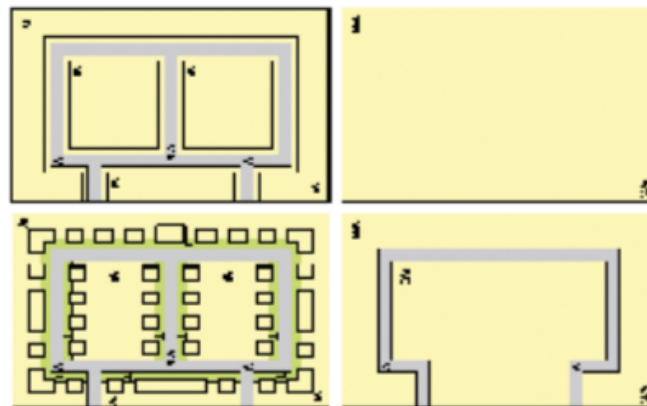
Het bestemmingsplan is het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan kan worden beschouwd als een nadere, juridische uitwerking van de structuurvisie. Het vormt de basis voor het verlenen van vergunningen voor ruimtelijke activiteiten, omdat er is bepaald welke activiteiten en vormen van ruimtelijk gebruik wel en niet zijn toegestaan. Er wordt dus ook bepaald welke ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegestaan. De gemeente beschikt over een grote vrijheid bij het maken en inrichten van het bestemmingsplan.

Materieelrechtelijke flexibiliteit

Globale vs. gedetailleerde bestemmingsplannen

Bij het opstellen van het bestemmingsplan kan gekozen worden uit verschillende planvormen: het globale bestemmingsplan, het gedetailleerde bestemmingsplan of een combinatie tussen deze twee. Logischerwijs verschillen deze in de mate van gedetailleerdheid. Globaal bestemmen staat tegenover gedetailleerd bestemmen en het verschil zit in het feit dat bij een globaal bestemmingsplan geen gedetailleerd eindbeeld wordt vastgesteld (Ministerie van VROM, 2010). Alleen de contouren van het gebied worden vastgelegd door globale functies toe te wijzen aan gebieden, met een beperkt aantal eisen. Het gaat om de planologische en stedenbouwkundige hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkeling, die als basis functioneren voor een nadere ordening. De mate van globaliteit van het bestemmen kan zelf worden bepaald (zie figuur 4.2) en geeft wat dit betreft dus veel vrijheid. Er kan voor worden gekozen om alleen de bestemming zelf vast te leggen (bijvoorbeeld woongebied, met bijbehorende regels), waarbij geen enkele functie (bijvoorbeeld woning, weg, groen) is gekoppeld aan een locatie. De bestemming kan gedetailleerder worden uitgewerkt naarmate er meer functies worden vastgelegd. In figuur 4.2 is te zien dat achtereenvolgens ook hoofdinfrastructuur, alle weginfrastructuur en

uiteindelijk het gehele eindbeeld kan worden vastgelegd (inclusief de exacte locaties van de woningen).



Figuur 4.2 De mate van globaliteit van een bestemming (Ministerie van VROM, 2010)

Een globaal bestemmingsplan dat slechts de bestemming vastlegt (dus alleen een vlak), laat alle verdere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen open (weliswaar binnen de kaders van de desbetreffende bestemming(regels)). Dit zorgt voor de meeste flexibiliteit binnen de huidige kaders van de Wro en de regeling van het bestemmingsplan. Een gedetailleerde bestemmingsplanregeling legt daarentegen juist het eindbeeld vast en geeft als gevolg slechts één bepaalde ontwikkelingsrichting aan. Op basis van een gedetailleerd bestemmingsplan en een globaal bestemmingsplan kan rechtstreeks een omgevingsvergunning worden verleend. Bij een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht, moet het bestemmingsplan eerst worden uitgewerkt, voordat er vergunningen verleend kunnen worden (Boeve & Groothuijse, 2014a).

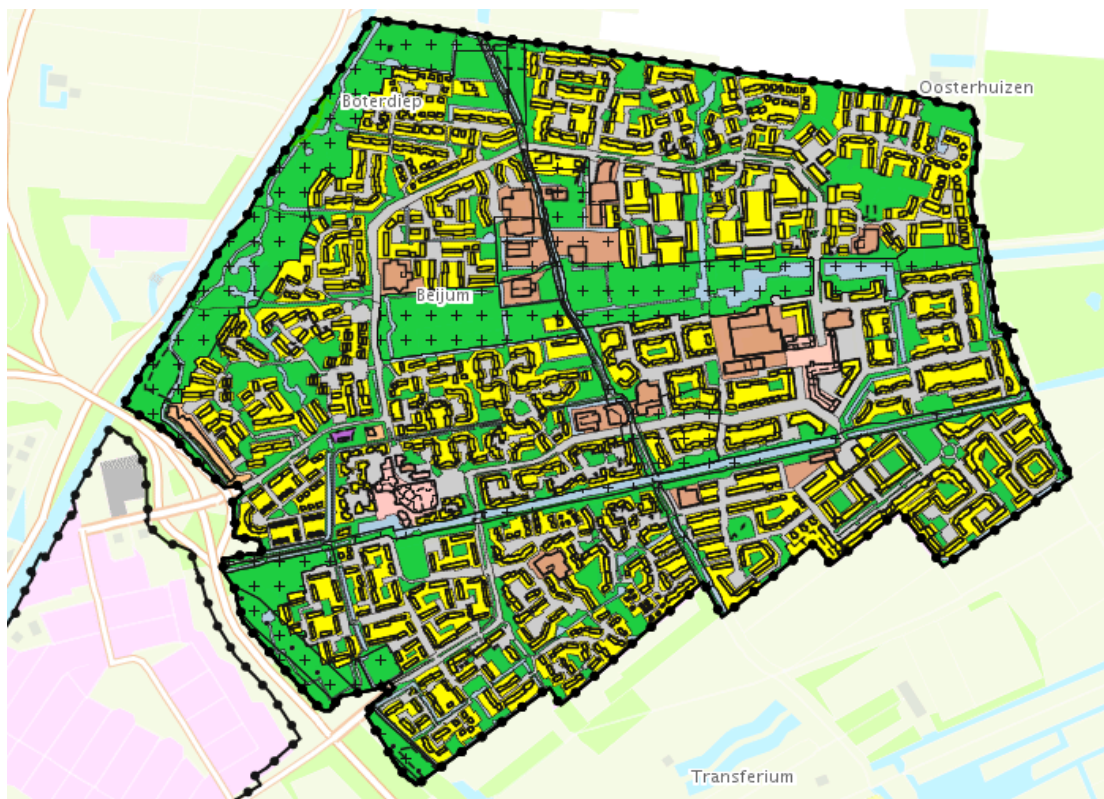
Het globale en gedetailleerde bestemmingsplan kunnen worden beschouwd als uitersten van elkaar op een spectrum, met daartussen bestemmingsplannen die variëren in de mate van gedetailleerdheid/globaliteit (zie figuur 4.3). In de praktijk is vaak een mengvorm van globale en gedetailleerde bestemmingen terug te vinden in het plan (Bomhof & Oosterkamp, 2013). Vaak gaan de begrippen samen, maar flexibiliteit en globaliteit moeten niet altijd met elkaar gelijkgesteld worden. Een globaal bestemmingsplan kan meer of minder flexibel zijn, maar zo kan ook een gedetailleerd bestemmingsplan meer of minder flexibel zijn (zie verder in deze paragraaf). In figuur 4.4 en 4.5 is een voorbeeld te zien van respectievelijk een globaal en een gedetailleerd bestemmingsplan.



Figuur 4.3 Globaal en gedetailleerd bestemmingsplan als uitersten van elkaar op een spectrum



Figuur 4.4 Voorbeeld van een globaal bestemmingsplan (Harderwijk, Waterfront-Zuid Waterstad, 2008, via: ruimtelijkeplannen.nl)



Figuur 4.5 Voorbeeld van een gedetailleerd bestemmingsplan (Groningen, Beijum, 2013, via: ruimtelijkeplannen.nl)

Voordelen globaal bestemmingsplan

Het Ministerie van VROM (2010) geeft een aantal voordelen van een globaal bestemmingsplan. Vanzelfsprekend zijn deze voordelen minder sterk van toepassing op bestemmingsplannen die gedetailleerder zijn. Ten eerste kan de uitvoering van het plan (het gehele proces) sneller en goedkoper verlopen door globalere (en minder) regels, wat onder andere zorgt voor minder administratieve lasten, kortere behandelingstermijnen en dus tevens een goedkoper proces voor de betrokkenen. Bovendien veroudert het plan minder snel (er kan beter worden ingespeeld op onvoorziene omstandigheden), waardoor het plan langer actueel blijft. Ten tweede zijn er minder procedures nodig, omdat er minder afwijkingen op het bestemmingsplan nodig zijn (globale bestemmingen laten immers meer toe). Ten derde is het toetsen van bouwaanvragen gemakkelijker, doordat sneller kan worden vastgesteld of de aanvraag voldoet aan het bestemmingsplan (er zijn minder en ruimere regels). Een ander voordeel is dat een globaal bestemmingsplan potentieel een groter draagvlak kent, omdat het ruimte biedt aan verschillende uitvoeringsmogelijkheden en dus kunnen meerdere partijen zich met hun plannen hierin vinden. Tot slot wordt de regeldruk minder, wat past in het jarenlange streven van de overheid naar deregulering.

Nadelen globaal bestemmingsplan

Globale bestemmingsplannen kennen ook een aantal nadelen, welke dus weer minder gelden voor gedetailleerde bestemmingsplannen. Ten eerste biedt het plan minder duidelijkheid en minder rechtszekerheid, omdat nog talloze mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen open staan. Voor omwonenden en andere gebruikers om en nabij het gebied is van te voren nog niet precies duidelijk wat waar zal komen en hoe de ontwikkelingen er uit komen te zien (bijvoorbeeld qua hoogte en volume). Dit kan resulteren in een vertraging van de geplande ontwikkelingen, omdat de onzekerheid bewoners ertoe zet om eerder bezwaar tegen het bestemmingsplan aan te tekenen (Sorel et al., 2011). Vaak wordt gesteld dat een gedetailleerd bestemmingsplan meer rechtszekerheid biedt, omdat er al meer functies vast liggen. Hier kan echter wel een kanttekening bij worden gemaakt en behoeft enige nuancering, omdat rechtszekerheid in dit opzicht niet per se betekent dat er ook 'inhoudelijke' rechtszekerheid is (Ministerie van VROM, 2010). Er is dus een verschil tussen rechtszekerheid en (inhoudelijke) zekerheid, als het gaat om toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Ook bij een gedetailleerd bestemmingsplan komt het voor dat van het plan mag worden afgeweken. Vroeger kon veelvuldig van het bestemmingsplan worden afgeweken met de artikel-19 procedure uit de WRO. Met de huidige Wro is dit enigszins anders geregeld, maar kan nog steeds van een bestemmingsplan worden afgeweken (zie ook verder in deze paragraaf). Rechtszekerheid betekent in deze zin dan dat een procedure moet worden doorlopen om van het plan te mogen afwijken. Het inhoudelijke eindresultaat kan dan echter nog steeds hetzelfde zijn als bij een globaal bestemmingsplan.

Ten tweede kunnen er ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen optreden, maar wanneer de ruimtelijke ontwikkeling aansluit op het (ruimtelijk) beleid van de gemeente (structuurvisie) hoeft er geen sprake meer te zijn van een ongewenste ontwikkeling. Een ander belangrijk nadeel is dat het lastiger is om een globaal bestemmingsplan op te stellen, omdat er met veel verschillende aspecten (met name met betrekking tot milieu) rekening moet worden gehouden. Het is vaak een vereiste (mede vanwege milieuregelgeving) dat het bestemmingsplan aan allerlei verschillende scenario's wordt getoetst in een vroegtijdig stadium. Dit terwijl er nog veel onduidelijkheid is over de

uiteindelijk te realiseren initiatieven en veel te toetsen scenario's weinig realiteitswaarde hebben. Dus hoe globaler het bestemmingsplan hoe moeilijker het wordt om de verschillende aspecten op een goede manier in het bestemmingsplan op te nemen. Het gevolg is dat het vaststellen van een globaal bestemmingsplan door de onderzoeksverplichtingen relatief duur en tijdsintensief is. Ondanks het feit dat het globale bestemmingsplan (vaak) meer flexibiliteit bevat, kunnen gemeenten zich toch gedwongen voelen om gedetailleerdere bestemmingsplannen te maken, onder andere vanwege de onderzoeksverplichtingen (De Zeeuw et al., 2012). Tot slot kent het globale bestemmingsplan een ruimere planschaderegeling dan het gedetailleerde bestemmingsplan, wat leidt tot gemeenten die meer risicomijdend te werk gaan. Door minder mogelijk te maken (dus minder ontwikkelingen open te houden) zal de planschade minder hoog uitvallen (Boerma, 2012). In figuur 4.6 is een overzicht gemaakt van de voor- en nadelen van een globaal bestemmingsplan.

Globaal bestemmingsplan	
<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Flexibiliteit	Minder duidelijkheid en rechtszekerheid
Uitvoering sneller en goedkoper	Ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen
Minder procedures nodig	Zware onderzoeksverplichtingen
Toetsen bouwaanvraag makkelijker	Ruimere planschaderegeling
Groter draagvlak	
Verminderde regeldruk	

Figuur 4.6 Overzicht van voor- en nadelen bij een globaal bestemmingsplan

Globaal bestemmingsplan en organische gebiedsontwikkeling

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat over het algemeen het globale bestemmingsplan meer flexibiliteit biedt dan het gedetailleerde bestemmingsplan. Een globaal bestemmingsplan sluit dus ook beter aan bij gebieden die organisch tot ontwikkeling moeten komen. Door niet op perceelniveau te bestemmen, maar juist voor het gehele gebied op hoofdlijnen ruimtelijke functies vast te leggen, wordt ruimte gegeven aan mogelijke initiatieven om zich te verwezenlijken. Toch bevat het globale bestemmingsplan ook barrières voor organische gebiedsontwikkeling, mede omdat met name voor de woonfunctie veel onderzoeksverplichtingen gelden. Om goed te kunnen onderzoeken of aan de normen wordt voldaan moeten bij de woonfunctie aspecten als ligging, hoogte en volume al enigszins bekend zijn. Het feit dat deze zaken bekend moeten zijn, doet weer afbreuk aan het idee van het globale bestemmingsplan. Wat in de praktijk vaak gebeurt is dat een programma wordt opgesteld voor het gehele gebied (in aantallen vierkante meters) dat op verschillende plekken binnen het gebied kan worden verwezenlijkt. De woonfunctie wordt hier vervolgens niet in opgenomen, maar middels een uitgebreide omgevingsvergunning kan later worden afgeweken van het bestemmingsplan (weliswaar met ruimtelijke onderbouwing en bijbehorende onderzoeken) om zo toch de woonfunctie mogelijk te maken (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). Ondanks de kanttekeningen biedt het globale bestemmingsplan nog steeds meer mogelijkheden voor organische gebiedsontwikkeling dan een gedetailleerd bestemmingsplan.

Procesrechtelijke flexibiliteit

De flexibiliteit die een globaal bestemmingsplan (kan) bieden kan worden gezien als *materieelrechtelijke* flexibiliteit, omdat het betrekking heeft op flexibiliteit die het bestemmingsplan inhoudelijk gezien biedt. Het gaat om flexibiliteit die uit het plan zelf voort komt. Naast *materieelrechtelijke flexibiliteit* kan een bestemmingsplan ook *procesrechtelijke flexibiliteit* bevatten. Deze vorm van flexibiliteit gaat over flexibiliteit die geboden wordt door ruimte in te bouwen in de procedures van de bestemmingsplanregeling. Bomhof & Oosterkamp (2013) onderscheiden bij procesrechtelijke flexibiliteit drie vormen van flexibiliteit: binnenplanse flexibiliteit, intrinsieke flexibiliteit en buitenplanse flexibiliteit. Hieronder zal worden besproken wat elk van de drie vormen van flexibiliteit precies inhoudt.

Binnenplanse flexibiliteit

Met binnenplanse flexibiliteit worden een viertal instrumenten meegegeven (art. 3.6 Wro) die het mogelijk maken om flexibeler om te gaan met (strikte) bouw- en gebruiksregels van het bestemmingsplan. Deze instrumenten zijn achtereenvolgens: wijzigingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten, afwijkingsbevoegdheden en nadere eisen. De *wijzigingsbevoegdheid* geeft ruimte voor het aanpassen van de bestemming, in de gevallen dat nog niet precies duidelijk is hoe een nieuwe ontwikkeling zal uitpakken. De bestaande bestemming kan later bij meer duidelijkheid worden gewijzigd, dit mag alleen geen structurele wijziging zijn. Om de rechtszekerheid te waarborgen moet in de wijzigingsbevoegdheid duidelijk worden gemaakt in welke gevallen en op welke wijze van de bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. De onderliggende bestemming blijft gelden tot van de wijzigingsbevoegdheid gebruik is gemaakt (Boeve & Groothuijse, 2014a).

Met de *uitwerkingsplicht* wordt ruimte gegeven om nadere bestemmingsregels op te stellen. De ‘moederbestemming’ geeft slechts de hoofdlijnen aan van de bestemming. Wanneer helder is wat precies zal worden ontwikkeld op de bestemming moet deze dus (vaak op kavelniveau) nader worden uitgewerkt. Een uit te werken bestemmingsplan kan vooral dienst doen in het geval de bestemmingsplanwijziging vooruit moet lopen op de ruimtelijke inrichting, bijvoorbeeld bij een gebiedsontwikkeling (Bomhof & Oosterkamp, 2013). Het verschil tussen de wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht is dat, in tegenstelling tot de uitwerkingsplicht, een plan met wijzigingsbevoegdheid al een volledig bestemmingsplan is (en dus een basis vormt waarop omgevingsvergunningen kunnen worden verleend). Tevens gaat het om een bevoegdheid, waarbij de uitwerkingsplicht juist een verplichting is.

Met de *afwijkingsbevoegdheid* kan in het bestemmingsplan een voorziening worden getroffen die het mogelijk maakt om in beperkte mate af te wijken van het plan. De bestemming zelf mag hierbij niet worden veranderd. Een voorbeeld van de afwijkingsbevoegdheid: de bestemming Bedrijf geeft aan welke bedrijfscategorieën zijn toegestaan, bijvoorbeeld maximaal tot categorie 4.1 (zie Lijst van Bedrijfsactiviteiten, VNG). De afwijkingsbevoegdheid kan in dit geval de mogelijkheid geven om ook bedrijven tot maximaal categorie 4.2 toe te staan. Het afwijken van het bestemmingsplan wordt zichtbaar door het verlenen van een omgevingsvergunning.

Tot slot maakt een *nadere eis* het mogelijk om binnen de kaders van een ‘basiseis’ nadere normen te regelen. Wanneer bijvoorbeeld de basiseis is dat de onderlinge afstand tussen bebouwing niet meer dan 30 meter mag bedragen, kan met behulp van de nadere eis worden geregeld dat de onderlinge afstand ook minder dan 30 meter mag bedragen. Met

name bij globale bestemmingsplannen kan het instrument handig zijn om de bestemmingsplanregeling beter af te stemmen op de ruimtelijke ontwikkelingen.

De hierboven beschreven vier instrumenten maken het mogelijk om binnen de bestaande (wettelijke) kaders meer flexibiliteit in te bouwen in het bestemmingsplan en als gevolg hiervan worden er meer mogelijkheden geboden om met onzekere ruimtelijke ontwikkelingen om te gaan. Bij een gebiedsontwikkeling is in de startfase behoefte aan veel flexibiliteit en ruimte, naarmate plannen concreter worden kan de bijbehorende juridische regeling ook gedetailleerder worden. Vooral de wijzigingsbevoegdheid, uitwerkingsplicht en nadere eisen kunnen hierbij helpen om (met name) globale bestemmingsplannen beter tot hun recht te laten komen door de juridische regeling beter te laten aansluiten op ruimtelijke ontwikkelingen in de praktijk. Voor organische gebiedsontwikkeling kunnen deze instrumenten logischerwijs ook van betekenis zijn, omdat globale bestemmingsplannen het beste passen bij deze vorm van gebiedsontwikkeling.

Intrinsieke flexibiliteit

Naast binnenplanse flexibiliteit bevat het bestemmingsplan ook intrinsieke flexibiliteit. Dit houdt in dat flexibiliteit kan worden ingebouwd in de regels en de verbeelding zelf die elk bestemmingsplan bevat. Ten eerste is dit mogelijk door de verbeelding in meer of mindere mate grofmazig op te stellen. Dit kan bijvoorbeeld door de hoeveelheid van vlakken, kleuren en aanduidingen te vergroten of te verminderen. Wanneer bijvoorbeeld de verbeelding een kleine hoeveelheid aan vlakken of aanduidingen bevat, wordt de onderlinge uitwisselbaarheid van functies groter en mag er meer (Bomhof & Oosterkamp, 2013). Dit alles moet natuurlijk wel binnen de perken van een ‘goede ruimtelijke ordening’ blijven.

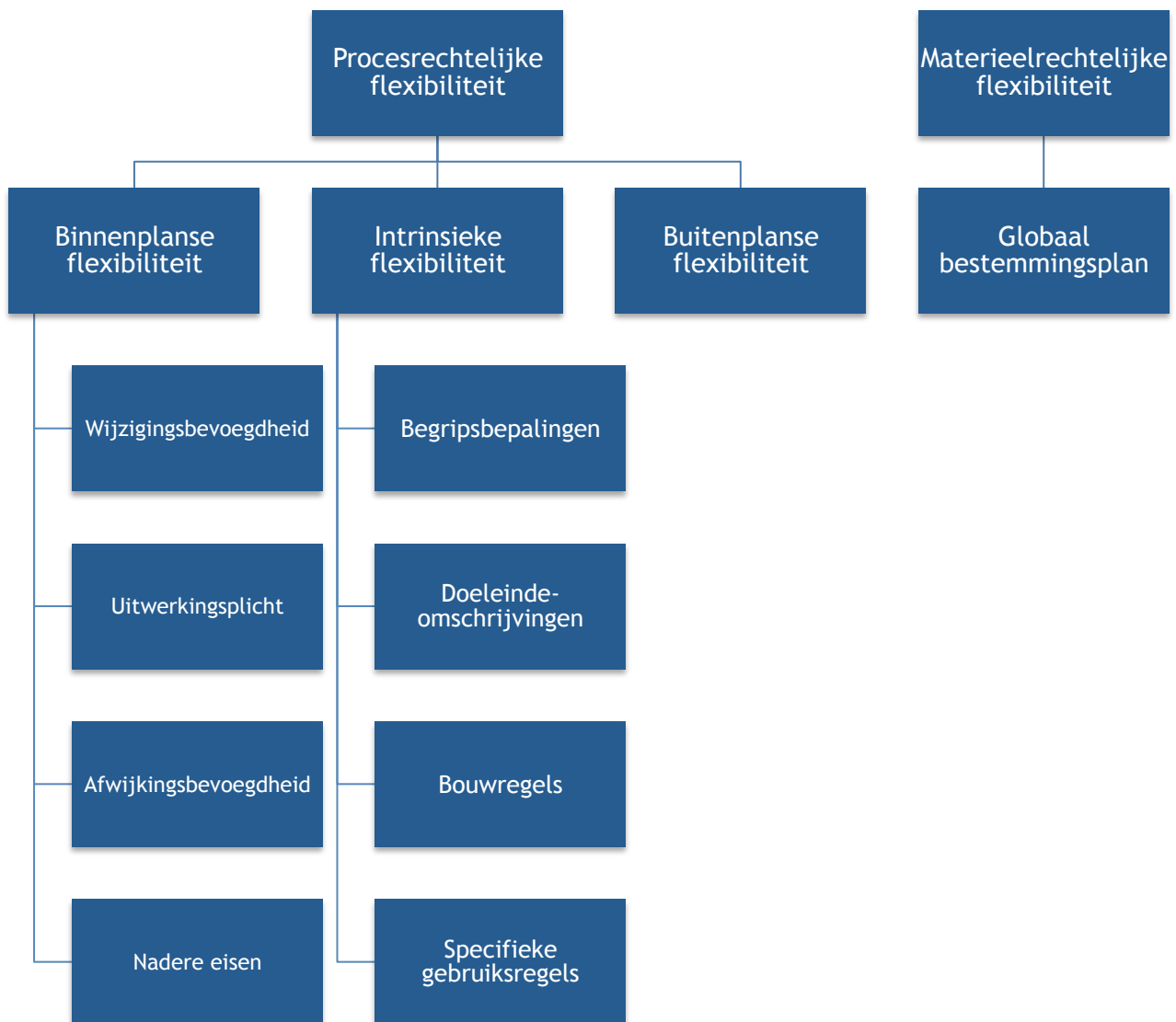
Ook met betrekking tot de regels is het mogelijk om flexibiliteit in te bouwen. *Begripsbepalingen* helpen bij de interpretatie van termen die worden gebruikt in de bestemmingsplanregels. Het is hierbij mogelijk dat via begripsbepalingen termen ruimer kunnen worden uitgelegd, bijvoorbeeld door onder de term ‘detailhandel’ ook horeca te scharen. *Doeleindeomschrijvingen* vormen als het ware de kern van iedere bestemming, omdat hiermee wordt beschreven hoe de gronden/bestemmingen mogen worden gebruikt. Door een doeleindeomschrijving meervoudig op te stellen kunnen aan de grond meerdere functies worden toegewezen en dus wordt er ook meer flexibiliteit gecreëerd. Bekende voorbeelden hiervan zijn de bestemmingen ‘Gemengd’ en ‘Centrum’, waar onder andere cultuur, detailhandel, groen en wonen aan kan worden gekoppeld. Dit kan zorgen voor veel flexibiliteit, omdat op dezelfde locatie bijvoorbeeld detailhandel is toegestaan, terwijl er evengoed wonen mogelijk is. Veel mogelijkheden blijven hierdoor open staan en kunnen onverwachte (ruimtelijke) ontwikkelingen beter opvangen en laten slagen. De meervoudige bestemming staat tegenover de enkelvoudige bestemming, waar slechts één functie aan kan worden gehangen (bijvoorbeeld de bestemming ‘Bos’) (Boeve & Groothuijse, 2014a).

Een andere mogelijkheid bij intrinsieke flexibiliteit is om de *bouwregels* (regels die betrekking hebben op het realiseren van fysieke objecten in het gebied) zodanig vorm te geven dat ze meer flexibel zijn. Dit kan bijvoorbeeld door van relatieve in plaats van absolute maxima uit te gaan. Bijvoorbeeld ‘bijbehorende bouwwerken mogen niet hoger zijn dan de goothoogte van het hoofdgebouw’ in plaats van ‘bijbehorende bouwwerken mogen niet hoger zijn dan 11 meter’ (Bomhof & Oosterkamp, 2013). Tot slot bieden *specifieke gebruiksregels* de mogelijkheid om aan te geven welk type gebruik is toegestaan

of verboden. Door specifiek aan te geven wat niet is toegestaan, wordt ook duidelijk dat al het andere wel is toegestaan. Op deze manier zijn specifieke gebruiksregels dus ook te gebruiken als een instrument dat flexibiliteit geeft.

Buitenplanse flexibiliteit

De laatste vorm van procesrechtelijke flexibiliteit is de buitenplanse flexibiliteit (het voormalige *projectbesluit*), wat inhoudt dat het mogelijk is om voor activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan toch een vergunning te verlenen (art. 2.12 lid 1 sub a, onder 3 Wabo). Voor ‘kleine’ afwijkingen staat deze regeling bekend als de zogenaamde kruimelgevallenregeling. In het Besluit omgevingsrecht (Bor) is een lijst opgenomen waar de gevallen staan opgesomd waar deze regeling op van toepassing is. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld dakkapellen, bijgebouwen of nutsvoorzieningen. Voor ‘grote’ afwijkingen zijn uitgebreidere procedures van toepassing, omdat een grote afwijking meer met waarborgen omkleed moet zijn. Er moet gemotiveerd worden dat de aanvraag van de omgevingsvergunning voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. Deze ruimtelijke onderbouwing is vergelijkbaar met de toelichting behorend bij het bestemmingsplan. Tevens moet aan de verplichtingen met betrekking tot (milieu)wetgeving worden voldaan.



Figuur 4.7 Overzicht van de verschillende vormen van flexibiliteit in het bestemmingsplan

Slot

De beschreven mogelijkheden die binnenplanse-, intrinsieke- en buitenplanse flexibiliteit bieden, zijn alle elementen die bijdragen aan meer procesrechtelijke flexibiliteit. De in deze paragraaf beschreven vormen van materieelrechtelijke en procesrechtelijke flexibiliteit maken duidelijk dat de bestemmingsplanregeling handvatten kan aanleveren, die helpen om ruimtelijke ontwikkelingen in de praktijk en de bijbehorende juridische regeling zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Het betekent ook dat een bestemmingsplan niet per definitie een star instrument hoeft te zijn. In figuur 4.7 is een schematische weergave opgenomen die een overzicht geeft van alle vormen van flexibiliteit. Duidelijk is dat materieelrechtelijke en procesrechtelijke flexibiliteit van betekenis kunnen zijn voor organische gebiedsontwikkeling.

4.2.3 Grondexploitatie

De grondexploitatiewet is een onderdeel van de Wro en is in 2008 in werking getreden. De grondexploitatie regeling schrijft voor op welke manier het kostenverhaal van een ruimtelijke ontwikkeling moet worden verantwoord. Grondexploitatiekosten betreffen het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. De verantwoording voor de grondexploitatie kan in principe op twee manieren: het sluiten van een vrijwillige overeenkomst met grondeigenaren (privaatrechtelijke weg) of het vaststellen van een exploitatieplan door de gemeenteraad (publiekrechtelijke weg). Het exploitatieplan bevat een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, het inrichten van de openbare ruimte, etc. en daarnaast de exploitatieopzet (de financiële begroting van kosten en opbrengsten). Het exploitatieplan moet sluitend zijn, dus geen winst, maar ook geen verlies. Het plan leidt tot een verplichting voor de betrokken grondeigenaren om een exploitatiebijdrage te betalen aan de overheid. Deze verplichting is gekoppeld aan de omgevingsvergunning: de exploitatiebijdrage is een voorwaarde voor het verstrekken van een omgevingsvergunning voor bouwen. Met het instrument hebben gemeenten de mogelijkheid om ontwikkelaars te dwingen om mee te betalen aan de publieke ontwikkelingskosten van een gebied (Boeve & Groothuijse, 2014a).

Een exploitatieplan is niet nodig wanneer het de gemeente lukt om met alle grondeigenaren in het gebied een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten over het kostenplan. Dit kan voordat een exploitatieplan is vastgesteld doormiddel van een anterieure overeenkomst (denk aan: bouwclaimovereenkomsten, PPP-overeenkomsten of gronduitgifteovereenkomsten), wat de betrokken veel vrijheid laat in het maken van afspraken. Overeenkomsten zijn ook mogelijk na het vaststellen van het exploitatieplan (posterieure overeenkomst).

Organische gebiedsontwikkeling lijkt minder goed aan te sluiten op het traditionele denken in grondexploitaties (Buitelaar et al., 2012). Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen minder projectmatig worden aangepakt. Voorts zorgen de vele initiatiefnemers voor veel en kleinere exploitaties en is er sprake van erg versnipperd grondeigendom. Dit leidt er toe dat de gemeente zelf niet of nauwelijks nog grond gaat ontwikkelen, waardoor zal worden afgestapt van een grondexploitatie voor het gehele gebied. Gemeenten raken financieel gezien dus minder betrokken bij de organische gebiedsontwikkeling, wat betekent dat het

kostenverhaal in grotere mate dient te worden verhaald op de ontwikkelaars. Grond voor vastgoedontwikkeling wordt dus voornamelijk privaat of particulier ontwikkeld en gaat zich vooral afspelen op perceel- en pandniveau en minder op gebiedsniveau (Boerma, 2012). Voor organische gebiedsontwikkeling is een privaatrechtelijke overeenkomst het meest wenselijk, omdat dit ruimte geeft voor de partijen om een zodanige afspraak te maken over het kostenverhaal dat er genoeg flexibiliteit wordt geboden om het gebied organisch tot stand te laten komen. Voor de financiering van bepaalde delen van de openbare ruimte kan dit prima. Bijvoorbeeld wijkwegen, trottoirs en parkeerplaatsen kunnen ongeveer gelijktijdig met het vastgoed worden ontwikkeld, omdat deze openbare ruimte een directe koppeling heeft met het vastgoed (Buitelaar et al., 2012). Op perceel overstijgend niveau is dit een ander verhaal en kunnen zich moeilijkheden bij het kostenverhaal voordoen. Het gaat dan om voorzieningen die moeten worden aangelegd anticiperend op toekomstige ontwikkelingen. Een belangrijk voorbeeld is de aanleg van hoofdinfrastructuur om het gebied te ontsluiten. Bij dit soort voorzieningen is een vorm van voorfinanciering nodig, omdat het erg lastig is om dit gefragmenteerd of gefaseerd te ontwikkelen, waar juist wel behoefte aan is bij organische gebiedsontwikkeling. Buitelaar et al. (2012) geven de suggestie om een infrastructuurfonds op te richten als oplossing voor de voorfinanciering van infrastructuur en de openbare ruimte. Bij voorfinanciering kunnen de gemaakte kosten later, gespreid over een langere periode, worden terugverdiend doormiddel van de ontwikkeling van het vastgoed. Maar aangezien organische gebiedsontwikkeling nog een relatief nieuw fenomeen is, valt moeilijk te zeggen wat de meest geschikte manier is voor de financieel-economische planbegeleiding van ruimtelijke ontwikkelingen bij organische gebiedsontwikkeling.

Het exploitatieplan is (vergeleken met een privaatrechtelijke overeenkomst) minder wenselijk, omdat aan dit instrument een fasering vast zit die moeilijk samen gaat met organische gebiedsontwikkeling (zie ook par. 4.3). Kenmerkend bij organische gebiedsontwikkeling is immers dat een open einde proces zonder vast eindpunt centraal staat. Tevens zijn er een drietal eisen bij het kostenverhaal: de exploitant heeft *profijt* van de kosten en de kosten zijn *proportioneel* en *toerekenbaar*. Bij organische gebiedsontwikkeling is dit een probleem, omdat het nogal lastig is om deze kosten aan te geven wanneer er nog geen concreet bouwplan is bij de gebiedsontwikkeling. Met het drietal eisen en de fasering van 10 jaar wordt vooralsnog uitgegaan van een project in plaats van een proces (PBL & Urhahn Urban Design, 2012).

4.2.4 Crisis- en herstelwet

Inleiding

De Crisis- en herstelwet (Chw), die in 2010 in werking is getreden, biedt de mogelijkheid om op een andere manier met wet- en regelgeving om te gaan en zorgt voor het versnellen van bepaalde (besluitvormings)procedures. Het oorspronkelijke doel van de wet was om de economische crisis te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur te bevorderen⁸. Dit moest gebeuren door het stimuleren van het versneld uitvoeren van infrastructurele projecten en andere grote bouwprojecten en tevens door het stimuleren van projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie.

⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 2

Aanvankelijk was de Chw als tijdelijke wet bedoeld en zou de wet geldig zijn tot 1 januari 2014. Vier jaar tijd werd voldoende geacht om de economie weer uit het slop te trekken. Maar per april 2013 is de wet voor onbepaalde tijd verlengd en heeft het een vaste plaatsst veroverd binnen het wettelijk systeem. Uit de voortgangsrapportages van het Ministerie van I&M over de Chw bleek dat er tevredenheid heerste over de bereikte resultaten met de wet. Samen met het feit dat de crisis langer aanhield dan gedacht, vormde dit de aanleiding om de wet permanent te maken.

De Chw biedt als het ware een voorproefje op de toekomstige Omgevingswet. De wet zorgt voor kortere procedures, waardoor nieuwe projecten sneller van de grond kunnen komen. Dit komt overeen met een belangrijk doel van de Omgevingswet: het vereenvoudigen van het omgevingsrecht, waardoor het gebruiksgemak ervan wordt vergroot. Het instrumentarium van de Chw is veelal experimenteel van karakter. Het Ministerie van I&M volgt de projecten onder de Chw vallen actief, zodat met de opgedane ervaringen bepalingen in de Omgevingswet kunnen worden aangepast en verbeterd. Een groot deel van de Chw zal - weliswaar in enigszins andere vorm - terugkomen in de Omgevingswet.

Procedurale voordelen

De Chw kan in principe worden opgesplitst in twee delen (zie figuur 4.8 voor een overzicht). Het eerste deel van de wet betreft een aantal procedurele bepalingen die procedures rondom bepaalde ruimtelijke projecten moet versnellen. In de wet is een bijlage opgenomen waar categorieën van bepaalde projecten worden genoemd waarop de procedurele bepalingen van toepassing zijn. Tevens is er een bijlage die een aantal specifieke, individuele projecten opsomt. Een aantal voorbeelden van deze bepalingen zijn: een versnelde behandeling in (hoger) beroep, door het inkorten van bepaalde termijnen; een beperking van het beroepsrecht bij overheden; de introductie van het relativiteitsvereiste, wat inhoudt dat alleen beroep mag worden aangetekend indien de regel waarop beroep wordt gedaan strekt tot het beschermen van de belangen van diegene die er een beroep op doet; een verlenging van de houdbaarheid van onderzoeksgegevens, waardoor minder vertraging tijdens procedures wordt opgelopen wegens het opnieuw moeten actualiseren van onderzoeksgegevens. Uit evaluaties van de wet blijkt dat de Chw over het algemeen daadwerkelijk invloed heeft op de termijn van de behandeling van beroepsprocedures. Gemiddeld worden deze zaken 25% sneller behandeld. Tegelijkertijd is geconstateerd dat de kans wel groter is dat de rechter ook besluiten in stand laat van mindere juridische kwaliteit (Marseille et al., 2010).

Bijzondere voorzieningen

Het tweede deel van de Chw bevat een viertal (experimentele) instrumenten ('bijzondere voorzieningen'): het *ontwikkelingsgebied*, *innovatieve experimenten*, het *projectuitvoeringsbesluit* en *lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis*. Deze instrumenten kunnen helpen bij een flexibelere aanpak van bepaalde ruimtelijke projecten die met name gericht zijn op gebiedsontwikkelingen, innovatie en duurzaamheid. Gemeenten kunnen bij het Ministerie van I&M een project aanmelden waarop één van de instrumenten van toepassing zal zijn. De door het Ministerie goedgekeurde projecten worden in zogenaamde tranches toegevoegd aan het *Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet*. Tot op heden zijn er 9 tranches in werking getreden en ongeveer elk half jaar wordt er een nieuwe tranche geïntroduceerd.

Het *ontwikkelingsgebied* kan meer ruimte geven in het geval dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied worden bekneld door milieurechtelijke grenzen. Ruimtelijke ordening en milieuregelgeving staan soms op gespannen voet met elkaar. De kern van het instrument is dat flexibeler met de beschikbare milieugebruiksruimte (*'de binnen een gebied aanwezige marge tussen de bestaande milieukwaliteit en de voor het gebied geldende milieukwaliteitsnormen, die kunnen worden benut voor milieubelastende activiteiten'*, zie art. 2.1 lid 1 sub a Chw) kan worden omgegaan. Hierdoor ontstaat er meer manoeuvreerruimte voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en kunnen deze sneller van de grond komen. Dit kan onder andere door tijdelijk te mogen afwijken van bestaande milieuregelgeving (voor maximaal 10 jaar). Het resultaat is dat nieuwe ontwikkelingen voortijdig kunnen worden opgestart (wat anders niet mogelijk was vanwege milieurechtelijke grenzen), en er vervolgens meer tijd is om maatregelen te nemen om de milieugebruiksruimte te vergroten. Met het vroegtijdig starten van het ruimtelijk project kunnen bijvoorbeeld de milieucompenserende maatregelen worden gefinancierd. De te nemen maatregelen, werken en projecten moeten zorgvuldig worden toegelicht in een zogenaamd 'bestemmingsplan-plus'.

Het instrument van *innovatieve experimenten* betreft experimenten die een bijdrage leveren aan 'innovatieve ontwikkelingen'. Het instrument geeft voor deze innovatieve experimenten de mogelijkheid om tijdelijk van bepaalde wettelijke grenzen af te wijken. Het *projectuitvoeringsbesluit* heeft als doel om besluitvormingsprocedures voor bepaalde projecten te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Het is één besluit dat in de plaats komt van alle andere besluiten die nodig zijn om een project te realiseren, bijvoorbeeld milieuvergunningen, gemeentelijke vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen. Het idee is dat deze bundeling van besluiten moet leiden tot een kortere doorlooptijd van procedures. Bij *lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis* wordt beoogd dat alle betrokken overheden zich in de initiatieffase van een project expliciet committeren aan een gemeentelijke structuurvisie. Na het vaststellen van de structuurvisie treedt de uitvoeringsfase in, waarin een projectcommissie (bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken bestuursorganen) de uitvoering van het project begeleidt en oog houdt op een tijdige afronding ervan. Met het bestuurlijk committent van de betrokken partijen in de beginfase moet de daaropvolgende uitvoeringsfase vlot verlopen.

Slot

Mogelijkheden voor gemeenten om globaal en ruim te bestemmen (met het oog op organische gebiedsontwikkeling) worden vaak beperkt door het milieurecht en het natuurrecht (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). In het geval dat milieuregels een rol spelen, is het gebruikelijk dat een gedetailleerde toetsing van mogelijke effecten van een plan wordt verwacht. Een plan dat globaal is, moet op veel verschillende mogelijkheden worden getoetst, omdat het immers veel ruimte laat aan mogelijke invullingen. Bij organische gebiedsontwikkeling is met betrekking tot milieuregelgeving dus behoefte aan flexibiliteit. Met name het instrument *ontwikkelingsgebied* en het instrument *innovatieve experimenten* uit de Chw kunnen hierbij van betekenis zijn voor organische gebiedsontwikkeling. Dit omdat beide instrumenten meer ruimte bieden, door de mogelijkheid te geven om tijdelijk van wet- en regelgeving af te wijken, die als 'bknellend' wordt ervaren voor ruimtelijke ontwikkelingen. Er is meer tijd beschikbaar

om maatregelen te nemen zodat de ruimtelijke ontwikkelingen weer aan de geldende milieuregelgeving voldoen.

Versnelling procedures	Flexibiliteit en versnelde uitvoering projecten
Hoofdstuk 1 (Procedurele bepalingen)	Hoofdstuk 2 (Bijzondere voorzieningen)
<ul style="list-style-type: none"> • Beperking beroepsrecht decentrale overheden • Versnelde behandeling door de bestuursrechter in (hoger) beroep • Geen mogelijkheid van aanvulling beroepsgronden • Verlengde houdbaarheid onderzoeksgegevens • Vereenvoudiging m.e.r.-procedure: <ul style="list-style-type: none"> ○ Geen advies Commissie van de m.e.r. ○ Geen verplichting alternatieven te beschrijven 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelingsgebied • Innovatieve experimenten • Projectuitvoeringsbesluit • Lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis

Figuur 4.8 Overzicht Crisis- en herstelwet

4.2.5 Interimwet Stad- en milieubenadering

Een deel van de Chw reikt gemeenten instrumenten aan die behulpzaam kunnen zijn in het geval ruimtelijke ontwikkelingen worden ‘belemmerd’ door milieuwetgeving. Naast de Chw biedt ook de Interimwet Stad- en milieubenadering (Interimwet) in deze situaties een mogelijkheid, doordat tijdelijk of permanent mag worden afgeweken van milieunormen. De wet is in 2006 in werking getreden en is de opvolger van de experimenteerwet Stad en Milieu. Het doel van de wet is een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefomgevingskwaliteit in stedelijk en landelijk gebied. Bij de leefomgevingskwaliteit gaat het niet alleen om de milieukwaliteit, maar ook om andere aspecten van de leefomgeving, zoals goed openbaar vervoer, sociale veiligheid en natuur- en recreatievoorzieningen (Boerma, 2012).

Met de Interimwet wordt de kans groter dat ruimtelijke ontwikkelingen van de grond kunnen komen op milieubelaste plekken. Dit is mogelijk door een stappenbenadering te doorlopen (Ministerie van VROM, 2007):

- 1) Alle betrokken partijen moeten gezamenlijk aan tafel en knelpunten zoveel mogelijk oplossen door bronmaatregelen te nemen.
- 2) Wanneer bronmaatregelen geen uitkomst bieden, moeten de mogelijkheden die bestaande wet- en regelgeving biedt worden benut door maatwerk en creatieve oplossingen
- 3) Wanneer met de eerste twee stappen geen doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit kan worden bereikt (normen (blijven) de ontwikkeling hinderen), dan kan (onder voorwaarden) worden afgeweken van bestaande wettelijke milieunormen voor bodem, geluid, lucht, stank en ammoniak.

De stappenbenadering moet stimuleren dat eerst wordt gezocht naar een oplossing binnen de kaders van bestaande wet- en regelgeving. Mocht dit niet lukken, dan kan middels een

'stap-3 besluit' worden afgeweken van een aantal (in de wet gespecificeerde) milieubepalingen. Het nemen van dit besluit is omkleed met allerlei procedurele waarborgen. Een voorbeeld wanneer de Interimwet van nut kan zijn is bij het vestigen van milieugevoelige functies (zoals wonen) in oude stadswijken of dichtbij verouderde bedrijventerreinen, stations- en havengebieden. Net zoals het ontwikkelingsgebied en innovatieve experimenten uit de Chw mogelijkheden biedt voor organische gebiedsontwikkeling is dit ook het geval bij de Interimwet. Zo kan de wet het mogelijk maken om gevoelige functies naast elkaar te plaatsen, wat resulteert in een mix van functies in het gebied. Deze multifunctionaliteit is kenmerkend voor organische gebiedsontwikkeling.

4.3 Knelpunten in het planologisch-juridisch kader

Inleiding

Uit de bespreking in par. 4.2 van de structuurvisie, het bestemmingsplan, de grondexploitatie en de Chw en Interimwet, blijkt dat er op verschillende manieren flexibiliteit kan worden geboden bij een organische gebiedsontwikkeling. Maar ondanks het feit dat het planologisch-juridisch kader mogelijkheden schept voor organische gebiedsontwikkeling, bevat de huidige wet- en regelgeving ook een aantal beperkingen en knelpunten. PBL en Urban Design (2012) onderscheiden aspecten die gemeenten belemmeren in het flexibel bestemmen. In deze paragraaf worden de drie belangrijkste knelpunten behandeld.

Uitvoerbaarheids criterium

Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet de maatschappelijke uitvoerbaarheid van het plan worden aangetoond. Dit uitvoerbaarheids criterium is gekoppeld aan een termijn van 10 jaar, wat inhoudt dat aannemelijk moet worden gemaakt dat nieuwe bestemmingen zullen worden verwezenlijkt binnen een termijn van 10 jaar. Dit kan een probleem vormen voor ruimtelijke ontwikkelingen die (met name) gericht zijn op de langere termijn. Ook voor organische gebiedsontwikkeling kan dit een groot knelpunt zijn, omdat juist bij dit type gebiedsontwikkeling er veel onzekerheid bestaat over hoe de ontwikkeling concreet zal verlopen. Vaak is aan het begin nog niet bekend welke initiatieven zullen ontstaan en wie de initiatiefnemers zijn, wat het bijzonder moeilijk maakt om de uitvoerbaarheid hiervan aan te tonen. Kenmerkend voor organische gebiedsontwikkeling is ook dat er juist geen duidelijk eindpunt en eindbeeld is. Een planhorizon van 10 jaar kan dus onnodig belastend zijn, vooral naar mate er meer planologische ruimte wordt geboden (Van Baardewijk & Hijmans, 2013).

Milieuregelgeving en onderzoeksverplichtingen

Bij de bespreking van de Chw en de Interimwet (zie par. 4.2.4 en par. 4.2.5) kwam al naar voren dat milieuregelgeving een belemmerende werking kan hebben op organische gebiedsontwikkeling. Dit is immers de reden dat de Interimwet en een deel van de Chw van toegevoegde waarde kunnen zijn voor organische gebiedsontwikkeling. In bepaalde situaties bieden de twee wetten namelijk de mogelijkheid om af te wijken van

milieunormen, waardoor ruimtelijke ontwikkelingen eerder kunnen worden gerealiseerd (wat anders niet mogelijk was ingevolge milieuregelgeving).

Milieuregelgeving bestaat vaak uit wettelijk normen die Europees of nationaal zijn vastgesteld. In veel gevallen wordt daarom geen ruimte geboden om er flexibel mee om te gaan (Van de Wiel, 2011). Een voorbeeld is de Wet geluidhinder, die in de praktijk vaak beknellend werkt voor ruimtelijke ontwikkelingen (Sorel et al., 2011). Woningen mogen niet worden gebouwd op locaties in stedelijk gebied waar het wegverkeerslawaai boven de 63 dB komt (de maximale ontheffingswaarde). Dit is een harde norm en er is geen ruimte om hier van af te wijken. Wel kan middels het ontwikkelingsgebied tijdelijk voor 10 jaar hiervan worden afgeweken. Hieruit blijkt voor een belangrijk deel het nut van dit instrument. Ook maakt milieuregelgeving het soms lastig om multifunctionele gebieden te ontwikkelen (bijvoorbeeld wonen en kantoren naast elkaar), wat juist vaak een typerend kenmerk is van organische gebiedsontwikkeling. Dit is met name het geval wanneer er al een bepaalde functie in het gebied ligt met een milieucontour eromheen. Het is dan vrijwel onmogelijk om naast deze functie andere functies zoals wonen te realiseren, omdat dit binnen de milieucontour niet is toegestaan (Van de Wiel, 2011).

Naast de beknellende werking van milieuregelgeving voor organische gebiedsontwikkelingen, leidt deze regelgeving ook tot veel onderzoeksverplichtingen (bijvoorbeeld met betrekking tot flora en fauna, bodem, geluid, archeologie, etc.). Met name bij globale bestemmingsplannen waar nog relatief veel mogelijkheden open blijven staan, geldt er een verplichting om bij alle openstaande mogelijkheden te onderzoeken of wordt voldaan aan milieunormen. Hierdoor ontstaat in feite een paradox, omdat enerzijds globale bestemmingsplannen juist moeten resulteren in meer flexibiliteit (diverse mogelijkheden worden opengelaten), maar anderzijds zorgt deze flexibiliteit voor meer uitvoerige onderzoeksverplichtingen. Gemeenten geven zelf ook aan dat de uitgebreide onderzoeksverplichtingen worden ervaren als knelpunt (De Zeeuw et al., 2012). Punten van kritiek zijn: i) de rapportages van de onderzoeken zijn vaak zodanig gedetailleerd dat dat als onnodig wordt ervaren, ii) het ontbreken aan gevalideerde onderzoeksmethoden, iii) de momenten waarop het onderzoek moet worden gedaan is niet altijd logisch, iv) de houdbaarheidstermijn en de herbruikbaarheid van de onderzoeken kan beperkt zijn, v) soms is de data niet volledig en actueel, vi) vaak zijn de kosten van het onderzoek hoog, vii) er bestaat ook onduidelijkheid over welk onderzoek in een bepaalde situatie nodig is. Bovengenoemde punten maken dat onderzoeksverplichtingen onnodig zwaar kunnen zijn en ten gevolge hiervan de flexibiliteit van ruimtelijke procedures verminderd.

Grondexploitatie

In par. 4.2.3 is ingegaan op de grondexploitatie, waar al kort werd aangegeven dat de systematiek van het kostenverhaal moeilijkheden kan geven voor organische gebiedsontwikkeling. Wanneer een bestemmingsplan bouwen mogelijk maakt moet tegelijkertijd een exploitatieplan worden vastgesteld, tenzij het kostenverhaal op een andere manier is verzekerd. Hierbij zit het exploitatieplan net als het bestemmingsplan vast aan een looptijd van 10 jaar.

Bij organische gebiedsontwikkeling is er geen sprake van een afgebakend project, maar meer van een doorlopend proces van ruimtelijke ontwikkeling. Er is vaak nog onbekendheid over welke bestemmingen zullen worden gerealiseerd, wat zorgt voor een grote onzekerheid over de totale opbrengst van het vastgoed (Sorel et al., 2014). Het probleem is dat het huidige wettelijke stelsel omtrent de grondexploitatie nog steeds

uitgaat van een project in plaats van een proces en vooral oog heeft voor de traditionele integrale gebiedsontwikkeling. *Verevening* staat centraal, wat betekent dat opbrengsten uit het vastgoed kosten voor publieke voorzieningen moet compenseren. Dit vraagt om een hoog detailniveau en veel aannames over wat er binnen het gebied op welk moment zal worden gerealiseerd. Bij integrale gebiedsontwikkeling is dat makkelijker, omdat er een nauwe koppeling aanwezig is tussen verwachte uitgaven en inkomsten in de tijd (Sorel et al., 2014).

Het huidige exploitatieplan lijkt niet goed aan te sluiten op organische gebiedsontwikkeling. Dit omdat het plan uitgaat van een project, doordat het is gekoppeld aan een fasering en de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (zie par. 4.2.3) vragen om zekerheden en detail. Bij organische gebiedsontwikkeling zorgt dit voor problemen, omdat het open einde proces juist kenmerkend is voor deze vorm van gebiedsontwikkeling. Onzekerheid vormt een uitgangspunt bij organische gebiedsontwikkeling en er wordt ingespeeld op de initiatieven die zich aandienen.

Naast het exploitatieplan kunnen zich bij privaatrechtelijke overeenkomsten ook problemen voor doen. Dit is met name het geval bij de bekostiging van publieke voorzieningen op perceel overstijgend niveau (bijvoorbeeld infrastructuur). Het is moeilijk om met alle onzekerheden die spelen te bepalen wie voor welke kosten moet opdraaien.

Slot

De besproken knelpunten met betrekking tot het uitvoerbaarheids criterium, milieuregelgeving en onderzoeksverplichtingen en de grondexploitatie, laten zien dat er een spanning zit tussen de fundamentele onzekerheden die een rol spelen bij organische gebiedsontwikkeling en bepaalde eisen vanuit het planologisch-juridisch kader. Soms wordt ingevolge wet- en regelgeving dermate veel detail gevraagd over de geplande ruimtelijke ontwikkelingen, dat deze bij organische gebiedsontwikkeling niet kan worden gegeven. Dit resulteert in knelpunten voor organische gebiedsontwikkeling, waar juist behoefte is aan flexibiliteit.

In hoofdstuk 3 is de Omgevingswet behandeld. Hierbij is naar voren gekomen dat deze meer ontwikkelingsgericht zal zijn dan de Wro en meer uitgaat van soepelere regelgeving. Tevens is het de bedoeling dat de net besproken knelpunten deels zullen worden weggenomen. Met name drie concrete maatregelen moeten hiervoor zorgen: het verdwijnen van de actualiseringsverplichting en het uitvoerbaarheids criterium voor het bestemmingsplan; het aanpassen van de grondexploitatie regeling, waardoor de grondexploitatie kan worden doorgeschoven naar het moment van de aanvraag van een omgevingsvergunning; en het verminderen van de onderzoekslasten door onderzoeksverplichtingen door te schuiven naar het moment van de aanvraag van een omgevingsvergunning. Het ziet er dus naar uit dat de Omgevingswet hierdoor beter zal aansluiten op organische gebiedsontwikkeling.

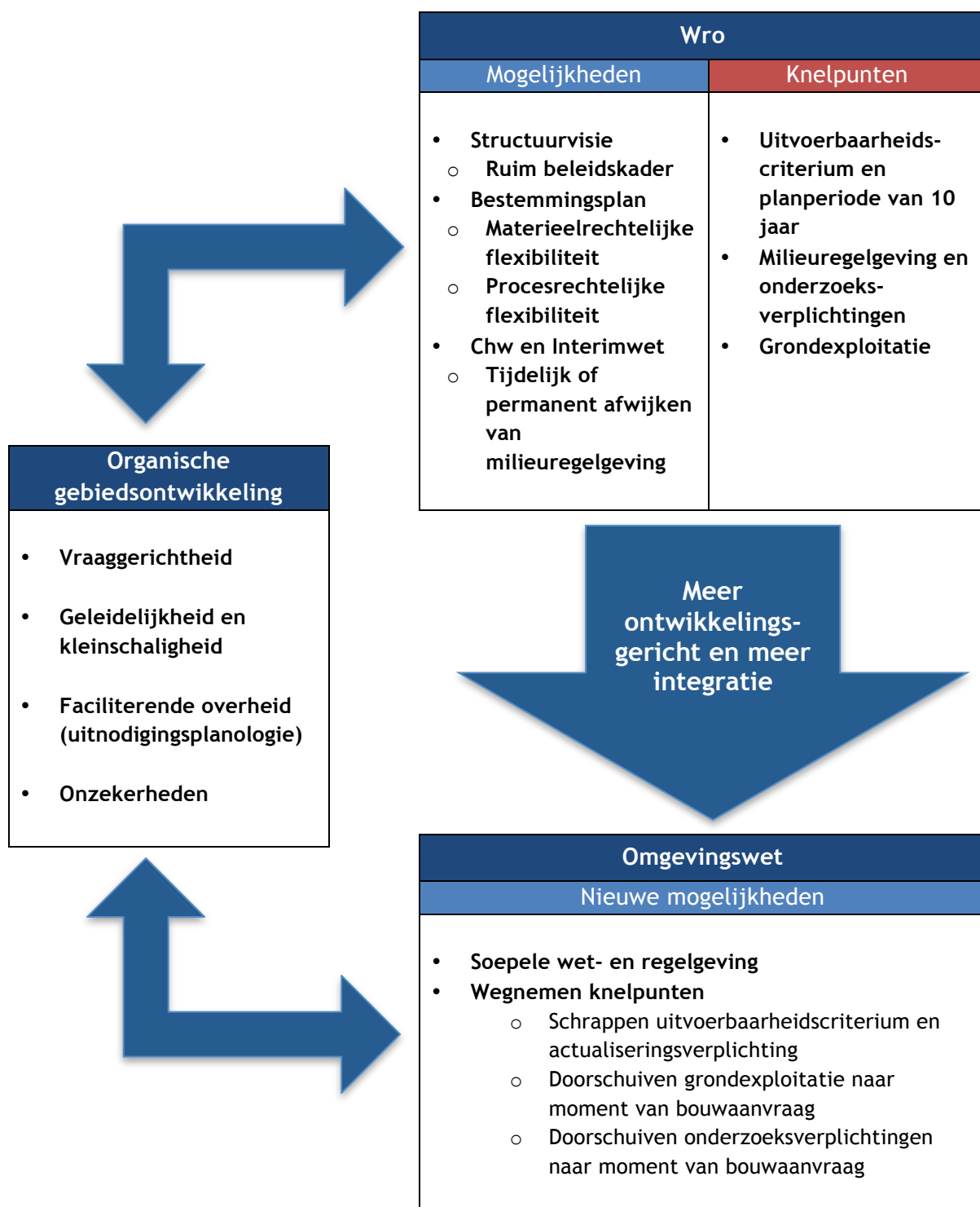
4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de manier waarop flexibiliteit wordt geboden in het huidige planologisch-juridisch kader. Hierbij zijn de mogelijkheden in kaart gebracht voor organische gebiedsontwikkeling. Duidelijk is geworden dat er ten aanzien van visievorming (structuurvisie) en normstelling (bestemmingsplan) verschillende mogelijkheden zijn. Tevens biedt de Chw en de Interimwet de mogelijkheid om in sommige gevallen af te wijken van milieunormen die beknellend kunnen werken. Naast de onderzochte mogelijkheden zijn er ook drie knelpunten benoemd voor organische gebiedsontwikkeling. Hierbij is eveneens naar voren gekomen dat de Omgevingswet in dit opzicht meer mogelijkheden zal bieden voor organische gebiedsontwikkeling. In figuur 4.9 zijn de mogelijkheden en knelpunten in een overzicht geplaatst.

In figuur 4.10 is het conceptueel model opgenomen, dat gebruikt zal worden om structuur te geven aan het empirisch onderzoek (case studies). In het conceptueel model zijn de belangrijkste kenmerken van organische gebiedsontwikkeling opgenomen. Vervolgens is te zien dat organische gebiedsontwikkeling in relatie staat tot het planologisch-juridisch kader, wat immers een belangrijk onderdeel van de context vormt. Enerzijds de Wro met de in kaart gebrachte mogelijkheden en knelpunten, anderzijds de toekomstige Omgevingswet die nieuwe mogelijkheden biedt voor organische gebiedsontwikkeling. Tussen de Wro en de Omgevingswet is de trend te zien van toenemende ontwikkelingsgerichtheid en integratie, die zorgt voor extra mogelijkheden. In hoofdstuk 5 zal nu worden verantwoord op welke manier het empirisch onderzoek is vormgegeven.

Wettelijk kader	Mogelijkheden	Knelpunten
Visievorming (structuurvisie)	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisch beleidsdocument dat in hoofdlijnen een perspectief voor organische gebiedsontwikkeling kan schetsen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen
Normstelling (bestemmingsplan)	<ul style="list-style-type: none"> • Materieelrechtelijke flexibiliteit <ul style="list-style-type: none"> ○ Globaal bestemmingsplan • Procesrechtelijke flexibiliteit <ul style="list-style-type: none"> ○ Binnenplanse flexibiliteit ○ Intrinsieke flexibiliteit ○ Buitenplanse flexibiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Planhorizon van 10 jaar • Tijdelijke ontheffingen van het bestemmingsplan • Onderzoeksverplichtingen bij globaal bestemmingsplan
Kostenverhaal (grondexploitatie)	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig: privaatrechtelijke overeenkomsten bieden nog de meeste flexibiliteit, maar is alleen mogelijk voor bekostiging voorzieningen op perceelniveau 	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitatieplan gaat uit van een project en is gekoppeld aan fasering • Bekostiging publieke voorzieningen op perceel overstijgend niveau
Milieuregelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis- en herstelwet <ul style="list-style-type: none"> ○ Ontwikkelingsgebieden ○ Innovatieve experimenten • Interimwet <ul style="list-style-type: none"> ○ Tijdelijk of permanent afwijken van bepaalde milieunormen 	<ul style="list-style-type: none"> • Harde milieunormen die geen ruimte bieden voor flexibiliteit werken belemmerend op ruimtelijke ontwikkelingen • Onderzoeksverplichtingen

Figuur 4.9 Mogelijkheden en knelpunten in het huidige planologisch-juridisch kader voor organische gebiedsontwikkeling.



Figuur 4.10 Conceptueel model

5 Methodologie

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is aan de hand van literatuuronderzoek het begrip organische gebiedsontwikkeling uitgewerkt en zijn tevens met betrekking tot object, proces en context van de ruimtelijke planning ontwikkelingen beschreven die van invloed zijn geweest op de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. Vervolgens is in hoofdstuk 3 en 4 middels literatuuronderzoek en documentenanalyse de link gelegd tussen organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader. Hierbij is ten eerste de ontwikkeling in het ruimtelijk ordeningsrecht onderzocht: van de WRO uit 1965, naar de huidige Wro die vervolgens weer wordt vervangen door de Omgevingswet. Ten tweede is gekeken naar de manier waarop het planologisch-juridisch kader wel of geen flexibiliteit kan bieden, en daardoor ook welke mogelijkheden en knelpunten er zijn voor organische gebiedsontwikkeling.

Het doel is om de koppeling te maken tussen de praktijk en de in het theoretisch kader geconstateerde ontwikkelingen (zowel met betrekking tot organische gebiedsontwikkeling als het planologisch-juridisch kader) en de geconstateerde mogelijkheden en knelpunten voor organische gebiedsontwikkeling. Dit kan door middel van empirisch onderzoek, waarbij de theorie wordt gelinkt aan concrete projecten van organische gebiedsontwikkeling in de praktijk. In dit hoofdstuk zal worden verantwoord op welke manier het empirisch onderzoek wordt uitgevoerd. Dit is belangrijk, omdat hierdoor kan worden nagegaan hoe het onderzoek is uitgevoerd en dit andere onderzoekers in staat stelt om dit onderzoek op zijn validiteit te controleren. In par. 5.2 zal de onderzoeksmethode worden besproken, te weten: case studies. Hierbij komen eveneens de gebruikte onderzoekstechnieken voor het verzamelen van data aan bod: documentenanalyse en het houden van semigestructureerde interviews. In par. 5.3 wordt vervolgens duidelijk gemaakt op basis waarvan de cases voor de case studie zijn geselecteerd en waarom juist de gekozen cases relevant zijn voor dit onderzoek. In par 5.4 worden de cases beknopt geïntroduceerd en in par. 5.5 wordt tot slot kort beschreven op welke manier de cases zullen worden geanalyseerd. In hoofdstuk 6 wordt het daadwerkelijke empirische onderzoek beschreven, waarbij de cases worden geanalyseerd.

5.2 Onderzoeksmethode

Kwalitatief vs. kwantitatief onderzoek

Binnen het wetenschappelijk onderzoek bestaat er een belangrijk onderscheid tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek gaat over vragen als 'hoeveel?' of 'hoe vaak?', dus over de omvang of de frequentie van een te onderzoeken fenomeen. Kwalitatief onderzoek gaat daarentegen meer om de vraag 'waarom?', met een focus op het betekenis geven van gevoelens, belevingen, ervaringen en meningen (Aitken & Valentine, 2006). Dit onderzoek kan worden getypeerd als een kwalitatief onderzoek,

waarbij casestudies als onderzoeksmethode worden gebruikt. Dit onderzoek leent zich beter voor een kwalitatief onderzoek dan voor een kwantitatief onderzoek, omdat het fenomeen organische gebiedsontwikkeling nog relatief nieuw is, wat betekent dat er in de praktijk nog weinig ervaring mee is. Het past hier dan niet om een uitputtende opsomming te geven van ‘alle’ gebieden die organisch ontwikkeld worden om vervolgens gegeneraliseerde conclusies hierover te trekken. Het vinden van de ‘objectieve waarheid’ door middel van hypothesen en statistieken is niet het doel van dit onderzoek. Het doel is immers om een verkenning te maken van de verhouding tussen organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader.

In het kader van dit onderzoek is een kwalitatieve benadering geschikter, omdat het juist gaat om het krijgen van een diepgaander inzicht in de wijze waarop gemeenten bij een concreet project van organische gebiedsontwikkeling omgaan met het planologisch-juridisch kader. Hierbij ligt het accent op het beschrijven van meningen, gebeurtenissen en belevenis, die subjectief van aard zijn (Boeije, 2014). Het gaat erom hoe in de praktijk een organische gebiedsontwikkeling wordt aangepakt, hoe wordt omgegaan met de mogelijkheden en knelpunten die het planologisch-juridisch kader biedt en op welke manier de gemeente kijkt naar de geconstateerde ontwikkelingen in de ruimtelijke planning en bij het planologisch-juridisch kader en hoe in dit licht de opkomst van organische gebiedsontwikkeling moet worden gezien. Dit betekent dat het niet zozeer gaat om feitelijke waarheden, maar juist om context, meningen en ervaringen. In dit licht is een case studie een verantwoorde methode van onderzoek.

Case studie

Een case studie wordt door O’Leary (2010) gedefinieerd als: *‘a method of studying elements of the social through comprehensive description and analysis of a single situation or case, e.g. a detailed study of an individual, setting, group, episode, or event’*. Een case studie kan één van de volgende functies hebben: van intrinsieke waarde zijn voor het onderzoek, een theorie helpen ontkrachten, helpen nieuwe variabelen aan het licht te brengen, bewijs geven voor het ondersteunen van een theorie of collectief gebruikt worden als basis voor het vormen van een theorie (O’Leary, 2010).

In de literatuur wordt vaak het kritiekpunt genoemd dat een case studie ontvankelijk is voor *bias*, omdat de onderzoeker de neiging heeft om hierbij eigen vooroordelen te bevestigen. Een case studie laat namelijk meer ruimte over voor subjectieve oordelen, omdat deze methode minder ‘rigoureuus’ is dan een kwantitatieve onderzoeksmethode (Yin, 2008). Een case studie is wel weer rigoureuus in de zin dat het het dichtst bij de werkelijke situatie in de praktijk blijft. Het punt is dat er bij kwantitatieve onderzoeksmethoden evengoed een *bias* kan optreden, bijvoorbeeld door subjectiviteit in de keuze van categorieën of variabelen (Flyvbjerg, 2006; Yin, 2008). Bij beide typen onderzoeksmethoden is er dus het risico van *bias* (op verschillende manieren), maar het gaat erom dat de onderzoeker zich hiervan bewust is en dit probeert te vermijden.

Een ander veel gehoord kritiekpunt is dat case studies niet geschikt zijn voor generalisaties (Flyvbjerg, 2006; Yin, 2008). Dit is deels waar, omdat het inderdaad niet mogelijk is om met een case studie de omvang of frequentie van een bepaald fenomeen te onderzoeken, en vervolgens middels statistische toetsen uitspraken te doen die gelden voor de hele ‘populatie’. Met een case studie kan echter wel worden ‘gegeneraliseerd’ ten opzichte van de in de theorie geconstateerde ontwikkelingen/variabelen (Yin, 2008).

Het voordeel van case studies is dat de diepgang van het onderzoek vergroot wordt. Een case studie leent zich goed voor het verkrijgen van diepgaande informatie die concreet, contextafhankelijk en praktijkgericht is. Het biedt de mogelijkheid om gedetailleerd te kijken hoe organische gebiedsontwikkelingen in de praktijk uitpakken en op welke manier wordt omgegaan met het planologisch-juridisch kader. Dit maakt dat casestudie-onderzoek een geschikte methode is om de relatie tussen organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader te onderzoeken. Het resultaat is dat de 'theorie' uit de hoofdstukken 2, 3 en 4 wordt geconcretiseerd en minder abstract wordt. Zo kan middels een case studie worden geïllustreerd hoe het in de theorie verkende begrip organische gebiedsontwikkeling zich in de praktijk manifesteert.

Het feit dat een case studie diepgaande informatie oplevert, betekent tegelijkertijd dat, gegeven de beperkte tijd voor het uitvoeren van het onderzoek, er slechts een beperkt aantal cases kunnen worden onderzocht. In par. 5.3 zal verder worden ingegaan op hoeveel en welke cases worden geselecteerd.

Methoden van dataverzameling

Binnen de case studies wordt op twee manieren data verzameld: documentenanalyse en interviews. De documentenanalyse heeft tot doel om achtergrondinformatie te verkrijgen over de cases, terwijl de interviews hierbij een verdiepende functie hebben. De bevindingen van de documentenanalyse dienen als basis voor de interviews. De interviews vormen vervolgens een aanvulling op de documentenanalyse, waarbij met name de 'kijk' van de gemeente naar voren kan komen. De documentenanalyse richt zich voornamelijk op beleidsdocumenten omtrent de gebiedsontwikkeling van de desbetreffende case. Deze beleidsdocumenten variëren per case, maar betreffen in alle gevallen zowel visievormende documenten (beeldkwaliteitsplan, visie gebiedsaanpak, etc.) als normstellende documenten (bestemmingsplan/omgevingsplan). Op deze manier wordt inzicht verkregen in de specifieke situatie van de cases en wordt de benodigde basis geboden voor de interviews. In de referenties zijn alle bestudeerde beleidsdocumenten opgesomd.

De interviews moeten informatie opleveren die niet middels documentenanalyse valt te achterhalen. Het gaat hierbij dan in het bijzonder om de kijk/mening van de gemeente op zaken die betrekking hebben tot organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader. Om deze reden worden alleen mensen geïnterviewd die werkzaam zijn bij de gemeente, omdat het immers de gemeente is die uiteindelijk een organische gebiedsontwikkeling juridisch (en beleidsmatig) moet vastleggen.

Er is voor gekozen om per case (gemeente) één interview af te leggen. Dit is ten eerste gedaan, omdat wegens beperkingen in de tijd meerdere interviews per gemeente lastiger zou worden wat betreft de planning. Ten tweede levert één interview per gemeente al voldoende informatie op over hoe de gemeente aankijkt tegen organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader. De geïnterviewden zijn mensen die intensief betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling. Hierdoor zijn ze dus ook goed in staat om aan te geven wat de ervaringen van de gemeente zijn bij de organische gebiedsontwikkeling in verhouding tot het planologisch-juridisch kader (zie bijlage I voor lijst met geïnterviewde personen). Meerdere interviews per gemeente zouden in deze zin weinig nieuwe informatie opleveren, omdat de kans klein is dat iemand anders binnen de gemeente een compleet andere kijk zal hebben op de thematiek. Ten derde vormen de interviews een aanvulling (en verdieping) op de informatie uit de documentenanalyse. De

documentenanalyse moet het merendeel van de data opleveren over de manier waarop de gemeente de organische gebiedsontwikkeling planologisch-juridisch vastlegt.

De interviews zijn semigestructureerd van aard, wat betekent dat de gespreksonderwerpen vastliggen en de interviewvragen ook deels vastliggen. De vragen zijn echter wel open van karakter, zodat de geïnterviewde de ruimte wordt gelaten om zijn/haar verhaal te doen (zie bijlage II voor de interviewvragen). Vervolgens kan afhankelijk van het gegeven antwoord worden doorgevraagd. Het voordeel van een semigestructureerd interview is dat de vraagvolgorde en vraagformulering kan worden aangepast afhankelijk van hoe het gesprek verloopt. Tevens krijgt de geïnterviewde de vrije ruimte om eigen input te geven, waardoor de voor hem/haar belangrijke punten op de voorgrond kunnen komen.

5.3 Selectie van cases

Volgens O'Leary (2010) bestaat het proces van het selecteren van cases uit twee aspecten. Ten eerste is het nodig om de case te definiëren of te begrenzen, zodat betekenis kan worden gegeven aan de onderzoeksresultaten. Ten tweede moet één case of meerdere worden geselecteerd die voldoen aan de criteria. In dit onderzoek zijn de volgende criteria gehanteerd waaraan de gekozen cases moeten voldoen:

- Logischerwijs zijn cases geselecteerd waar een organische gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Het moet dus gaan om gebieden waar een gebiedsontwikkeling plaatsvindt die voldoet aan de in par. 2.6 genoemde kenmerken van organische gebiedsontwikkeling; vraaggerichtheid, geleidelijkheid en kleinschaligheid, een faciliterende rol van de overheid en onzekerheden.
- Dit onderzoek richt zich op de Nederlandse context, dus alleen projecten die binnen Nederland plaatsvinden zijn van toepassing.
- Er moet al documentatie beschikbaar zijn in de vorm van vastgestelde beleidsdocumenten, waardoor de documentenanalyse voldoende informatie kan opleveren om de interviews te ondersteunen. Dit betekent ook dat de gebiedsontwikkeling niet meer in een pril beginstadium moet zijn, zodat het al enigszins duidelijk is hoe het proces van de gebiedsontwikkeling gaat verlopen. Op deze manier kan een goed beeld worden verkregen van hoe de gemeente omgaat met het planologisch-juridisch kader.
- De cases zijn vergelijkbaar qua type gebied en qua type ontwikkeling (vanzelfsprekend niet wat betreft uitwerking), zodat cross-case analyse mogelijk is.

In dit onderzoek zullen drie cases worden onderzocht: het Havenkwartier in Deventer, het Cruquiusgebied in Amsterdam en de Binckhorst in Den Haag. Het betreft alle drie een divers en verouderd industriegebied met de aanwezigheid van havens. De gemeente heeft de intentie om deze gebieden te transformeren van verouderd industriegebied naar een gemengd woon-, werk- en leefgebied. Dit moet gebeuren door een organische ontwikkeling, waar (markt)partijen veel ruimte moeten krijgen en de gemeente faciliterend inspeelt op initiatieven.

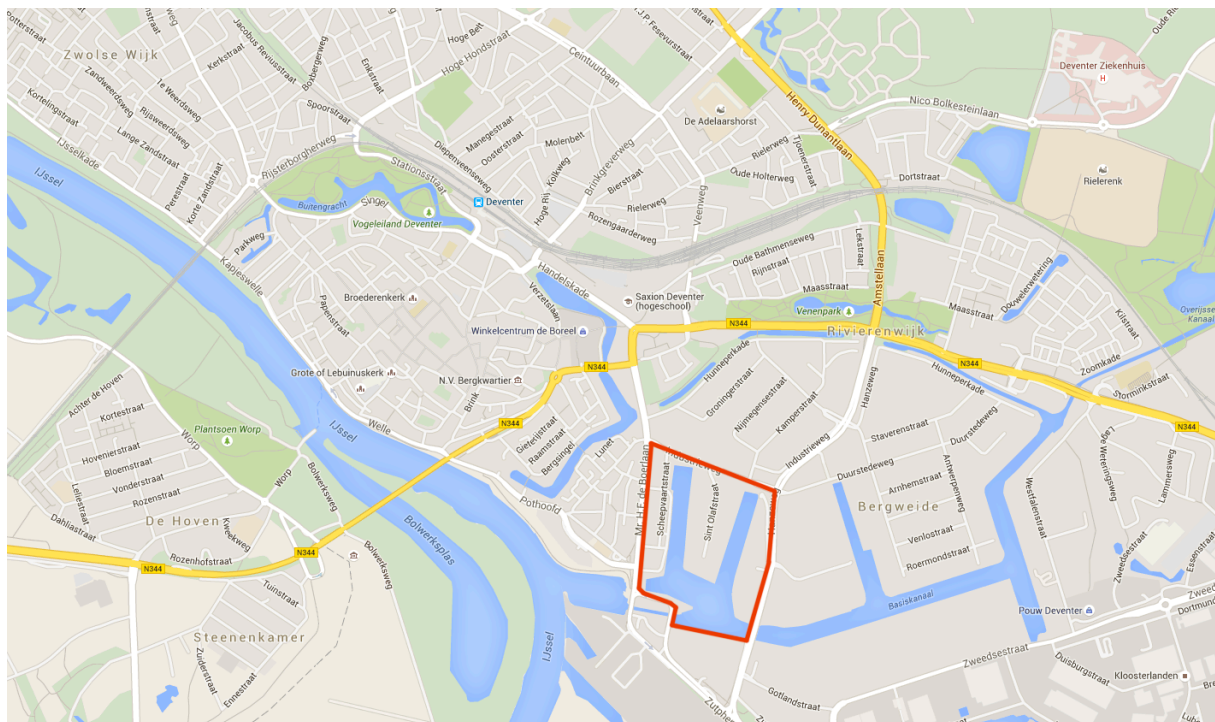
Deze cases voldoen aan de genoemde criteria. Het gaat om een vergelijkbaar type gebied (verouderd industriegebied met havens), waar in alle drie de gevallen een transformatie wordt beoogd naar een gevarieerd woon- en werkgebied. Terwijl de gebieden en de transformatie vergelijkbaar zijn, wordt echter bij alle drie de gebieden op een andere manier omgegaan met het planologisch-juridisch kader. Hoe de organische ontwikkeling

juridisch wordt vastgelegd, verschilt dus per gebied. Deze verschillen in aanpak bij de cases is van toegevoegde waarde voor dit onderzoek, omdat op deze wijze de verschillende manieren worden geïllustreerd waarmee met het planologisch-juridisch kader kan worden omgegaan in relatie tot organische gebiedsontwikkeling. Het feit dat het gaat om een beperkt aantal cases zorgt ervoor dat deze diepgaand onderzocht kunnen worden. In de volgende paragraaf zullen de drie cases beknopt worden geïntroduceerd.

5.4 Korte beschrijving van de cases

Havenkwartier, Deventer

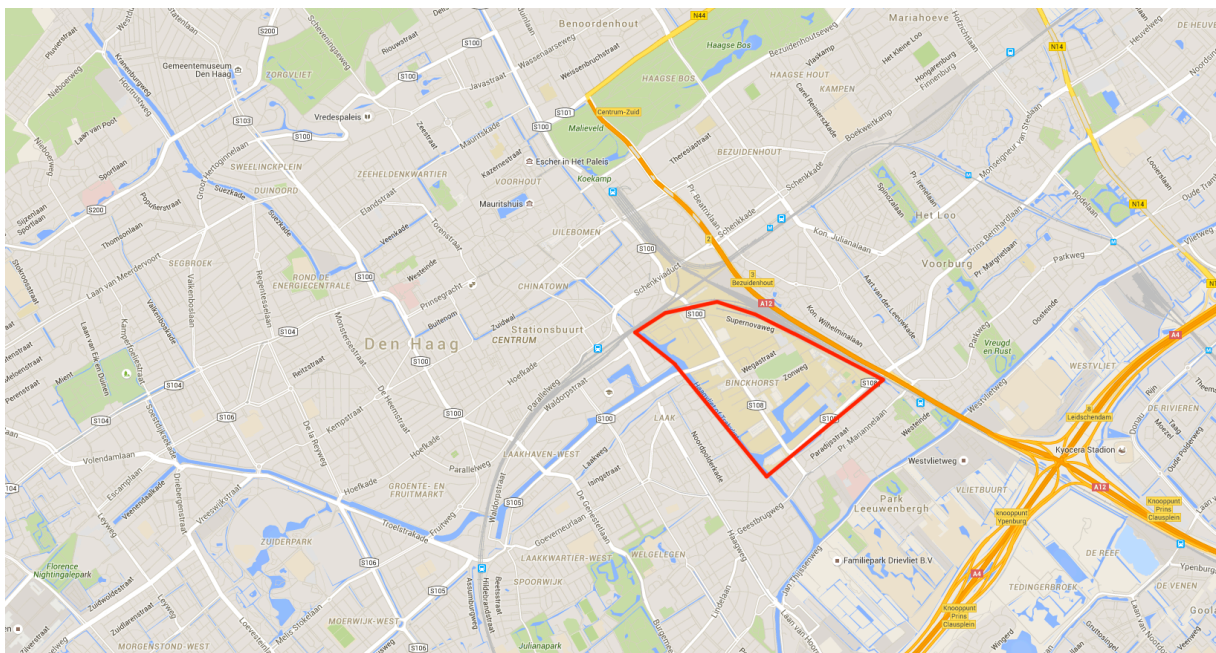
Het Havenkwartier is gelegen ten zuidoosten van het centrum van Deventer en is een gebied dat deel uitmaakt van het grotere bedrijventerrein Bergweide (zie figuur 5.1). Het gebied is in de jaren '20 ontwikkeld als haven en heeft daardoor een industrieel karakter. Vanwege het succes van de haven werd al gauw besloten een tweede en derde havenarm aan te leggen, met een diversiteit in bedrijvigheid. De afgelopen decennia is de bedrijvigheid echter sterk teruggelopen, omdat onvoldoende wordt aangesloten op de huidige vraag (o.a. vanwege schaalvergroting en een voorkeur voor wegverkeer in plaats van watergebonden transport). Om leegstand en verpaupering te voorkomen had de gemeente aanvankelijk het plan om het gebied te herstructureren door de bestaande bebouwing te vervangen voor een combinatie van woningen en kantoren in hoge dichtheden. Dit stuitte echter op grote weerstand van bedrijven in het gebied. De gemeente heeft hierop besloten om voor het gebied een visie vast te stellen die uitgaat van het zogenaamde 'Vlaamse model'. Dit houdt in dat het gebied organisch moet worden getransformeerd tot een gemengd woon- en werkmilieu.



Figuur 5.1 Ligging van het Havenkwartier in Deventer (Google Maps, 2015)

De Binckhorst, Den Haag

Het gebied de Binckhorst is gelegen ten zuidoosten van het centrum van Den Haag en wordt aan de oostkant begrensd door de Utrechtsebaan (A12) en de spoorlijn richting Den Haag Centraal (zie figuur 5.2). In de jaren '20 besloot de gemeente Den Haag om in het gebied een haven aan te leggen. Aanvankelijk verliep de ontwikkeling tot bedrijventerrein maar langzaam, maar na de Tweede Wereldoorlog werd het gebied snel verder ontwikkeld. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat het gebied alleen bedrijven zou huisvesten. Aan het eind van de twintigste eeuw is de kantoorfunctie echter ook belangrijk geworden. Het project de Rotterdamsebaan, een weg die in 2019 gerealiseerd moet worden, zal het knooppunt Ypenburg verbinden met het centrum van Den Haag, en gaat dwars door de Binckhorst lopen. De gemeente had hierbij grote ambities om het gebied te transformeren tot een stedelijk gebied, waar naast bedrijven ook ruimte is voor woningen, kantoren en voorzieningen, als 'entree' voor de stad Den Haag. Na de economische crisis in 2008 kwam de beoogde samenwerking met grote marktpartijen niet van de grond, waardoor de gemeente een andere ontwikkelingsstrategie is gaan overwegen. In de nieuwe aanpak voorziet de gemeente in een organische gebiedsontwikkeling van de Binckhorst tot een gemengd woon- werkgebied.

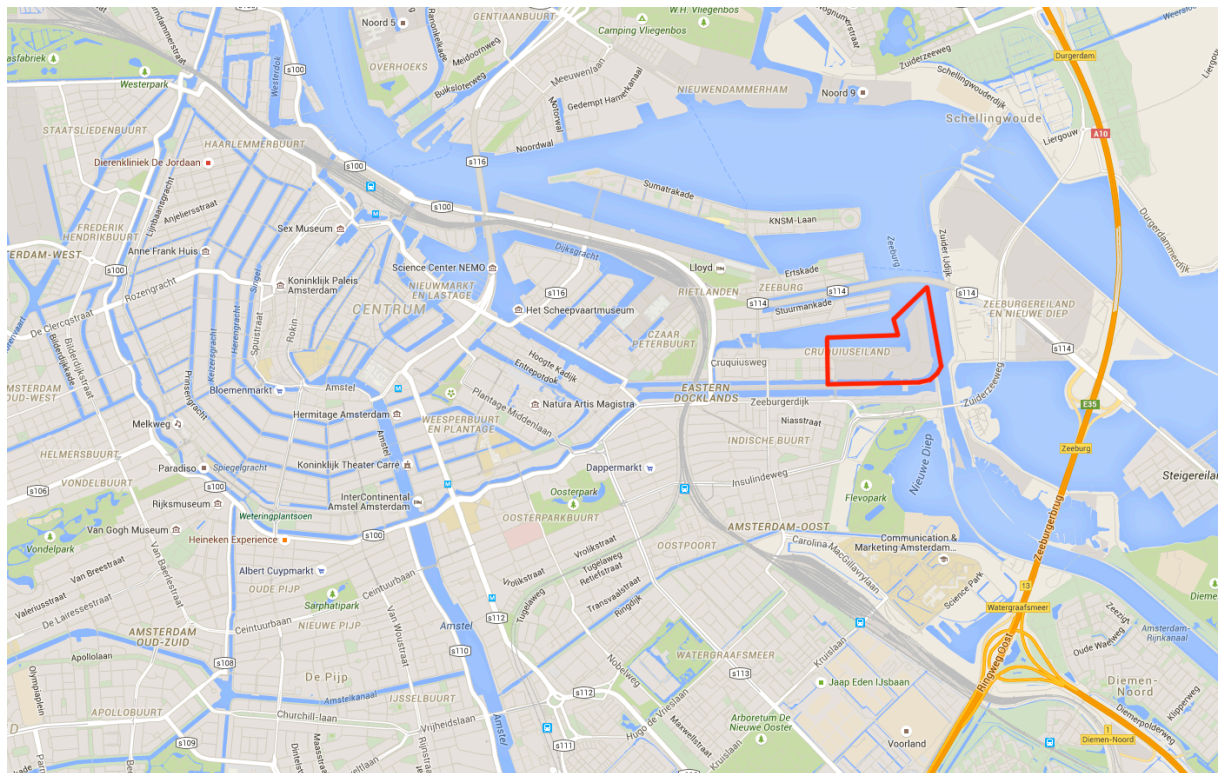


Figuur 5.2 Ligging van de Binckhorst in Den Haag (Google Maps, 2015)

Cruquiusgebied, Amsterdam

Het Cruquiusgebied is het zuidelijkste schiereiland van het Oostelijk Havengebied, dat ten oosten van het centrum van Amsterdam ligt (zie figuur 5.3). Het havengebied werd eind 19^e eeuw aangelegd om ruimte te bieden voor de toenemende handel met Indië. Tot begin jaren zestig kende het gebied een grote bloei (met uitzondering van de Eerste en Tweede Wereldoorlog). In de loop van de jaren zestig kon het havengebied zich echter steeds moeilijker aanpassen aan de ontwikkelingen in het goederenvervoer. Hierop besloot de gemeente om het Oostelijk Havengebied een woonbestemming te geven. Voor de Cruquiusweg en het Zeeburgerpad (deelgebieden in het Cruquiusgebied) wil de gemeente

dat deze gebieden in 2030 een ‘levendige, moderne en duurzame plek worden om te werken en te wonen, met behoud van het robuuste, industriële karakter dat het vanouds heeft’. Het gaat dus om een transformatie van verouderd, industrieel havengebied naar een woon- en werkgebied. De gemeente heeft gekozen voor een flexibele aanpak van de ontwikkeling, waarbij het stadsdeel faciliteert en toetst en het initiatief voor de transformatie bij de initiatiefnemer ligt.



Figuur 5.3 Ligging van het Cruquiusgebied in Amsterdam (Google Maps, 2015)

5.5 Aanpak analyse cases

In hoofdstuk 6 zal de analyse van de drie cases aan bod komen. In deze paragraaf wordt kort beschreven op wat voor manier de cases zullen worden beschreven en geanalyseerd. Elke case wordt eerst geïntroduceerd door beknopt de projectgeschiedenis van de gebiedsontwikkeling langs te gaan. De belangrijkste beleidsdocumenten die van invloed zijn (geweest) op de richting van de gebiedsontwikkeling (zoals masterplannen, notities, ontwikkelingsplannen, visies, etc.) worden hierbij besproken. Op deze manier wordt de benodigde achtergrondinformatie met context gegeven die helpt ‘het hoe en wat’ van de organische gebiedsontwikkeling beter te begrijpen. Zo wordt bijvoorbeeld inzichtelijk gemaakt waarom de gemeente nu juist gekozen heeft voor een organische gebiedsontwikkeling en hoe dit proces zich heeft voltrokken.

Na deze introductie wordt per case uitgediept hoe de organische gebiedsontwikkeling juridisch is vastgelegd of zal worden vastgelegd (in het geval van de Binckhorst). Bij het Havenkwartier en het Cruquiusgebied komen hierbij met name de bestemmingsplannen ter sprake. Aan de hand van de in hoofdstuk 4 geconstateerde mogelijkheden en knelpunten van het planologisch-juridisch kader kan worden bekeken op welke manier in het

bestemmingsplan flexibiliteit is ingebouwd en hoe rekening wordt gehouden met de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Voor de introductie en de analyse van het planologisch-juridisch kader is voor het grootste deel documentenanalyse voldoende om de benodigde informatie te verzamelen. Voor de Binckhorst is de gemeente echter van plan om een omgevingsplan vast te stellen. Hierbij is pas in 2015 begonnen met de formele start van de procedure voor het opstellen van het omgevingsplan. Dit houdt in dat beleidsdocumenten nog relatief weinig informatie bevatten over de manier waarop de gebiedsontwikkeling juridisch zal worden vastgelegd. Voor dit gebied zijn naast de al beschikbare beleidsdocumenten, de interviews dus van extra waarde om een beter beeld te krijgen van hoe het omgevingsplan er uit gaat zien.

De interviews zullen ook van grote waarde zijn om inzicht te krijgen in hoe de gemeente aankijkt tegen organische gebiedsontwikkeling als fenomeen. Voorts komen hierbij opvattingen van de gemeente over de verhouding tussen organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader naar voren. Ook komt de visie ten aanzien van de ontwikkelingen binnen het planologisch-juridisch kader ter sprake, met de nadruk op de Omgevingswet.

Tot slot zullen de cases met elkaar worden vergeleken. Op welke punten zijn er overeenkomsten en waar zitten de verschillen? In hoofdstuk 7 wordt de analyse van de cases teruggekoppeld naar het theoretisch kader in hoofdstuk 2,3 en 4 waarbij de conclusie wordt getrokken. De hoofdvraag zal hierbij ook beantwoord worden.

6 Cases

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de volgende deelvraag worden beantwoord:

- *Op welke wijze gaan gemeenten bij een concreet project van organische gebiedsontwikkeling om met het planologisch-juridisch kader?*

Achtereenvolgens zullen de cases van het Havenkwartier, de Binckhorst en het Cruquiusgebied worden behandeld. Hierbij zal eerst de achtergrond van de gebiedsontwikkeling aan bod komen, waarbij duidelijk wordt waarom is gekozen voor een organische gebiedsontwikkeling en hoe de gemeente hier tegenaan kijkt. Vervolgens wordt besproken op welke wijze de gebiedsontwikkeling planologisch-juridisch is/wordt vastgelegd. Tot slot worden de cases met elkaar vergeleken en geanalyseerd.

6.2 Havenkwartier, Deventer

Achtergrond gebiedsontwikkeling

Het Havenkwartier is gelegen ten zuidoosten van het centrum van Deventer en is een gebied dat deel uitmaakt van het grotere bedrijventerrein Bergweide. Het gebied is in de jaren '20 ontwikkeld als haven en heeft daardoor een industrieel karakter. Vanwege het succes van de haven werd al gauw besloten een tweede en derde havenarm aan te leggen, met een diversiteit in bedrijvigheid. De afgelopen decennia is de bedrijvigheid echter sterk teruggelopen, omdat onvoldoende wordt aangesloten op de huidige vraag. Dit had te maken met het feit dat de relatief kleinschalige bebouwing niet goed samenging met schaalvergroting. Maar ook een toenemende voorkeur voor wegverkeer in plaats van watergebonden transport zorgde voor een afname in bedrijvigheid. Het resultaat van deze ontwikkeling was een structurele leegstand en een verpaupering van het gebied.

Tegen deze achtergrond ontstond bij de gemeente Deventer de ambitie om het gebied te revitaliseren om de leegstand en verpaupering te keren. Aanvankelijk was het plan om het gebied te herstructureren door de bestaande bebouwing te vervangen voor een combinatie van stadswoningen, appartementen en kantoren in hoge dichtheden. Deze visie werd in 2004 neergelegd in het masterplan Havenkwartier Deventer. Het masterplan voorzag in de ontwikkeling van een stadswijk waar de bestaande kwaliteiten van het gebied benut moesten worden en de verbinding met het centrum zou worden versterkt. Dit ambitieuze masterplan werd in 2006 uiteindelijk verworpen door de gemeente. De belangrijkste reden hiervoor was dat het plan op grote weerstand stuitte van bedrijven in het gebied, omdat de geplande woningen als bedreiging voor hun bedrijfsvoering werden beschouwd. Tevens heerste het gevoel dat omliggende buurten en ondernemers weinig waren betrokken bij de totstandkoming van het masterplan. Naast de weerstand van ondernemers en bewoners werd er op een gegeven moment ook steeds meer getwijfeld door de gemeente over de haalbaarheid van het programma. Het opvallende is, dat het besef bij de gemeente dat

het programma misschien niet helemaal realistisch was, al opkwam voordat de economische crisis aantrad.

Na het besluit om het masterplan niet vast te stellen trad een verkennende fase in waarin de gemeente zich ging herbezinnen op de te lopen koers voor de ontwikkeling van het Havenkwartier. Dit leidde tot het onderzoeken van drie mogelijke ontwikkelingsscenario's:

- het 'Hollandse model': de ontwikkeling van het Havenkwartier op een traditionele manier, waarbij het gaat om een aangepaste versie van het masterplan met grondgebonden woningen in een compacte setting. Het gaat om een minder groot programma met nog steeds een projectmatige aanpak met traditionele partijen, waar weinig ruimte is voor particuliere initiatieven.
- het 'Vlaamse model': het uitgangspunt hierbij is een maximaal behoud en hergebruik van bestaande gebouwen en een mix van functies in het gebied. Het gaat om een geleidelijke ontwikkeling samen met ondernemers en toekomstige bewoners
- 'Save my purse': de gemeente trekt zich volledig terug uit de gebiedsontwikkeling en verkoopt het gebied. Er wordt niet meer in geïnvesteerd en ontwikkeling wordt overgelaten aan andere partijen.

In 2009 heeft de gemeente uiteindelijk gekozen voor het Vlaamse model als ontwikkelingsscenario, omdat ze denken dat het gebied met dit scenario van echte toegevoegde waarde zal zijn voor Deventer. De economische crisis speelde bij deze keuze van het scenario geen belangrijke rol (RK, 2015). In 2010 is de gekozen ontwikkelingsrichting uitgewerkt in het ontwikkelingsplan 'Ruimte voor ideeën'. De belangrijkste elementen van het Vlaamse model komen terug in het plan. Het hergebruik van bestaande panden vormt de kern, om zo de identiteit van het gebied met industrieel erfgoed (waaronder een rijksmonument) te kunnen behouden. Het gebied moet worden getransformeerd doordat in principe bestaand vastgoed zoveel mogelijk een gemengde functie moet krijgen. De gemeente wil niet dat het Havenkwartier een standaard gemengd gebied wordt, maar het moet juist een 'onconventioneel' gebied zijn. Dus ruimte geven aan ideeën, maar liever geen standaard ideeën (RK, 2015).

Tijdens de planvorming is het Havenkwartier in de loop van de jaren voor een groot deel vrijgegeven voor tijdelijke invulling. Dit heeft kunstenaars en andere creatievelingen aangetrokken die in het gebied goedkoop konden huren, waaruit een creatieve broedplaats is ontstaan. De gemeente vindt deze ontwikkeling goed passen binnen het beoogde onconventionele karakter van het Havenkwartier, en wil deze creatieve broedplaats hierom verder door ontwikkelen.

Het ontwikkelingsplan werkt niet vanuit aanbod, maar gaat juist uit van de vraag van bewoners en ondernemers die er vanuit de stad is. Er wordt niet uitgegaan van een eindbeeld, maar in het plan worden wel condities en doelen beschreven die richtinggevend moeten zijn voor de gebiedsontwikkeling.

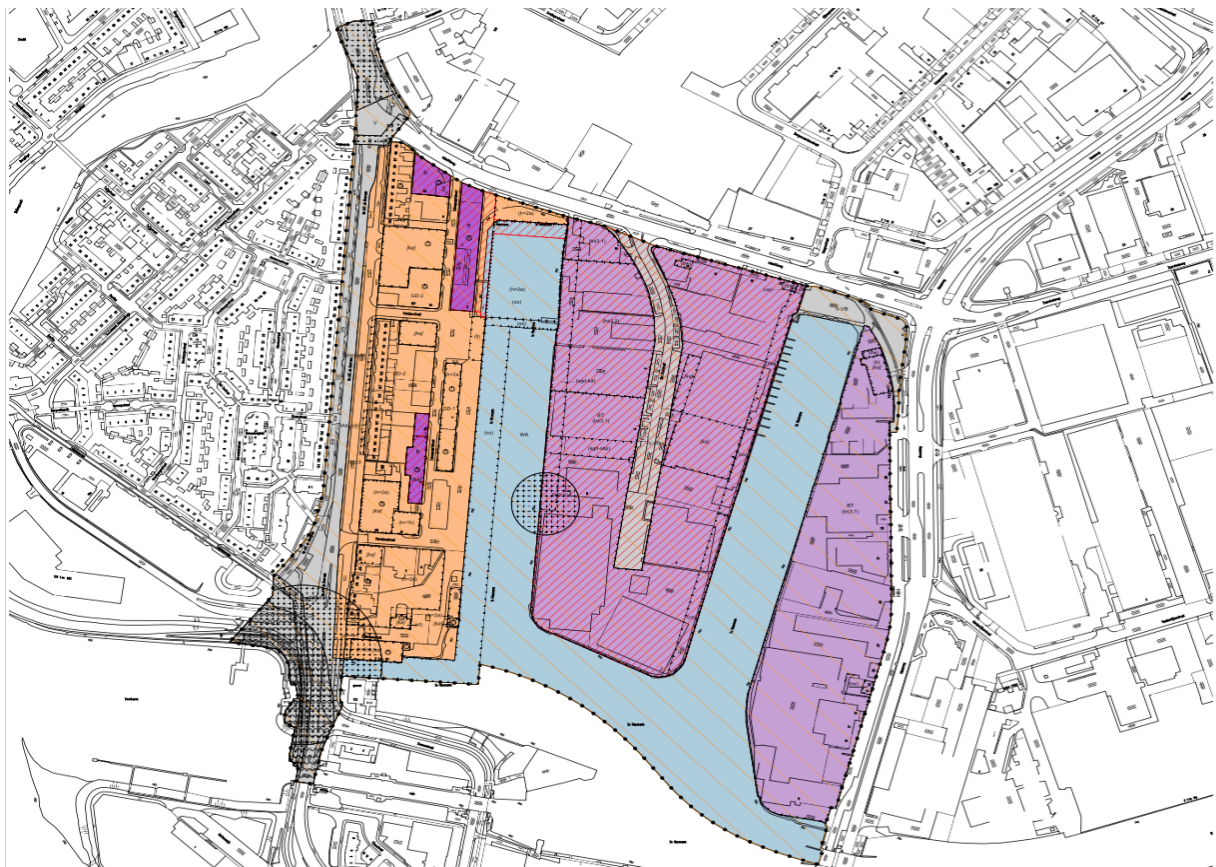
Het Vlaamse model gaat naast aspecten als het behoud van industrieel erfgoed, de herstructurering van het haveneiland, de toevoeging van woningen en de doorontwikkeling van de creatieve broedplaats ook nadrukkelijk uit van een andere rol van de overheid. Uitnodigingsplanologie en een faciliterende rol van de overheid staan centraal. Volgens de gemeente betekent deze faciliterende rol niet dat 'achterover kan worden geleund' en initiatieven maar worden afgewacht. Er is binnen deze faciliterende rol een proactieve houding nodig om initiatieven van de grond te krijgen en uiteindelijk daadwerkelijk te realiseren (RK, 2015). Deze proactieve houding betekent dat initiatiefnemers actief door

de gemeente worden begeleid in het uitwerken en uitvoeren van een initiatief. Daarnaast betekent het dat door de gemeente geïnvesteerd wordt in de herinrichting van de buitenruimte, als extra plus voor het Havenkwartier.

In 2012 is het beeldkwaliteitsplan Havenkwartier Deventer vastgesteld, waarbij er is gekozen om een beperkt aantal regels te stellen. Het moet functioneren als 'groeidocument' dat met de opgedane ervaring van de eerste projecten kan worden aangepast (in aangescherpte vorm of juist flexibeler). Het thema is 'poor, but sexy', geïnspireerd op de stad Berlijn dat met weinig economisch kapitaal toch weet te zorgen voor veel cultureel kapitaal, en moet met 'inspirerende' voorbeelden creativiteit stimuleren. Hierin komt het onconventionele karakter van het Havenkwartier dus ook naar voren.

Planologisch-juridisch kader

Naast het beeldkwaliteitsplan is in 2012 ook het bestemmingsplan 'Havenkwartier' vastgesteld. Aangezien het ontwikkelingsplan uitgaat van ruimte geven aan initiatieven, wordt met het bestemmingsplan geprobeerd om zoveel mogelijk vrijheid en ruimte te bieden met de insteek: 'uitgaan van wat kan, niet van wat niet kan'. Een 'betuttelend' plan past niet bij het karakter van het gebied. De gemeente stelt in de toelichting van het bestemmingsplan dat dit echter niet betekent dat er een onbeperkte mate aan vrijheid moet zijn, omdat het geven van vrijheden tegelijkertijd kan betekenen dat voor een ander beperkingen ontstaan.



Figuur 6.1 Verbeelding bestemmingsplan Havenkwartier (bestemmingsplan Havenkwartier, 2012)

De gemeente wil samen met bewoners, ondernemers en andere betrokkenen het Havenkwartier stap voor stap transformeren naar een ‘levendige en eigenzinnige stadswijk voor wonen, werken, cultuur en vrije tijd’. Om dit te verwezenlijken is in de ogen van de gemeente planologische ruimte nodig. Het vigerende bestemmingsplan voorzag destijds niet in deze planologische ruimte, omdat het gebied was vastgelegd als industrieterrein. Om de ontwikkeling mogelijk te maken is dus een nieuw, flexibel bestemmingsplan opgesteld (zie figuur 6.1 voor de verbeelding).

Er wordt in het bestemmingsplan gesproken van een complexiteit in doelstelling, namelijk het verenigen van twee tegenover elkaar staande belangen. Aan de ene kant moet er vrijheid en ruimte worden geboden aan verschillende functies die passen in het streven naar een ‘levendige en eigenzinnige stadswijk’. Hierbij horen zo min mogelijk belemmeringen voor bouwen en gebruik. Aan de andere kant is het van belang om bestaande rechten van bewoners en ondernemers te waarborgen. Hierbij past weer dat rechten zoveel mogelijk worden vastgelegd, met een beperking voor bouwen en gebruik in de omgeving. Het doel is nu om met dit bestemmingsplan een balans te krijgen tussen de twee belangen: ‘in planologisch-juridische termen wordt gezocht naar de uiterste mogelijkheden om aan beide belangen recht te doen’.

Het bestemmingsplan gaat uit van een mix van functies (‘mix to the max’) en wil daarbij tegelijkertijd rechten en ontwikkelingsdoelen die mogelijk in het gedrang komen beschermen. Dit moet gebeuren door elk gebruiksdoel mogelijk te maken tot het moment waarop er strijdigheid met een ander gebruiksdoel ontstaat. Het gebruiksdoel moet in dit geval worden teruggebracht tot het niveau waarop er geen strijdigheid meer bestaat. Juridisch is dit vertaald in de bestemming ‘Gemengd’, waar veel functies zijn toegelaten (*materieelrechtelijke flexibiliteit*): o.a. bedrijvigheid, detailhandel, cultuur en ontspanning, wonen, horeca en maatschappelijke voorzieningen.

Niet alles is toegestaan, en de bouw- en gebruiksmogelijkheden zijn dan ook niet zonder grenzen. Dit geldt vooral voor de woonfunctie. De ondergrens is hierbij een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’. Aan dit begrip wordt een eigen invulling gegeven in het bestemmingsplan, waarbij menging van functies gewenst is. Uitgangspunt hierbij is een zogenoemde *functiemenging plus*. Geredeneerd wordt dat het mengen van milieubelastende en milieugevoelige activiteiten bij uitstek van toepassing is op het Havenkwartier. Het feit dat naast een woonfunctie een bedrijf wordt gevestigd wordt niet als negatief gezien. Deze *functiemenging plus* wordt juridisch dus vertaald in de bestemming ‘Gemengd’.

Bij de bestemming ‘Gemengd’ zijn enkele richtlijnen opgenomen die de identiteit van het Havenkwartier moeten beschermen. Centraal staat dat zoveel mogelijk kan en mag in het gebied, als dat maar niet leidt tot ‘alledaagse concepten’. Bedrijvigheid, wonen, cultuur en ontspanning, detailhandel, dienstverlening en horeca mogen zonder problemen door elkaar en naast elkaar bestaan. Voor de functies detailhandel, dienstverlening en kantoor is echter gedetailleerder geregeld wat onder deze functies valt. Dit moet voorkomen dat het gebied ‘te veel gaat neigen naar gangbare stedelijke concepten’. Detailhandel is bijvoorbeeld ingeperkt, zodat het Havenkwartier niet te veel gaat concurreren met het centrum van Deventer. De functie kantoren is ook ingeperkt, omdat er volgens de gemeente al genoeg kantoorruimte aanwezig is in Deventer (RK, 2015). Andere activiteiten zijn ook mogelijk, door middel van een afwijkingsbevoegdheid (*binnenplanse flexibiliteit*). Toepassing van de afwijkingsbevoegdheid kan alleen als de activiteit bijdraagt aan ‘een

stedelijke leefomgeving met een onconventionele en patroon doorbrekende mix van wonen, werken en cultuur’.

Het bestemmingsplan kent drie varianten van de bestemming ‘Gemengd’: Gemengd -1, -2, -3. Gemengd-1 is de hoofdbestemming die de meeste functies toestaat. Gemengd-2 geldt voor het deelgebied ‘zelf- en samenbouw’, en focust zich op de woonfunctie, met daarbij behorend een beperking van bedrijfsactiviteiten. Gemengd-3 beperkt zich tot culturele functies. De bestemming ‘Gemengd’ is van toepassing op het eerste haveneiland. Het was voornamelijk mogelijk om de gronden in dit deelgebied te herbestemmen, omdat de gemeente er veel grondposities heeft.

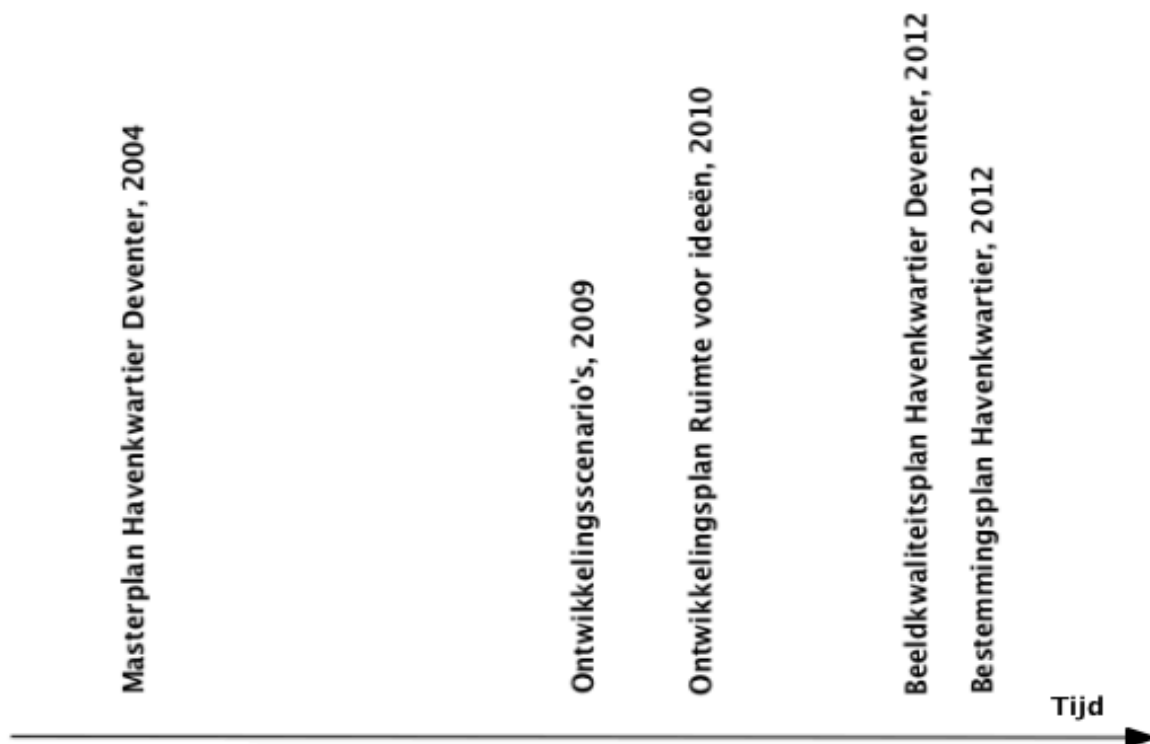
Voor de gronden op het tweede haveneiland, waarop veel bestaande rechten gevestigd zijn (vooral bedrijventerrein), is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen. De gemeente had deze gronden het liefst ook al herbestemd naar ‘Gemengd’, maar vanwege bestaande bedrijvigheid is dit moeilijk te realiseren. Ook zou dan een exploitatieplan moeten worden vastgesteld met kostenafspraken. Op dat moment was echter niet duidelijk welke ontwikkelingen en welke partijen er zouden komen, dus is het ook niet mogelijk om het kostenverhaal al te regelen. In deze zin heeft bestaande wet- en regelgeving (grondexploitatiewet) een barrière gevormd om ook al voor het tweede haveneiland nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken (RK, 2015). Voor deze gronden die de bestemming ‘Bedrijventerrein’ hebben, wordt dus wel de mogelijkheid geboden dat deze op termijn ontwikkeld kunnen worden middels een wijzigingsbevoegdheid (*binnenplanse flexibiliteit*). Mits wordt voldaan aan een aantal gespecificeerde eisen, kan de bestaande bestemming worden gewijzigd in de bestemming ‘Gemengd-1’ of ‘Gemengd-2’.

Het bestemmingsplan is al een keer partieel gewijzigd voor een kleine correctie. Nu is er een tweede herziening in procedure, omdat de markt voor een bepaalde locatie een initiatief heeft getoond dat niet mogelijk was volgens het bestemmingsplan. Hier staat de gemeente soepel tegenover, omdat het niet als probleem wordt gezien om de regeling enigszins te wijzigen, zodat een andere invulling, die vanuit de markt wordt gevraagd, mogelijk wordt (indien dit past binnen het beleidskader). Ook in het algemeen is de houding van de gemeente flexibel. Wanneer een bepaald initiatief volgens de juridische regeling van het bestemmingsplan mogelijk is, wil de gemeente hier niet bij in de weg staan, ook al zouden ze liever een ander initiatief willen zien. De gemeente heeft bewust een flexibel bestemmingsplan opgesteld, dus willen ze vervolgens ook niet moeilijk doen wanneer een initiatief hen niet bevalt: ‘past het in het bestemmingsplan, dan past het erin’ (RK, 2015). Wel moet worden opgemerkt dat dit soort gevallen niet veel voorkomen. Daarnaast kan het ook andersom gaan, waarbij er een initiatief wordt gerealiseerd dat beter is dan de gemeente voor ogen had.

De gemeente heeft grondig de mogelijkheden bestudeerd die het huidige planologisch-juridisch kader ingevolge de Wro biedt, om een bestemmingsplan zodanig op te stellen dat het goed aansluit op de organische gebiedsontwikkeling. In de ogen van de gemeente past hierbij een flexibel bestemmingsplan, met een brede menging van functies. Wel wordt aangegeven dat hun werkwijze niet per definitie zal werken voor andere gebieden, omdat dit kan afhangen van de gebiedsspecifieke situatie (contextafhankelijk) (RK, 2015). Denk hierbij aan verschillen in de milieusituatie of grondposities. In het Havenkwartier zitten bijvoorbeeld geen zware milieucontouren, die ontwikkelingen hadden kunnen belemmeren. In het geval van milieuonderzoek moest echter wel bij het doorrekenen worden uitgegaan van worst-case scenario’s. Dit is omdat met dit bestemmingsplan relatief

veel potentiële functies worden toegelaten, maar nog niet kan worden gezegd wat er precies zal komen.

Ook wordt aangegeven dat de Omgevingswet organische gebiedsontwikkeling makkelijker zou maken door het feit dat de 'of-vraag' en 'hoe-vraag' uit elkaar worden getrokken (RK, 2015). Dit betekent dat het mogelijk wordt om een omgevingsplan vast te stellen, waarbij nog niet precies duidelijk is hoe toekomstige ontwikkelingen er uit komen te zien, zonder dat meteen ook een exploitatieplan moet worden opgesteld of meteen alle milieuonderzoeken moeten worden gedaan. Deze kunnen worden doorgeschoven naar het moment waarop er concrete plannen zijn. In de huidige regeling is dit niet mogelijk en moet op het moment van het opstellen van een bestemmingsplan ook al alle onderzoeken en dergelijke worden gedaan. Hierdoor moest in het geval van het Havenkwartier wegens onzekerheden steeds worden uitgegaan van worst-case scenario's bij het milieuonderzoek. Met de wijzigingen die worden doorgevoerd in de Omgevingswet wordt de belemmerende werking van wet- en regelgeving voor organische gebiedsontwikkeling dus verminderd volgens de gemeente Deventer.



Figuur 6.2 Tijdenlijn ruimtelijke plannen met betrekking tot de ontwikkeling van het Havenkwartier

6.3 Binckhorst, Den Haag

Achtergrond gebiedsontwikkeling

Het gebied de Binckhorst is gelegen ten zuidoosten van het centrum van Den Haag en wordt aan de oostkant begrensd door de Utrechtsebaan (A12) en de spoorlijn richting Den Haag Centraal. In de jaren '20 besloot de gemeente om in het gebied een haven aan te leggen. Aanvankelijk verliep de ontwikkeling tot bedrijventerrein maar langzaam, maar na

de Tweede Wereldoorlog werd het gebied snel verder ontwikkeld. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat het gebied alleen bedrijven zou huisvesten. Aan het eind van de twintigste eeuw is de kantoorfunctie echter ook belangrijk geworden. Rond 2000 gaat de kwaliteit van het gebied echter achteruit: kantoren komen leeg te staan en bedrijven trekken weg uit het gebied.

In deze periode begon ook duidelijk te worden dat het Trekvliettracé (wat tegenwoordig de Rotterdamsebaan heet) dwars door de Binckhorst zou lopen. De Rotterdamsebaan is een grootschalig, nog aan te leggen wegenproject dat het knooppunt Ypenburg (A4/A13) moet verbinden met het centrum van Den Haag. Volgens de huidige planning moet de Rotterdamsebaan in 2019 in gebruik worden genomen. De komst van de Rotterdamsebaan was een belangrijke aanleiding voor de gemeente om met een ander perspectief naar het gebied te kijken: van een perifere economische locatie naar een centrale, strategische locatie met ontwikkelingspotentie. In 2001 begon de raadscommissie Economische Zaken voor het eerst te kijken naar toekomstmogelijkheden voor de Binckhorst en in 2003 komt de gemeente met de Gebiedsvisie Binckhorst. In deze visie wordt uitgegaan van een transformatie naar een menging van functies (werken, wonen, voorzieningen) met een relatief hoge bebouwingsdichtheid, waarbij het gebied deel moet gaan uitmaken van het stedelijk weefsel (een centraal gelegen stedelijk gebied).

Het bureau OMA legt in 2006 de voorgenomen ontwikkelingen in hoofdlijnen vast in het masterplan Nieuw Binckhorst. Hierin was de grote ambitie neergelegd om het gebied te transformeren tot een stedelijk gebied, waar naast bedrijven ook ruimte is voor woningen, kantoren en voorzieningen, als 'entree' voor de stad Den Haag. Middels intensivering van ruimtegebruik en verplaatsing van milieubelastende bedrijven werd voor 2030 voorzien om 7000 nieuwe woningen te realiseren, plus 200.000 m² kantoorruimte, 65.000 m² bedrijfsruimte, 65.000 m² stedelijke voorzieningen en 65.000 m² publieksfuncties.

De bedoeling was dat doormiddel van een PPS-constructie het gebied ontwikkeld zou worden, vanwege het kapitaalintensieve en risicovolle karakter van de ontwikkeling. Al gauw blijkt dat de gemeente en marktpartijen van mening verschillen over o.a. het in te leggen vermogen. Na de economische crisis in 2008 kwam de beoogde samenwerking met grote marktpartijen al helemaal op losse schroeven te staan. Bij de overgebleven betrokken (markt)partijen ontstond de behoefte om in meer detail te kijken naar wat de ambities uit het masterplan nou concreet inhielden. Dit werd uitgewerkt in 2009 in het integraal ontwikkelingsplan (IOP). Het was eerder een ruimtelijk raamwerk dan een blauwdruk, omdat per deelgebied alleen ambities werden omschreven. De bedoeling was dat de gemeente voor de uitvoering op een flexibele manier samenwerkingen ging zoeken, nadrukkelijk ook met lokale ondernemers. In 2010 trok echter ook de laatste grote marktpartij (Bouwfonds) zich terug, waardoor de gemeente er weer alleen voor kwam te staan. Hierdoor is de gemeente een andere ontwikkelingsstrategie voor de Binckhorst gaan overwegen.

In de Gebiedsaanpak Binckhorst uit 2011 stippelt de gemeente een nieuwe koers uit voor de ontwikkeling van het gebied. In de nieuwe aanpak voorziet de gemeente in een organische gebiedsontwikkeling van de Binckhorst tot een gemengd woon- werkgebied. In plaats van het realiseren en faseren van een vastomlijnd eindbeeld, komt het zwaartepunt te liggen op de voorzienbare termijn. Een programmatisch kader als in het masterplan speelt geen rol meer, de gebiedsaanpak moet namelijk vooral een globaal perspectief vormen met ambities voor de lange termijn (BK, 2015). Hierbij wordt veel meer uitgegaan van de bestaande kwaliteiten van het gebied, waarbij de identiteit van het gebied moet

worden behouden. In de Gebiedsaanpak wordt een oproep gedaan aan zittende ondernemers om te komen met ideeën en initiatieven. Hierbij is een 'richtlijnenkaart' opgesteld, die per locatie een indicatieve afbakening van de ontwikkelingsmogelijkheden geeft. De Gebiedsaanpak functioneert als ruim opgezet kader voor initiatieven.

De gemeente wil een faciliterende rol aannemen ten opzichte van deze initiatieven, waarbij een belangrijke rol wordt gelegd bij marktpartijen. Binnen deze rol stelt de gemeente zich wel (financieel) proactief op, met als doel om ontwikkelingen sneller van de grond te krijgen. Deze proactieve houding betekent vooral inzet voor de versterking van de ruimtelijke structuur opdat de Binckhorst beter in verbinding staat met de rest van de stad. Dit betreft met name de inpassing van de Rotterdamsebaan, maar ook investeert de gemeente in de buitenruimte van de gebieden rondom drie havens in de Binckhorst. De gemeente geeft aan dat een actieve houding ook nodig is, omdat ze in het gebied veel grond bezitten, waar niet vanzelf zomaar ontwikkelingen zullen ontstaan. Met een actievere rol hoopt de gemeente dat een trigger ontstaat voor marktpartijen om naar het gebied te komen (BK, 2015).

Planologisch-juridisch kader

Na het vaststellen van de Gebiedsaanpak is de gemeente begonnen met de juridische vertaling ervan. In plaats van het opstellen van een bestemmingsplan, heeft de gemeente gekozen om een omgevingsplan voor de gehele Binckhorst op te nemen. Op dit moment zijn er al drie bestemmingsplannen vastgesteld voor het gebied: 'Nieuwe Binckhorst Zuid', 'Binckhorst Noord' en 'Rotterdamsebaan'. Deze bestemmingsplannen zullen uiteindelijk worden opgenomen in het omgevingsplan.

Het omgevingsplan is een pilot in het kader van de Chw als *innovatief experiment* (hoofdstuk 2, afdeling 2 van de wet), en het omgevingsplan Binckhorst is in 2014 per 7^e tranche van de Chw officieel aangemeld. Voor de Binckhorst is het mogelijk om zogenoemd te experimenteren met een bredere reikwijdte van het bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan met een bredere reikwijdte heeft het karakter van een omgevingsplan, omdat de bepalingen waarmee mag worden geëxperimenteerd als het ware vooruitlopen op het uiteindelijke instrumentarium van het omgevingsplan in de Omgevingswet.

In art. 7c en 7d van het Besluit uitvoering Chw is een opsomming van bepalingen te vinden met alle extra mogelijkheden die de gemeente tot zijn beschikking heeft (door te mogen afwijken van bestaande bepalingen uit de Wro). Een aantal voorbeelden van deze extra mogelijkheden: bestemmingen worden voor een periode van 20 jaar vastgesteld (in plaats van 10 jaar), er kunnen regels met een bredere reikwijdte worden opgenomen (denk aan milieu), er mag van bepaalde milieunormen voor een periode van 10 jaar worden afgeweken, gedetailleerd milieuonderzoek kan worden doorgeschoven tot het moment dat er concrete bouwplannen zijn, etc.

Volgens de gemeente heeft een omgevingsplan o.a. de volgende voordelen ten opzichte van het traditionele bestemmingsplan:

- *Lange termijn*: er is geen verplichting om te motiveren dat de opgenomen ontwikkelingen binnen 10 jaar worden gerealiseerd. Het omgevingsplan gaat over een langere periode en sluit hierdoor aan op de langetermijnvisie van de gebiedsaanpak Binckhorst.
- *Geen exploitatieplan bij de vaststelling*: er is geen verplichting op bij de vaststelling van het omgevingsplan eveneens een exploitatieplan vast te stellen. Hierdoor is het niet nodig om financiële middelen beschikbaar te stellen aan

mogelijke programma's. Het is mogelijk om pas een exploitatieplan vast te stellen bij de concrete aanvraag voor een omgevingsvergunning.

- *Reducering onderzoekslasten*: bij de vaststelling van het omgevingsplan is het nog niet nodig om volledige milieuonderzoeken uit te voeren. Dit kan worden uitgesteld tot het moment waarop concrete aanvragen voor een omgevingsvergunning worden gedaan.
- *Minder planschade*: wanneer bouw- en gebruiksmogelijkheden meer dan drie jaar onbenut blijven, is het mogelijk om zonder risico op planschade een bestemming te wijzigen of een milieucontour te verkleinen van ongebruikte milieugebruiksruimte. Dit betekent dat ongebruikte milieuruimte voor andere ontwikkelingen kan worden ingezet.
- *Bredere reikwijdte*: de verruimde reikwijdte van het omgevingsplan maakt het bijvoorbeeld mogelijk om regels op te nemen waarmee kan worden afgeweken van milieuwetgeving (vergelijkbaar met bijvoorbeeld het instrument *ontwikkelingsgebied* uit de Chw), wat initiatiefnemers meer vrijheden geeft
- *Bundeling regels*: de bredere reikwijdte van het omgevingsplan maakt het mogelijk om bepaalde regelingen over de leefomgeving, die normaal gesproken (in het geval van de huidige Wro) in aparte verordeningen worden opgenomen, te integreren in het omgevingsplan.

Het komt er in de kern op neer dat het omgevingsplan de mogelijkheid biedt om de kaders ruimer te formuleren dan het geval is bij een traditioneel bestemmingsplan en de gemeente is van mening dat een omgevingsplan hierdoor beter aansluit op organische gebiedsontwikkeling (SG, 2015). Op het moment dat er een masterplan is voor een ruimtelijke ontwikkeling, kan gericht worden aangegeven wat er in de toekomst zal komen. Hierdoor is ook precies duidelijk welk (milieu)onderzoek moet worden verricht, omdat bekend is dat er bijvoorbeeld een x aantal woningen en x aantal m² kantorenruimte komt. In het geval van organische gebiedsontwikkeling is dit in veel mindere mate duidelijk, en kan niet dat onderzoek worden gedaan wat in een bestemmingsplan wordt gevraagd. Wanneer voor de Binckhorst een bestemmingsplan zou worden gemaakt, wordt hierbij al volgens de gemeente tegen een barrière aangelopen, want 'wat moet je dan eigenlijk onderzoeken' (SG, 2015)?

De notitie Reikwijdte en Detailniveau Omgevingsplan Binckhorst vormt het formele startpunt voor het omgevingsplan Binckhorst en heeft van 5 juni tot 16 juli 2015 ter inzage gelegen. In dit document wordt beschreven waarom is gekozen voor het omgevingsplan en hoe de te volgen procedure er ongeveer gaat uitzien.

Met het opstellen van een omgevingsplan wil de gemeente tegelijkertijd een m.e.r.-procedure doorlopen, omdat de mogelijke gevolgen voor het milieu nog niet geheel duidelijk zijn. De beoogde transformatie van de Binckhorst laat veel ontwikkelingsmogelijkheden open, bijvoorbeeld het realiseren van een groot aantal woningen. Wanneer meer dan 2000 woningen worden gerealiseerd geldt een m.e.r.-beoordelingsplicht. De gemeente vindt de ambitie om te streven naar een 'duurzaam en hoogwaardig woon-, werk- en leefgebied' goed passen bij een m.e.r. Ook de zorgplicht voor de fysieke leefomgeving ingevolge de Omgevingswet en het omgevingsplan (i.p.v. 'een goede ruimtelijke ordening') sluit aan op de m.e.r. De gemeente wil in het omgevingsplan eerst een globaal onderzoek doen, dat is gebaseerd op de gestelde kaders (de gebiedsaanpak). Op het moment dat er ontwikkelingen verder worden uitgewerkt is

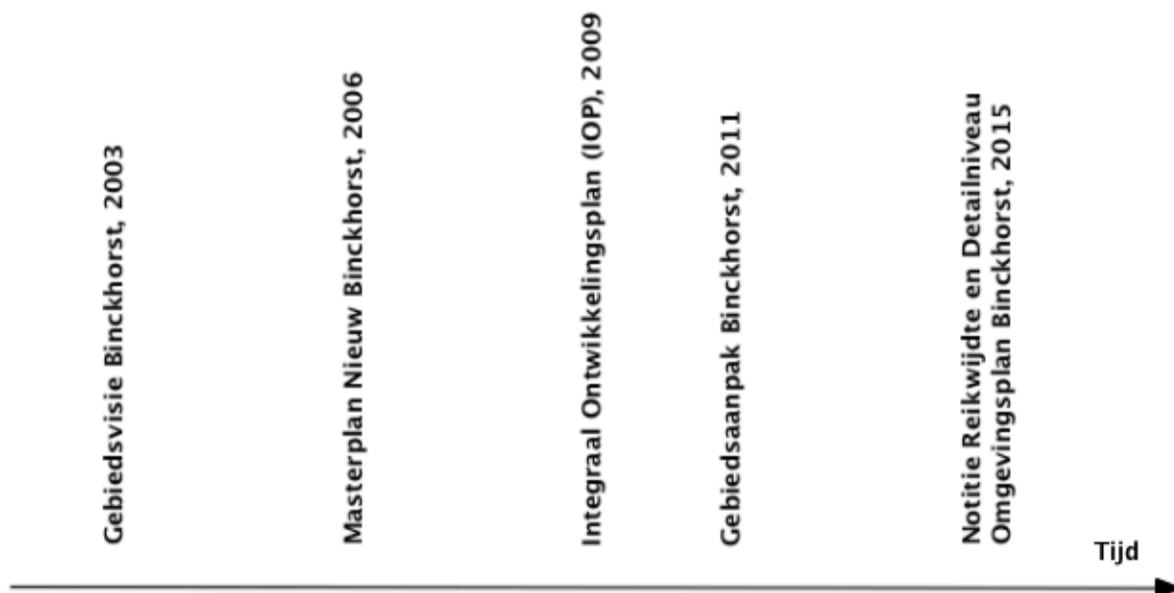
een specifiek onderzoek op zijn plaats, en wanneer er een omgevingsvergunning wordt ingediend kan het onderzoek nog specifiek worden (SG, 2015).

Met het zogenaamde Omgevingseffectrapport (OER) moet een brede afweging van milieu, ruimtelijke kwaliteit, landschap, economie en dergelijke in één plan terechtkomen.

Hierbij zijn er vier speerpunten:

- *Brede reikwijdte*: alle thema's van de leefomgeving komen terecht in het omgevingseffectrapport, en is dus breder dan een traditionele MER.
- *Flexibel*: het omgevingseffectrapport biedt flexibiliteit ten aanzien van bijvoorbeeld eindbeelden of tijdelijke situaties
- *Onderzoek op maat*: onderzoek wordt waar mogelijk gedaan op hoofdlijnen, waar onderzoeksvragen worden doorgeschoven naar een concreet project
- *Geen vastomlijnd programma*: in het omgevingseffectrapport wordt geen programma getoetst, er wordt geanalyseerd of de ambities passen bij een goede kwaliteit van de leefomgeving.

Het moet een integraler en breder document worden, waarin wordt aangegeven waar de gemeente ongeveer 'naar toe wil' en waarbij niet alleen maar moet worden uitgegaan van inperken (SG, 2015). In het omgevingsplan staat het denken vanuit mogelijkheden en kansen voorop, in tegenstelling tot het denken vanuit geboden en verboden. Deze beweging weg van de toelatingsplanologie en meer richting de uitnodigingsplanologie past bij het verhaal van de nieuwe Omgevingswet. Wel wordt verwacht dat monitoring belangrijk zal zijn, omdat het plan wordt vastgelegd voor 20 jaar met talloze onzekerheden. Wanneer ontwikkelingen optreden die volgens de gemeente echt niet passen, kunnen bijvoorbeeld partiële wijzigingen van het omgevingsplan dienen als sturingselement.



Figuur 6.3 Tijdslijn ruimtelijke plannen met betrekking tot de ontwikkeling van de Binckhorst

Het is duidelijk dat de gemeente veel ziet in het bestemmingsplan met bredere reikwijdte, en zijn als verlengde hiervan ook al voorzichtig positief over de toekomstige Omgevingswet. Soepelere en meer flexibele regelgeving in combinatie met een grotere afwegingsvrijheid voor gemeenten die hen meer ruimte geeft om keuzes te maken in de

aanpak van ruimtelijke ontwikkelingen zijn de belangrijkste elementen (BK, 2015). Wat ook door de gemeente als positief wordt ervaren is het feit dat het Ministerie van I&M het pilotproject actief volgt en dat de gemeente het gevoel heeft dat het Ministerie ook daadwerkelijk luistert naar de ervaringen van lokale overheden met pilotprojecten in het kader van de Chw.

6.4 Cruquius, Amsterdam

Achtergrond gebiedsontwikkeling

Het Cruquiusgebied maakt deel uit van het zuidelijkste schiereiland van het Oostelijk Havengebied, dat ten oosten van het centrum van Amsterdam ligt. Het Oostelijk Havengebied werd eind 19^e eeuw aangelegd om ruimte te bieden voor de toenemende handel met Indië. Cruquius, een gebied van circa 17 ha, was vroeger het onontgonnen Rieteiland. Vanaf 1900 breidden de havens zich uit tot en met het Cruquiuswerkgebied, dat destijds de rand van de stad vormde. Tot begin jaren zestig kende het gebied een grote bloei (met uitzondering van de Eerste en Tweede Wereldoorlog). Het gebied heeft gefungeerd als rangeerterrein, abattoir, veemarkt, pakhuizenkade en bedrijventerrein. In de loop van de jaren zestig kon het havengebied zich steeds moeilijker aanpassen aan de ontwikkelingen in het goederenvervoer. De toename in bulktransport en containervervoer en de steeds groter wordende schepen waren problematisch voor het havengebied, dat namelijk te weinig kaderuimte en te kleine havenbekkens had (deze waren vooral gericht op overslag van stukgoed).

Hierop besloot de gemeente om het Oostelijk Havengebied in toenemende mate een woonbestemming te geven. Denk hierbij aan de ontwikkeling van het KNSM-eiland, Sporenburg en het Borneo-eiland tot woonwijk. Ook in het westelijk deel van Cruquius worden eind jaren 80' woningen gebouwd. Deze ontwikkelingen kwamen traditioneel tot stand met grote stedenbouwkundige plannen. In het oostelijk deel bleven nieuwe ontwikkelingen echter vooralsnog uit. Door alle ruimtelijke ontwikkelingen sinds de jaren '80 (behalve in het Oostelijk Havengebied ook in Zeeburg en IJburg) is het Cruquiusgebied steeds centraler komen te liggen in Amsterdam, waardoor de potentie voor ontwikkeling is gegroeid.

In 2008 heeft de stadsdeelraad (Amsterdam Oost) de toekomstvisie Cruquiuswerkgebied en Zeeburgerpad vastgesteld, waarin de ambitie is neergelegd om het gebied te transformeren van een verouderd, industrieel havengebied naar een woon- en werkgebied. Na deze eerste stap voor de gebiedsontwikkeling is in 2009 de strategienota Cruquiuswerkgebied en Zeeburgerpad vastgelegd, welke een uitwerking van de visie geeft en hiermee ook het kader vormt voor de toekomstige transformatie.

Op dit moment is het gebied weinig levendig, slecht toegankelijk en staan de gebouwen met de rug naar het water. De afgelopen jaren is er nauwelijks geïnvesteerd in het gebied. Toch ziet de gemeente veel potentieel, waarbij met name de 'nautische kwaliteiten' van het gebied van waarde kunnen zijn voor recreatie, beleving en bedrijvigheid. De gemeente (stadsdeel Oost) wil dat het Cruquiusgebied in 2030 een 'levendige, moderne en duurzame plek wordt om te werken en te wonen, met behoud van het robuuste, industriële karakter dat het vanouds heeft'. Functiemenging staat centraal, omdat er een menging van bedrijvigheid en voorzieningen in combinatie met woningen moet komen. Als ontwikkelingsstrategie heeft het stadsdeel in de strategienota drie varianten overwogen:

- *private rol als ontwikkelaar*: het stadsdeel gaat zelf actief percelen en panden kopen om deze vervolgens onder eigen voorwaarden verder te kunnen ontwikkelen, wat zorgt voor maximale controle maar eveneens voor een hoog (financieel) risicoprofiel. Het stadsdeel is hierbij dus zelf ontwikkelaar.
- *publieke rol als overheid*: de ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt in publieke kaders (o.a. bestemmingsplan), maar de ontwikkeling zelf wordt overgelaten aan de markt. Dit zorgt voor een laag risicoprofiel, maar ook voor weinig sturingsmogelijkheden.
- *regierol (een mengvorm)*: aan de ene kant worden de meest belangrijke eisen vastgelegd, aan de andere kant probeert het stadsdeel ook actief te sturen door samen te werken met ontwikkelaars om zo wenselijke ontwikkelingen van de grond te krijgen.

Hierbij is gekozen voor de regierol als strategie, maar door de opkomst van de economische crisis achtte de gemeente het noodzakelijk om de te voeren strategie enigszins te heroverwegen. In eerste instantie was het ook bij het Cruquiusgebied (net als het andere gebieden in het Oostelijk Havengebied) de bedoeling om het op de ‘traditionele’ manier te ontwikkelen. Toch werd het de gemeente snel duidelijk dat deze manier waarschijnlijk niet zou gaan werken. Omdat er in het gebied veel bestaande bedrijven lagen, zou een traditionele manier van gebiedsontwikkeling betekenen dat moet worden overgegaan tot onteigening, gronden verwerven en alles in ontwikkeling brengen. Financieel gezien was dit niet realistisch (HO, 2015). In de notitie Aanpak Cruquiuswerkgebied uit 2011 gaat de gemeente daarom voor een meer marktgerichte aanpak middels organische gebiedsontwikkeling, waarbij de marktomstandigheden het tempo van de ontwikkeling gaan bepalen. De gemeente heeft gekozen voor een flexibele aanpak van de ontwikkeling, waarbij het stadsdeel faciliteert en toetst en het initiatief voor de transformatie dus bij de initiatiefnemer ligt.

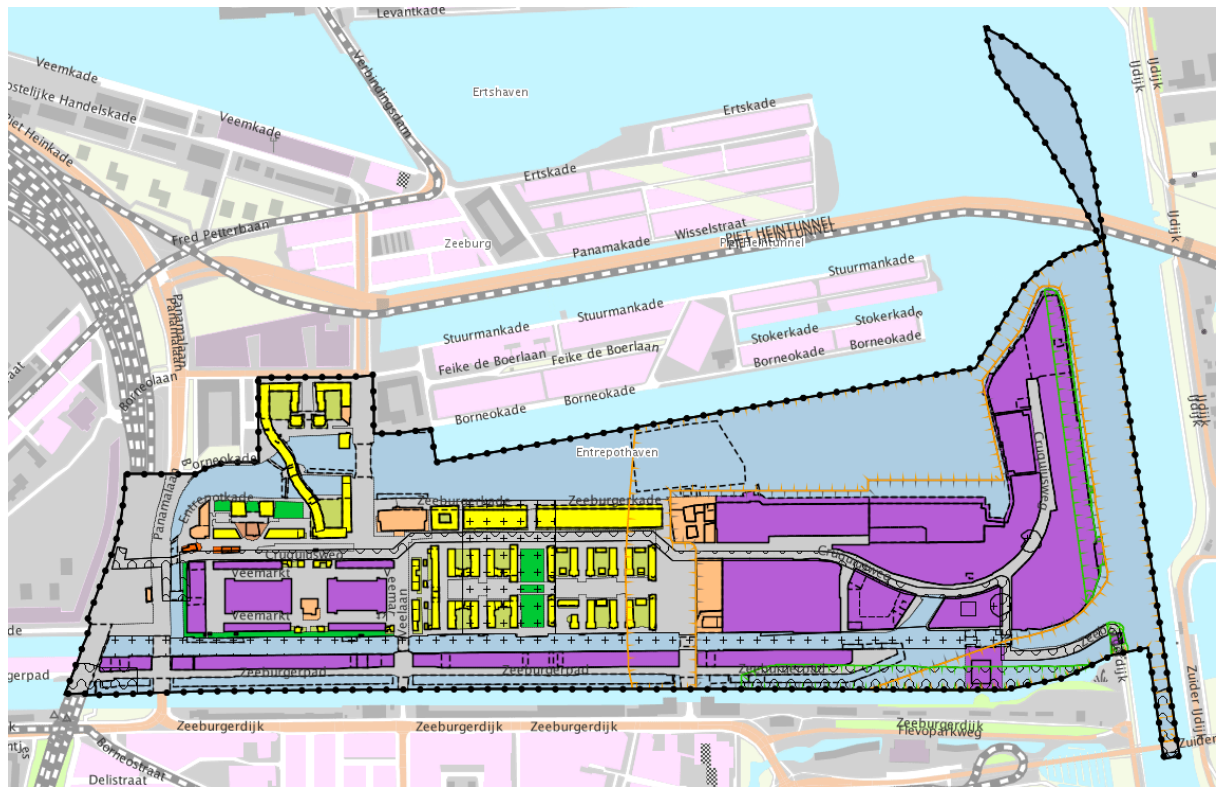
In 2012 zijn voor het Cruquiuswerkgebied de ruimtelijke visie en ontwikkelingsstrategie concreet vertaald naar spelregels met een ‘spelregelkaart’. Hierin worden de gewenste ontwikkelingen beschreven waarbinnen marktpartijen hun initiatieven kunnen uitvoeren. Er wordt echter geen invulling gegeven aan functies in het gebied en tevens is er geen verplicht bouwprogramma opgesteld. Wel wordt het wenselijk geacht om op de begane grond een verdeling te hanteren van 50% wonen en 50% bedrijfsruimte. Ook wordt aandacht besteedt aan de ligging en omvang van de openbare ruimte en het behoud van ‘beeldbepalende gebouwen’. De bedoeling is dat het stadsdeel aan de hand van de spelregels en spelregelkaart ontwikkelingen op hoofdlijnen kan sturen en toetsen.

Planologisch-juridisch kader

Voor het Cruquiusgebied waren meerdere bestemmingsplannen van kracht die ouder dan 10 jaar waren. Om aan de actualiseringsplicht ingevolge de Wro te voldoen en omdat er voor een aantal terreinen nieuw beleid is vastgesteld, was er de noodzaak om een nieuw bestemmingsplan voor het Cruquiusgebied vast te stellen. Het nieuwe bestemmingsplan ‘Cruquius’ omvat een groter gebied dan alleen het Cruquiusgebied dat organisch ontwikkeld wordt, zo valt bijvoorbeeld ook een deel van het ten noorden gelegen Borneo-eiland onder het bestemmingsplan (zie figuur 6.4 voor de verbeelding).

Het bestemmingsplan is in 2013 vastgesteld en op dat moment waren de spelregels en spelregelkaart voor het Cruquiuswerkgebied ook al vastgesteld. De spelregels en spelregelkaart vormen samen met de strategienota het beleidskader voor de

gebiedsontwikkeling. Dit is volgens de gemeente echter onvoldoende concreet en vormt onvoldoende basis om juridisch vertaald te worden naar het bestemmingsplan. Destijds tijdens de vaststelling van het bestemmingsplan waren er nog geen concrete bouwplannen. Dit betekent dat in het bestemmingsplan de huidige situatie het uitgangspunt is en dat de geldende bebouwingsmogelijkheden dan ook worden vastgelegd (gebaseerd op de vergunde situatie en geldende planologische regelingen), waarbij nog weinig rekening wordt gehouden met de toekomstige ontwikkelingen.



Figuur 6.4 Verbeelding bestemmingsplan Cruquius (ruimtelijkeplannen.nl, 2015)

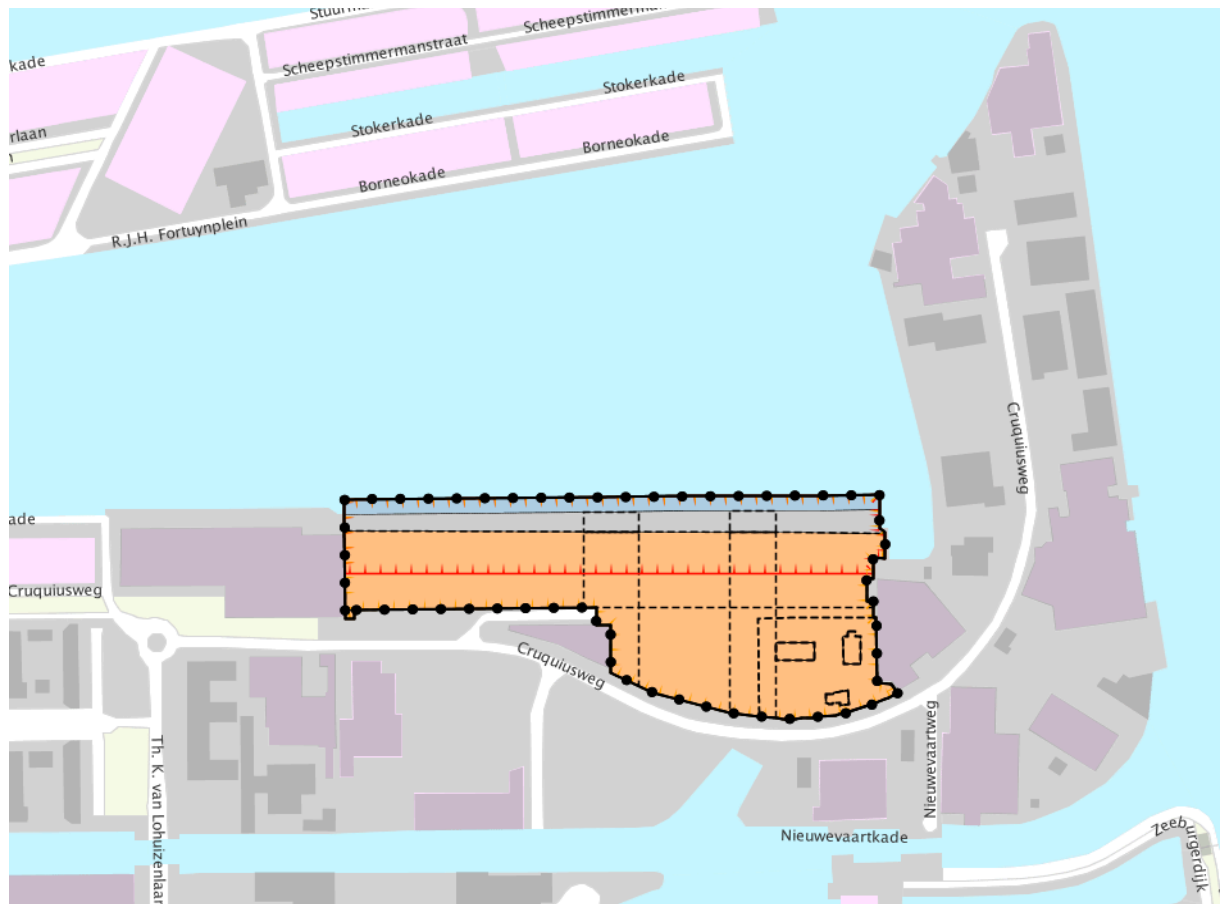
Wel wordt nog enigszins ingespeeld op mogelijke ontwikkelingen, door het gezoneerde industrieterrein zoveel als mogelijk is te reduceren rond bedrijven waar dit nodig is en naast de al toegestane bedrijven ook creatieve functies mogelijk te maken. Met het feit dat het bestemmingsplan ook creatieve bedrijvigheid toestaat, wil de gemeente beter inspelen op het accommoderen van tijdelijke functies (HO, 2015). Aangezien de gebiedsontwikkeling een relatief lange looptijd kent, is de kans ook aanwezig dat in deze lange tussentijd bestaande bedrijven in het gebied leeg komen te staan. De gemeente wil tijdelijke functies stimuleren, zodat deze leegstand tegen wordt gegaan. Tijdelijke functies hebben vaak een ‘broedplaatsachtig’ karakter, wat aansluit bij de verruiming naar creatieve functies in het bestemmingsplan.

In het bestemmingsplan wordt aangegeven dat wanneer in de toekomst private partijen met initiatieven komen, het stadsdeel moet instemmen per initiatief of kavel over het aanpassen van het planologisch-juridisch kader. Dus initiatiefnemers kunnen met een verzoek komen, waarna het dagelijks bestuur beslist of hier wel of niet aan zal worden meegewerkt. Aangegeven wordt dat het stadsdeel Oost bewust heeft gekozen voor de combinatie van de spelregels en spelregelkaart als beleidskader en het bestemmingsplan ‘Cruquius’ als normstellend juridisch-planologisch kader (HO, 2015). Aan de ene kant is het

beleidskader ruim, waarbij de gemeente duidelijk maakt dat er in het gebied mogelijkheden zijn: 'je mag er iets'. Aan de andere kant is er een strak planologisch-juridisch kader met een conserverend bestemmingsplan. De gemeente heeft hiermee een middel in handen om toch invloed te hebben op de ontwikkeling van het gebied. Wanneer een partij immers met een initiatief komt, moet dit initiatief uiteindelijk middels een bestemmingsplanwijziging juridisch worden vastgelegd. Het bestemmingsplan functioneert hierbij dus als een sturingselement voor de gemeente.

De gemeente laat initiatieven wel over aan andere partijen, maar wil hierbij niet volledig 'loslaten', in de zin van alle mogelijke initiatieven maar laten toestaan. De gemeente wil dus nog wel enige vorm van sturing/invloed behouden op hoe de ruimtelijke ontwikkelingen er in het Cruquius uit komen te zien (HO, 2015).

Aanvankelijk ging de gemeente te werk door eerst initiatieven te toetsen aan het beleidskader. Wanneer hier positief over werd geoordeeld en het bestuurlijk ook goed viel, kwam er een principebesluit over het initiatief. Vervolgens was het idee dat de betrokken partijen met bewoners en dergelijke in overleg traden over de uitwerking van de plannen. Bij bewoners kon hierbij het idee ontstaan dat alle belangrijke beslissingen al waren genomen, doordat het zogenaamde 'principebesluit' al was genomen. De bewoners kregen het gevoel dat ze dus weinig waren betrokken bij de besluitvorming. Als gevolg hiervan heeft de gemeente dit proces enigszins omgedraaid, doordat nu voordat het principebesluit wordt genomen al gesprekken met bewoners moeten zijn aangegaan (HO, 2015).



Figuur 6.5 Verbeelding bestemmingsplan Cruquius deelgebied 1 (ruimtelijkeplannen.nl, 2015)

Inmiddels is in 2015 de eerste aanpassing van de planologisch-juridisch regeling een feit met het bestemmingsplan 'Cruquius deelgebied 1' (zie figuur 6.5 voor de verbeelding). Aanleiding hiervoor is het initiatief van fondsmanager en vastgoedontwikkelaar Amvest, dat de laatste jaren gronden en gebouwen heeft aangekocht in het gebied. De kosten voor het opstellen van dit 'deelbestemmingsplan' heeft Amvest in het geheel voor zijn rekening genomen. Amvest heeft het stadsdeel in 2014 een programma voorgelegd dat voldoet aan de spelregels en spelregelkaart voor het Cruquiusgebied. Met het stadsdeel zijn contractuele afspraken gemaakt, waarbij de eis van het stadsdeel is dat in de plint 50% wonen en 50% werken moet worden gerealiseerd. Het gaat om een indicatief programma, waar flexibiliteit is ingebouwd zodat kan worden ingespeeld op de marktomstandigheden. De eerste fase betreft het bouwen van vrije sectorhuur- en koopwoningen.

Wat opvallend is, is dat het eerste initiatief in het Cruquiuswerkgebied dat daadwerkelijk wordt gerealiseerd meteen een relatief grootschalig initiatief is. De gemeente geeft aan dat niet de schaal van het initiatief uitmaakt of het gaat om organische gebiedsontwikkeling (initiatieven kunnen variëren van een moestuin tot het ontwikkelen van een groter gebied met woningen), maar vooral het feit dat de overheid een faciliterende rol aanneemt, maakt dat het gaat om organische gebiedsontwikkeling (HO, 2015). In par. 2.6 wordt kleinschaligheid als kenmerk genoemd van organische gebiedsontwikkeling. In deze zin wijkt de ontwikkeling in het Cruquiusgebied dus af van wat gesteld wordt in par. 2.6 over kleinschaligheid.

Om de eerste fase mogelijk te maken wordt de huidige bedrijvenbestemming gewijzigd in de bestemming 'Gemengd' die o.a. wonen, maatschappelijke voorzieningen, detailhandel en bedrijvigheid toelaat. De bouwregels van deze bestemming bevatten regels die aansluiten op de spelregels voor het gebied. Omdat dit plangebied nog relatief groot is en niet gaat over slechts een bestemmingsplanwijziging op perceelniveau, is het plan nog redelijk globaal gehouden. Onzekere marktomstandigheden spelen hierbij ook een rol.

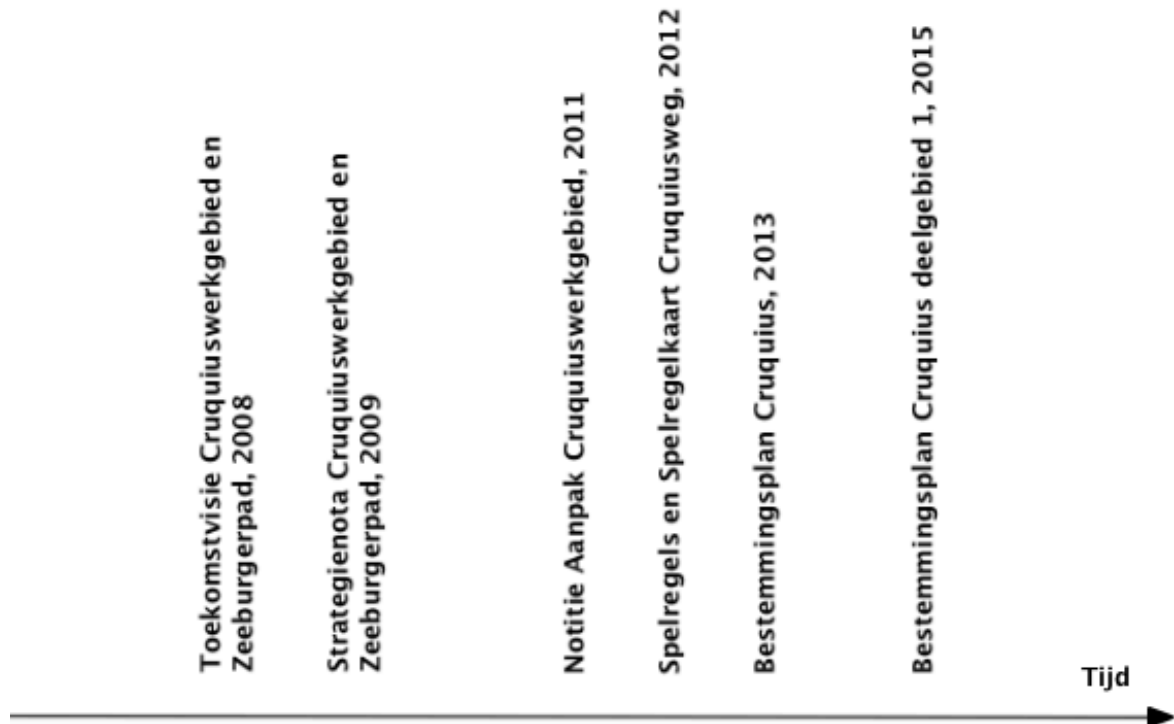
Het feit dat er een conserverend bestemmingsplan is gemaakt (die voor het grootste deel uitgaat van de huidige situatie), in plaats van een compleet nieuw bestemmingsplan voor het gehele gebied met ingebouwde ruimte voor de toekomstige ontwikkelingen heeft ook te maken met de eis dat in een bestemmingsplan de uitvoerbaarheid voor de aankomende 10 jaar moet worden aangetoond. Ten tijde van het opstellen van het bestemmingsplan 'Cruquius' waren er geen concrete initiatieven, waardoor het voor de gemeente moeilijk is om een compleet nieuw plan te maken, want 'wat zet je er dan in' (HO, 2015)?

Hieraan gerelateerd zijn er onderzoekseisen op grond van bepaalde milieuregelgeving, die volgens het stadsdeel Oost obstakels opwerpen om een globaal en flexibel bestemmingsplan op te stellen (HO, 2015). Wanneer er geen uitgewerkte plannen zijn, wordt het bijvoorbeeld problematisch om in het kader van geluidsnormering ontheffingen aan te vragen, omdat er immers geen concrete aantallen en locaties van bijvoorbeeld woningen genoemd kunnen worden. Er zit dus een spanning tussen het feit dat de onderbouwing en de onderzoeken dermate specifiek moeten zijn, terwijl de ontwikkelingsplannen nog globaal en nog nauwelijks specifiek zijn.

Het uitvoerbaarheids criterium en eisen afkomstig van milieuregelgeving worden als het ware ondervangen door pas bestemmingsplanwijzigingen door te voeren op het moment dat er concrete plannen zijn. Hiervan is 'Cruquius deelgebied 1' het eerste voorbeeld.

De grondexploitatie veroorzaakt voor de gemeente Amsterdam voorsnog weinig problemen, omdat het grootste deel van de grond in Cruquius in erfpacht is uitgegeven. Middels het erfpachtstelsel zijn de grondexploitatiekosten dan ook anterieur verzekerd,

waardoor geen exploitatieplan nodig is (HO, 2015). Bij een transformatie kan namelijk met verhoogde inkomsten uit erfpacht worden geïnvesteerd in de openbare ruimte. Voor de overige gronden die wel 100% in eigendom zijn, wil de gemeente het liefst ook een anterieure overeenkomst sluiten, maar wanneer dit niet slaagt moet er wel een exploitatieplan worden opgesteld. Hiervan geeft de gemeente al wel aan dat dat lastig kan zijn, omdat met name in het geval van een globaal plan met veel onzekerheden er tegen de vraag wordt aangelopen hoe het kostenverhaal er dan precies moet uit zien.



Figuur 6.6 Tijdlijn ruimtelijke plannen met betrekking tot de ontwikkeling van het Cruquiusgebied

6.5 Analyse en vergelijking cases

In deze paragraaf zal eerst aan de hand van diverse kenmerken de verschillen (en gelijkenissen) tussen de drie cases worden besproken. Deze zijn in figuur 5.8 overzichtelijk tegenover elkaar gezet. Vervolgens wordt ingegaan op gebiedsspecifieke factoren die de verschillen tussen de gebiedsontwikkelingen kunnen verklaren. Tot slot wordt kort de koppeling gemaakt met de Omgevingswet.

6.5.1 Vergelijking cases

Normstelling en visievorming

Het eerste dat opvalt is dat bij elk van de drie onderzochte cases op een geheel andere manier wordt omgegaan met het planologisch-juridisch kader. Bij elk gebied wordt een eigen invulling gegeven aan het beschikbare instrumentarium van het planologisch-juridisch kader, op een zodanige wijze waar de gemeente van denkt dat hun aanpak het beste aansluit bij de organische gebiedsontwikkeling in het desbetreffende gebied. Waar in het Havenkwartier en het Cruquiuswerkgebied nog wordt uitgegaan van het bestaande planologisch-juridische kader van de Wro, wordt in de Binckhorst het experiment aangegaan met het omgevingsplan als voorproefje op de Omgevingswet.

In het Havenkwartier vormen het ontwikkelingsplan en het beeldkwaliteitsplan een *ruim beleidskader*, waar de nadruk wordt gelegd op een gebiedstransformatie met behoud van bestaande gebouwen en een mengeling van functies die moeten zorgen voor een 'onconventioneel' gebied. De gebiedsontwikkeling is juridisch vastgelegd in een *flexibel bestemmingsplan*. Met de bestemming 'Gemengd' worden veel functies toegelaten, maar wel met enkele beperkingen (o.a. met betrekking tot detailhandel en de kantorenfunctie). In het Cruquiuswerkgebied heeft het stadsdeel Oost gekozen om aan de ene kant een *ruim beleidskader* te hanteren waar veel mogelijkheden worden opengelaten. Aan de andere kant wordt het ruime beleidskader gecombineerd met een *conserverend bestemmingsplan*, waardoor initiatieven pas daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden door een bestemmingsplanwijziging. Het stadsdeel wil initiatieven faciliteren door het signaal te geven dat er ontwikkelingsmogelijkheden zijn (ruim beleidskader), maar tegelijkertijd willen ze ook een middel ter beschikking hebben om het proces in bepaalde mate te kunnen sturen (met een conserverend bestemmingsplan). Een compleet nieuw globaal en flexibel bestemmingsplan was hierbij niet aan de orde, omdat er nog te weinig concrete plannen waren, die in de ogen van de gemeente wel nodig waren om invulling te geven aan een nieuw bestemmingsplan (bijvoorbeeld in het kader van verplichte onderzoeken).

In de Binckhorst vormt de Gebiedsaanpak uit 2011 het *ruime beleidskader*, waarin de gemeente voor de lange termijn op hoofdlijnen ambities formuleert voor de invulling van het gebied. Dit beleidskader moet juridisch vertaald worden in een omgevingsplan als pilotproject. De gemeente vindt dat het bestaande planologisch-juridische kader te weinig aansluit op organische gebiedsontwikkeling, omdat er weinig mogelijkheid is om de *kaders ruim te formuleren*. Concrete voordelen van het omgevingsplan die worden genoemd zijn bijvoorbeeld: geen planperiode van 10 jaar, minder zware onderzoekslasten, bredere reikwijdte regels, etc.

Ondanks de verschillen in de manier waarop de organische gebiedsontwikkeling per gebied is vastgelegd, is er wel een overeenkomst waar te nemen in de tweedeling tussen enerzijds

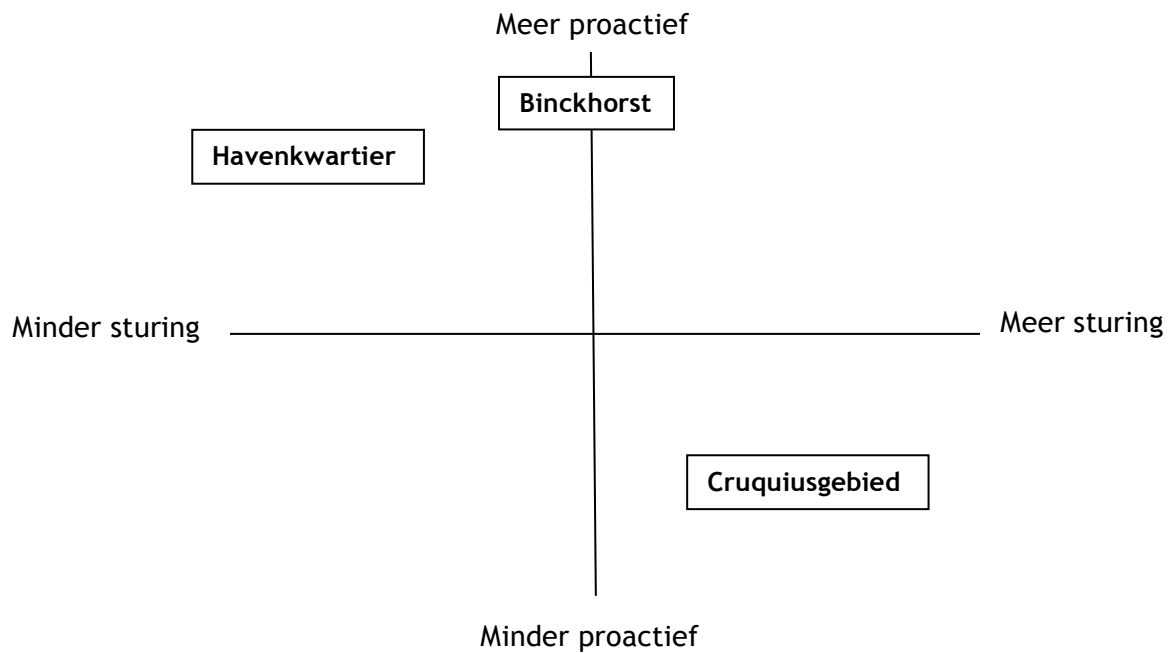
een beleidsmatig kader en anderzijds een normstellend kader. Bij elke case is er een beleidsmatig kader, met een document dat op hoofdlijnen aangeeft in welke richting de ruimtelijke ontwikkeling in het gebied zich moet/kan bewegen. Dit document (of documenten) ziet er bij elke case weliswaar anders uit ('ontwikkelingsplan', 'spelregels en spelregelkaart', 'gebiedsaanpak'), maar het principe er achter is hetzelfde: een ruim kader bieden dat (markt)partijen moet aanzetten tot initiatieven. Naast een ruim beleidsmatig kader is er een normstellend kader in de zin van een bestemmingsplan of omgevingsplan. Hierin wordt getracht om het beleidskader juridisch vast te leggen. In deze paragraaf is al naar voren gekomen dat het juridisch vertalen van het beleidskader, bij elke case op een andere manier is aangepakt, met een flexibel bestemmingsplan (Havenkwartier), een conserverend bestemmingsplan (Cruquiuswerkgebied) en een nog vast te stellen ruim omgevingsplan (Binckhorst).

'Faciliterende rol' overheid

Bij elke casus geeft de gemeente aan dat zij een faciliterende rol aanneemt ten opzichte van de ontwikkelingen in het gebied. Toch blijkt uit de uitwerking van de cases dat een faciliterende houding niet overal hetzelfde betekent. Dit uit zich in een verschil in de *mate van sturing* en een verschil in de (*proactieve*) *houding* van de gemeente. Deze verschillen zijn in figuur 5.7 in een matrix gevisualiseerd.

Weliswaar wordt overal het initiatief aan de markt overgelaten, maar de mate van sturing van de gemeente verschilt hierbij wel. Het stadsdeel Oost in Amsterdam wil bijvoorbeeld toch wel een mate van controle behouden over de richting waarin de ontwikkelingen zich bewegen. In Den Haag kiezen ze meer voor ruimere kaders met flexibiliteit. Ook in Deventer is er een flexibel bestemmingsplan, en bovendien staat de gemeente soepel tegenover initiatieven: wanneer ingevolge het bestemmingsplan een initiatief mogelijk is, dan wil de gemeente vervolgens niet in de weg staan bij de realisatie van het initiatief.

Naast de mate van sturing is er een verschil in hoe actief gemeenten proberen om ontwikkelingen aan te jagen door een proactieve opstelling en te investeren in het gebied. De grondposities in het desbetreffende gebied spelen in dit geval ook een rol. Met name bij een gebied waar de gemeente nog veel grond in eigendom heeft is een actievere rol van de gemeente nodig om initiatieven van de grond te krijgen. Zo wordt in de Binckhorst door de gemeente nog relatief veel geld geïnvesteerd om nieuwe ontwikkelingen te stimuleren. Ook in het Havenkwartier is geïnvesteerd in de buitenruimte en benadrukt de gemeente het belang van zijn eigen proactieve rol binnen de organische gebiedsontwikkeling. In het Cruquiusgebied is dit minder het geval, waar bijvoorbeeld de kosten voor het maken van de bestemmingsplanwijziging voor rekening kwamen van de initiatiefnemer.



Figuur 6.7 Verschillen tussen de drie cases met betrekking tot de meer of minder actieve houding van de gemeente ten opzichte van ontwikkelingen en de mate van sturing hierbij

Schaal en tijd

Met betrekking tot de aspecten ‘schaal’ en ‘tijd’ zijn er tussen de drie gebiedsontwikkelingen verschillen op te merken. Ten eerste verschillen het Havenkwartier en het Cruquiusgebied erg in omvang van de Binckhorst. De Binckhorst omvat een gebied van wel 120 ha, terwijl het Havenkwartier en het Cruquiusgebied beiden een gebied van ongeveer 20 ha omvatten. De schaal van de Binckhorst is dus aanzienlijk groter. Behalve dat er verschillen zijn met betrekking tot de omvang van het gebied, verschilt de schaal van initiatieven ook. Waar zich in de Binckhorst en het Havenkwartier vooral kleinschalige initiatieven op perceelniveau voordoen, betreft het eerste initiatief in het Cruquiusgebied meteen een relatief groot project dat perceeloverstijgend is.

Een ander verschil betreft het aspect tijd. De Binckhorst zit namelijk nog relatief in de beginfase, waarbij de gebiedsontwikkeling nog juridisch moet worden vastgesteld (het omgevingsplan is in voorbereiding) en de meeste initiatieven nog van de grond moeten komen. Het Havenkwartier en het Cruquiusgebied zitten daarentegen al in een verdergaand stadium, met een vastgesteld bestemmingsplan en een aantal initiatieven die al worden gerealiseerd.

Aanleiding voor organische gebiedsontwikkeling

Wat bij iedere case is waar te nemen is dat aanvankelijk een ambitieus, traditioneel stedenbouwkundig plan de grondslag vormt voor de transformatie van het gebied. Vervolgens is er een omslagpunt te zien dat zich voordoet rond het aantreden van de economische crisis, waarbij de gemeente besluit om over te stappen op een organische ontwikkeling van het desbetreffende gebied. In het geval van de Binckhorst en het Cruquiusgebied is de voornaamste reden hiervoor de economische crisis, die heeft gezorgd voor het feit dat een traditionele ‘grootschalige’ ontwikkeling niet meer realistisch is. Bij het Havenkwartier ligt dit enigszins anders, omdat de economische crisis niet de

belangrijkste reden is geweest om te gaan voor organische gebiedsontwikkeling. Volgens de gemeente gaat het er meer om dat organische gebiedsontwikkeling de beste strategie is om het Havenkwartier een bijzonder karakter te geven.

	Cruquiusgebied	Havenkwartier	Binckhorst
Normstelling	strak	ruim	ruim
Visievorming	ruim	ruim	ruim
Rol overheid (mate van sturing)	meer sturing	minder sturing	minder sturing
Rol overheid (houding)	minder proactief	proactief	proactief
Schaal (omvang gebied)	20ha	20ha	120ha
Schaal (omvang initiatief)	groot	klein	klein
Tijd	gevorderd	gevorderd	beginfase
Aanleiding	economische crisis	ontwikkeling onconventioneel gebied	economische crisis

Figuur 6.8 Vergelijking tussen de cases op basis van onderscheidende kenmerken

6.5.2 Gebiedsspecifieke factoren

Wat duidelijk naar voren is gekomen bij de case studies zijn de verschillen in hoe een organische gebiedsontwikkeling er uit kan zien en hoe deze planologisch-juridisch wordt vastgelegd. Er kunnen verschillende factoren worden benoemd, die bij elk gebied anders zijn, en die van invloed zijn op hoe de organische gebiedsontwikkeling er uiteindelijk uit komt te zien:

- *Grondposities*: het maakt uit of de gemeente veel of weinig gronden in bezit heeft van het te ontwikkelen gebied. Wanneer de gemeente veel grondposities heeft, kunnen ze actiever sturen op nieuwe ontwikkelingen en is het bijvoorbeeld eerder mogelijk om gronden te herbestemmen. In het geval van weinig grondposities moet meer op initiatieven van andere partijen worden gewacht.
- *Schaal*: de grootte van het te ontwikkelen gebied kan een rol spelen bij de invulling van het gebied
- *Marktomstandigheden*: de marktsituatie kan verschillen per regio, waardoor de vraag naar nieuwe woningen of andere functies ook verschilt per gebied (denk aan Deventer vs. Amsterdam). Dit kan resulteren in een ander soort initiatieven
- *Ligging*: de locatie van het gebied is ook van belang, denk hierbij aan de ligging ten opzichte van het centrum van de stad of het type bebouwing rondom het gebied (bijvoorbeeld zware bedrijvigheid met milieucontouren of woningen)

6.5.3 Omgevingswet en organische gebiedsontwikkeling

De gemeente Deventer en Den Haag denken dat de Omgevingswet beter zal aansluiten op organische gebiedsontwikkeling (het stadsdeel Oost volgt de ontwikkelingen rondom de nieuwe wet wel, maar focust zich voorlopig op het bestaand planologisch-juridisch kader). Vooral tegen het feit dat er (waarschijnlijk) meer afwegingsruimte komt voor gemeenten wordt positief naar gekeken, samen met soepelere en flexibelere wet- en regelgeving. Concreet wordt hierbij vaak de mogelijkheid genoemd om milieuonderzoek en de grondexploitatie door te schuiven naar het moment van het aanvragen van een omgevingsvergunning. Dit heeft alles te maken met knelpunten die door de gemeente worden ervaren bij het huidige planologisch-juridisch kader. De vereiste om bij de vaststelling van een bestemmingsplan al een exploitatieplan op te stellen of bepaalde milieuonderzoeken uit te voeren, kan een belemmering vormen om een gebied organisch te ontwikkelen. Op het moment van het vaststellen van het bestemmingsplan is immers nog veel onduidelijkheid over de bouwplannen. Toch is aan de hand van de cases eveneens duidelijk geworden dat het met het bestaand planologisch-juridisch kader ook wel degelijk mogelijk is om een gebied organisch te ontwikkelen. Dit doet niet af aan het feit dat een organische gebiedsontwikkeling wel ‘makkelijker’ wordt onder de Omgevingswet.

In hoofdstuk 7 zullen de bevindingen uit de case studies worden gekoppeld aan de bevindingen uit het theoretisch kader. Hierbij zullen de conclusies worden getrokken, met een antwoord op de hoofdvraag.

7 Conclusie en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen uit hoofdstuk 2, 3 en 4 worden gekoppeld aan de case studies die in hoofdstuk 6 zijn uitgewerkt. Op deze manier kan een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Naast de synthese en conclusie, zullen een aantal aanbevelingen worden gegeven voor verder onderzoek. Ook wordt kort ingegaan op de relevantie van dit onderzoek voor het vakgebied van de planologie. Tot slot wordt gereflecteerd op het onderzoek.

7.2 Synthese

Kenmerken organische gebiedsontwikkeling

In hoofdstuk 2 zijn vier kenmerken beschreven die horen bij het begrip organische gebiedsontwikkeling, te weten: *vraaggerichtheid*, *geleidelijkheid* en *kleinschaligheid*, *een faciliterende overheid* en *onzekerheid*. Geconstateerd kan worden dat deze kenmerken overeenkomen met de verschillende organische gebiedsontwikkelingen van de drie onderzochte cases (met uitzondering van het aspect *kleinschaligheid* in het Cruquiusgebied).

Zowel in het Havenkwartier, de Binckhorst en het Cruquiusgebied is er sprake van *vraaggerichtheid* (ruimtelijke ontwikkelingen komen tot stand door initiatieven vanuit de markt) en *onzekerheid* (veranderende omstandigheden en hoge dynamiek leiden tot fundamentele onzekerheid, evenals dat de vraag over wanneer, waar, hoeveel en welke initiatieven er in het gebied zullen opkomen leidt tot fundamentele onzekerheid). Ook is bij elke case sprake van een *faciliterende overheid*. In hoofdstuk 6 is echter wel gebleken dat er onderlinge verschillen zijn in de manier waarop de faciliterende rol van de overheid er concreet uit ziet (zie figuur 6.7). Dit heeft vooral betrekking op de mate van sturing en een meer of minder proactieve houding van de overheid. Zo heeft de gemeente Deventer en de gemeente Den Haag een meer proactieve houding en is er minder sprake van sturing (er wordt meer 'losgelaten'), dan het geval is bij de gemeente Amsterdam (stadsdeel Oost). Bij elke case vormt ook het kenmerk *geleidelijkheid* een onderdeel van de organische gebiedsontwikkeling, omdat het de bedoeling is dat met elk nieuw initiatief dat wordt gerealiseerd geleidelijk het gebied op de lange termijn zal worden ingevuld. In het geval van het Cruquiusgebied is weliswaar ook sprake van een stapsgewijze invulling van het gebied per initiatief, alleen moet wel worden opgemerkt dat het eerste initiatief dat wordt gerealiseerd erg groot is en meteen een aanzienlijk deel van het Cruquiusgebied opvult. Om deze reden past het kenmerk *kleinschaligheid* dan ook niet bij het Cruquiusgebied. Dit in tegenstelling tot het Havenkwartier en de Binckhorst, waar vooralsnog initiatieven op perceelniveau opkomen.

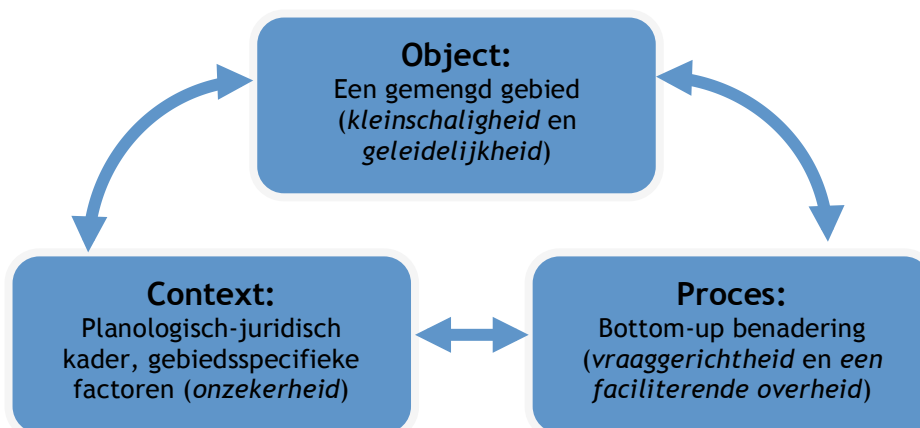
Ontwikkelingen

Naast dat in hoofdstuk 2 het begrip organische gebiedsontwikkeling is uitgewerkt, zijn aan de hand van de planningsdriehoek van Spit en Zoete ontwikkelingen behandeld die een context geven aan de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. Ten eerste zijn met betrekking tot het *object* twee belangrijke trends in het nationaal ruimtelijk beleid naar voren gekomen: een toenemende decentralisatie en marktwerking bij ruimtelijke ontwikkelingen. Ten tweede is inzake het *proces* de verschuiving van technisch-rationele planning naar communicatief-rationele planning aan bod gekomen, waarbij het belang van een bottom-up benadering steeds meer wordt onderstreept. Ten derde zijn ten aanzien van de *context* maatschappelijke ontwikkelingen als de netwerksamenleving en de economische crisis besproken. Hierbij is geconstateerd dat de economische crisis als directe aanleiding van de opkomst van organische gebiedsontwikkeling kan worden beschouwd. Dit is ook (grotendeels) terug te zien in de cases, waar vooral de gemeente Amsterdam en Den Haag aangeven dat de economische crisis de reden is dat is gekozen om het gebied organisch te gaan ontwikkelen. Het planologisch-juridisch kader is ook een elementair onderdeel van de context, dat in dit onderzoek in een hoofdstuk 3 en 4 is bestudeerd.

Parrallel aan de beschreven ontwikkelingen die van invloed zijn op de opkomst van organische gebiedsontwikkeling, is ook de ontwikkeling van toelatingsplanologie via ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie behandeld. Duidelijk is geworden dat uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling twee begrippen zijn die een grote verwevenheid met elkaar vertonen. Het verschil is dat uitnodigingsplanologie vooral gaat over de *faciliterende rol van de overheid* en organische gebiedsontwikkeling juist een bredere term is, die ook gaat over de kenmerken *vraaggerichtheid*, *geleidelijkheid* en *kleinschaligheid* en *onzekerheid*.

Object, proces en context ten aanzien van organische gebiedsontwikkeling

De planningsdriehoek die de relatie tussen het object, het proces en de context weergeeft, kan met behulp van de verkregen informatie uit de case studies ook worden toegepast op een concreet geval van organische gebiedsontwikkeling. Hierbij kunnen de vier kenmerken van organische gebiedsontwikkeling uit de theorie ook worden ingepast. Dit is gevisualiseerd in figuur 7.1.



Figuur 7.1 Object, proces en context ten aanzien van organische gebiedsontwikkeling

Bij het *object* van een organische gebiedsontwikkeling gaat het om het realiseren van een gemengd gebied. Het mengen van verschillende functies sluit aan op het accommoderen van zoveel mogelijk initiatieven en is tegelijkertijd een gevolg van het realiseren van een grote diversiteit aan initiatieven. De kenmerken *geleidelijkheid* en *kleinschaligheid* passen hier bij. Door stap voor stap (geleidelijk) kleinschalige initiatieven te ontwikkelen, die allemaal verschillend van elkaar zijn, ontstaat er uiteindelijk een gemengd gebied. De visie voor een gemengd gebied heeft geen grondslag in een blauwdruk, maar is wel neergelegd in een ruim (beleids)kader. Bij alle drie onderzochte cases heeft de gemeente voor ogen dat het gebied ontwikkeld wordt tot een gemengd gebied. Vaak houdt dit een gemengd woon- en werkgebied in, maar ook andere functies zoals voorzieningen, horeca en detailhandel kunnen hierbij horen. De gemeente Deventer benadrukt zelfs dat organische gebiedsontwikkeling de strategie bij uitstek is om een onconventioneel gebied te maken van het Havenkwartier. Zo wordt o.a. in het bestemmingsplan nog eens extra onderstreept dat een mix van functies erg gewenst is ('mix to the max').

Met betrekking tot het *proces* staat bij de gebiedsontwikkeling een bottom-up benadering centraal, in lijn met de filosofie achter communicatief-rationele planning (zie par. 2.3). Ruimtelijke ontwikkelingen worden namelijk 'gestuurd' door ontwikkelingen die vanuit de markt komen en niet van 'boven' komen. De bedoeling is dat burgers, ondernemers, ontwikkelaars, beleggers, etc. komen met initiatieven die ze willen realiseren in het gebied. Het gaat dus om *vraaggerichtheid*, wat betekent dat het tempo van de ontwikkeling van het gebied wordt bepaald door de vraag en ook de initiatieven vanuit de markt. De bottom-up benadering gaat gepaard met een *faciliterende overheid*, die niet zelf actief ontwikkelt maar wel probeert ontwikkelingen te stimuleren. Uit de cases blijkt dat er verschillen zijn in hoe actief een gemeente probeert ontwikkelingen aan te jagen en ook de mate van sturing hierbij verschilt. Desalniettemin kan nog steeds worden gezegd dat in alle drie de gevallen sprake is van een faciliterende overheid, die ontwikkelingen overlaat aan de markt.

Met betrekking tot de *context* is ten eerste het planologisch-juridisch kader van belang. Het planologisch-juridisch kader geeft randvoorwaarden aan wat mogelijk is en wat niet mogelijk is. Er zijn wettelijke vereisten waaraan moet worden voldaan, bijvoorbeeld dat een bestemmingsplan (met bijbehorende regelingen) moet worden vastgelegd om organische gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Uit de cases is naar voren gekomen dat er in twee gevallen van het bestaande planologisch-juridisch kader (Wro) gebruik wordt gemaakt. In de Binckhorst wordt echter van een ander planologisch-juridisch kader gebruik gemaakt, middels het experimenteren met een omgevingsplan. De gemeente Den Haag heeft hierdoor andere mogelijkheden tot zijn beschikking om de organische gebiedsontwikkeling juridisch te verankeren, wat weer een uitwerking heeft op de gebiedsontwikkeling zelf.

Naast het planologisch-juridisch kader maken gebiedsspecifieke factoren ook een belangrijk deel uit van de *context* voor organische gebiedsontwikkeling. Bij de analyse van de cases is immers naar voren gekomen dat er factoren zijn, die van invloed zijn op hoe de organische gebiedsontwikkeling er uiteindelijk concreet uitziet. Grondposities van de gemeente, de schaal van het te ontwikkelen gebied, veranderende marktomstandigheden en de ligging van het gebied zijn allemaal factoren die deel uitmaken van de context van een gebied dat organisch ontwikkeld wordt.

De context van een organische gebiedsontwikkeling is continu onderhevig aan verandering. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkelingen omtrent het planologisch-juridisch kader of

de voortdurende conjunctuurbewegingen die zorgen voor veranderende marktomstandigheden. De almaar veranderende context resulteert in *onzekerheid*, wat een belangrijk kenmerk is van organische gebiedsontwikkeling.

Organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat het planologisch-juridisch kader een belangrijk onderdeel is van de context voor organische gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk 3 is eerst de ontwikkeling van het planologisch-juridisch kader besproken: van de oude WRO, naar de huidige Wro met uiteindelijk de toekomstige Omgevingswet. Hierbij is duidelijk geworden dat het planologisch-juridisch kader continu onderhevig is geweest aan veranderingen, met nieuwe wetten die werden ingevoerd en wetten die regelmatig werden gewijzigd. Dit heeft geleid tot een complexer en meer versnipperd stelsel van wet- en regelgeving. Zowel de Wro als de Omgevingswet hebben voor een belangrijk deel als doel (gehad) om te zorgen voor een meer vereenvoudigd en geïntegreerd planologisch-juridisch kader. Naast het terugkomende streven naar meer eenvoud en integratie van wet- en regelgeving, is ook geconstateerd dat het planologisch-juridisch kader in toenemende mate ontwikkelingsgericht wordt, met name met de nieuwe Omgevingswet. Dit houdt in dat er minder focus 'moet' zijn op het stellen van beperkingen, en juist meer moet worden uitgegaan van het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen. Waar de Wro al enigszins uitgaat van ontwikkelingsplanologie, is het de bedoeling dat de Omgevingswet aanhaakt op de uitnodigingsplanologie.

Behalve de ontwikkelingen ten aanzien van het planologisch-juridisch kader is in hoofdstuk 4 ook concreet ingegaan op het huidige planologisch-juridisch kader, waarbij de mogelijkheden en knelpunten voor organische gebiedsontwikkeling in kaart zijn gebracht. De focus lag bij visievorming, normstelling, het kostenverhaal en milieuregelgeving. Ten aanzien van de mogelijkheden is geconstateerd dat de structuurvisie een geschikt instrument is om een visie voor een gebied op te stellen, waarbij ruime kaders kunnen worden gegeven voor organische gebiedsontwikkeling. Bij het bestemmingsplan is gezocht naar de zaken die extra flexibiliteit kunnen bieden, omdat zo met onzekerheden kan worden omgegaan. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen materieelrechtelijke flexibiliteit aan de ene kant, dat gaat over inhoudelijke flexibiliteit zoals een globaal bestemmingsplan. Aan de andere kant is er procesrechtelijk flexibiliteit, dat meer gaat over de flexibiliteit die zit in de procedures rondom de bestemmingsplanregeling (binnenplanse flexibiliteit, intrinsieke flexibiliteit en buitenplanse flexibiliteit). Met betrekking tot milieuregelgeving kunnen de Interimwet en de Chw flexibiliteit bieden, door de mogelijkheid te geven om tijdelijk (of permanent) te mogen afwijken van bepaalde milieuregels.

Naast mogelijkheden zijn er drie belangrijke knelpunten benoemd voor organische gebiedsontwikkeling:

- *Uitvoerbaarheids criterium*: het aantonen van de uitvoerbaarheid van een plan binnen 10 jaar sluit niet goed aan op een organische gebiedsontwikkeling, waar sprake is van de lange termijn gepaard met veel onzekerheden.
- *Milieuregelgeving en onderzoekslasten*: strakke milieunormen kunnen belemmerend werken voor organische gebiedsontwikkeling. Bovendien worden ingevolge milieunormen vaak onderzoeken vereist die gedetailleerd moeten zijn, wat wringt met organische gebiedsontwikkeling, omdat er vaak nog veel onduidelijkheden zijn over de te realiseren plannen.

- *Grondexploitatie*: bij organische gebiedsontwikkeling kan het moeilijk zijn om aan te geven op welke manier het kostenverhaal is geregeld. Er bestaat immers vaak onzekerheid over wat zal worden gerealiseerd in het gebied, waardoor ook moeilijk kan worden ingeschat wat de opbrengsten van het vastgoed zullen zijn.

Wanneer de mogelijkheden en knelpunten nu worden teruggekoppeld naar de bestudeerde cases, kan ten eerste worden gesteld dat de drie knelpunten daadwerkelijk door de gemeente worden ervaren als aspecten die het moeilijker maken om een organische gebiedsontwikkeling juridisch vast te leggen. Met name de verplichte milieuonderzoeken en de grondexploitatie zijn punten die een belemmerende werking kunnen hebben. Dit heeft vooral te maken met het feit dat er bij organische gebiedsontwikkeling veel onzekerheden zijn en er weinig concrete en gedetailleerde plannen zijn, terwijl het huidige planologisch-juridisch kader daar in feite wel om vraagt. Het is immers nodig om bij milieuonderzoek te weten wat je onderzoekt en bij de grondexploitatie te weten op basis waarvan het kostenverhaal is geregeld. Voor de gemeente Den Haag was dit reden genoeg om een pilotproject voor het omgevingsplan aan te gaan.

Ondanks de knelpunten is wel gebleken dat het huidige planologisch-juridisch kader organische gebiedsontwikkeling niet onmogelijk maakt. Zowel in het Havenkwartier als het Cruquiusgebied is het mogelijk gebleken om de organische gebiedsontwikkeling aldaar juridisch vast te leggen. Dit gebeurt wel op twee compleet verschillende manieren. In het Havenkwartier is een flexibel bestemmingsplan vastgesteld (*materieelrechtelijke flexibiliteit*), met de bestemming 'Gemengd' (*intrinsieke flexibiliteit*) en instrumenten zoals de afwijkingsbevoegdheid en de wijzigingsbevoegdheid (*binnenplanse flexibiliteit*). In het Cruquiusgebied is daarentegen een conserverend bestemmingsplan vastgesteld, waarbij per initiatief een bestemmingsplanwijziging nodig is. Ten aanzien van de 'visievorming' zijn wel overeenkomsten te zien (ook met de Binckhorst), omdat in alle gevallen een ruim beleidskader wordt gehanteerd. Weliswaar niet in de vorm van een formele structuurvisie, maar wel met een beleidsdocument dat op hoofdlijnen de ambities/visie voor het gebied bevat.

Met de Binckhorst wordt een voorproefje genomen op de Omgevingswet, dat het toekomstige planologisch-juridisch kader zal vormen. Vooral het feit dat de Omgevingswet beoogt te zorgen voor flexibelere regelgeving, samen met een grotere afwegingsvrijheid voor gemeenten wordt door de gemeente Den Haag als positief gewaardeerd. Er zijn vier concrete punten waarmee de Omgevingswet organische gebiedsontwikkeling makkelijker moet maken:

- de actualiseringsplicht voor het bestemmingsplan wordt geschrapt en er hoeft niet meer te worden aangetoond dat bouwplannen binnen 10 jaar zullen worden verwezenlijkt
- de verplichting tot het vaststellen van een grondexploitatieregeling kan worden doorgeschoven naar het moment van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit
- onderzoeken kunnen worden doorgeschoven naar het moment van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit
- onbenutte gebruiksruimte mag na een bepaalde termijn worden afgenomen zonder planschadegevolgen

Ondanks dat de Omgevingswet nog in werking moet treden en nog niet helemaal zeker is of bovenstaande punten daadwerkelijk terug zullen komen in de definitieve wet, is het wel aannemelijk dat het met dit nieuwe planologisch-juridische kader makkelijker wordt om

een organische gebiedsontwikkeling juridisch vast te leggen. De vier concrete punten nemen namelijk voor een belangrijk deel de beschreven knelpunten van het huidige planologisch-juridisch kader weg.

Gesteld kan worden dat het huidige planologisch-juridisch kader weliswaar een drietal knelpunten bevat dat een belemmerende werking kan hebben op organische gebiedsontwikkeling, maar ondanks deze knelpunten blijft het goed mogelijk om een organische gebiedsontwikkeling te realiseren onder het huidige planologisch-juridische regime. Dit neemt niet weg dat met de invoering van de Omgevingswet de beschreven knelpunten aanzienlijk zullen verminderen. Dit tezamen met het feit dat de Omgevingswet meer ontwikkelingsgericht zal zijn (meer focus op mogelijkheden in plaats van beperkingen), zorgt ervoor dat het toekomstige planologisch-juridisch kader beter aansluit bij organische gebiedsontwikkeling dan het huidige wettelijke stelsel waar de Wro de basis van vormt.

7.3 Conclusie

Nu het bovenstaande is geconstateerd kan de hoofdvraag worden beantwoord: *wat is de relatie tussen de opkomst van organische gebiedsontwikkeling en de ontwikkelingen op het gebied van het planologisch-juridisch kader en hoe verhoudt organische gebiedsontwikkeling zelf zich tot het planologisch juridisch-kader?*

Er zijn tussen de opkomst van organische gebiedsontwikkeling en de ontwikkelingen binnen het planologisch-juridisch kader parallellen te zien. Decentralisatie, meer marktwerking en een verschuiving naar communicatief-rationele planning zijn ontwikkelingen in de ruimtelijke planning die aan de opkomst van organische gebiedsontwikkeling vooraf zijn gegaan. Deze ontwikkelingen komen deels terug in het continu veranderende planologisch-juridisch kader. De huidige Wro en vooral de toekomstige Omgevingswet zijn in toenemende mate ontwikkelingsgericht, met meer nadruk op mogelijkheden in plaats van beperkingen. Dit gaat gepaard met flexibelere regelgeving en meer afwegingsruimte voor gemeenten. Het uitgangspunt is nog steeds toelatingsplanologie (zelfs in een omgevingsplan wordt immers nog steeds aangegeven wat wel en niet is toegestaan), maar dit neemt niet weg dat de Wro richting de ontwikkelingsplanologie verschuift en de Omgevingswet wil aansluiten op de uitnodigingsplanologie. Met ontwikkelingen in wet- en regelgeving wordt getracht aan te sluiten op ontwikkelingen binnen de ruimtelijke planning. Dit is dus ook het geval met de Omgevingswet en organische gebiedsontwikkeling.

De Omgevingswet sluit beter aan op organische gebiedsontwikkeling doordat meer ruimte wordt geboden aan verschillende soorten ruimtelijke ontwikkelingen middels soepelere en flexibelere regelgeving. Concrete maatregelen als het schrappen van het uitvoerbaarheids criterium of het doorschuiven van onderzoeken naar een latere fase nemen knelpunten weg die bestaan bij het huidige planologisch-juridisch kader. Echter, ondanks deze knelpunten is tevens duidelijk geworden dat er ook flexibiliteit bestaat binnen huidige wet- en regelgeving, en daarmee biedt dit planologisch-juridisch kader voldoende mogelijkheden om een organische gebiedsontwikkeling te realiseren.

7.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit

In dit onderzoek is het al even aangestipt: het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Flexibele wet- en regelgeving sluit goed aan op organische gebiedsontwikkeling, omdat hierdoor meer mogelijkheden voor potentiële ruimtelijke ontwikkelingen open staan en meer initiatieven kunnen worden gefaciliteerd. Tevens kan beter worden ingespeeld op onzekerheden. Toch heeft flexibiliteit ook een keerzijde, het gaat vaak ten koste van de rechtszekerheid. Vrijheid voor de één kan een beperking van de vrijheid voor een ander betekenen. Ontwikkelaars hebben bijvoorbeeld in de fase dat ze een idee willen realiseren het liefst zoveel mogelijk vrijheid/flexibiliteit. Maar op het moment dat ze daadwerkelijk gaan investeren in een project, hebben ze ook weer behoefte aan de bescherming van bestaande rechten. Het is interessant om verder te onderzoeken of er een balans mogelijk is tussen flexibiliteit en rechtszekerheid.

Initiatiefnemers en organische gebiedsontwikkeling

De case studies in dit onderzoek waren vooral gericht op het perspectief van de gemeente. Hiervoor is gekozen, omdat de gemeente het orgaan bij uitstek is dat het planologisch-juridisch kader moet vaststellen bij een (organische) gebiedsontwikkeling. Aangezien dit onderzoek gaat over de verhouding tussen het planologisch-juridisch kader en organische gebiedsontwikkeling (in de praktijk), was de kijk van de gemeente hierop het meest relevant. Toch is het ook van belang om te kijken hoe de initiatiefnemers aankijken tegen het planologisch-juridisch kader. Wat zijn hun ervaringen hierbij? Waar zien zij knelpunten en mogelijkheden? Deze vragen kunnen worden uitgediept in verder onderzoek.

Succesfactoren voor organische gebiedsontwikkeling

De relatie tussen organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader stond in dit onderzoek centraal. Hierbij is naar voren gekomen dat wet- en regelgeving ten aanzien van een aantal punten een belemmerende werking kan hebben voor organische gebiedsontwikkeling. Ook is duidelijk geworden dat er toch voldoende mogelijkheden zijn om een organische gebiedsontwikkeling te laten slagen. Behalve het planologisch-juridisch kader zijn er ook andere factoren die van invloed kunnen zijn op de kans van slagen van een organische gebiedsontwikkeling, denk aan: het financieel-economisch kader, de houding en rol van de gemeente in het ontwikkelingsproces, de initiatieven en initiatiefnemers, gebiedsspecifieke factoren die in hoofdstuk 6 naar voren zijn gekomen, etc. Verder onderzoek kan ingaan op deze verschillende factoren, waarbij zou kunnen worden achterhaald of de factoren verschillen in de mate van belang voor het slagen van een organische gebiedsontwikkeling.

Organische gebiedsontwikkeling in internationale context

Dit onderzoek stond volledig in het teken van organische gebiedsontwikkeling in een Nederlandse context. Er is immers gekeken naar de verhouding tussen organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader in Nederland (WRO, Wro en de Omgevingswet). Het fenomeen organische gebiedsontwikkeling bestaat echter ook in het

buitenland, onder andere benamingen zoals ‘slow urbanism’. Wegens beperkingen in de tijd en om de omvang van dit onderzoek niet nog meer te vergroten, is ervoor gekozen om volledig te focussen op organische gebiedsontwikkeling in Nederland. Toch is organische gebiedsontwikkeling in internationale context wel degelijk relevant. Het institutionele kader (waar het planologisch-juridisch kader onderdeel van uitmaakt) verschilt vanzelfsprekend per land. Het is hierbij interessant om te zien wat de uitwerking van deze verschillende planologisch-juridische kaders zijn op organische gebiedsontwikkeling. Daarnaast is het belangwekkend om organische gebiedsontwikkeling in algemeen perspectief te onderzoeken vanuit een internationale context.

7.5 Relevantie onderzoek voor de planologie

Twee actuele ontwikkelingen staan in dit onderzoek centraal, die beide gerelateerd zijn aan de planologie. Enerzijds de opkomst van organische gebiedsontwikkeling, waarbij een gebied (vergeleken met de traditionele, integrale gebiedsontwikkeling) op een geheel andere manier wordt ontwikkeld. Anderzijds de ontwikkeling van het planologisch-juridisch kader, met de nieuwe, toekomstige Omgevingswet die het gehele stelsel van wet- en regelgeving omtrent de fysieke leefomgeving moet gaan hervormen. In dit onderzoek worden deze twee actuele onderwerpen bij elkaar gebracht en is gekeken naar de relatie tussen elkaar.

Aangezien met name organische gebiedsontwikkeling nog een relatief recent fenomeen is, is er binnen de wetenschap nog niet heel veel over geschreven. Dit maakt het onderwerp relevant voor de planologie, aangezien organische gebiedsontwikkeling nog vanuit veel verschillende invalshoeken onderzocht kan worden. Bij dit onderzoek is organische gebiedsontwikkeling dus bestudeerd in samenhang met het planologisch-juridisch kader, dat een belangrijk onderdeel vormt van de context van organische gebiedsontwikkeling. Hierbij is organische gebiedsontwikkeling in een breder perspectief geplaatst door ontwikkelingen te beschrijven die van invloed zijn geweest op de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. Tevens is de relatie aangetoond tussen de ontwikkelingen bij het planologisch-juridisch kader en organische gebiedsontwikkeling. Ook zijn hierbij de mogelijkheden en knelpunten van het bestaand planologisch-juridisch kader voor organische gebiedsontwikkeling in kaart gebracht. Met deze inzichten is de relatie tussen organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader verduidelijkt. Gezien de actualiteit van de thematiek en de invalshoek vanuit het planologisch-juridisch kader, heeft dit onderzoek een relevante bijdrage geleverd aan de planologie.

7.6 Reflectie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het onderzoeksproces en de uitkomsten van het onderzoek. De onderzoeksvraag die in het onderzoek centraal staat is relatief breed geformuleerd. Er ligt bijvoorbeeld geen concrete hypothese aan ten grondslag die getoetst kan worden. Het was dan ook meer de bedoeling om een verkenning te maken van de verhouding tussen organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader. Het theoretisch kader is hierbij redelijk omvangrijk geworden, omdat twee onderzoeksonderwerpen bij elkaar moeten worden gebracht. Voor een beter begrip is het

nodig geweest om zowel organische gebiedsontwikkeling als het planologisch-juridisch kader in verschillende hoofdstukken nader te onderzoeken.

Hierbij is ten eerste het begrip organische gebiedsontwikkeling uitgewerkt, met o.a. de belangrijkste kenmerken ervan. Maar daarnaast zijn ook ontwikkelingen binnen de ruimtelijke planning besproken. Deze ontwikkelingen beslaan een breder terrein dan organische gebiedsontwikkeling zelf, maar helpen het begrip daarom wel in een context te plaatsen. Om voor enige structuur te zorgen om het verhaal overzichtelijk te houden, is gekozen om de planningsdriehoek van Spit en Zoete te gebruiken. Het was misschien ook mogelijk geweest om voor een ander model te kiezen, maar het model geeft goed weer dat de context altijd deel uitmaakt van het proces en object bij ruimtelijke planning. De planningsdriehoek heeft voor mij persoonlijk ook voor houvast gezorgd, met name in de beginfase van het onderzoek waar het schrijven nog wat moeizaam verliep.

Ten tweede is op algemeen niveau de ontwikkeling van het planologisch-juridisch kader doorgenomen en is gebleken dat met name de Omgevingswet aansluiting vindt bij de ontwikkelingen achter de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. Meer overlaten aan de markt, decentralisatie, uitnodigingsplanologie zijn bijvoorbeeld zaken die naar boven komen in de Omgevingswet. Ondanks deze relatie tussen organische gebiedsontwikkeling en de Omgevingswet, blijft het systeem onveranderd met een omgevingsplan als basis, waarin wordt gereguleerd wat wel en wat niet is toegestaan op een bepaalde locatie (toelatingsplanologie). Het in kaart brengen van de mogelijkheden en knelpunten van het bestaande planologisch-juridisch kader bevestigt ook weer dat de Omgevingswet beter past bij organische gebiedsontwikkeling, omdat verschillende knelpunten worden weggenomen. Met de uitwerking van organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader is op algemeen niveau inzicht verkregen in de relatie tussen deze twee onderwerpen. Om dit inzicht nog meer te vergroten is gekozen om te kijken hoe de gemeente bij drie gebieden die organisch ontwikkeld worden, wordt omgaan met het planologisch-juridisch kader. Het was niet het doel om harde, te generaliseren uitspraken te doen over 'alle' gebieden in Nederland die organisch ontwikkeld worden. Dit komt ook niet overeen met de breed gestelde onderzoeksvraag. Het was meer de bedoeling om te illustreren op wat voor manier een organische gebiedsontwikkeling planologisch-juridisch kan worden vastgelegd en te kijken hoe de gemeente zelf hier in staat.

Middels drie case studies is dit goed gelukt, omdat gebleken is dat de cases een van elkaar verschillende aanpak hebben. De documentenanalyse van gemeentelijke notities, bestemmingsplannen en andere plannen resulteerde in een aanzienlijke hoeveelheid informatie over de cases. De semigestructureerde interviews waren hierop een goede aanvulling, omdat de kijk van de gemeente op de gebiedsontwikkeling hiermee duidelijker werd. Wegens beperkingen in de tijd is gekozen voor één interview per case. Dit was op zich voldoende om een goed beeld te krijgen van de case. Wel is het zo dat een extra interview per case, waarschijnlijk een genuanceerder beeld had gegeven van hoe de gemeente aankijkt tegen de organische gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld door iemand met een andere rol binnen de gemeente te interviewen (jurist, planoloog, bestuurder, etc.). Ook is bij de aanbevelingen al aangegeven dat het interviewen van initiatiefnemers een goede toevoeging is voor de case studie. Desalniettemin leverde de documentenanalyse de meeste informatie op, en waren de interviews hierbij een extra toevoeging.

Terugkijkend op dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat is voldaan aan de doelstelling van het onderzoek. Met behulp van literatuuronderzoek, documentenanalyse

en semigestructureerde interviews is er inzicht verkregen in de relatie tussen de opkomst van organische gebiedsontwikkeling en de ontwikkelingen ten aanzien van het planologisch-juridisch kader, en daarnaast in de verhouding tussen organische gebiedsontwikkeling zelf en het planologisch-juridisch kader. Het gaat in dit onderzoek om een verkenning, en uit de aanbevelingen kwam al naar voren dat er nog genoeg aanknopingspunten zijn om nader te onderzoeken.

Referenties

Literatuur

Aitken, S. & Valentine, G. (2006). *Approaches to human geography*. Londen: SAGE

Allmendinger, P. (2009). *Planning Theory*. Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan, 2nd edition

Angeren, J.R. van (2013). Het omgevingsplan in de nieuwe Omgevingswet: voer voor discussie. *Stibbeblog*. Geraadpleegd via: <http://www.stibbeblog.nl/environment-and-planning/het-omgevingsplan-in-de-nieuwe-omgevingswet-voer-voor-discussie/>

Baardewijk, E.J. van., Haan, M.J. de & Hijmans, E.R. (2013). Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel I): enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie. *Bouwrecht*. (60)5, p. 317-327

Berlo, D. van (2012). *Wij, de overheid: cocreatie in de netwerksamenleving*. Ambtenaar 2.0. Geraadpleegd via: <http://boekambtenaar20.pbworks.com/w/page/3656777/Publicaties%2520van%2520Ambtenaar%25202%25200>

Biggelaar, C. van den (2013). *De ontwikkelingsfunctie van het omgevingsplan*. Tilburg: Universiteit van Tilburg. Geraadpleegd via: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=133596>

Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. 2^e druk. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers

Boerma, M. (2012). *Ruimte voor spontane orde*. Universiteit Utrecht. Geraadpleegd via: <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/259145>

Boeve, M.N. & Groothuijse, F.A.G. (2014a). *Omgevingsrecht*. 4^e druk. Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing)

Boeve, M.N. & Groothuijse, F.A.G. (2014b). Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit? *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*. 2014/03/04, p. 71-80

Bomhof, W. & Oosterkamp, J. (2013). *Onderzoek flexibele bestemmingsplannen*. Den Haag: Platform31

Bosma, W.J. (2013). Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning: de voor de praktijk belangrijkste instrumenten van de Omgevingswet. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*. 2013/2, p. 42-54

- Boutellier, J.C.J. (2007). *Nodale orde: veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Amsterdam: VU. Geraadpleegd via: http://www.fsw.vu.nl/nl/Images/Oratie%20Bouttelier_tcm30-205477.pdf
- Buitelaar, E. & Wouden, R. van der (2012). Binnenstedelijk ontwikkelen. Organisch en kleinschalig. *RO Magazine*. 30(6)
- Buitelaar, E., Kooiman, M. & Robbe, C. (2012). Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling. *Grondzaken in de praktijk*. 2012/6, p. 25-27
- Cammen, H. van der & Klerk, L. de (2008). *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Houten: Het Spectrum, 3^e druk
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society: the information age - economy, society and culture vol. I*. Cambridge: MA Oxford.
- CBS Statline (2012). Geraadpleegd via: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37548&D1=a&D2=0&D3=a&VW=T>
- Collignon, A. & Khatib, A. al (2014). De vier Amvb's als pilaren van de Omgevingswet. *Stibbeblog*. Geraadpleegd via: <http://www.stibbeblog.nl/environment-and-planning/de-vier-amvbs-als-pilaren-van-de-omgevingswet/>
- Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B. & Verschoor, W. (2004). *Ontwikkelingsplanologie: lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: NAI Uitgevers, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau
- Drosten, M. (2014). *Andere tijden: de emancipatie van tijdelijk ruimtegebruik als ontwikkelingsstrategie*. Geraadpleegd via: <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/14731-andere-tijden-de-emancipatie-van-tijdelijk-ruimtegebruik-als-ontwikkelstrategie>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*. 12(2), p. 219-245
- Fontein, R.J., Breman, B., Westerink, J. & Kuindersma, W. (2012). Gemeenten en krimp: uitnodigingsplanologie als perspectief. *ROM Magazine*. (30)7/8, p. 33-36
- Garschagen, M., 'Nederlandse huizenmarkt op slot door zeepbel die niemand wilde zien', *NRC Handelsblad*, 13 april 2012
- Gielen, D.M. (2009). Flexibiliteit planvorming beïnvloedt tegenprestaties markt. *Rooilijn*. 42(3), p. 158-167
- Groot Jebbink, S. (2012). *Het vraagstuk van uitnodigingsplanologie*. MCD Master City Developer. Geraadpleegd via: <http://thesis.eur.nl/pub/12276/>

- Habermas, J. (1985). *The theory of communicative action, vol 1: reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press
- Harst, L. van der (2012). *Gebiedsontwikkeling in crisis: een onderzoek naar kansen voor private partijen in de gebiedsontwikkeling na 2009 aan de hand van de instrumententheorie*. Universiteit Utrecht. Geraadpleegd via: <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/254014>
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Vancouver: UBC Press
- Innes, J.E. (1996). Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62(4), 460-472
- Irvin, R.A. & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*. 64(1), p. 55-65
- Kalmthout, R. van (2012). Organische stedenbouw: antwoord op de crisis. *Overruimte*. Geraadpleegd via: <http://www.overruimte.nl/2012/organische-stedenbouw-antwoord-op-de-crisis/>
- 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.
- Kuiper, R. & Evers, D. (2011). *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Milieu*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Marić, A. (2004). *Ontwikkelingsplanologie: een blik in de toekomst; case-study naar de inzet van de provincie Zuid-Holland bij de realisering van de A4 Midden Delfland*. Rotterdam: Erasmus Universiteit. Geraadpleegd via: <http://thesis.eur.nl/pub/3530/>
- Marseille, A.T. et al. (2014). *Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*. Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde; Universiteit van Tilburg, departement publiekrecht, encyclopedie en rechtsgeschiedenis
- Ministerie van VROM (2003). *Best practices ontwikkelingsplanologie*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Ministerie van VROM (2007). *Interimwet stad- en milieubenadering*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Ministerie van VROM (2010). *Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden. Brochure voor bestuurders, kansen voor bestuurders*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Niemans, J. & Slegh, E. (2012). *Ruimte voor initiatief*. Den Haag: Platform31

Nijmeijer, T. (2014). Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet. De hoofdlijnen en de belangrijkste doelstellingen op een rij. *Ars Aequi*. (3)11, p. 902-911

O'Leary, Z. (2010). *The essential guide to doing your research project*. Londen: SAGE
Planbureau voor de Leefomgeving (2010). *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design (2012). *Vormgeven aan de Spontane Stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke ontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Rauws, W., Beeftink, M. & Hartman, S. (2010). *Crisis in de ruimtelijke planning: waar zijn de verbindende ruimtelijke concepten?* PlanDag. Geraadpleegd via:
http://www.rug.nl/staff/w.s.rauws/crisis-in-de-regionale-planning_plandag_2010.pdf

Roo, G. de (2001). *Planning per se, planning per saldo*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 3^e druk

Roo, G. de & Voogd, H. (2004). *Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Coutinho, 2^e druk

Roo, G. de & Porter, G. (2007). *Fuzzy planning: the role of actors in a fuzzy governance environment*. Ashgate: Ashgate Publishing

Roo, G. de & Silva, E.A. (2010). *A planner's encounter with complexity*. Farnham, Surrey: Ashgate

Rooy, P. van (2011). Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief. *Building Business*. Geraadpleegd via: <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/2881-uitnodigingsplanologie-als-sociaal-cultureel-perspectief>

Seubring, M. (2010). *De structuurvisie, meer dan een ruimtelijk planinstrument: over gemeentelijke strategische planning en beleidsvoering in het licht van de Wet ruimtelijke ordening 2008*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd via:
<http://irs.ub.rug.nl/dbi/4b82a74b9e410>

Sorel et al. (2011). *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Sorel, N., Tennekes, J. & Galle, M. (2014). *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Spit, T. & Zoete, P. (2003). *Gepland Nederland: een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers

- Spit, T. & Zoete, P. (2009). *Ruimtelijke ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Struiksma, J. (2008). *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht, 4^e druk
- Swen, H. & Hoogendoorn, J. (2011). Slow urbanism als antwoord op de crisis. *RUIMTEVOLK*. Geraadpleegd via: <http://ruimtevolk.nl/2011/01/12/gebiedsontwikkeling-zaanij-kent-geen-eindbeeld/>
- Teisman, G. (2012). *Proceskunst: gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*. Amsterdam: Calff & Meischke
- Urhahn, G. (2010). *The spontaneous city*. Amsterdam: BIS Publishers
- Uylenburg, R. (2014). De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld. *Milieu en Recht*. 2014/8, p. 618-624
- Vinke et al. (2005). *Not Done, Onderzoek naar een instrumentarium voor organische gebiedsontwikkeling*.
- Vos, H.W. de (2014). Wetsvoorstel omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans. Een overzicht van de hoofdlijnen en belangrijkste veranderingen in het wetsvoorstel. *Milieu en Recht*. 2014/8, p. 594-600
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Wiel, A. van de (2011). *Organische ontwikkeling in peri-urbane gebieden: mogelijkheden voor een nieuw ruimtelijk ontwikkelperspectief binnen huidige wet- en regelgeving; een case studie van de A12 zone*. Geraadpleegd via: <http://irs.ub.rug.nl/dbi/4dcd38558f15b>
- Yin, R.K. (2008). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE
- Zeeuw, F. de (2011). Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. *Rooilijn*. 44(6), p. 404-411
- Zeeuw, F. de et al. (2012). *Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft; VNG
- Zonneveld, W. (2005). In search of conceptual modernization: the new Dutch 'national spatial strategy'. *Journal of Housing and the Built Environment*. 20(1), p. 425-443
- Zonneveld, W. (2007). A sea of houses: preserving open space in an urbanized country. *Journal of Environmental Planning and Management*. 50(5), p. 657-675
- Zundert, J.W. van (2008). De structuurvisie in de Wro. Verplicht beleidsdocument voor strategisch omgevingsbeleid. *Bouwrecht*. 45(7), p. 470-477

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3

Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3

Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4

Beleidsdocumenten (case studies)

Gemeente Amsterdam (2009). *Strategiebesluit Cruquiuswerkgebied en Zeeburgerpad*

Gemeente Amsterdam (2009). *Strategienota Cruquiuswerkgebied en Zeeburgerpad*

Gemeente Amsterdam (2011). *Notitie aanpak Cruquiuswerkgebied*

Gemeente Amsterdam (2013). *Bestemmingsplan Cruquius*

Gemeente Amsterdam (2015). *Bestemmingsplan Cruquius deelgebied 1*

Gemeente Den Haag (2003). *Gebiedsvisie Binckhorst*

Gemeente Den Haag (2011). *Gebiedsaanpak Binckhorst*

Gemeente Den Haag (2013). *Notitie uitwerking gebiedsaanpak Binckhorst in omgevingsplan*

Gemeente Den Haag (2014). *Notitie evaluatie gebiedsaanpak Binckhorst*

Gemeente Den Haag (2015). *Notitie reikwijdte en detailniveau omgevingsplan Binckhorst*

Gemeente Deventer (2009). *Nota ontwikkelingsscenario's Havenkwartier*

Gemeente Deventer, Groote Advies, Twijnstra Gudde, Andries Geerse stedenbouwkundige bv & Johan De Wachter Architecten (2009). *Havenkwartier!*

Gemeente Deventer (2010). *Ontwikkelingsplan, ruimte voor ideeën. Havenkwartier Deventer*

Gemeente Deventer, Andries Geerse stedenbouwkundige bv & Redscape (2011). *Beeldkwaliteitsplan Havenkwartier Deventer*

Gemeente Deventer (2012). *Bestemmingsplan Havenkwartier*

Urhahn Urban Design & Floris Alkemade Architect (2009). *Integraal ontwikkelingsplan Binckhorst. Stedenbouwkundig raamwerk*

Bijlage I: lijst met geïnterviewde personen

Wanneer bij de bespreking van de cases in hoofdstuk 6 wordt gerefereerd naar informatie afkomstig van interviews is in de tekst de afkorting van de naam van de geïnterviewde gebruikt. De volgende personen zijn geïnterviewd:

Gemeente Deventer

Rick Keim (RK), juridisch-planoloog en coördinator vakgroep Ruimtelijke Ordening en Planologie

Gemeente Den Haag

Hester Ombre (HO), projectmanager Cruquiusgebied

Gemeente Amsterdam (stadsdeel Oost)

Bart Kerner (BK), gebiedsmanager Binckhorst

Sandra Greuder (SG), projectleider Binckhorst

Bijlage II: interviewvragen

Introductie

- Introduceren onderzoek
- Heeft de geïnterviewde bezwaar tegen opnemen gesprek?

Interviewvragen

- Wat is uw functie en wat is uw precieze taak binnen het project?
- Vanaf welk moment bent u betrokken bij het project?

- Wat zijn volgens u mogelijke oorzaken voor de opkomst van organische gebiedsontwikkeling?
 - o Is de economische crisis de directe aanleiding voor de opkomst van organische gebiedsontwikkeling?
- Zijn er ontwikkelingen die u ziet met betrekking tot het (nationaal) ruimtelijk beleid? Bijvoorbeeld:
 - o Een nationale overheid die zich steeds meer terugtrekt
 - o Decentralisatie (meer overlaten aan lagere overheden)
 - o Marktwerking (meer overlaten aan marktpartijen)
- Waarom is voor dit gebied gekozen voor organische gebiedsontwikkeling?
 - o Was hierbij sprake van een doorslaggevende factor? Zo ja, welke? Beperkte financiële middelen, onzekerheid met betrekking tot de toekomst, een andere reden?
- Hoe is het proces van de gebiedsontwikkeling op gang gekomen?
 - o Op welke manier is de procesorganisatie vormgegeven?
 - o Wie heeft welke verantwoordelijkheid?
 - o In welke fase zit het proces?
- Welke ontwikkeling heeft de gemeente voor ogen en op welke wijze is de visie van de gemeente beleidsmatig vastgelegd?
- In welke mate is er sprake van sturing van de gemeente?
 - o Dus: in hoeverre is de gemeente wel of niet (financieel) actief betrokken bij het ontwikkelen van het gebied? Probeert de gemeente ontwikkelingen in een bepaalde richting te sturen of wordt alles overgelaten aan de andere partijen (initiatiefnemers)? Is de taak van de gemeente beperkt tot het 'publieke' domein (vaststellen bestemmingsplan, procedures vergunningverlening, etc.) of is de taak breder?
- Hoe wordt omgegaan met onzekerheden (onzekerheid over wanneer, welke en hoeveel initiatieven opkomen) bij de gebiedsontwikkeling?
- Op welke manier gaat de gemeente om met initiatieven van initiatiefnemers?
- Waarom is gekozen voor het bestemmingsplan/omgevingsplan zoals het er nu ligt/komt te liggen?
- Vormt het planologisch-juridisch kader een barrière voor het realiseren van de organische gebiedsontwikkeling?

- Of spelen andere aspecten met betrekking tot de gebiedsontwikkeling (houding van de gemeente, initiatiefnemers, financieel-economisch kader, etc.) een belangrijkere rol?
- Waar zitten met betrekking tot het huidig planologisch-juridisch kader wat u betreft mogelijkheden voor organische gebiedsontwikkeling? Bijvoorbeeld:
 - Structuurvisie
 - Bestemmingsplan
 - Globaal bestemmingsplan
 - Procesrechtelijke flexibiliteit
 - Binnenplanse flexibiliteit (wijzigingsbevoegdheid, uitwerkingsplicht, afwijkingsbevoegdheid, nadere eisen)
 - Intrinsieke flexibiliteit (begripsbepalingen, doeleindeomschrijvingen, bouwregels, specifieke gebruiksregels)
 - Buitenplanse flexibiliteit
- Bieden de Chw en Interimwet extra mogelijkheden voor organische gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld door (tijdelijk) te mogen afwijken van bepaalde milieunormen?
- Worden de volgende punten als knelpunten voor organische gebiedsontwikkeling beschouwd?
 - Planperiode van 10 jaar
 - Milieuregelgeving en onderzoekslasten
 - Grondexploitatie
- Zijn er naar uw mening aspecten van het planologisch-juridisch kader die moeten veranderen zodat het beter aansluit op organische gebiedsontwikkeling?
- Bent u op de hoogte van de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet?
- Hoe zou u de Omgevingswet karakteriseren en in welk opzicht verschilt deze wet het meest van de huidige Wro?
- Beschouwt u de nieuwe Omgevingswet als een positieve ontwikkeling?
 - Denkt u dat de Omgevingswet meer mogelijkheden gaat bieden voor organische gebiedsontwikkeling?

Afsluiting

- Heeft u nog aanvullende informatie voor mijn onderzoek?
- Afspraak maken over vervolg (interesse in ontvangen onderzoek, etc.)