

2014

Plannen in tijden van uitnodigingsplanologie



Biedt de Omgevingswet een nieuw perspectief?

Willemien Vlas

S1693298

Begeleider:

Ir. G.H. Heins

27-8-2014

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1 INLEIDING	8
1.1 ONDERZOEKSVRAAG	8
1.2 DEELVRAGEN	9
HOOFDSTUK 2 ONDERZOEKSMETHODIEK	11
2.1 LITERATUURONDERZOEK	11
2.2 INTERVIEWS	11
2.3 CASESTUDYONDERZOEK	12
HOOFDSTUK 3 DE RUIMTELIJKE ORDENING IN TRANSITIE?	14
3.1 INLEIDING	14
3.2 EEN TRANSITIE NAAR EEN NIEUWE PLANOLOGIE	14
3.2.1 WAT IS EEN TRANSITIE?	16
3.2.2 HET MANAGEN VAN TRANSITIES	18
3.2.3 HET DOEL VAN TRANSITIEMANAGEMENT	19
3.2.4 VAN TOELATINGSPLANOLOGIE NAAR UITNODIGINGSPLANOLOGIE	20
3.2.5 HET MULTI-PHASE ASPECT VAN DE TRANSITIE	21
3.2.6 HET MULTI-LEVEL ASPECT VAN DE TRANSITIE	22
3.3 WELKE ROL SPEELT DE NIEUWE OMGEVINGSWET?	24
3.3.1 HET KINGDOMS MULTIPLE STREAM MODEL	24
3.3.2 PROBLEEMSTROOM	26
3.3.3 OPLOSSINGENSTROOM	27
3.3.4 PARTIJSTROOM	31
3.4 DE ROL VAN COMPLEXITEIT	33
3.4.1 COMPLEXITEITSTHEORIE	34
3.4.2 WELKE ROL SPEELT COMPLEXITEIT IN DE TRANSITIE NAAR UITNODIGINGSPLANOLOGIE?	34
3.4.3 HOE BESCHOUWT DE OMGEVINGSWET COMPLEXITEIT?	35
3.5 CONCLUDERENDE OPMERKINGEN	36

HOOFDSTUK 4: INLEIDING CASESTUDYONDERZOEK	38
4.1 HOOFDVRAAG CASESTUDYONDERZOEK	38
4.2 LINK MET DE THEORIE	39
4.3 WAAROM CASESTUDY-ONDERZOEK?	41
4.4 INLEIDING VERSCHILLENDE CASESTUDY'S	43
4.4.1 GRONINGEN – HET EBBINGEKWARTIER	43
4.4.2 VEGHEL – HET CHV-TERREIN	44
4.4.3 ZAANDAM – HET HEMBRUGTERREIN	45
4.4.4 DEN HAAG – DE BINCKHORST	45
HOOFDSTUK 5 DE PRAKTIJK VAN UITNODIGINGSPLANOLOGIE	46
5.1 UITNODIGINGSPLANOLOGIE EN HET INSTRUMENTARIUM	46
5.1.1 INSTRUMENTARIUM EEN BELEMMERING?	47
5.1.2 DE BEPERKING VAN EEN TIJDSPANNE	48
5.1.3 EEN PLAN DAT 'RAAD VAN STATE-PROOF' IS	49
5.1.4 ONDERZOEKSKOSTEN EN GRONDEXPLOITATIE	51
5.2 CASESTUDY 1: HET EBBINGEKWARTIER, GRONINGEN	53
5.2.1 PLANNINGSGESCHIEDENIS	53
5.2.2 JURIDISCH-PLANOLOGISCH KADER	54
5.2.3 UITNODIGINGSPLANOLOGIE EN HET GEBIED, IN HOEVERRE IS ER SPRAKE VAN EEN FLEXIBILITEIT?	55
5.2.4 CONCLUSIE OPEN LAB EBBINGE	57
5.3 CASESTUDY 2: HET CHV-TERREIN, VEGHEL	59
5.3.1 PLANNINGSGESCHIEDENIS	59
5.3.2 JURIDISCH-PLANOLOGISCH KADER	60
5.3.3 UITNODIGINGSPLANOLOGIE IN HET GEBIED	62
5.3.4 CONCLUSIE CHV-TERREIN	64
5.4 CONCLUSIE	64
HOOFDSTUK 6 HET GEMEENTELIJK OMGEVINGSPLAN ALS UITNODIGEND INSTRUMENT	66
6.1 INLEIDING	66
6.2 DE CRISIS- EN HERSTELWET EN HET OMGEVINGSPLAN	67
6.3 WETTELIJK KADER ZEVENDE TRANCHE CRISIS EN HERSTELWET	67

6.4 HET OMGEVINGSPLAN VOLGENS DE OMGEVINGSWET EN HET BESTEMMINGSPLAN MET BREDERE REIKWIJDTE	69
6.5 WELKE EXTRA MOGELIJKHEDEN BIEDT DE ZEVENDE TRANCHE CHW VOOR HET HEMBRUGTERREIN EN DE BINCKHORST?	70
6.6 DE BINCKHORST IN DEN HAAG	71
6.6.1 PLANGESCHIEDENIS	71
6.6.2 COMPLEXE GEBIEDSONTWIKKELING	72
6.6.3 WAAROM EEN OMGEVINGSPLAN?	73
6.7 HET HEMBRUGTERREIN IN ZAASTAD	73
6.7.1 PLANNINGSGESCHIEDENIS	76
6.7.2 COMPLEXE GEBIEDSONTWIKKELING	77
6.7.3 WAAROM EEN OMGEVINGSPLAN IN PLAATS VAN EEN BESTEMMINGSPLAN?	77
6.8 CONCLUSIE	78
HOOFDSTUK 7 CONCLUSIE EN REFLECTIE	80
7.1 SAMENVATTING ONDERZOEKSRESULTATEN	80
7.2 REFLECTIE ONDERZOEKSRESULTATEN	81
7.2.1 REFLECTIE ONDERZOEKSRESULTATEN THEORETISCH KADER	82
7.2.2 REFLECTIE ONDERZOEKSRESULTATEN PRAKTIJKONDERZOEK	82
7.3 REFLECTIE ONDERZOEKSMETHODEN	82
GEBRUIKTE LITERATUUR	84
BIJLAGEN	89

SAMENVATTING

Naar verwachting zal in 2018 de nieuwe Omgevingswet in werking treden. Dit betekent een grondige hervorming van het omgevingsrecht in Nederland. Eén van de redenen voor deze grote en kostbare operatie is dat de minister van Infrastructuur en Milieu hiermee 'uitnodigingsplanologie' bij lagere overheden wil faciliteren en stimuleren. Het huidige omgevingsrecht zou hier te complex voor zijn.

In dit onderzoek wordt de vraag gesteld of het huidige instrumentarium zodanig complex is dat het uitnodigingsplanologie moeilijk maakt en zo ja, wat de Omgevingswet hier in potentie aan kan veranderen. Aan de theoretische basis van dit onderzoek ligt transitietheorie en complexiteitstheorie. Ook wordt gebruik gemaakt van het stromenmodel van Kingdon. Door middel van interviews en casestudy's is in de praktijk onderzocht of het huidige instrumentarium een belemmering is voor uitnodigingsplanologie voor specifieke projecten en welk perspectief het omgevingsplan biedt ten opzichte van het traditionele bestemmingsplan.

De belangrijkste conclusies die naar aanleiding van de analyses kunnen worden getrokken is dat het te vroeg is om aan te nemen dat de huidige trend van uitnodigingsplanologie daadwerkelijk een transitie is naar een nieuwe manier van planologie bedrijven. Het is daarom voorbarig om het omgevingsrecht hier op aan te passen. Daarnaast is twijfelachtig in hoeverre de complexiteit van ruimtelijke problemen wordt opgelost door het omgevingsrecht te versimpelen. Hoewel uitnodigingsplanologie wordt genoemd als belangrijke reden voor de komst van de Omgevingswet, laat de praktijk die in dit onderzoek is behandeld, onvoldoende zien dat het huidige omgevingsrecht een obstakel is voor organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie. In de onderzochte situaties biedt het huidige instrumentarium de lokale overheid voldoende flexibiliteit om succesvol uitnodigingsplanologie te bedrijven. Het omgevingsplan dat het bestemmingsplan zal vervangen onder de nieuwe Omgevingswet, wordt door de onderzochte gemeenten gezien als flexibeler. Het biedt de gemeenten de ruimte om gedetailleerde onderzoeken en het kostenverhaal te verschuiven naar het moment dat er daadwerkelijk ontwikkelingen optreden. Dit heeft het voordeel dat onvoorziene initiatieven uit de markt efficiënter doorgang kunnen vinden en er tijd en geld bespaard wordt. Toch moet de impact van de Omgevingswet op de praktijk van uitnodigingsplanologie niet overschat worden, gezien de bevinding in dit onderzoek dat het huidige omgevingsrecht niet het knelpunt is als het om uitnodigingsplanologie in de praktijk gaat.

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

Naar verwachting zal in 2018 de nieuwe Omgevingswet in werking treden. De instelling van deze wet betekent een grondige hervorming van het omgevingsrecht in Nederland. Meer dan zestig wetten, honderd algemene maatregelen van bestuur en honderden ministeriële regelingen worden samengevoegd in één wet. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de architect achter de Omgevingswet, noemt het ‘de grootste wetgevingsoperatie sinds de Tweede Wereldoorlog’ (Binnenlands Bestuur, 22 augustus 2013). De vraag rijst al snel: wat maakt deze ingrijpende en kostbare omvorming van het ruimtelijk wetskader nodig? Met andere woorden, voor wélk probleem is de nieuwe Omgevingswet een oplossing?

Het antwoord op deze vraag zal in het theoretische deel van dit onderzoek preciezer worden uitgewerkt. Uit persberichten van het ministerie en interviews met minister Schultz-Van Haegen komt naar voren dat het doel is om een minder complex en meer geïntegreerd ruimtelijk wetgevingskader te bewerkstelligen (Binnenlands Bestuur, 22 augustus 2013). De wens die aan de grondslag van de nieuwe Omgevingswet ligt is om korte metten maken met de complexiteit binnen het wetskader van de ruimtelijke ordening. Dit om besluitvorming sneller te maken en een nieuwe manier van planologie mogelijk te maken, de zogenaamde ‘uitnodigingsplanologie’. Een sturingsfilosofie waarbij de gemeente uitnodigend optreedt en initiatiefnemers ‘verleidt’ zelf te ontwikkelen. De gemeente krijgt hierin een meer monitorende en faciliterende rol. Het is een veelgehoord geluid dat het vigerend omgevingsrecht door haar gebrek aan flexibiliteit een gebiedsgerichte aanpak met uitnodigingsplanologie in de weg staat.

1.1 ONDERZOEKSVRAAG

Kortom, het juridisch-planologisch kader wordt hervormd om het omgevingsrecht minder complex te maken. Dit om de ruimtelijke ontwikkeling te stimuleren en om op bepaalde plekken een flexibelere aanpak op basis van uitnodigingsplanologie beter mogelijk te maken. De onderzoeksvraag van dit onderzoek is tweeledig en luidt als volgt: “Is het huidige omgevingsrecht te complex om uitnodigingsplanologie te faciliteren en wat verandert de nieuwe Omgevingswet hieraan?” Het stellen van deze vraag is belangrijk omdat men hierdoor kritisch kijkt naar termen als: ‘minder complex’, ‘beter geïntegreerd’ en ‘deregulatie’, want wat wordt hier precies mee bedoeld? Het bestuderen van de theorie over dit onderwerp en deze te

toetsen aan wat er in werkelijkheid gebeurt, resulteert in een analyse over welke rol complexiteit speelt in het gemeentelijk instrumentarium en wat een ruimtelijk plan geschikt maakt voor uitnodigingsplanologie.

1.2 DEELVRAGEN

Om de lezer overzicht te geven in de opbouw van deze scriptie, wordt in deze paragraaf kort weergegeven welke hoofdstukken volgen en wat hier wordt besproken.

Na deze korte inleiding, die het eerste hoofdstuk vormt, zal in het tweede hoofdstuk worden ingegaan op de verantwoording en toelichting van de gebruikte methodieken in de volgende hoofdstukken. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat de huidige verschuiving in de planologie en het omgevingsrecht naar 'uitnodigingsplanologie' precies kenmerkt en welke rol complexiteit hierin speelt. De deelvraag van dit hoofdstuk is: "Is hier sprake van een transitie in de planologie en welke rol speelt de nieuwe Omgevingswet hierin?" Dit hoofdstuk vormt de theoretische basis van de rest van het onderzoek. De onderzoeksmethode waar gebruik van wordt gemaakt is literatuurstudie en de studie van de relevante wetten en kamerstukken.

Het vierde hoofdstuk dat hierop volgt, is een introductie op de volgende twee onderzoekshoofdstukken. Hierin wordt de keuze voor de onderzoeksmethode van casestudy's en interviews verantwoord en de onderzoeksvragen uiteengezet. Ook worden de verschillende casestudy's en de geïnterviewde personen ingeleid.

In het vijfde hoofdstuk wordt de deelvraag gesteld: *Waar zitten de knelpunten in de huidige praktijk bij uitnodigingsplanologie?* Aan de hand van interviews met deskundigen en praktijkvoorbeelden in Nederland waarbij uitnodigingsplanologie is geïmplementeerd, wordt vastgesteld waar de complexiteit van het omgevingsrecht knelt en waar de mogelijkheden zitten. De volgende casestudy's worden in dit hoofdstuk gebruikt: het Ebbingekwartier in Groningen en het CHV-terrein in Veghel.

In het zesde hoofdstuk gebruik ik de theorie uit de voorgaande hoofdstukken om twee casestudy's waar uitnodigingsplanologie wordt toegepast te analyseren: De Binckhorst in Den Haag en het Hembrugterrein in Zaandam. Voor deze gebieden wordt in het kader van de Crisis- en herstelwet geëxperimenteerd met het maken van een bestemmingsplan met een bredere reikwijdte, een voorloper op het omgevingsplan van de nieuwe Omgevingswet. Deelvraag van dit hoofdstuk is: "Welke mogelijkheden biedt het omgevingsplan in de praktijk, ten opzichte het van traditionele bestemmingsplan en hoe gaat de gemeente hiermee om?" Deze casestudy's

lenen zich uitstekend als illustratie bij het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek vanwege het experimentele gebruik van één van de instrumenten van de nieuwe Omgevingswet, het omgevingsplan.

Het zevende hoofdstuk concludeert het onderzoek en beantwoordt de in de inleiding gestelde kernvraag.. Ook wordt in hoofdstuk 7 gereflecteerd op het onderzoek en de gebruikte onderzoeksmethoden.

In bijlage 1 vindt de lezer definities van belangrijke begrippen terug die in de tekst worden gebruikt.

HOOFDSTUK 2

GEBRUIKTE ONDERZOEKSMETHODEN

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden: hoofdstuk 3 vormt het theoretisch kader en steunt op literatuuronderzoek, hoofdstuk 5 bestaat deels uit analyses van interviews en deels uit casestudy-onderzoek, hoofdstuk 6 is een combinatie van documentstudie en casestudy's. Bij het gebruik van deze verschillende onderzoeksmethoden zijn keuzes gemaakt zodat de toepassing van de methode werkbaar en waardevol is voor het verkrijgen van antwoorden op de gestelde deelvragen. Om de huidige praktijk van uitnodigingsplanologie en de rol van het instrumentarium hierbij een plek te geven in dit onderzoek is gekozen voor casestudy-onderzoek. Aangezien dit een complexe manier van onderzoek doen met haken en ogen gaat hoofdstuk 4 nader in op de gekozen casestudy's. Dit hoofdstuk staat stil bij deze overwegingen en de toegevoegde waarde van iedere onderzoeksmethode.

2.1 LITERATUURONDERZOEK

2.1.1 LITERATURE REVIEW

Dit onderzoek berust voor een belangrijk deel op vakliteratuur. Een belangrijke bron zijn de wetenschappelijke artikelen die zijn geschreven over de nieuwe Omgevingswet, het proces van beleidsontwikkeling en in het bijzonder complexiteit in beleid. Ook de bronnen over de toepassing van uitnodigingsplanologie in de praktijk worden aangehaald, in het bijzonder zijn de rapporten van het Planbureau van de Leefomgeving over dit onderwerp een belangrijke bron van informatie. Bij het bestuderen van literatuur over het onderwerp wordt onderscheid gemaakt tussen de wetenschappelijke literatuur en bijvoorbeeld krantenartikelen, beleidsbrieven van ministers of stukken die zijn uitgebracht door ervaringsdeskundigen. Bij niet-wetenschappelijke bronnen is de objectiviteit van de informatie niet gegarandeerd, toch kan deze informatie belangrijke inzichten bieden over het perspectief van de schrijver of de betreffende instantie. De informatie afkomstig uit het ministerie van Infrastructuur en Milieu zegt bijvoorbeeld veel over het beeld dat zij heeft van het omgevingsrecht en wat de verwachtingen zijn van de nieuwe Omgevingswet.

2.1.2 DOCUMENTSTUDIE

Naast de wetenschappelijke literatuur en de overige literaire bronnen, wordt ook een *document study* gedaan van de toetsversie van de nieuwe Omgevingswet, de huidige Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en

herstelwet. Ook de Memorie van Toelichting van de genoemde wetten zijn bestudeerd. Dit om vanuit de eerste hand inzicht te verkrijgen in de complexiteit en de mogelijkheden van flexibel plannen in het omgevingsrecht.

2.2 INTERVIEWS

Aangezien dit onderwerp erg actueel is en veel betrokkenen kent, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van interviews. De verschillende perspectieven van betrokken instanties bieden meer inzicht in de mening van de actoren over de aangehaalde vraagstukken en bieden tevens een aanvulling op de theorie uit de literatuur. Er is gekozen voor het afnemen van tien interviews met verschillende sleutelfiguren die vanuit hun positie verstand hebben van de nieuwe Omgevingswet en uitnodigingsplanologie. Geprobeerd is een uitgebalanceerde selectie te maken van juristen en planologen die werken bij de gemeente, bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu, projectontwikkelaars en architectenbureaus.

De keuze voor het houden van interviews in plaats van bijvoorbeeld het afnemen van enquêtes is gemaakt op basis van de gewenste informatie. Het doel van de data-verzameling was het verkrijgen van specifieke informatie over processen die niet duidelijk worden uit de literatuur (bijvoorbeeld hoe men precies kwam tot de constructie van de nieuwe Omgevingswet) en een beeld te krijgen van het standpunt van de geïnterviewde over de kernkwesties van het onderzoek (bijvoorbeeld in hoeverre de complexiteit uit het omgevingsrecht gereduceerd wordt met de nieuwe Omgevingswet). De interviews zijn dus toegespitst op de geïnterviewde. Interviews zijn te prefereren boven enquêtes als de vragen die gesteld moeten worden een open einde hebben en tot doel hebben kwalitatieve informatie te verkrijgen (Gray, 2004).

Het verkrijgen van informatie door middel van interviews kan volgens Gray op vijf verschillende manieren:

2.2.1 DE “STRUCTURED” BENADERING.

Deze benadering levert kwantitatieve informatie op. De vragen zijn geheel gestandaardiseerd voor alle geïnterviewden, en moeten bij ieder interview op precies dezelfde wijze worden gevraagd. Buiten het stellen van de vraag vindt weinig interactie plaats tussen de interviewer en het subject.

2.2.2 DE “SEMI-STRUCTURED” BENADERING

Deze benadering gaat uit van kwalitatieve data-verzameling. Van tevoren bedenkt de interviewer vragen, maar tijdens het interview kunnen ook spontaan andere vragen worden gesteld. De interviewer heeft de vrijheid om dieper in te gaan op bepaalde zaken. (respondenten praten vrijuit over een onderwerp),

2.2.3 DE “NON-DIRECTIVE” BENADERING

Bij “non-directive” interviews praten respondenten vrijuit over een onderwerp, de interviewer heeft geen vragen voorbereid, maar de geïnterviewde weet wat de onderzoeksvraag van het onderzoek is.

2.2.4 DE “FOCUSED” BENADERING

Bij “focused” interviews gaat het de interviewer puur om de subjectieve reacties van de respondent over een situatie waar zij onderdeel van uitmaken. De interviewer heeft vragen voorbereid en is op de hoogte van de globale mening van de geïnterviewde over het onderwerp.

2.2.5 DE “INFORMAL CONVERSATIONAL” BENADERING

De “informal conversational” interviews zijn ongestructureerd en er is geen sprake van een vragenlijst. De geïnterviewde heeft in sommige gevallen niet door dat het om een interview gaat en spreekt vrijuit.

De interviewbenadering in dit onderzoek is volgens de semi-structured approach. Dit omdat de interviewer hierbij de voordelen heeft van een voorbereide vragenlijst, maar wel de flexibiliteit om bij de ene respondent dieper in te gaan op een punt dat hij of zij aansnijdt. Deze benadering past ook goed bij het tweeledige doel van de interviews: informatie krijgen over interne processen én meer te weten komen over de subjectieve standpunten van de geïnterviewde.

2.2.6 KNELPUNTEN BIJ ONDERZOEK OP BASIS VAN INTERVIEWS

De voordelen van interviews als onderzoeksmethode bij dit onderzoek zijn eerder al uitgelicht, natuurlijk zijn er ook knelpunten. Het eerste knelpunt is natuurlijk dat het onmogelijk is om iedereen te interviewen die iets met het onderwerp te maken heeft. Er is altijd sprake van een selectie. Dit maakt dat het misschien zo kan zijn dat belangrijke informatie niet aan het licht komt. Daarnaast heb je bij interviews altijd te maken met gekleurde en subjectieve informatie, het is dus belangrijk om bij alles wat de geïnterviewde zegt, stil te staan bij drie punten:

- In hoeverre is de informatie generaliseerbaar?
- In hoeverre is de informatie betrouwbaar?
- In hoeverre is de informatie na te trekken?

Kvale (1996) noemt dit de drie-eenheid van ‘generalizability, reliability and validity’.

2.3 CASESTUDY’S

Naast een literatuur-review en interviews, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van casestudy’s. De definitie van een casestudy is als volgt: *An empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its*

real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident (Yin, 2004). Volgens Gray (2004) zijn casestudy's in een onderzoek erg behulpzaam bij het bevestigen van de theorie of juist het opstellen van een nieuwe theorie over een onderwerp. Een casestudy kan gebruikt worden als instrument om zowel kwalitatieve als kwantitatieve data te vergaren. Traditioneel worden casestudy's bestudeerd door documentatie, observatie en door middel van interviews. Casestudy's worden in onderzoeken vaak gebruikt om 'hoe' en 'waarom' vragen te beantwoorden. 'Wat', 'wie' en 'waar' vragen zijn meer geschikt voor enquêtes. Over het gebruik van casestudy's in dit onderzoek is in deze scriptie een hoofdstuk gewijd (hoofdstuk 4), hierin wordt uiteengezet wat de relevantie van casestudy-onderzoek is voor de hoofdvraag van het onderzoek en worden de verschillende casestudy's ingeleid.

2.3.1 BENADERINGEN CASESTUDY-ONDERZOEK

De voordelen van casestudy-onderzoek is dat je een fenomeen in zijn context kunt bekijken en er zo een wisselwerking tussen theorie en praktijk tot stand komt. Gray (2004) maakt onderscheid tussen twee manieren van casestudy-onderzoek: de deductieve benadering en de inductieve benadering. Dit onderscheid wordt gemaakt op basis van de mate waarin de theorie al vaststaat voordat de casestudy wordt onderzocht. Bij een deductieve aanpak fungeert de casestudy als een bevestiging van de theorie; de theorie wordt getoetst aan de hand van de casestudy. Bij een inductieve aanpak staat de theorie nog niet geheel vast en fungeert de casestudy als instrument om de theoretische basis te versterken (Gray, 2004). In de casestudy's die in dit onderzoek worden geanalyseerd staat de laatste aanpak voorop, de cases zijn illustratief en dienen ter verdere uitwerking van de hoofdvraag.

2.3.2 KNELPUNTEN BIJ CASESTUDY-ONDERZOEK

Volgens Yin (2004) zitten er enkele haken en ogen aan casestudy-onderzoek als onderzoeksmethode. Casestudy's worden niet altijd gezien als even objectief en betrouwbaar. Dit omdat onderzoekers soms op basis van enkele specifieke casestudy's conclusies trekken en daarmee generaliseren. Omdat de context bij een casestudy vaak erg specifiek is, moet de onderzoeker dus terughoudend zijn met het trekken van conclusies puur op basis van de casestudy.

HOOFDSTUK 3

DE RUIMTELIJKE ORDENING IN TRANSITIE

3.1 INLEIDING

“Burgers, ondernemers en overheden worstelen met de steeds complexer wordende samenhang tussen de verschillende wettelijke kaders op het gebied van het omgevingsrecht.” Zo begint minister Schultz-van Haegen haar beleidsbrief naar de voorzitter van de Tweede Kamer op 28 juni 2011. Deze complexiteit is volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een belangrijke bottleneck in het gebiedsgericht ontwikkelen van ruimte: “De complexiteit leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid rond voorgenomen ruimtelijke projecten als de aanleg van (spoor)wegen, stedelijke herstructurering, plattelandsontwikkeling, waterveiligheid, energietransitie en natuurprojecten.” Het complete stelsel van het Nederlandse omgevingsrecht, bestaande uit zo’n zestig wetten en honderd Algemene Maatregelen van Bestuur, zal de komende jaren dus een grondige make-over krijgen en geïntegreerd worden tot één Omgevingswet. Aan het citaat van de minister vallen twee dingen op: de veronderstelde complexiteit van omgevingsrecht, en de veronderstelling dat dit maakt dat de tegenwoordig gewenste ruimtelijke ontwikkelingen onvoldoende doorgang vinden. Onder andere deze twee vooronderstellingen worden ter discussie gesteld in dit onderzoek. De hoofdvraag van dit hoofdstuk luidt: ‘Is hier sprake van een transitie in de planologie en welke rol speelt de nieuwe Omgevingswet hierin?’ Om deze veelomvattende vraag te beantwoorden en de volgende hoofdstukken van een gedegen theoretische basis te voorzien, is dit hoofdstuk opgedeeld in drie delen:

De komst van de nieuwe Omgevingswet is een belangrijke en rigoureuze vernieuwing van het Nederlandse omgevingsrecht en indirect ook van de ruimtelijke ordening in Nederland. Deze ontwikkeling maakt deel uit van een groter geheel en is een logisch vervolg op wetten als de Interimwet stad en milieubenadering (2006), de Wro (2008), de Wabo (2010), en de Crisis- en herstelwet (2010). De insteek van al deze wetten was het bijdragen aan de integraliteit, flexibiliteit en de reductie van de complexiteit van het omgevingsrecht. In dit eerste deel van het theoretisch kader wordt uiteengezet wat de ontwikkeling van de planologie sinds de jaren negentig van de vorige eeuw kenmerkt. Is de overgang van ‘toelatingsplanologie’ naar

‘uitnodigingsplanologie’ te kwalificeren als transitie? Deze vraag is relevant omdat het belangrijk is om kritisch te zijn over de beweegredenen van het kabinet om het gehele omgevingsrecht te vernieuwen. Dit is immers een kostbare aangelegenheid die veel voeten in de aarde heeft. Als hier daadwerkelijk sprake is van een transitie, zoals zij beweert, dan is een aanpassing van het recht passend. Is dit slechts een nieuwe modetrend dan lijkt een Omgevingswet een onnodige actie. De reden waarom transitieer en transitie management een plek heeft in het theoretische kader van dit onderzoek, is omdat het toepassen van deze theorie handvatten biedt bij het analyseren hoe de Omgevingswet deel uitmaakt van deze transitie, welke rol zij kan spelen en hoe uitnodigingsplanologie het beste geïmplementeerd kan worden. De overgang naar uitnodigingsplanologie is zichtbaar op drie verschillende vlakken: wetgeving, beleid en werkcultuur. Deze drie aspecten van de planologie opereren uiteraard niet los van elkaar maar staan in verbinding. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt deze ontwikkeling beschreven.

Het tweede deel van dit hoofdstuk zoomt in op een actueel aspect binnen de ontwikkelingen in de planologie, namelijk de komst van de nieuwe Omgevingswet. Deze gebeurtenis betekent een essentiële omwenteling in het omgevingsrecht, welke weer deel uitmaakt van de in deel 1 beschreven veranderende planologie. Deelvragen zijn: ‘Wat leidde tot de komst van deze wet?’ En ‘welke rol speelt de komst van de wet in de eerder beschreven transitie?’

Een belangrijk kenmerk die de nieuwe uitnodigingsplanologie én de omwenteling in het omgevingsrecht overeenkomstig hebben is de rol die ‘complexiteit’ speelt in beide onderwerpen. De zoektocht naar een manier van omgaan met de complexiteit van de ruimtelijke problematiek is evident, zowel in de discussies rond het onderwerp als in de manier waarop het gedachtegoed van de complexiteitstheorie vertegenwoordigd is in het gedachtegoed dat deze transitie stuurt. De beschrijving van de transities in de eerste twee delen van het hoofdstuk is noodzakelijk om de rol van complexiteit in deze context te bevatten. In het derde deel van dit hoofdstuk nader wordt ingegaan op de rol van complexiteit en complexiteitstheorie in deze transitie en specifiek in de instelling van de nieuwe Omgevingswet. Dit hoofdstuk gaat niet in op de juridische en planologische eigenschappen van deze wet (dit komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 5), maar puur op haar rol binnen de ontwikkelingen in de planologie.

Achterliggend doel van dit theoretische hoofdstuk is om de komst van de Omgevingswet en de komst van uitnodigingsplanologie in een breder perspectief te zien. Volgens de makers van de Omgevingswet is er onmiskenbaar een koppeling tussen de opkomst van uitnodigingsplanologie en de noodzaak het omgevingsrecht te vernieuwen. Deze theoretische

analyse geeft handvatten om in de volgende hoofdstukken goed te kunnen onderzoeken in hoeverre het noodzakelijk is dat er een Omgevingswet komt om uitnodigingsplanologie te ondersteunen.

3.2 EEN TRANSITIE NAAR EEN NIEUWE PLANOLOGIE?

3.2.1 WAT IS EEN TRANSITIE?

De verschuiving van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie wordt beschreven als een transitie in de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet. Maar is hier sprake van een transitie zoals we deze term kennen uit de wetenschap? De kwalificatie ‘transitie’ verdient enige aandacht, want wat wordt bedoeld met een transitie? Over transitietheorie in relatie tot ruimtelijke problemen (met name in milieu- en watermanagement) is veel geschreven door prof. dr. ir. Jan Rotmans, dr. Derk Loorbach, dr. Dave Huitema en dr. Sander Meijerink. Vooral het model van de eerste twee wetenschappers zal aangehaald worden in deze paragraaf, aangezien aan dit theoretisch model een complexiteitsperspectief ten grondslag ligt. Met andere woorden, het idee dat een samenleving bestaat uit complexe systemen die continu in beweging zijn, maakt een belangrijk deel uit van hun theorie. Complexiteit heeft ook een rol in dit theoretisch kader, zoals uiteengezet in de inleiding. Vandaar de keus om transitietheorie ook vanuit het complexiteitsperspectief te benaderen in deel 1 van dit hoofdstuk.

De term ‘transitiemanagement’ werd voor het eerst genoemd in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 uit 2001 (Nooteboom, 2007). Sindsdien heeft transitieleer een vlucht genomen in het energie- en mobiliteitsbeleid. Transitieleer ligt onder andere achter de totstandkoming van het Interdepartementaal Programma Energietransitie (Nooteboom 2007). Transitietheorie is echter nooit direct toegepast op de huidige verschuiving binnen de Nederlandse planologie. Volgens Rotmans (2001), is een transitie een *transformatieproces van een complex systeem* binnen een samenleving dat plaatsvindt gedurende een generatie, of zelfs een langere tijd in beslag neemt. Hij noemt enkele keren de tijdsperiode van 25 jaar. Een transitie is een *gradueel en niet-deterministisch proces*, dat niet gecontroleerd kan worden door beleid. De overheid kan echter wel invloed uitoefenen en het proces tot op zekere hoogte sturen. Rotmans stelt dat een transitie vaak het resultaat is van ontwikkelingen in verschillende domeinen die elkaar aansteken en elkaar ondersteunen. De transitie is dus een beweging die zichzelf in stand houdt, tot een nieuw equilibrium ontstaat. Het is dus een autonome beweging, ondanks dat ontwikkelingen uit andere systemen invloed hebben op de transitie. Er zijn echter bepaalde ontwikkelingen die een ‘*flywheel force*’ hebben, zij zorgen ervoor dat een transitie vaart krijgt en in een acceleratiefase terecht komt. Ook Loorbach (2010) beschrijft hoe transities kracht bij worden gezet. Volgens hem kan dit door grote eenmalige

gebeurtenissen, bijvoorbeeld rampen of een economische crisis, maar ook door langzame processen op het hogere 'landscape' niveau. Dit kenmerkt het *multi-causale* en *multi-level* karakter van transities.

Volgens Rotmans (2010) kenmerkt een transitie zich door de volgende vier stadia:

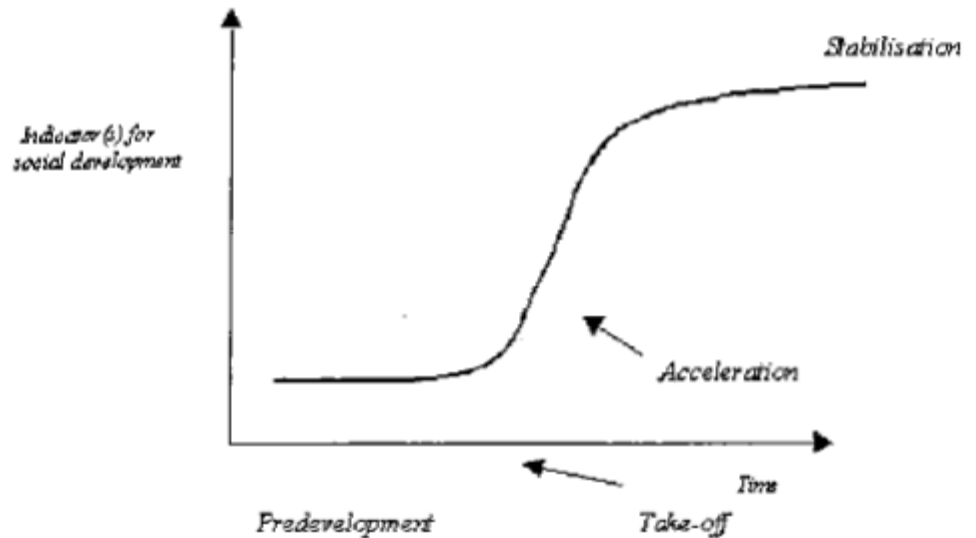
Predevelopment phase: tijdens deze fase verandert de status quo niet zichtbaar, de transitie zit nog in een onderhouds stadium

Take-off phase: het systeem begint te verschuiven en het equilibrium wordt verlaten.

Acceleration phase: zichtbare structurele veranderingen vinden plaats door een accumulatie van veranderingen op verschillende niveaus die elkaar versterken.

Stabilization phase: een nieuw dynamisch equilibrium wordt bereikt, de transitie zit in een stabiliserende eindfase.

Zoals gezegd beschouwt Rotmans transities vanuit de systeemleer: de samenleving is een complex systeem en bestaat uit zowel *stocks* en *flows* (Rotmans, 2001). Stocks zijn eigenschappen van een complex systeem die relatief constant zijn en weinig veranderen. Flows veranderen wel snel en geven daarmee de verhouding tussen de stocks weer. Een voorbeeld van de zogenaamde stocks zijn bijvoorbeeld de sociale cohesie in Nederland en het politieke klimaat. Een voorbeeld van een flow is het bruto nationaal inkomen, of de hoeveelheid emissie in de lucht. Een transitie is altijd het resultaat van lange termijn veranderingen in de stocks en korte termijn veranderingen in flows (Rotmans, 2001). Het systeem in transitie bestaat uit meerdere niveaus: het *micro niveau*, dat uit individuen of individuele bedrijven bestaat, het *meso niveau*, dat netwerken, organisaties en community's beslaat en tot slot het *macro niveau*, dat uit conglomeraties van organisaties of instituties bestaat. Deze drie niveaus worden ook wel niche, regime en landscapes genoemd (Rip en Kemp, 1998).



De fases binnen een transitie (Rotmans, 2001)

Op het *macro of landscape* niveau spelen zowel immateriële als materiële zaken, zoals de nationale infrastructuur, het bestuur en de normen en waarden van een samenleving. Het *meso niveau*, oftewel het *regime*, beslaat de dominante opvattingen en praktijken die ten grondslag liggen aan het politieke beleid. Dit niveau is vooral gericht op optimaliseren in plaats van het transformeren van systemen. Rotmans stelt dat transities in de beginfase vaak worden tegengewerkt op regime-niveau. Hier zal men geneigd zijn het bestaande beleid te verbeteren en drastische veranderingen tegen proberen te gaan. In een later stadium echter, wordt op het regime-niveau de transitie kracht bijgezet door investering van het kapitaal dat aanwezig is op dit niveau. Vanuit het *niche-niveau* ontstaan vaak innovatieve technieken of ideeën die een katalysator kunnen zijn voor een transitie. Uit analyse van de literatuur over transitietheorie zijn er drie belangrijke kenmerken waar een transitie aan moet voldoen:

- A) het systeem maakt een interne ontwikkeling door, tot op zekere hoogte door externe factoren beïnvloedt.
- B) De transitie vindt plaats op verschillende schaalniveaus.
- C) De transitie vindt gefaseerd plaats over een tijdspanne van een generatie.

3.2.2 HET MANAGEN VAN TRANSITIES

Het is mogelijk een transitie tot op zekere hoogte te managen en invloed uit te oefenen op het verloop. Transitie management maakt daarom een belangrijk deel uit van transitietheorie. Dit is interessant, aangezien in dit hoofdstuk wordt onderzocht of er een transitie in de planologie aan de hand is. Deze ontwikkeling naar een nieuwe vorm van planologie, gebaseerd op

het fenomeen uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling, is gewenst door veel actoren die deel uitmaken van het proces. Het doelmatig sturen van deze transitie richting het gewenste equilibrium kan helpen om de transitie te laten 'slagen'. De sleutel om vat te krijgen op een transitie is de complexiteit van het transitieproces te doorgronden (Loorbach, 2010). Paragraaf 3.4 van deze scriptie is gewijd aan de rol van complexiteit binnen de transitie die beschreven wordt in dit hoofdstuk. Loorbach geeft in zijn proefschrift handvatten voor het analyseren van een transitie op dit niveau. Volgens hem is transitietheorie gefundeerd op twee analytische concepten: het 'multi-level' en het 'multi-phase' aspect van de transitie. De verschillende fases en de verschillende niveaus binnen een samenleving waarop een transitie plaatsvindt, is een belangrijk kenmerk van een transitie: een verandering op slechts één niveau is geen transitie. Deze fases en niveaus zijn ook door Rotmans aangehaald (zie paragraaf 3.2.1). Door deze multi-level en multi-phase eigenschappen van een specifieke transitie te onderzoeken, krijgt men grip op de temporale dimensie van de transitie en haar onderliggende dynamiek en spanningsvelden. Dit helpt ons om de complexiteit van deze transitie te doorgronden in paragraaf 3.4.

3.2.3 HET ACHTERLIGGENDE DOEL VAN TRANSITIEMANAGEMENT

Het doel van transitiemanagement is niet primair het teweeg brengen van een transitie. In sommige gevallen kan het optimaliseren van een systeem genoeg zijn, of blijkt na onderzoek dat er geen aanleiding is voor het innoveren van een systeem. Transities vinden plaats in complexe systemen, zoals eerder gezegd. Complexiteit kan gezien worden als een drijvende kracht achter een transitie, transitiemanagement gaat meer om het faciliteren van complexiteit in plaats van het proberen in te dammen van complexiteit. Naast de doelen evalueren (is een transitie wel gewenst?) moet ook het leerproces van de actoren en de samenwerking regelmatig beoordeeld worden. Er moet bij het te maken beleid genoeg ruimte zijn voor flexibiliteit en het inspringen op de huidige situatie. Naast *flexibiliteit*, noemt Rotmans ook *strategisch* als voorwaarde voor goed transitiemanagement. Strategische doelen op lange termijn vormen een solide basis voor korte termijn doelen. Het hebben van een *visie* op de toekomst is zeer belangrijk voor de overheid in het managen van een transitie.

Het is de taak van de overheid om een leidende rol aan te nemen bij het transitiemanagement (Rotmans, 2001). De rol van de centrale overheid ligt vooral op het gebied van wet- en regelgeving, bij de lokale overheden juist op het gebied van het initiëren van experimenten. De rol van de overheid is anders in iedere fase van de transitie: In de voorbereidingsfase geldt de overheid als katalysator en trekker, in de acceleratiefase en de 'take off' fase moet zij een meer faciliterende en stimulerende rol innemen. De stabilisatiefase vraagt om een controlerende houding van de overheid.

Volgens Rotmans (2001) is de rol van de overheid doorslaggevend in de voorbereidingsfase, maar moeten overheidsorganen ook hun beperkingen kennen bij het managen van transities: externe factoren op *landscape niveau* en sociaal-culturele veranderingen kunnen niet of lastig gecontroleerd worden op overheidsniveau maar hebben wel een grote impact op een mogelijke transitie.

3.2.3 VAN TOELATINGSPLANOLOGIE NAAR UITNODIGINGSPLANOLOGIE

Nu rijst de vraag: is de overgang van de traditionele toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie een transitie? Past de ontwikkeling in het denken over ruimtelijke ordening sinds 1990 in dit model? Is hier sprake van een complex systeem dat in haar geheel een verschuiving doormaakt richting een nieuwe manier van omgaan met ruimtelijke complexiteit, of is hier, zoals een scepticus zou zeggen, gewoon sprake van een terugtrekkende overheid met minder geld die ruimtelijke problemen ter zijde schuift, dan wel afschuift naar een lagere overheidslaag?

'Nee', stellen de theoretici op dit gebied. De gehele context van de ruimtelijke ordening is natuurlijk veranderd sinds 1990: de voortschrijdende digitalisering, veranderende ruimtelijke opgaven, privatisering, decentralisatie en de economische crisis hebben een grote impact gehad op hoe we de ruimte tegenwoordig ordenen. Maar los van deze factoren is er ook sprake van een duidelijke wijziging van de *sturingsfilosofie* achter de ruimtelijke ordening. (De Roo, 2010) (Hajer, 1996) (Healy, 1992) (Innes, 1996). Deze verandering van sturingsfilosofie beschrijft De Roo (2010) als een paradigma-verschuiving van de *technisch-rationele* benadering naar de *communicatief-rationele* benadering van ruimtelijke ordening. Vanaf 1990 is er een duidelijke omslag in het denken over ruimtelijke ordening te zien (Allmendinger, 2002). Deze omslag wordt volgens De Roo gekenmerkt door het loslaten van het idee dat de werkelijkheid voorspelbaar en maakbaar is door de planoloog. Deze benadering past bij de sturingsfilosofie van de toelatingsplanologie: ruimtelijke problemen zijn gesloten systemen die op te lossen zijn met generieke oplossingen, ingegeven door de centrale overheid. (De Roo, 2010). Deze technisch-rationele wijze van het beschouwen van ruimtelijke problemen wordt door alle theoretici grofweg op deze zelfde manier omschreven maar met verschillende terminologie. Faludi (1987) refereert hier bijvoorbeeld naar als 'procedural planning' en Friedman (1987) als 'functional planning'.

De Roo rapporteert dat deze ontwikkeling van de technisch-rationele benadering (met de bijbehorende sturingsfilosofie van toelatingsplanologie) vanaf begin jaren negentig plaats maakt voor een communicatief-rationele benadering. Deze communicatieve benadering wordt gekenmerkt door het besef dat ruimtelijke opgaven vaak te complex zijn voor generieke

oplossingen en dat ruimtelijke ontwikkelingen zich onvoorspelbaar gedragen (De Roo, 2010). De communicatief-rationele benadering houdt in dat de planoloog accepteert dat *onzekerheid* en *complexiteit* bij de ruimtelijke ordening hoort, en ruimtelijke plannen daarom *adaptief* en *flexibel* moeten zijn (De Roo & Porter, 2007). Daarnaast is er een andere benadering van de probleemdefinitie achter de ruimtelijke opgave: de notie dat een ruimtelijk probleem objectief is en dus vast te stellen en op te lossen is door één partij, namelijk de overheid, wordt verruild door de perceptie dat een ruimtelijk probleem subjectief is, en bestaat bij de gratie dat stakeholders een aandeel in een ontwikkeling hebben. De eerste stap volgens de communicatief-rationele benadering is het komen tot een consensus over het probleem of de gewenste ontwikkeling, samen met stakeholders zoals omwonenden, private partijen en initiatiefnemers (Innes & Booher, 2007) (De Roo, 2010). Deze communicatief-rationele benadering van ruimtelijke ordening schuilt achter uitnodigingsplanologie. De wetenschappelijke consensus over het idee dat achter de ontwikkelingen in de planologie van de laatste dertig jaar een nieuwe sturingsfilosofie schuil gaat, is een argument om de ontwikkeling in de planologie als een transitie van een systeem aan te merken. Het is dus niet puur het geval dat onze sturingsfilosofie van de ruimtelijke ordening onder druk staat door invloeden van buitenaf (zoals de economische crisis), maar de planologie en ons idee van wat *goede ruimtelijke ordening* is, is ook onderhevig aan een interne, autonome verandering.

3.2.4 HET MULTI-PHASE ASPECT VAN DE TRANSITIE

Als hier wel degelijk sprake is van een transitie, dan is het duidelijk dat deze nog niet voltooid is: de ontwikkelingen in het omgevingsrecht en de vele planologische experimenten die worden geïnitieerd onder de Crisis- en herstelwet (2010) laten zien dat men nog zoekende is naar een goede implementatie van een nieuwe vorm van planologie (Voortgangsrapportage Crisis- en herstelwet, 2014). Zoals beschreven in paragraaf 3.1 is een kenmerk van een transitie dat zij gefaseerd plaatsvindt. Een transitie maakt grofweg een voorbereidende fase door, een take-off fase, een acceleratiefase en een stabilisatiefase. Om te kunnen beoordelen of de verschuiving van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie een transitie in wording is, moet worden bekeken of er eenzelfde soort fasering te herkennen is als beschreven door Rotmans en Loorbach.

De Roo (2007) plaatst het begin van de ontwikkeling naar de communicatief-rationele benadering van planologie rond 1990. Ook het Planbureau voor de Leefomgeving noemt in hun publicatie 'Vormgeven aan de Spontane Stad' het begin van de jaren negentig als het moment dat de complexe, binnenstedelijk opgaven werden herontdekt (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). De zoektocht naar een nieuwe vorm van planologie heeft zich lange tijd afgespeeld op theoretisch niveau.

Praktijkexperimenten vonden in deze voorbereidende fase nauwelijks plaats. In de ruimtelijke ordeningspraktijk blijkt het vaak dat de werkcultuur vaak het meest grillige aspect is wanneer het op verandering aankomt. Zoals ook beschreven in hoofdstuk 1, was de economische crisis die in 2007 inzette een impuls voor praktijkexperimenten met uitnodigingsplanologie. De theorie was er al, maar nu ontstond ook een 'window of opportunity' in de praktijk doordat ontwikkelingsplanologie onmogelijk werd door de dalende grondprijzen en de ineengestorte huizenmarkt. De nieuwe Wro (2008), de Wabo (2010) en de Crisis- en herstelwet (2010) bood gemeenten al snel juridische mogelijkheden om deze nieuwe manier van ontwikkelen mogelijk te maken onder andere door snellere en eenvoudigere procedures (Wabo), een instrument voor kostenverhaal (Wro) en een experimenteerbepaling (Chw) (in hoofdstuk 6 worden enkele voorbeelden uitgelicht). Als hier sprake is van een transitie, dan zitten we na een lange voorbereidende fase nu langzaam in een acceleratiefase. Deze opkomende acceleratiefase is de context waarin de nieuwe Omgevingswet haar intrede doet.

3.2.5 HET MULTI-LEVEL ASPECT VAN DE TRANSITIE

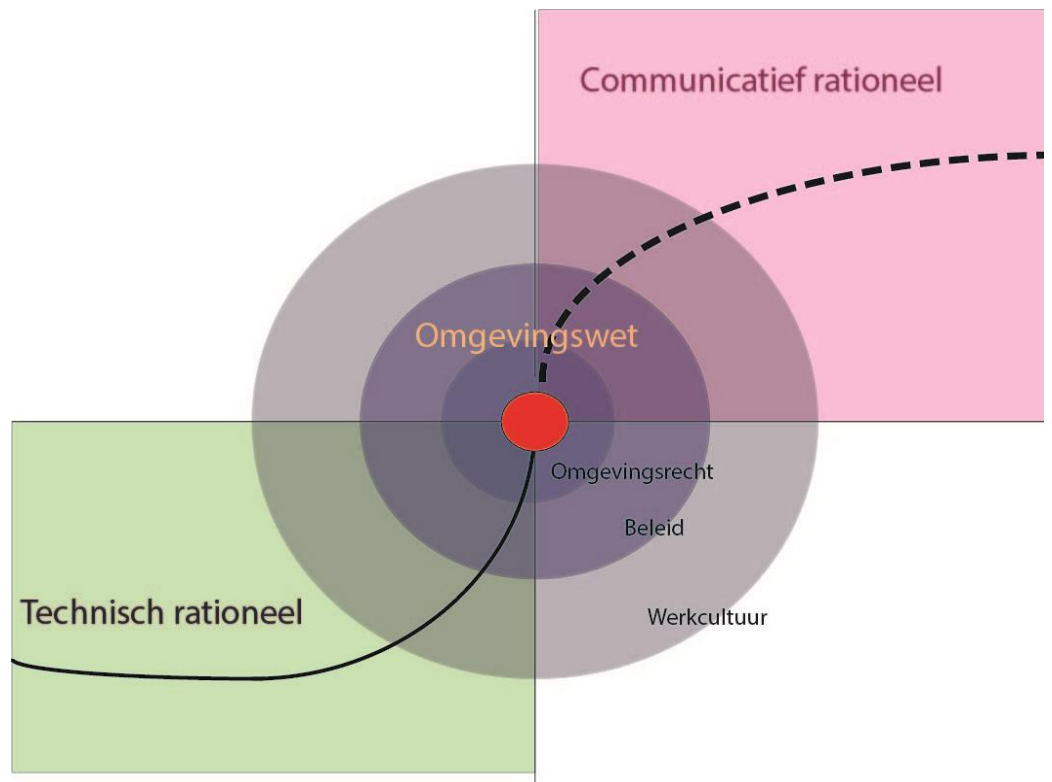
Transities vinden niet alleen gefaseerd plaats, maar ook op verschillende niveaus. Dit multi-level aspect van een transitie beschrijft Rotmans (2010) als een verandering van stocks en flows op niche, regime en landscape niveau. Een transitie is een verschuiving die plaatsvindt in een samenleving op deze drie niveaus. Dit is een kenmerk van een transitie. Wanneer een verschuiving slechts op één niveau zich afspeelt, kunnen we niet spreken van een transitie (Rotmans, 2010). Als we de overgang van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie als transitie beschouwen, welke ontwikkelingen vinden hier dan plaats en op welk niveau? Deze door transitietheoretici beschreven niveaus zijn te vertalen naar de praktijk van de ruimtelijke ordening. Het *landscape-niveau* staat dan voor de autonome ontwikkelingen die invloed hebben op de ruimtelijke ordening en dominante trends en opvattingen hierover. Het *meso-niveau*, oftewel het *regime*, wordt bepaald door het beleid van de bestuursorganen en het omgevingsrecht. Het laagste niveau is het *micro-niveau*, ook wel het *niche-niveau* genaamd. Dit niche-niveau behelst het experimenteren met uitnodigingsplanologie. Dit kunnen experimenten zijn van lokale bestuurders, maar ook projecten van initiatiefnemers. Hieronder wordt per niveau globaal aangegeven welke ontwikkelingen er gaande zijn.

Landscape: Dit niveau is het moeilijkst te duiden in enkele zinnen, omdat het onduidelijk is wat precies de grenzen zijn van dit plateau: alles dat boven het meso-niveau zit behoort tot het macro-niveau. Voorbeelden van ontwikkelingen die zich afspelen op dit niveau met betrekking tot deze transitie is de *economische crisis* die inzette vanaf 2007, waardoor de toelatingsplanologie en de ontwikkelingsplanologie onaantrekkelijk werd en

er ruimte kwam voor nieuwe ideeën over ruimtelijke ordening (Pelders, Van der Heiden en Borgers, 2012). Naast de economische crisis behoren ook dominante trends in de ruimtelijke ordening tot het landscape-niveau. Onder andere op basis van deze trends wordt beleid gemaakt op regime-niveau. De twee belangrijkste trends die impact hebben op deze transitie in de ruimtelijke ordening zijn de trend richting decentralisatie en burgerparticipatie in het oplossen van ruimtelijke opgaven. De ontwikkelingen op dit niveau gaan langzaam en zijn moeilijk tot niet te beïnvloeden maar hebben wel een grote impact op de lagere niveaus.

Regime: Onder het regime valt het beleid van het Rijk, provincies en gemeentes ten aanzien ruimtelijke ordening. Ook de komst van de Omgevingswet is een ontwikkeling op regime-niveau. Op het gebied van beleid zijn er veel ontwikkelingen geweest vanaf 1990. Bijvoorbeeld de komst van de Rijksnota VINEX (1994), die het model van de Compacte Stad (De Roo en Miller, 2000) nieuw leven inblies, waarmee volgens het Planbureau van de Leefomgeving, de binnenstad opnieuw werd ontdekt in de planologie (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012). In de Nota Ruimte (2004) kreeg het de trend van decentralisatie vanuit het Rijk handen en voeten met de leus: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'. De ontwikkelingen in het omgevingsrecht hebben al de nodige aandacht gekregen in het eerste hoofdstuk. Er is veel gebeurd de afgelopen twintig jaar, maar toch schrijft minister Schultz van Infrastructuur en Milieu in haar eerder aangehaalde brief naar de Tweede Kamer dat het omgevingsrecht nog te complex is om te voorzien in de nieuwe praktijk van uitnodigingsplanologie. Het is interessant om de positie van de nieuwe Omgevingswet in deze transitie verder te onderzoeken in het tweede deel van dit theoretisch kader vanuit bestuurskundig opzicht (3.3) en in hoofdstuk 5 vanuit juridisch-planologisch opzicht. Dit omdat dit een ontwikkeling is op regime niveau dat de pretentie en de potentie heeft van een *flywheel force* in een transitie. Zoals beschreven is in paragraaf 3.2.2, is het regime-niveau doorgaans niet happig op transities. Volgens Loorbach en Rotmans is het traditioneel het geval dat het regime in eerste instantie de transitie tegenwerkt door de oude situatie te optimaliseren. Binnen dit model zou men de komst van de nieuwe Wro in 2008 kunnen zien als het proberen te verbeteren van het traditionele omgevingsrecht met de bijbehorende sturingsprincipes van toelatingsplanologie. In omvang en in doel is de nieuwe Omgevingswet een grotere operatie, maar is dit ook de operatie die de transitie naar uitnodigingsplanologie kracht bij gaat zetten? Deze vraag is alleen te beantwoorden door de huidige praktijk te vergelijken met de voordelen van het nieuwe instrumentarium, dit gebeurt in hoofdstukken 5 en 6.

Niche: Het niche-niveau is erg interessant in deze transitie. Er wordt veel geëxperimenteerd in de gemeentelijke praktijk met uitnodigingsplanologie, zowel op initiatief van plaatselijke ondernemers, als op initiatief van de overheid. De experimenteerbepaling van de Crisis- en herstelwet, als een paar keer genoemd, stimuleert gemeenten om te experimenteren. De uitkomst van de pilots hebben veel invloed: bij het maken van de nieuwe Omgevingswet zijn de mensen uit de experimenteerpraktijk nauw betrokken bij het proces.



Schematische weergave van de transitie van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie (de zwarte lijn) zoals voorgesteld door de met als middelpunt de Omgevingswet.

3.3 WELKE ROL SPEELT DE NIEUWE OMGEVINGSWET?

Er zijn enkele argumenten waaruit men zou kunnen afleiden dat hier sprake is van een transitie. Het *multi-phase* aspect en het *multi-level* aspect van de verschuiving geven aanleiding tot denken dat het hier een beginnende transitie in acceleratie-fase betreft. Toch is niet met zekerheid te zeggen dat dit een transitie is zoals de transitieleer beschrijft. Als het hier al een transitie betreft zit zij in de beginfase. Uitnodigingsplanologie zou ook een trend kunnen zijn die met het aantrekken van de economie weer verdwijnt. Dit is lastig te zeggen en alleen de tijd zal het leren. Wel is duidelijk dat het maken van de Omgevingswet mede wordt gerechtvaardigd door het voorstelling van deze verschuiving als een transitie. Aangezien het onmogelijk is om in dit vroege stadium te bepalen of dit daadwerkelijk een transitie betreft of

een tijdelijke trend, mag men terecht kritisch zijn als 'uitnodigingsplanologie' een motivatie voor het instellen van de Omgevingswet.

Nu vraagtekens zijn gezet bij de mate waarin de Omgevingswet een rol speelt binnen een transitie, is het belangrijk stil te staan wat precies nog meer leidde tot de komst van de wet. Is dit een regime-ontwikkeling die mogelijk een zogenaamde *flywheel force* heeft, of speelt de Omgevingswet geen rol van betekenis bij de ondersteuning van uitnodigingsplanologie? In dit deel wordt het tweede deel van de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk behandeld met behulp van het zogenaamde *stromenmodel*. Uiteraard is de hervorming van het omgevingsrecht niet zonder slag of stoot gegaan. Wat precies leidde tot het wetsvoorstel dat op dit moment bij de Tweede Kamer ligt, wordt in deze paragraaf verder toegelicht, frustratie met het juridisch kader van de ruimtelijke ontwikkeling leidt immers niet zomaar tot een dergelijk ingrijpende operatie. Dit is relevant aangezien in dit theoretisch kader de motieven waarom deze wet wordt gemaakt, met name het motief dat dit uitnodigingsplanologie zal ondersteunen, ter discussie worden gesteld.

De verschillende motieven die ten grondslag liggen aan de hervorming van het omgevingsrecht zoals die zich nu voordoet, worden toegelicht met behulp van het zogenaamde Stromenmodel van Kingdon. Dit model ontworpen door John W. Kingdon, emeritus hoogleraar in de politieke wetenschappen aan de University of Michigan, biedt door een schematische weergave te geven, uitleg over hoe een bepaald idee, bijvoorbeeld het aanpassen van het omgevingsrecht aan nieuwe planningspraktijken, uiteindelijk verwordt tot beleid.

3.3.1 HET KINGDONS MULTIPLE STREAM MODEL

Kingdons stromenmodel is ontworpen om het proces van agendering en beleidsontwikkeling te illustreren. Het model gaat uit van drie verschillende stromen die samen de context van een beleidsontwikkeling vormt. De probleemstroom, de partijstroom en de oplossingenstroom. Volgens het stromenmodel is beleidsverandering alleen op het moment dat de relevante partijen binnen het proces (partijstroom) in willen spelen op een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling of onvrede (probleemstroom) en er zich geschikte oplossingen (oplossingenstroom) voordoen (Kingdon, 1984). Wanneer deze verschillende stromen in contact met elkaar komen, ontstaat een 'window of opportunity', een punt waarop er een opening ontstaat waarop er daadwerkelijk dingen op de politieke agenda komen en beleid doorgezet wordt. In dit licht bezien, is de komst van de nieuwe Omgevingswet het resultaat van een kruising van de drie stromen. De drie verschillende stromen die Kingdon onderscheidt, bewegen zich op een

complexe manier die lastig te voorspellen is. Dit wil echter niet zeggen dat de stromen niet te beïnvloeden zijn. De ‘policy entrepreneurs’, personen die belang hebben bij het ontstaan van bepaald beleid, kunnen ervoor zorgen dat de koppeling tussen de drie stromen tot stand komt. Dit doen zij bijvoorbeeld door te lobbyen of de media te beïnvloeden. Kingdon gaat er in zijn theorie van uit dat de politieke wil (de partijenstroom), het probleem en de oplossing alle drie aanwezig moeten zijn voor een beleidsverandering. Deze transitie vindt dus niet plaats op het moment dat er wel een goed plan ligt en er politieke wil is maar als het idee geen oplossing is voor een bepaald probleem. In de volgende paragrafen wordt inzicht geboden in het wat en waarom van de nieuwe Omgevingswet door het beschrijven van de drie stromen in deze context.

3.3.2 PROBLEEMSTROOM

De ‘probleemstroom’ bestaat niet simpelweg uit één probleem. Een probleem bestaat immers alleen als mensen een bepaalde gang van zaken problematisch vinden. Deze stroom zou dus beter te duiden zijn als een stroom van maatschappelijke onvrede met een proces of kwestie. De probleemstroom in het geval van de beleidsontwikkeling naar een nieuwe Omgevingswet wordt gevormd door onvrede over het huidige omgevingsrecht. Edward Stigter, directeur van Eenvoudig Beter (het orgaan binnen het ministerie van I&M dat verantwoordelijk is voor de nieuwe Omgevingswet), is duidelijk tijdens het interview dat met hem werd afgenomen op 12 februari 2014: “De ergernis met het huidige omgevingsrecht is de reden om een nieuwe Omgevingswet te schrijven.” Deze ergernissen betreffen volgens hem vooral de lange procedures en de weinig geïntegreerde plannen binnen gemeenten. De termen die veel vallen als dit wordt besproken zijn: complex, omslachtig en bureaucratisch.

Kritiek op het omgevingsrecht is er in principe altijd al geweest, in 2002 kwam dit probleem op de politieke agenda en begon men met de makelij van de nieuwe Wro, die uiteindelijk in 2008 werd ingesteld. Deze nieuwe Wro beloofde de lappendeken die de oude WRO inmiddels was geworden simpeler te maken, kostenverhaal beter mogelijk te maken en de artikel 19-procedure aan banden te leggen door het bestemmingsplan de belangrijkste basis voor vergunningverlening te maken (PvLO, 2011). De frustratie met het omgevingsrecht hield echter niet op bij de instelling van de nieuwe Wro. nieuwe wet ruimtelijke ordening en de bijbehorende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht heeft het omgevingsrecht sneller gemaakt en makkelijker mee te werken. Uit een studie van het planbureau van de leefomgeving uit 2010 blijkt dat de nieuwe Wro op veel punten haar doelen heeft bereikt, maar veel klachten blijven ook staan (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012).

Wat men tegenwoordig nog als problematisch acht aan het omgevingsrecht en de ruimtelijke ordening in haar geheel kan worden samengevat aan de hand van de Memorie van Toelichting van de toetsversie van de Omgevingswet. Drie verschillende probleemstromen worden aangestipt in de toelichting:

- a) “De complexe en versnipperde regelgeving die per sector is geordend, en die leidt tot te weinig overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang.”
- b) “Onbalans tussen zekerheid en dynamiek, die leidt tot slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen en tot normen met weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid, regionale differentiatie en innovatie.”
- c) “Bestuurscultuur en kwaliteit van de uitvoering, als gevolg van onvoldoende samenwerking, afstemming en kennis en kunde.”

Het is interessant om te zien dat de probleemstroom die aanzet gaf tot de komst van de nieuwe Omgevingswet zich niet beperkt tot het aspect ‘omgevingsrecht’ maar de oplossingstroom, verder uitgewerkt in de volgende subparagraaf, beperkt zich wél tot oplossingen op het niveau van het omgevingsrecht.

3.3.3 OPLOSSINGENSTROOM

De oplossingstroom in het stromenmodel bestaat uit ideeën die de problemenstroom, zoals beschreven in de vorige paragraaf kunnen oplossen. Dit kunnen hele concrete ideeën zijn: bijvoorbeeld het maken van een nieuwe wet, maar kunnen ook voor een stroming van ideeën staan binnen een samenleving (Kingdon, 1984). Binnen het omgevingsrecht zijn bepaalde beleidsstrategieën zichtbaar die breed gedragen worden door het bestuur en die resulteren in wetswijzigingen in de Wro, de Chw. Zij vormen ook een groot deel van het gedachtengoed van de nieuwe Omgevingswet. De oplossingenstroom wordt in de volgende subparagrafen uitgewerkt door de vier belangrijkste nieuwe beleidsstrategieën in het omgevingsrecht uiteen te zetten. Deze vier verschillende ‘oplossingen’ of strategieën zijn ontleend uit de literatuur over de Omgevingswet, uit berichten in de media en uit interviews met de deskundigen Edward Stigter (directeur Eenvoudig Beter, Ministerie van I&M), Niels Sorel (Planbureau voor de Leefomgeving), Maarten Engelberts (Ministerie van I&M en Gemeente Den Haag) en Thomas van der Berg (lid interdepartementale werkgroep nieuwe Omgevingswet). (Zie hoofdstuk 4 paragraaf 2 voor een verdere introductie van deze geïnterviewden.) Deze strategieën zijn: meer integratie, de programmatische aanpak, meer flexibiliteit en een afname van vergunningstelsels.

A) INTEGRATIE VAN VERGUNNINGSTELSELS EN ANDERE WETTELIJKE TELSELS

De integratie van vergunningstelsels wordt gezien als een oplossing voor de tijdrovende praktijk van het aanvragen van meerdere vergunningen voor een activiteit of project. De overheid ziet het als taakstelling om het aanvraagproces van vergunningen soepeler en sneller te laten verlopen en zo de burger, die graag iets wil ondernemen op zijn grond, niet te ontmoedigen. Deze ontwikkeling is al lang geleden begonnen. Hoogleraar bestuursrecht Ben Schueler ziet het begin van deze tendens in 1992, toen de milieuvergunning werd ingevoerd (Schueler, 2012). De komst van de Wabo in 2010, die ervoor zorgde dat een vergunningaanvragen nu vaak nog maar één vergunning nodig heeft en deze ook bij één loket kan aanvragen, kan gezien worden als het voorlopige hoogtepunt van deze tendens. In de nieuwe Omgevingswet zal de Wabo waarschijnlijk onveranderd worden opgenomen. Wel zal de omgevingsvergunning nog meer activiteiten omvatten, zodat het vergunningstelsel nog meer geïntegreerd wordt. Deze integratietendens is geldt niet alleen voor vergunningen, maar ook voor ruimtelijke plannen. Sinds 2008 is geldt dit op milieugebied, toen het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer werd ingesteld. Bij de instelling van de nieuwe Omgevingswet zal er nog een grotere integratieslag worden gemaakt: alle omgevingsrechtelijke regelingen van gemeenten en provinciën zullen worden geïntegreerd in het omgevingsplan. De gemeenteraad zal voor haar hele gebied een samenhangend omgevingsplan moeten vaststellen waarin het bestemmingsplan, het beheersplan en een groot aantal andere regels zal worden verzameld (Schueler, 2012). Het omgevingsplan als instrument zal vaker terugkomen in dit onderzoek, aangezien de beoogde uitnodigingsplanologie op gemeentelijk niveau vooral mogelijk moeten worden gemaakt en gereguleerd moet worden op basis van dit instrument.

B) DE PROGRAMMATISCHE AANPAK VAN MILIEU- EN NATUURDOELEINDEN

De programmatische aanpak van prangende kwesties in de ruimtelijke ontwikkeling is ook een nieuwe strategie in het omgevingsrecht en de bestuurlijke praktijk. In het kort staat de programmatische aanpak voor een sturingsfilosofie waarbij beleid het centrale instrument is in de ruimtelijke ordening en wetten minder prominent zijn in het bestuur. Het bestuur, in dit geval de gemeente, zal ruimte voor oplossingen moeten creëren zodat voorschriften op het gebied van bijvoorbeeld luchtkwaliteit of geluid niet direct een ontwikkeling onmogelijk maken. Deze aanpak biedt de gemeente meer mogelijkheden voor een ad-hoc oplossing. Volgens Backes (2012) zal een implementatie van de programmatische aanpak in gemeentelijke

plannen resulteren in een flexibelere manier van omgaan met verkregen rechten (Backes, 2012). Dit is noodzakelijk om de aanwezige gebruiksruimte van milieunormen te vergroten in een gebied: de ontwikkeling van een nieuwe functie in een gebied, kan ervoor zorgen dat bijvoorbeeld een fabriek die al eerder in het gebied gevestigd was, minder mag uitstoten. Voorbeelden in de praktijk van deze programmatische aanpak is de inwerking treding van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) De tendens naar een meer programmatische aanpak in plaats van het centraal stellen van de wetten en normen lijkt ruimtelijke ontwikkeling te stimuleren, maar er is ook kritiek: het is namelijk niet mogelijk om in beroep te gaan tegen een dergelijk programma, dit ondermijnd de rechtspositie van de burger (Backes, 2011).

C) HET STREVEN NAAR MEER FLEXIBILITEIT EN BESTUURLIJKE AFWEGINGSRUIMTE

Naast meer integraliteit en de programmatische aanpak, klinkt de roep om meer flexibiliteit in het omgevingsrecht duidelijk door bij de lagere overheden. Deze flexibiliteit kan op meerdere manieren worden verkregen. Meer flexibiliteit in het omgaan met normen en flexibeler bestemmen worden gezien als oplossingen voor het probleem dat sommige gebieden lastig te ontwikkelen zijn door bijvoorbeeld vervuilde grond of geluidscontouren van een nabijgelegen vliegveld. Over het inbouwen van flexibiliteit is in het omgevingsrecht een discussie gaande over het begrip *positieve evenredigheid*. Dit wil zeggen dat er een afweging wordt gemaakt tussen verschillende normen, zolang de uitkomst per saldo positief uitpakt voor de kwaliteit van de leefomgeving (Schueler, 2012). Bijvoorbeeld: men accepteert meer stankoverlast, omdat er dan meer groen in de omgeving komt. Met dit evenredigheidsbeginsel wordt geëxperimenteerd bij de zevende en achtste tranche experimenten van de Crisis- en herstelwet. De casestudy's die in het zesde hoofdstuk van dit onderzoek aan bod komen vallen ook onder deze tranche en hier wordt nader ingegaan op de praktische consequenties van het evenredigheidsbeginsel in planologische context. Het beargumenteerd kunnen afwijken van wettelijke normen kan maken dat een gebied dat eerder slecht te ontwikkelen viel, een nieuwe impuls krijgt. Flexibiliteit in een plan geeft het bestuur meer ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Natuurlijk worden de keuzes wel beperkt door Europese regelgeving, die voor sommige onderwerpen harde eisen stelt waarvan de naleving niet mag worden afgewogen tegen andere omgevingswaarden (Schueler, 2012).

Een andere vorm van flexibiliteit waar gemeentes steeds vaker gebruik van (wensen) te maken, is de tijdelijke bestemming. Hierbij wordt een gebied bestemd voor een tijdelijke functie, bijvoorbeeld omdat de grond binnen

afzienbare tijd integraal wordt ontwikkeld voor woningbouw, maar het gebied niet wil laten leegstaan tot dat moment gekomen is. In de Wro zijn al verschillende mogelijkheden tot flexibel bestemmen gewaarborgd, zo is het mogelijk om globaal te bestemmen, of door middel van 'vlekken' te bestemmen (de precieze grenzen van een functie worden dan later ingevuld). De Wabo biedt de mogelijkheid voor een voorlopige omgevingsvergunning voor projecten korter dan vijf jaar, hiermee kan men voorzien in tijdelijke bestemmingen mits zij de feitelijke bestemming maar niet onmogelijk maken. Met de komst van de Crisis- en herstelwet is het onder andere mogelijk voor geselecteerde gebieden tijdelijke functies te bestemmen voor periodes tot tien jaar. Het oprekken van regels en termijnen om een impuls te geven aan ruimtelijke ontwikkeling lijkt voor gemeenten een oplossing te zijn om de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken het hoofd te bieden.

D) VERVANGING VAN VERGUNNINGEN DOOR ALGEMENE REGELS

De vierde tendens in de ruimtelijke ordening en het omgevingsrecht is de verschuiving van de nadruk op vergunningen naar algemene regels. De vergunningsplicht wordt door gemeenten en burgers als tijdrovend en omslachtig gezien. In de Nederlandse gemeenten is te zien dat men de vergunningvereiste vervangt door algemene regels in bijvoorbeeld gemeentelijke verordeningen. Wanneer men vervolgens de algemene regels niet naleeft, kan de gemeente de activiteit vervolgens strafrechtelijk of bestuursrechtelijk verbieden (Schueler, 2012). Het overduidelijke voordeel ziet men in een vermindering van procedures en de tijdwinst die hiermee gepaard gaat. Het is de bedoeling dat een partij die een activiteit wil ondernemen zelf de regels aangaande het gebied en de soort activiteit erbij haalt en in acht neemt. Het 'Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer' is zo'n samenvoeging van verschillende milieuregels waar voorheen vergunningen voor aangevraagd moesten worden. Hierdoor is sprake van tijdwinst voor de vergunningaanvrager: de gemeente hoeft er slechts op toe te zien dat de voorschriften worden nageleefd, hij hoeft niet meer te wachten op goedkeuring van de gemeente. Toch verdwijnt de complexiteit bij met deze ontwikkelingen niet: voor de particulier zijn de algemene regels lastig te doorgronden. Volgens Schueler (2012) wordt het eerdergenoemde 'Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer' door niet-juristen als erg complex, omvangrijk en ontoegankelijk wordt beoordeeld. Staat deze tendens niet vooral voor een verschuiving van de complexiteit? Een struikelblok bij het vervangen van vergunningen door algemene regels is volgens Schueler (2012) dat de nadruk verschuift van de voorbereidende vergunningsfase naar handhaven van dat wat er al is. Een andere manier om de vergunningslast te reduceren ligt in het integreren van vergunningen. De Wabo, ingevoerd op 1 oktober 2010, heeft al een grote

stap gemaakt in dit opzicht. Veel losse vergunningen zijn sindsdien gebundeld in een omgevingsvergunning (bijvoorbeeld de bouwvergunning, de milieuvergunning en de monumentenvergunning).

3.3.4 PARTIJSTROOM

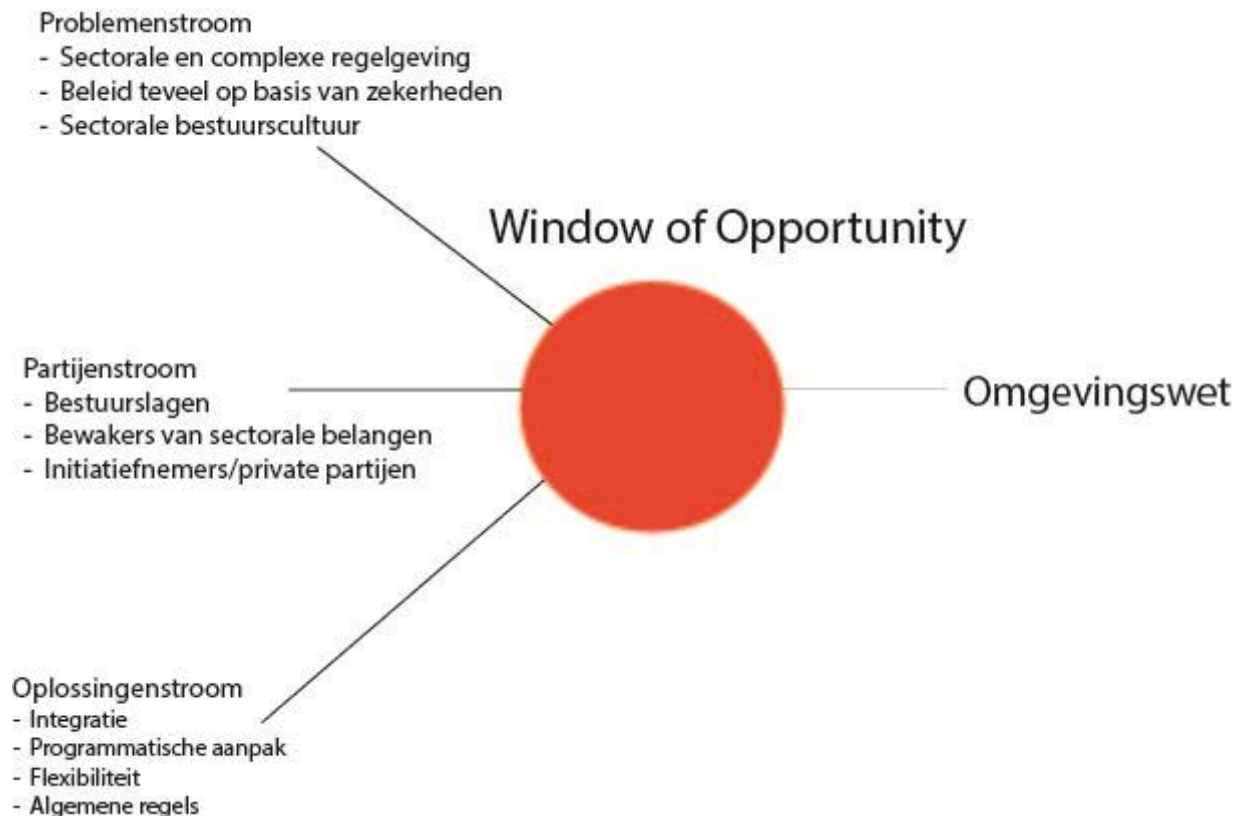
De partijenstroom vertegenwoordigt de verschillende partijen binnen het proces die verschillende belangen behartigen. Hun motieven sluiten deels op elkaar aan, maar conflicteren ook. In dit proces zijn grofweg drie soorten partijen te onderscheiden: de bestuurslagen van de overheid, bewakers van sectorale belangen, en initiatiefnemers/bedrijven.

De overheid beslaat het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Ook lobbyorganisaties zoals het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) mogen hieronder gerekend worden. Het Rijk is de maker en de trekker van de wet, de gemeenten zien de hervormingen hier en daar met lede ogen aan, aangezien de actualiseringslag na de instelling van de Wro hen nog vers in het geheugen ligt. Toch is er eensgezindheid over de omslachtigheid en problematiek met de huidige situatie (Standpuntnotitie Omgevingswet VNG, 2013).

Bewakers van sectorale belangen (natuurorganisaties, milieudefensie, de brandweer). De Omgevingswet is voornamelijk een integratieslag. Niet alleen van verschillende wetten en regels, maar ook van belangen die in mindere mate sectoraal vertegenwoordigd zullen zijn. Voorbeelden hiervan zijn de brandweer en milieu- en natuurorganisaties. Brandweer Nederland lobbyt bijvoorbeeld voor een aparte toets door de brandweer bij afgifte van een vergunning (Binnenlands Bestuur 18, 2014). Ook Rijkswaterstaat lobbyt voor een watertoets los van het gemeentelijk omgevingsplan. Deze bewakers van sectorale belangen zijn hier apart genoemd als partijsoort aangezien zij hun eigen specifieke terrein binnen de leefomgeving vertegenwoordigen. Dit maakt dat ze een belangrijke partij zijn in het proces, maar soms op gespannen voet staan met de door de overheid beoogde integratieslag. Uiteraard geldt niet voor iedere organisatie dat zij zich verzetten tegen de integratie van aspecten van de leefomgeving. Thomas van den Berg van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed is Monumentenzorg is vanuit zijn functie bij Monumentenzorg juist erg te spreken over het integreren van het cultureel erfgoed in één overkoepelend plan: *"Ik zie de komst van meer integrale plannen op gemeentelijk niveau (omgevingsplan) als een positieve ontwikkeling voor het erfgoed in Nederland. Door de integrale benadering weet de burger gelijk alles van een bepaald gebied en komt meer te weten over het milieu of erfgoed aspect van de omgeving waar hij woont. De verschillende belangen zijn duidelijker zichtbaar en makkelijker af te wegen. Dat er dan soms een erfgoedobject sneuvelt vinden wij dan minder erg. Als*

gemeenten maar de ruimte hebben om een beleid te voeren." De natuur- en milieuorganisaties zijn overwegend zeer kritisch over de wet. Dit is bekend bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu, vandaar dat zij nauwgezet samenwerken met bijvoorbeeld Stichting Natuur en Milieu. De Stichting Natuur en Milieu coördineert de reacties op de Omgevingswet namens een flink aantal Milieu en Natuur NGO's (de zogenaamde Groene 11). De kritiek van deze partijen naar aanleiding van de toetsversie van de wet concentreert zich op het idee dat volgens hen de balans tussen flexibiliteit enerzijds en kwaliteitsborging en rechtszekerheid, doorslaat naar de kant van flexibiliteit, dit ten koste van de rechtsbescherming van natuur en milieu.

Initiatiefnemers/private partijen: De derde partijstroom bestaat uit de partijen die gebruik maken van de leefomgeving en ruimte ontwikkelen en zo een belangrijk deel uitmaken van de proces dat de ruimte ordent. Dit kunnen zowel burgers zijn die een omgevingsvergunning aanvragen voor een dakkapel, veehouderijen die graag hun stal willen uitbreiden, of projectontwikkelaars. De consensus in de overheid is dat deze partijen zo goed mogelijk geacommodeerd moeten worden op juridisch-planologisch gebied. Dit past binnen het gedachtegoed van uitnodigingsplanologie: de initiatiefnemers zijn degenen die de ruimte daadwerkelijk gaan ontwikkelen, de overheid stelt daar kaders voor. Een belangrijk doel van de Omgevingswet is dan ook om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken voor niet-planologen. De motieven en de wensen van deze partijstroom zijn het lastigste in te schatten omdat het een divers gezelschap betreft. Niels Sorel, medewerker bij het PvLO en deskundige op het gebied gaf tijdens het interview het volgende aan: "Eén van de zwakke punten van uitnodigingsplanologie zoals dit door de wet beoogd wordt, is dat we niet goed weten wat initiatiefnemers precies verlangen van een plan. Er is eigenlijk nooit onderzoek gedaan naar hoe we deze groep het beste kunnen accommoderen, terwijl zij de sleutel zijn van de organische gebiedsontwikkeling".



SAMENVATTEND KOMEN DE BEVINDINGEN UIT DIT DEEL UIT OP DEZE SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN HET 'WINDOW OF OPPORTUNITY' WAARVAN DE OMGEVINGSWET DE UITKOMST IS.

3.4 DE ROL VAN COMPLEXITEIT

In de vorige paragraaf is de komst van de Omgevingswet vanuit de stromentheorie geanalyseerd. Opvallend hieraan was dat de problemenstroom zich niet beperkt tot het omgevingsrecht, maar dat de oplossingen voor deze problemen wel worden gezocht op dit gebied. Immers, in de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat deze problematiek de aanleiding gaf tot het maken van de Omgevingswet (memorie van toelichting toetsversie Omgevingswet, 2014). De rol van complexiteit in de beoogde transitie van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie en complexiteit in de Omgevingswet staat centraal in dit deel. Hierbij wordt gebruik gemaakt van complexiteitstheorie. In paragraaf 3.2.3 werd al gesproken over complexiteit: de transitie van toelatingsplanologie met haar technisch-rationele opvatting van ruimtelijke ontwikkelingen naar uitnodigingsplanologie is in essentie een verandering van hoe ruimtelijke wetenschappers met de onzekerheid van complexiteit omgaan. Het is interessant om te analyseren hoe deze veranderde opvatting van complexiteit terugkomt in de Omgevingswet, vooral gezien de potentiële *flywheel-force* van deze gebeurtenis.

3.4.1 COMPLEXITEITSTHEORIE

Complexiteitstheorie is oorspronkelijk afkomstig uit de wiskunde en stamt uit de jaren zestig van de vorige eeuw. Sinds de jaren negentig wordt complexiteitstheorie ook in verband gebracht met ruimtelijke wetenschappen (De Roo en Voogd, 2007). Net als bij systeemtheorie worden ruimtelijke processen als systemen opgevat, maar complexiteitstheorie beschouwt een systeem niet als gesloten maar als een open en adaptief systeem dat zich tussen chaos en orde beweegt met een bepaalde *padafhankelijkheid* (Walby, 2003) (De Roo en Silva, 2010). Complexiteitstheorie is een nieuwe manier van naar de werkelijkheid kijken die haar weerslag heeft op veel wetenschapsterreinen waaronder de planologie. Kenmerkend aan complexiteitstheorie is dat het uitgaat van een werkelijkheid die *onzeker* en *intersubjectief* is (De Roo en Voogd, 2007) (De Roo, 2012) (Heylighen, 2008). De systemen die opereren in deze realiteit bewegen zich *zelf-organiserend*, *non-lineair*, *co-evoluerend* en in meer of mindere mate *complex* (Geyers, 2003) (De Roo en Voogd, 2007) (De Roo, 2012). Een stad is een voorbeeld van een complex systeem, maar het omgevingsrecht of de ruimtelijke ordening aan sich kunnen ook worden opgevat als al dan niet complexe systemen.

3.4.2 WELKE ROL SPEELT COMPLEXITEIT IN DE TRANSITIE NAAR UITNODIGINGSPLANOLOGIE?

De kernwoorden waarmee complexiteitstheorie in de vorige subparagraaf is samengevat lijken abstract maar zijn goed terug te brengen naar uitnodigingsplanologie en de communicatieve rationele wijze van omgaan met ruimtelijke opgaven. De Roo beschrijft in 'A Planners' Meeting with Complexity' (De Roo en Silva, 2010) hoe deze nieuwe manier van naar de werkelijkheid kijken leidde tot een schisma tussen de traditionele technisch-rationele planologie en de communicatief-rationele manier. De connectie tussen deze theorie en uitnodigingsplanologie ligt in de perceptie van de werkelijkheid als een combinatie van zienswijzen in plaats van een vaststaand gegeven. De intersubjectieve werkelijkheid (en problemen binnen deze werkelijkheid) zijn dus alleen te doorgronden door alle betrokken partijen mee te laten denken. De onzekerheid die komt kijken bij het werken in deze realiteit wordt geaccepteerd in complexiteitstheorie. Onzekerheid en complexiteit zijn vaste onderdelen van de werkelijkheid en haar systemen die gefaciliteerd moeten worden (De Roo en Silva, 2010). Uitnodigingsplanologie is een manier van plannen die uitgaat van initiatieven uit het gebied zelf en andere private partijen. De overheid leidt dit in goede banen en stimuleert de ontwikkelingen. De onzekerheid en de non-lineaire aard van de ontwikkelingen passen goed bij een flexibel plan dat kan inspringen op onverwachte ontwikkelingen.

3.4.3 HOE BESCHOUWT DE OMGEVINGSWET COMPLEXITEIT?

Volgens De Roo (2010) manifesteert complexiteit zich op drie verschillende wijzen in de planologie: de complexiteit van het ruimtelijke vraagstuk zelf, de wet- en regelgeving hieromtrent, en de manier waarop we met deze beide factoren omgaan. Het concept 'complexiteit' is veelbesproken in de toelichting van de toetsversie van de wet. Het woord wordt zelfs 53 keer genoemd in de algemene toelichting van 213 pagina's.

Het beeld dat naar voren komt is dat het omgevingsrecht achterloopt bij de ontwikkelingen in de praktijk. De belemmeringen in de praktijk komen volgens de wetmaker voort uit het complexe omgevingsrecht. (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014) De notie dat complexiteit dus onderdeel uitmaakt van ruimtelijke ontwikkelingen op zich is niet aanwezig. De nieuwe Omgevingswet beschouwt complexiteit als een probleem waarvan de oplossing ligt in het reduceren van de complexiteit van het omgevingsrecht. In hoeverre de complexiteit van het omgevingsrecht echt het probleem is bij het praktiseren van uitnodigingsplanologie en hoeveel de toepassing van de nieuwe Omgevingswet precies zal uitmaken wordt in de hoofdstukken 5 en 6 onderzocht. De wijze waarop de complexiteit het hoofd zal worden geboden in de Omgevingswet volgens de toelichting is samen te vatten in drie verschillende strategieën.

De publieksparticipatie bij projecten bij wet te regelen.

Flexibiliteit in het omgevingsplan mogelijk te maken: dit zal met name flexibiliteit zijn op het gebied van tijd. Het omgevingsplan krijgt geen beperkte looptijd meer van tien jaar, maar het is de bedoeling dat het plan aangepast wordt

Plannen integraal te maken: alle aspecten van de fysieke leefomgeving worden opgenomen in het omgevingsplan.

Regelgeving uit te dunnen en meer samenhangend te maken: uiteraard kan er niet getoerd worden aan Europese regelgeving, maar op plekken waar het kan moet de initiatiefnemer tegemoet worden gekomen om een project doorgang te laten vinden.

De precieze mogelijkheden op het gebied van flexibiliteit en het omgevingsplan worden in hoofdstuk 5 besproken. Opvallend aan deze opsomming is dat uit deze informatie blijkt dat er enige overeenkomsten zijn met de in paragraaf 3.4.1 genoemde eigenschappen van complexe systemen. Uit het feit dat participatie van het publiek aandacht krijgt in de wet, correspondeert met de intersubjectiviteit van de realiteit en het idee van co-evolueren zoals beschreven in complexiteitstheorieën. De afgeschatte looptijd van het gemeentelijk omgevingsplan correspondeert met het idee dat ontwikkelingen zich non-lineair voordoen. Toch is de belangrijkste

conclusie dat er een discrepantie bestaat tussen complexiteitstheorie zoals deze is gegrond in de uitnodigingsplanologie en het beeld van complexiteit in de nieuwe Omgevingswet: waar volgens complexiteitstheorie complexiteit iets is dat zich op meerdere vlakken voordoet, is het volgens de omgevingswet iets dat voornamelijk speelt op het gebied van het omgevingsrecht. Met het gladstrijken van het omgevingsrecht ligt uitnodigingsplanologie geen strobreed in de weg, is de perceptie van de wetgever.

3.5 CONCLUDERENDE OPMERKINGEN

De meer praktijkgerichte hoofdstukken 5 en 6 vinden hun theoretisch kader in de informatie uit dit derde hoofdstuk. De belangrijkste conclusies worden in deze paragraaf samengevat, deze opmerkingen vormen een handvat voor de beantwoording van de deelvragen in de komende hoofdstukken.

Allereerst is het een belangrijk gegeven dat de nieuwe Omgevingswet niet op zichzelf staat, het betreft hier een belangrijke gebeurtenis in het complexe systeem van de ruimtelijke ordening van Nederland betreft. De komst van de Omgevingswet is een tussenstap in een beoogde transitie van het systeem van de ruimtelijke ordening. De ambitie is dat de Omgevingswet ervoor kan zorgen dat uitnodigingsplanologie, daadwerkelijk op grote schaal doorgang vindt. De pretentie van de wetmakers is dat deze wet de magnitude van een *flywheel force*.

Ik plaats hier kanttekeningen bij. Feit is dat de problematiek in de huidige ruimtelijke ordening omvat meer dan de complexiteit van het omgevingsrecht en dat het voorbarig is om aan te nemen dat uitnodigingsplanologie dermate belangrijk wordt in de toekomst dat het omgevingsrecht op de schop moet. Met het versimpelen van het omgevingsrecht los je de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken niet op. De Omgevingswet heeft als belangrijkste doel complexiteit in het omgevingsrecht uit te bannen. Dit streven is vanuit complexiteitstheorie niet per se verkeerd, maar wel een deels zinloze taak, aangezien onzekerheid en complexiteit een eigenschap zijn van de werkelijkheid. Het omgevingsrecht is complex en veelomvattend omdat de belangen en factoren in de ruimtelijke ordening dat ook zijn. En de vraag blijft natuurlijk altijd: in hoeverre kun je zaken die in essentie complex zijn versimpelen?

Uit de toelichting van de wet blijkt dat de wetgever op bepaalde punten aansluit bij de theorie achter uitnodigingsplanologie. Wel is de perceptie van complexiteit erg eenzijdig, terwijl dit juist een belangrijk handvat biedt voor het implementeren van uitnodigingsplanologie. Het is interessant om te onderzoeken in de volgende hoofdstukken in welke mate de genoemde

verbeterpunten op het vlak van complexiteit daadwerkelijk uitnodigingsplanologie bevorderen en of de complexiteit van het omgevingsrecht wel echt een probleem is bij uitnodigingsplanologie.

HOOFDSTUK 4

INLEIDING PRAKTIJKONDERZOEK

Na het theoretisch kader volgen, na dit hoofdstuk, twee op de praktijk gerichte hoofdstukken waarbij naar uitnodigingsplanologie en plannen wordt gekeken aan de hand van interviews met experts en casestudy's. Er worden twee typen situaties onderzocht: in hoofdstuk 5 staan interviews met zes verschillende experts centraal. Ter illustratie worden ook twee cases behandeld waar uitnodigingsplanologie wordt toegepast bij het stimuleren van organische gebiedsontwikkeling in stedelijke herstructurering. Het gaat hier om voorbeelden van uitnodigingsplanologie in de praktijk die al vergevorderd zijn in de uitvoering. Daarnaast zijn enkele bijeenkomsten over het thema bijgewoond voor de nodige achtergrondkennis.

In hoofdstuk 6 wordt vooruit gekeken naar de toekomst. Hier staan twee casestudy's centraal waarbij gemeenten vooruitlopen op het werken met de nieuwe Omgevingswet: de gemeenten Zaanstad en Den Haag maken een omgevingsplan voor respectievelijk het Hembrugterrein en de Binckhorst in plaats van een traditioneel bestemmingsplan. Dit doen zij door gebruik te maken van de experimenteerbepaling van de Crisis- en herstelwet. Beide projecten staan nog in de beginfase. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de keuzes die gemaakt zijn in het empirische onderzoek en worden de geïnterviewde deskundigen en de casestudy's geïntroduceerd.

4.1 DE LINK MET DE THEORIE

Hoofdstuk 5 en 6 vormen een op zichzelf staand onderdeel van dit onderzoek, toch is de koppeling met het theoretisch kader duidelijk aanwezig. Hoofdstuk 3 sloot af met enkele conclusies waarop verder wordt gegaan in de komende hoofdstukken. De belangrijkste conclusie die wordt meegenomen in het praktijkdeel van dit onderzoek is de vooronderstelling van het ministerie dat het huidige instrumentarium te kort schiet als het om uitnodigingsplanologie gaat. Het omgevingsrecht zou hier te complex voor zijn volgens de wetmakers. Als dit daadwerkelijk het geval is, dan zou dit mogelijk kunnen blijken uit de praktijkvoorbeelden van uitnodigingsplanologie die ter illustratie worden behandeld in hoofdstuk 5. De gemeenten die ervaring hebben met deze praktijk lopen dan mogelijk op tegen de grenzen van het bestemmingsplan bij de uitwerking van hun doelstellingen of zullen in ieder geval het omgevingsrecht als een blokkade zien.

Bij de casestudy's die in hoofdstuk 6 centraal staan gaat het om het gemeentelijk omgevingsplan, het instrument van de Omgevingswet dat straks in de plaats komt van het bestemmingsplan. Er worden casestudy's gedaan in twee gemeenten (Den Haag en Zaanstad) die al experimenteren met dit nieuwe instrument ten behoeven van uitnodigingsplanologie. Dit hoofdstuk gaat ook verder op de vermeende reductie van complexiteit die de Omgevingswet zal brengen volgens haar makers (zie conclusie hoofdstuk 3). Hoe kijken deze gemeenten hier tegenaan? Wat is hun motivatie om te kiezen voor een omgevingsplan in plaats van een traditioneel bestemmingsplan? In de casestudy's wordt gefocust op de intentie van de gemeente bij het kiezen voor het omgevingsplan voor deze specifieke gebieden. En hoe zal deze flexibiliteit doorwerken in de Binckhorst (Den Haag) en het Hembrugterrein (Zaanstad)?

4.2 INTERVIEWS

Voor hoofdstuk 5 is gebruik gemaakt van de kennis van zes deskundigen die nauw betrokken zijn bij de thematiek vanuit hun werkveld. Er is gekozen voor een selectie van mensen die allemaal vanuit een andere hoek werkzaam zijn in de ruimtelijke ordening of uitnodigingsplanologie in het bijzonder. Er zijn dus deskundigen vertegenwoordigd vanuit de verschillende overheidslagen maar ook uit bijvoorbeeld vanuit stedenbouwkundig bureau Urhahn. Ze hebben gemeenschappelijk dat ze gespecialiseerd zijn in uitnodigingsplanologie of omgevingsrecht:

Thomas van der Berg is senior beleidsmedewerker bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en lid van een interdepartementale commissie die het ministerie van Infrastructuur & Milieu adviseert over bij het maken van de omgevingswet. Hij is binnen de rijksdienst de expert over dit onderwerp en geeft presentaties over de koppeling tussen cultureel erfgoed en het omgevingsplan. Hij is groot voorstander van uitnodigingsplanologie om zo cultureel erfgoed te herbestemmen.

Maarten Engelberts is planjurist gemeente Den Haag en gedetacheerd bij het ministerie van Infrastructuur & Milieu om aan de omgevingswet te werken. Hij gebruikt zijn ervaringen uit de praktijk in Den Haag en specifiek de Binckhorst (een casestudy in hoofdstuk 6) om uitnodigingsplanologie beter mogelijk te maken onder de Omgevingswet.

Sjoerd Feenstra is partner en directeur bij Urhahn Urban Design en heeft vanuit zijn functie veel ervaring in complexe herontwikkelingsprojecten. Zo was hij betrokken bij de realisatie van het Masterplan Rijnboog in Arnhem en het Integraal Ontwikkelingsplan voor de Binckhorst in Den Haag. Hij heeft tevens meegewerkt aan het onderzoek 'Vormgeven aan de Spontane Stad'

over organische gebiedsontwikkeling samen met het Planbureau voor de Leefomgeving.

Evert Leusink is strategisch adviseur bij de gemeente Apeldoorn. Hij was één van de initiatiefnemers van de Apeldoornse Kookboeken, een project dat de 'Eenvoudig Beter trofee' kreeg uitgereikt van minister Schultz Van Haegen. In de kookboeken vertelt de gemeente het verhaal van het gebied en uit welke 'ingrediënten' het landschap rond Apeldoorn is opgebouwd: "Door de originele aanpak voelen bewoners zich betrokken en gaan ze zelf aan de slag met hun omgeving. Dat is ook wat ik met de Omgevingswet beoog: ruimte maken voor initiatieven in de leefomgeving, met waarborgen voor kwaliteit", aldus de minister (De Stentor, 12-12-2013).

Niels Sorel is onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving. In deze hoedanigheid heeft hij twee onderzoeken geïnitieerd op het gebied van uitnodigingsplanologie en omgevingsrecht: 'Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling' (2012) en 'Vormgeven aan de Spontane Stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling' (2012).

Edward Stigter is directeur van 'Eenvoudig Beter' van het ministerie van Infrastructuur & Milieu. Deze interdepartementale programmadirectie ontwikkelt de Omgevingswet.

Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet, wordt gebruik gemaakt van een semi-structured interview benadering. Van tevoren worden enkele vragen bedacht, maar tijdens het gesprek kunnen ook nieuwe onderwerpen naar voren komen. Met de input van deze gesprekken is in het eerste deel van hoofdstuk 5 een coherent verhaal gemaakt. Aantekeningen van deze interviews zijn te vinden in bijlage 2 t/m 7. De belangrijkste vragen die gesteld zijn aan de geïnterviewden zijn als volgt:

- Wordt het omgevingsrecht minder complex met de komst van de Omgevingswet?
- Zal uitnodigingsplanologie makkelijker te bewerkstelligen zijn onder de Omgevingswet dan onder de Wro?
- Tegen welke problemen wordt volgens u nu aangelopen bij uitnodigingsplanologie in de praktijk?
- Zijn deze problemen volgens u te ondervangen door het instrumentarium te wijzigen?
- Wat is volgens u 'het geheim' achter uitnodigingsplanologie?

4.3 BIJEENKOMSTEN

Om achtergrondinformatie te verkrijgen over de onderwerpen 'uitnodigingsplanologie' en 'de Omgevingswet' heb ik enige bijeenkomsten bijgewoond om erachter te komen welke vragen en welke problematiek er speelt bij gemeenten over dit onderwerp. De input uit deze bijeenkomsten resulteerden in de vragen die gesteld zijn aan de experts. Er is geen directe informatie gebruikt uit deze bijeenkomsten voor het onderzoek, aangezien deze bijeenkomsten nagenoeg allemaal (mede) door het ministerie zelf zijn georganiseerd en de informatie over de nut en noodzaak van een Omgevingswet dus niet helemaal objectief is.

- 'Congres Omgevingswet 2013' van de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft in Utrecht, 25 september 2013.
- 'Startoverleg Uitnodigingsplanologie in Den Haag' op 7 januari 2014 op het gemeentehuis van Den Haag.
- Bijeenkomst 'De Klimaatbestendige Stad op locatie'- Ministerie van I&M i.s.m. Platform31 op 21 januari.
- Gemeentebijeenkomst Beroepsvereniging van Nederlandse Stedenbouwkundigen en Planologen, 30 januari 2014.
- 'Netwerkbijeenkomst Omgevingsplan-experimenten' op 22 april 2014 in Utrecht.

4.4 DEELVRAGEN CASESTUDY-ONDERZOEK

In de hoofdstukken 5 en 6 wordt getracht de praktijk achter uitnodigingsplanologie en de koppeling van deze praktijk met instrumentarium te onderzoeken. De hoofdvraag die centraal staat in hoofdstuk 5 luidt als volgt: 'Wat is het geheim achter geslaagde organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie? En welke rol speelt het instrumentarium hierbij?' Het doel van het casestudy-onderzoek is om het begrip uitnodigingsplanologie meer handen en voeten te geven: het theoretische verhaal van wat uitnodigingsplanologie precies betekent is duidelijk, maar hoe wordt deze vorm van ruimtelijke planning vormgegeven?

In hoofdstuk 5 wordt naast interviews met deskundigen ook gebruik gemaakt van twee casestudy's om de analyse van de interviews te illustreren. De deelvraag die centraal staat bij het benaderen van deze casestudy's is: 'Hoe wordt uitnodigingsplanologie en de flexibiliteit die hiervoor wenselijk is door de gemeentes ondervangen in het huidige instrumentarium?'

De selectie voor deze twee casestudy's is gemaakt op basis van drie criteria:

- Het zijn ontwikkelingen die al in een gevorderde fase zitten. Dan kan goed beoordeeld worden of hier daadwerkelijk in de praktijk sprake is van uitnodigingsplanologie. Ook is het dan mogelijk om de meningen van initiatiefnemers te vragen.

- Zowel de gemeente als de initiatiefnemers in het gebied moeten bereid zijn om mee te werken, dit om beide kanten van het verhaal te horen.

- Er is gekozen voor één studie van een project dat relatief kort zal duren (het Ebbingekwartier) en één project dat meer een langetermijnproject is. Dit is omdat in de vorige paragraaf aan het licht kwam dat er een onderscheid te maken is binnen uitnodigingsplanologieprojecten op basis van dit criterium.

De deelvraag die centraal staat in hoofdstuk 6 luidt: 'Welke voordelen biedt het omgevingsplan in de praktijk van uitnodigingsplanologie ten opzichte het van traditionele bestemmingsplan en hoe willen de gemeenten van de bestudeerde casestudy's hiermee omgaan? Om antwoord op deze vraag te krijgen zijn twee Crisis- en herstelwetexperimenten geselecteerd tijdens de eerste fase van de totstandkoming van een omgevingsplan. Hoofdstuk 6 heeft qua casestudy's eenzelfde opbouw als in hoofdstuk 5. Dit hoofdstuk draait om twee casestudy's en een analyse van de juridische mogelijkheden van het omgevingsplan. De casestudy's zijn illustratief bij de analyse, maar hebben ook een doel op zich: ze laten zien met welke intenties de geselecteerde gemeenten voor een omgevingsplan in plaats van een bestemmingsplan gekozen hebben.

De selectie voor deze twee casestudy's is gemaakt op basis van drie criteria:

- De projecten moeten in de zevende of achtste tranche van de Crisis- en herstelwet zijn opgenomen. Deze experimenten mogen namelijk een omgevingsplan opstellen.

- De betreffende gemeenten moeten bereid zijn om vragen te beantwoorden over hun beweegredenen om zich aan te melden voor het omgevingsplanexperiment en het terrein moet toegankelijk zijn.

- De gemeenten moeten al enige (denk)stappen hebben genomen om tot een omgevingsplan te komen. (Dit was het selectiecriterium waardoor alleen het Hembrugterrein en de Binckhorst overbleven, de andere gemeenten zitten nog in een prille beginfase van het experiment).

4.5 WAAROM CASESTUDY-ONDERZOEK?

Het gebruik van casestudy-onderzoek om verder te gaan op de specifieke vragen en conclusies die het theoretisch kader bracht is niet vanzelfsprekend. Er had ook gekozen kunnen worden voor een onderzoek op basis van bijvoorbeeld enquêtes of focus groups. De reden waarom in plaats hiervan gekozen is voor casestudy-onderzoek is omdat bij deze manier van onderzoeken de context van het onderzoeksprobleem een rol krijgt. Deze ruimtelijke context vormt een belangrijk deel van de complexiteit die maakt dat complexe gebieden lastig te herstructureren zijn als het economisch tegenzit. Deze ruimtelijke context wordt gevormd door het gebied zelf en de

verschillende stakeholders die actief onderdeel uitmaken van het planningsproces. In de artikelen die geschreven zijn over uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling wordt de tweede factor uitgebreid genoemd: het ruimtelijke probleem wordt een 'sociale constructie' genoemd en het proces tussen de stakeholders wordt uitgebreid behandeld. De complexiteit die het gebied zelf bezit krijgt minder aandacht. Terwijl ik denk dat deze vorm van complexiteit erg belangrijk is om te behandelen. De onderzoeksvorm van casestudy-onderzoek biedt gelegenheid om het daadwerkelijke gebied mee te nemen in de analyse. Zoals te lezen is in de introductie van de verschillende casestudy's zijn de casestudy-gebieden allemaal terreinen die kampen met complexe factoren, bijvoorbeeld panden met een monumentale status of milieuproblematiek.

De casestudy's in dit onderzoek zijn illustratief bij de analyses op basis van theorie, interviews of bestudering van de wet. Aan de hand van de casestudy's alleen zijn geen wetenschappelijke conclusies te trekken over uitnodigingsplanologie in het algemeen. Daarvoor zijn niet voldoende casestudy's gedaan. De keuze om het zwaartepunt van dit onderzoek te laten rusten op deze genoemde analyses en niet op een groot aantal casestudy's komt voort uit het karakter van de gestelde deelvragen. Een belangrijk deel van de gestelde vragen is namelijk nog slechts theoretisch, aangezien de omgevingswet niet in werking is getreden.

4.6 INLEIDING VERSCHILLENDE CASESTUDY'S

GRONINGEN (EBBINGEKWARTIER)

In de stad Groningen wordt het CiBoGa-terrein (dit staat voor Circus-, Bodem-, en Gasterrein) getransformeerd tot het Open Lab Ebbinge. Dit zwaar vervuilde stukje Groningen aan de rand van de oude binnenstad heeft jarenlang braak gelegen, voordat in de jaren negentig plannen werden gemaakt voor een herstructurering naar een stedelijk woongebied. Sinds 2012 heeft de gemeente het plan om door middel van uitnodigingsplanologie het gebied tijdelijk organisch te ontwikkelen. Over vijf jaar wil de gemeente het terrein rigoureuus verbouwen, tot die tijd krijgen initiatiefnemers de kans om een tijdelijke onderneming op te zetten op het terrein. Voor de studie ben ik ter plaatse geweest en is het bestemmingsplan en de structuurvisie bestudeerd. Ook is gesproken met de projectleider van de gemeente, de uitbaters van horecagelegenheden Het Gasfornuis en Oberland en één van de jonge ondernemers in De Chemie. Deze studie is gedaan in juni 2014.

VEGHEL (CHV-TERREIN)

Het CHV-terrein in Veghel is net als het Ebbingekwartier een voormalig industriegebied. Het grootste mengvoederbedrijf van Europa was hier gevestigd: De Coöperatieve Handelsvereniging Veghel. Bij de herbestemming van het gebied zijn met name de hoge belasting voor externe veiligheid en geur hinderblokken. De gemeente heeft het terrein voorgedragen als ontwikkelingsgebied onder de Crisis- en herstelwet om de herontwikkeling te stimuleren met het afwijken van regelgeving. Uiteindelijk is dit niet nodig gebleken, het terrein wordt succesvol geherstructureerd binnen de reguliere wetgeving met behulp van uitnodigingsplanologie. De gemeente Veghel is zelf niet de eigenaar van het gebied, het terrein is al generaties in handen van de familie Van der Ven uit Veghel. De directeur, Stefan van der Ven is de grote trekker van de organische ontwikkeling van het CHV-terrein. De gemeente faciliteert en er is veel contact onderling. Door gebruik te maken van tijdelijke functies blijft het gebied onder de aandacht en gebeurt er altijd iets. Het samenspel van een private eigenaar, het industriële karakter van het terrein en hoe de gemeente handelt in een dergelijke situatie maakt dit een interessante casestudy. Voor de studie zijn de plannen van de gemeente bestudeerd. Daarnaast is ter plaatse gesproken met de eigenaar en de projectleider van de gemeente. Deze studie is gedaan in juni 2014.

ZAANDAM (HEMBRUGTERREIN)

Het Hemburgterrein is een voormalig defensie terrein met bos en monumentale gebouwen. Vroeger werd er munitie gefabriceerd op het terrein, de grond zit dan ook vol zware metalen en zelfs met mosterdgas. De gemeente heeft zich tot doel gesteld om het gebied te herontwikkelen tot gemengd stedelijk gebied. Ook de mogelijkheden voor woningbouw worden onderzocht. Door de milieucontouren en de bodemverontreiniging zijn deze ambities lastig te verenigen in een traditioneel bestemmingsplan. Ook lastige punten zijn de lange doorloop van projecten: de ontplooide initiatieven zijn niet binnen tien jaar gereed, zoals het bestemmingsplan vraagt. Ook is het moeilijk voor de gemeente om initiatiefnemers te vinden die zich willen branden aan de regels aangaande de aanwezige monumenten. Voor de ontwikkeling van het gebied heeft de gemeente Zaanstad gekozen voor een benadering met uitnodigingsplanologie als langetermijnplan. Om dit te bewerkstelligen heeft de gemeente ervoor gekozen om mee te doen met een experiment van de zevende tranche Crisis- en herstelwet. Door hieraan mee te doen mag de gemeente in plaats van een regulier bestemmingsplan een omgevingsplan opstellen. De gemeente denkt hierdoor meer flexibiliteit te krijgen om de ontwikkelingen te stimuleren. Voor deze studie is het ambitiedocument bestudeerd en de situatie ter plekke. Ook zijn gesprekken

gevoerd met de planologen van de gemeente Zaanstad. Deze studie is gedaan in mei 2014.

DEN HAAG (BINCKHORST)

In eerste instantie had de gemeente Den Haag een meer grootschalige en integrale aanpak voor het bedrijventerrein de Binckhorst voorzien, maar toen de crisis uitbrak stapten de projectontwikkelaars uit de PPS-constructie en bleek het oorspronkelijke bestemmingsplan onhaalbaar. De gemeente heeft toen de Raad van State verzocht het plan te vernietigen en sindsdien is er een nieuwe aanpak: organisch ontwikkelen waarbij initiatieven uit de markt moeten komen. De gemeente zorgt hierbij voor de ruimtelijke structuur en faciliteert initiatieven. Bestuurlijk is vastgesteld dat het bedrijventerrein Binckhorst kan transformeren naar een gemengd woon-werkgebied. De gemeente heeft een masterplan opgesteld en werkt net als de gemeente Zaanstad aan een omgevingsplan in plaats van een bestemmingsplan om het gebied te ontwikkelen. Voor dit onderzoek is gesproken met de gemeente en is de situatie ter plekke bestudeerd. Deze studie is gedaan in mei 2014.

HOOFDSTUK 5

DE PRAKTIJK VAN UITNODIGINGSPLANOLOGIE

Ondanks dat het thema ‘uitnodigingsplanologie’ nog maar enkele jaren oud is, wordt er al druk geëxperimenteerd met het in praktijk brengen van deze sturingsfilosofie. Er is al veel geschreven over uitnodigingsplanologie en het betrekken van burgers bij het maken van plannen. Vanuit mijn ervaringen uit de praktijk als stagiair bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu heb ik gemerkt dat van deze theoretische informatie weinig aankomt of wordt gebruikt op lokaal niveau. In dit hoofdstuk wordt enerzijds ingegaan op uitnodigingsplanologie in de praktijk en wat er voor nodig is volgens de experts om uitnodigingsplanologie te stimuleren en te laten slagen, ook worden enkele casestudy’s gebruikt van gebieden waar men in een vergevorderd stadium is met uitnodigingsplanologie. Hoofdvraag van dit hoofdstuk luidt: Uit de woorden van de minister blijkt dat er een nieuwe Omgevingswet nodig is om uitnodigingsplanologie beter te ondersteunen, maar is dit nodig? Blijkt uit de praktijk dat er een nieuw instrumentarium nodig is voor uitnodigingsplanologie? En waar zitten de echte knelpunten in de huidige praktijk bij uitnodigingsplanologie? De beantwoording van deze vragen is zeer relevant in dit onderzoek naar de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie, aangezien hiermee kritisch wordt geanalyseerd of deze wetsoperatie wel nodig is om deze reden.

5.1 UITNODIGINGSPLANOLOGIE EN HET INSTRUMENTARIUM

Een klacht van plannenmakers over de huidige praktijk is dat ze wel aan de bedoelingen van de wetgever willen voldoen, maar door een te strikte regelstelling juist van creatieve mogelijkheden worden afgehouden (Salet en De Vries, 2012). Dit idee ondersteunt de filosofie van het ministerie bij het maken van de omgevingswet: het huidige instrumentarium en de bijbehorende regels vormen een belemmering voor uitnodigingsplanologie, maar wat vraagt uitnodigingsplanologie van het gemeentelijk instrumentarium? Het belangrijkste instrument dat de gemeente gebruikt op het gebied van ruimtelijke ordening is het bestemmingsplan. Het is dus belangrijk dat het bestemmingsplan voldoende ruimte biedt voor deze nieuwe vorm van planologie. Maar wat is precies noodzakelijk? In deze paragraaf worden enkele sleutelaspecten van uitnodigingsplanologie in de

praktijk uitgelicht na analyse van de gehouden interviews en gesprekken. De input hiervan komt uit interviews met de in hoofdstuk 4 genoemde experts. Daarnaast bood de deelname aan de in hoofdstuk 4 genoemde bijeenkomsten de nodige achtergrondinformatie van deze problematiek:

5.1.1 INSTRUMENTARIUM EEN BELEMMERING?

In dit onderzoek staat het ter discussie of de Omgevingswet wel nodig is voor de bevordering van uitnodigingsplanologie. Een belangrijk punt bij het beantwoorden van deze vraag is de vraag in hoeverre het gemeentelijk instrumentarium echt een grote rol speelt in het proces van uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Niels Sorel, werkzaam bij het Planbureau van de Leefomgeving heeft uitvoerig onderzoek gedaan naar organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie in de gemeentelijke praktijk. Op de vraag in hoeverre het instrumentarium precies uitnodigingsplanologie in de weg staat is hij stellig: "Ik heb niet ondervonden dat ons huidige instrumentarium de bottleneck was bij uitnodigingsplanologie" Er is veel flexibiliteit mogelijk in het huidige bestemmingsplan, hoewel hier door gemeenteambtenaren bijna niet van gebruik gemaakt volgens Sorel.

Deze opvatting staat haaks op het idee van de omgevingswet en ondermijnt in feite haar bestaansrecht. Deze uitspraak van Sorel wordt ondersteund door het rapport van het Planbureau van de Leefomgeving uit 2012, getiteld 'Omgevingsrecht in de praktijk' waar Sorel ook aan werkte. Zijn conclusie is dat de grote rem op organische gebiedsontwikkeling niet wordt gevormd door het gemeentelijk instrumentarium maar door milieuregelgeving die veelal Europees is geregeld. Edward Stigter, directeur van Eenvoudig Beter (en daarmee verantwoordelijk voor de Omgevingswet) deelt de mening van Sorel niet op dit terrein: volgens hem is het terecht dat de Omgevingswet zich mede tot doel stelt om deze vorm van planologie te stimuleren. De complexiteit van het omgevingsrecht zelf is problematisch voor uitnodigingsplanologie, omdat het geheel aan plannen en verordeningen lastig te begrijpen is voor de burger die zelf iets wil ondernemen. Een meer actieve rol voor de burger in het planproces vraagt om beduidend eenvoudigere plannen. Daarnaast staat volgens hem het huidige gebrek aan *bestuurlijke afwegingsruimte* ontwikkelingen in de weg in deze economische crisis, het tekort aan deze afwegingsruimte is wel degelijk een wet- en regelgevingprobleem volgens hem. Er is wel mogelijkheid tot afwijken van de huidige wetgeving, bijvoorbeeld met de Interimwet Stad en Milieu en door middel van de Crisis- en herstelwet, maar feitelijk wordt hier zeer weinig van gebruik gemaakt. Deze observaties van Stigter worden gestaafd door de jaarlijkse voortgangsrapportages van de Crisis- en herstelwet, de vele experimenten laten weinig progressie en bestuurlijk lef zien: de meeste Chw-experimenten besluiten uiteindelijk toch geen gebruik te maken van de

geboden afwijking van bijvoorbeeld het bouwbesluit of de Wro (Voortgangsrapportage Crisis- en herstelwet 2013). Volgens Stigter ligt de oorzaak hiervan in de complexiteit van de wetgeving. De gemeenteambtenaar is niet gewend om zaken op een andere manier te doen en is bang om zijn plan onderuit te zien gaan voor de Raad van State. Dit concept komt vaak terug in gesprekken met experts over het onderwerp als de *'Raad van State-proofheid'* van een plan. De angst van de gemeente om een plan vernietigd te zien worden op het moment dat iemand bezwaar aantekent is groot volgens hem.

De ondervraagde experts zijn het eens over het feit dat uitnodigingsplanologie om plannen en regelgeving vraagt waar de burger ook mee uit de voeten kan, maar men verschilt van mening of dit te verhelpen is door het omgevingsrecht aan te passen. De wetmakers vinden uiteraard van wel, maar de meer onafhankelijke experts (Niels Sorel, Thomas van den Berg en Sjoerd Feenstra) betwijfelen dit. Een veelgehoorde klacht is dat de werkhouding van de ambtenaren bij de gemeente de reden is dat initiatiefnemers niet ver komen bij de gemeente. Hun manier van werken is nog teveel gericht op toelatingsplanologie. Zoals Sorel zegt: het is maar de vraag of de Omgevingswet met haar omgevingsplan een rol zal spelen in de transitie naar uitnodigingsplanologie. De gemeenteambtenaren hebben een grote neiging om het vertrouwde voort te zetten en gaan niet zomaar op een nieuwe manier werken als er een nieuw instrument komt. Ook Sjoerd Feenstra is kritisch op het idee dat uitnodigingsplanologie gestimuleerd wordt door de het instrumentarium te vernieuwen. Volgens hem is uitnodigingsplanologie iets is dat gebeurt naast het maken van een plan. Een beleidsinstrument heeft geen invloed op het uitnodigingsproces, het gaat volgens hem vooral om het bestaan van een visie en een welwillende houding van de gemeente. De vraag blijft dus in hoeverre de complexiteit van plannen en regels een probleem is dat veroorzaakt wordt door wet- en regelgeving of dat het iets is dat voorkomt uit de manier van werken van de mensen die de wet- en regelgeving interpreteren. Opvallend is dat alleen de experts die meewerken aan de wet het instrumentarium als het grote struikelblok zien.

5.1.2 DE BEPERKING VAN EEN TIJDSPANNE

Uit de interviews blijkt dat een ander hekel punt bij uitnodigingsplanologie de tijdspanne is die ermee gemoeid gaat. Men is in hoge mate afhankelijk van marktpartijen die initiatieven willen ontplooien in het gebied. Dit maakt dat de planperiode meer onzekerheid met zich meebrengt dan de traditionele manier van ontwikkelen waarbij de gemeente het voortouw neemt of simpelweg de bestemming van een toekomstige functie aangeeft. Een terugkerend punt bij de interviews over uitnodigingsplanologie is het fenomeen 'tijd' in plannen. Een traditioneel bestemmingsplan gaat uit van

een periode van tien jaar waarin een plan ontwikkelt zal worden. In realiteit blijkt dit in tijden van economische crisis te positief: ruimte ontwikkelen duurt langer als het economisch slecht gaat is de afgelopen jaren gebleken. Dit is problematisch om in te plannen in een bestemmingsplan omdat het de bedoeling is dat bestemmingen die zijn opgenomen in het plan binnen tien jaar worden gerealiseerd. Ook moet bij vaststelling van het plan duidelijk zijn hoe de ruimtelijke ontwikkeling betaald wordt. Het is moeilijk om in een bestemmingsplan vast te leggen dat er voor twintig jaar organische gebiedsontwikkeling gewenst is waarbij gestuurd wordt op creatieve bestemmingen maar dat de gemeente na die twintig jaar het gebied graag integraal wil vernieuwen door een woonwijk te plaatsen. Bij de verschillende voorbeelden van uitnodigingsplanologie in de praktijk blijkt dat men kiest voor deze strategie waarbij uitnodigingsplanologie de kortetermijnoplossing is als een tijdelijke oplossing voor een leegstaand gebied (bijvoorbeeld het Ebbingekwartier in Groningen en het Tapijnterrein in Maastricht). Aan de andere kant zijn er ook voorbeelden dat deze strategie wordt gekozen voor gebieden waar in het geheel geen integrale herontwikkeling is gepland: de uitnodigingsplanologie is het langetermijnplan. Dit is bijvoorbeeld aan de gang in het Hembrugterrein in Zaandam en Oosterwold in Almere. Volgens Edward Sigter is het één van de speerpunten van de Omgevingswet om met beleid sneller in te kunnen spelen op ontwikkelingen. Hij noemt als voorbeeld dat straks meer activiteiten kunnen worden vergund via het bestaande Activiteitenbesluit Milieubeheer wat extra versnelling moet geven aan initiatieven van particulieren. Daarnaast zal het omgevingsplan niet meer de tijdspanne van tien jaar bevatten, zoals het bestemmingsplan dat wel heeft. Het omgevingsplan heeft geen geldigheidstermijn meer, maar wordt constant geactualiseerd wanneer er ontwikkelingen gaande zijn. Dit betekent dat de gemeente geplande ontwikkelingen niet meer per se binnen tien jaar moet realiseren. Toch biedt dit niet de garantie dat het omgevingsplan altijd actueel zal zijn, in de praktijk hoeft er niets te veranderen: het omgevingsplan kan ook meer dan tien jaar in een la blijven liggen. Deze vorm van flexibiliteit geeft het gemeentelijk plan wel een ander karakter en dit maakt dat er meer ruimte zal zijn voor projecten waarbij niet te zeggen is hoe lang de ontwikkeling in beslag zal nemen. Deze ontwikkeling wordt door de andere experts als positief gezien. De beperkte houdbaarheid van een bestemmingsplan lijkt deel uit te maken van de oude toelatingsplanologie en past niet bij de onvoorspelbare organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie.

5.1.3 EEN PLAN DAT RAAD VAN STATE-PROOF IS

Het volgende problematische aspect van de planningspraktijk is de angst van de planologen en juristen van de gemeente om hun plan onderuit te zien gaan voor de Raad van State. Een plan moet in hoge mate 'Raad van State-proof' zijn, zo claimt Sorel. Deze prikkel zorgt ervoor dat gemeenten weinig

flexibiliteit in hun plannen op willen nemen omdat ze dit als onzekere factor zien waar ze misschien een zaak mee verliezen als hun plan voor de bestuursrechter komt. Thomas van den Berg, Niels Sorel en Evert Leusink zien dit als één van de belangrijkste redenen dat de meeste plannen tegenwoordig een kleine mate van flexibiliteit herbergen. Dit terwijl deze flexibiliteit noodzakelijk lijkt voor uitnodigingsplanologie. Zal het omgevingsplan hier verandering in brengen? Worden gemeenten straks gedwongen om flexibeler om te gaan met ruimte en functies in hun plannen? 'Nee' antwoordt Van den Berg. Een omgevingsplan kan net zozeer dichtgetimmerd worden als een bestemmingsplan. Het zal alleen meer mogelijkheden bieden om flexibeler om te gaan met functies en tijd, maar gezien het feit dat de angst blijft dat mensen in beroep gaan tegen het plan en het dus voor de Raad van State komt, is het de vraag of hier meer gebruik van gemaakt zal worden. De niet-wetmakers betwijfelen dit.

De verschillende experts die zijn ondervraagd in het kader van dit onderzoek wijzen naar het bestemmingsplan van het Deventer Havenkwartier als het ultieme voorbeeld van een zeer flexibel plan dat de mogelijkheden die de Wro biedt tot flexibiliteit gebruikt. Dit plan is opgesteld door BügelHajema in opdracht van de gemeente Deventer. Tijdens de netwerkbijeenkomst voor omgevingsplanexperimenten in Utrecht besprak Rick Keim, juridisch planoloog, het plan en de strategie die de gemeente had gekozen. Volgens hem was de sleutel van het flexibele bestemmingsplan van Deventer dat er veel samenwerking in de breedte was gezocht met alle betrokken partijen. Iedereen was zich bewust van de voordelen van een bestemmingsplan dat veel ruimte zou bieden, wat betekent dat het plan in principe kwetsbaar was op het moment dat het voor de Raad van State zou komen, maar anderzijds was iedereen die in principe beroep zou kunnen aantekenen aan boord. De kwetsbaarheid van een flexibel plan werd hier dus ondervangen door het consequent betrekken en laten mee beslissen door betrokken bedrijven die anders misschien beroep zouden aantekenen op een plan waar ze het niet mee eens zijn. Keim geeft toe dat de 'Raad van State-proofheid' van het plan bewust plaats heeft gemaakt voor uitnodiging en flexibiliteit, ten bate van de ontwikkeling van het gebied. Het verhaal van het flexibele plan van het Deventer ondersteunt het verhaal van de experts van de tegenstelling tussen de flexibiliteit van een plan en de mate waarin een plan te verdedigen is wanneer het voor de rechter komt. Wederom is het echter de vraag of dit struikelblok voor uitnodigingsplanologie verholpen kan worden door wetgeving. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State toetst natuurlijk de wet, en als zij verandert dan zal op termijn de jurisprudentie over het omgevingsrecht ook veranderen. De angst van de gemeente voor een minder zeker plan zal echter niet zomaar bijstellen: de vernietiging van een plan bij de rechter is een zeer kostbare aangelegenheid waar een gemeentelijke planjurist liever het zekere dan het onzekere voor in acht

neemt, volgens Thomas van den Berg. Ook in dit geval is het hier dus de vraag of de wet of de werkcultuur bij de gemeente hier het ware probleem is. Wel is met zekerheid te zeggen dat in de huidige Wro al veel mogelijk is met flexibel bestemmen, zo zegt ook Maarten Engelberts: het is mogelijk om tijdelijke en dubbele bestemmingen op te nemen, of te werken met zogenaamde 'vlekken', waarbij de mogelijkheid bestaat om de precieze grenzen van de bestemming vaag te houden. Maar in de praktijk wordt hier zeer weinig van gebruik gemaakt, dit is een aanwijzing dat het misschien meer ontbreekt aan bestuurlijk lef en goede planjuristen dan aan adequate wetgeving.

5.1.4 ONDERZOEKSKOSTEN EN GRONDEXPLOITATIE

Een bestemmingsplan staat uiteraard niet op zichzelf. Voor het maken van een plan is het noodzakelijk om eerst uitvoerig onderzoek te doen naar aspecten die de ruimtelijke ordening in het gebied beïnvloeden. Met name de milieuonderzoeken op het gebied van geluid en luchtkwaliteit kosten vaak veel geld en vereisen een hoge mate van detaillering in het bestemmingsplan. Dit laatste geldt ook voor het vaststellen van een exploitatieplan (of kostenverhaal langs andere weg). Maarten Engelberts, Edward Stigter en Niels Sorel benoemen dit probleem. Een groot deel van deze zeer uitgebreide onderzoeken verdwijnen in de la en op het moment dat er daadwerkelijk een vergunning wordt aangevraagd moet er vaak een nieuw onderzoek worden gedaan naar de milieu-implicaties voor dit specifieke project. Volgens Edward Stigter wordt ieder jaar grofweg voor 400 miljoen euro aan onnodige onderzoeken uitgegeven. Bij organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie is het vaak niet wenselijk om een bestemmingsplan te maken dat zo gedetailleerd is dat de milieu-implicaties bij vaststelling al duidelijk zijn. Daarnaast zijn dergelijke onderzoeken dus ook een enorme kostenpost voor de overheid. Omdat kostenbesparing één van de motieven achter de Omgevingswet is, gaat dit systeem op de schop in de wet. Volgens Engelberts zal in de wet zo goed mogelijk worden geregeld dat bij de vaststelling van een plan alleen globale milieuonderzoeken noodzakelijk zijn. De gedetailleerde onderzoeken kunnen wachten totdat er daadwerkelijk een vergunningsaanvraag binnenkomt voor een bepaalde ontwikkeling. Hetzelfde zal gelden voor het kostenverhaal: gemeenten zullen bij vaststelling van het toekomstige omgevingsplan alleen een globaal grondexploitatieplan hoeven maken. Hiermee wordt een barrière voor uitnodigingsplanologie opgelost met vernieuwde wetgeving omtrent onderzoeksverplichtingen en kostenverhaal.

Met het wijzigen van het moment waarop de gedetailleerde onderzoeken moeten worden uitgevoerd lijkt de omgevingswet een positieve inbreng te hebben voor de bevordering van uitnodigingsplanologie. Engelberts ziet deze maatregel als dé oplossing voor het doorgang verlenen van deze nieuwe

sturingsfilosofie in de gemeentelijke praktijk. Maar ook hier kunnen kritische kanttekeningen worden gemaakt. Want in hoeverre kan een milieuonderzoek nuttig zijn als het een 'globaal' onderzoek is? Welke aspecten van het onderzoek zullen dan niet worden meegenomen bij dit globale onderzoek? Deze onderzoeksplicht is ontstaan om te garanderen dat de bestemde plannen voor een gebied voldoen aan de milieukwaliteitseisen. Het kan natuurlijk niet gebeuren dat volgens een 'globaal' onderzoek een functie toegestaan is, maar dat blijkt wanneer er gedetailleerd onderzoek plaatsvindt op het moment iemand een initiatief wil ontplooiën, dat dit tóch niet mag. Dit zou een vorm van *rechtsonzekerheid* zijn. De burger heeft namelijk het recht om een bepaalde zekerheid te ontleen aan een dergelijk 'globaal' onderzoek. Dezelfde haken en ogen kleven aan het globale exploitatieplan. Daarnaast is het lastig om een idee te krijgen van hoe een dergelijk globaal plan of een globaal onderzoek eruit mag zien. Dit wordt pas duidelijk op het moment dat de uitvoeringswetgeving klaar is.

5.2 CASESTUDY 1: HET EBBINGEKWARTIER IN GRONINGEN

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 volgen nu twee casestudy's over het Ebbingekwartier in Groningen en het CHV-terrein in Veghel. Deze studies zijn bedoeld om de in 5.1 aangekaarte onderwerpen te illustreren met praktijkvoorbeelden. De vraagstelling die centraal staat in de studie naar het Ebbingekwartier en het CHV-terrein is: 'Hoe wordt uitnodigingsplanologie en de flexibiliteit die hiervoor wenselijk is door de gemeentes ondervangen in het huidige instrumentarium?'

5.2.1 PLANNINGSGESCHIEDENIS

Het Ebbingekwartier in Groningen kent een lange geschiedenis. Het gaat hier om de plek waar vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw gas werd geproduceerd in een zogenaamde gasfabriek. Dit gasfabrieksterrein is sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw braak komen te liggen, samen met het omliggende Boden- en Circusterrein. In de jaren negentig besloot het stadsbestuur tot een



OPEN LAB EBBINGE IN HET EBBINGEKWARTIER

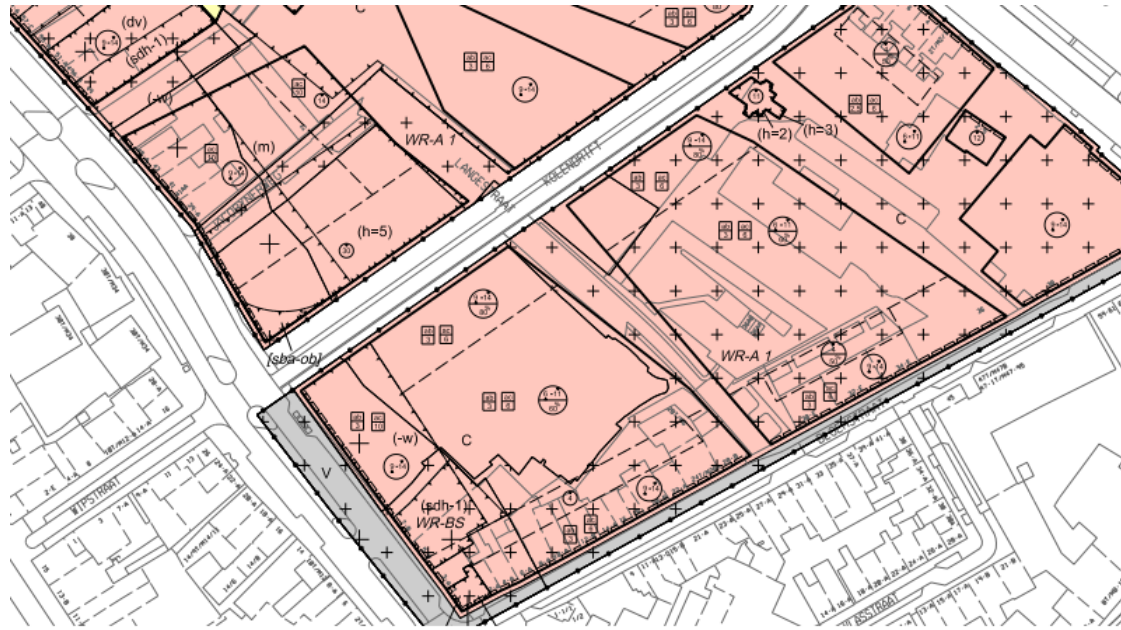
rigoureuze ontwikkeling van het zogenaamde CiBoGa-terrein. Geheel in de geest van deze tijd waren de plannen om een integrale herontwikkeling tot een woongebied te creëren. Helaas zorgde de geplande ondergrondse parkeergarage en de ernstige vervuiling van het Gasfabrieksterrein voor complicaties, waardoor het Ebbingekwartier jaren later nog steeds een leeg bouwterrein was. Voor de winkeliers van de Nieuwe Ebbingestraat vormde het braakliggende gebied een ergernis. Volgens de ondernemers haalde het gasfabrieksterrein de rest van de buurt naar beneden, en daarmee ook hun afzetterrein. Het waren deze winkeliers, verenigd in een organisatie, die de gemeente het idee presenteerden om in afwachting van een integrale aanpak van het Ebbingekwartier hier tijdelijke functies toe te laten. Dit zou het gebied verlevendigen en de buurt aantrekkelijker maken. De gemeenteraad was enthousiast over het idee, maar het bestuur van B&W niet. Uiteindelijk is het college via een motie van de gemeenteraad opgedragen om medewerking te verlenen aan het project, dat inmiddels Open Lab Ebbinge was gedoopt (PBL & Urhahn, 2012). Het nieuwe bestemmingsplan voor het Ebbingekwartier werd in 2012 vastgelegd en spreekt de ambitie uit om uitnodigingsplanologie en tijdelijke, organische ontwikkelingen op het terrein te stimuleren. Hierbij hoopt de gemeente aan te sluiten bij de creatieve en culturele functies die aanwezig zijn op het naastgelegen Boterdiep, bijvoorbeeld het cultureel centrum 'Het Paleis' en

poppodium 'Simplon' (Bestemmingsplan Ebbingekwartier, 2012). Doel is om jonge ondernemers kansen te bieden op het terrein en tegelijk in de behoefte voor woningen voor studenten en jongeren te voorzien. De gemeente zelf heeft geïnvesteerd in het gebied door het terrein op te hogen en een stadstrand te realiseren voor recreatie. Daarnaast is een fietspad aangelegd, de 'Kolendrift', waarlangs kavels beschikbaar zijn voor tijdelijke functies.

5.2.2 JURIDISCH-PLANOLOGISCH KADER

Omdat de precieze invulling van het gebied ten tijde van de vaststelling van het plan niet precies duidelijk was, heeft de gemeente zich de vrijheid gepermitteerd om geen exploitatieplan vast te stellen bij het bestemmingsplan. In plaats daarvan heeft zij enkele anterieure overeenkomsten gesloten met de initiatiefnemers. De eigen investeringen in de openbare ruimte die de gemeente heeft gedaan voor het Ebbingekwartier worden deels betaald uit de grondexploitatie van de toekomstige integrale gebiedsontwikkeling. Een opvallende keuze, aangezien het huidige economische tij onvoorspelbaar is met betrekking tot de opbrengst van grond en grondexploitatie. Om het Open Lab Ebbinge tot een succes te maken, was het nodig om enige flexibiliteit op te nemen in het bestemmingsplan. Om mogelijk te maken dat tijdelijke functies kunnen worden bestemd die ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet precies duidelijk zijn, maakt men gebruik van de mogelijkheid om een tijdelijke omgevingsvergunning te kunnen verlenen volgens artikel 2.12 lid 2 Wabo. Dit artikel biedt de mogelijkheid om voor een periode van vijf jaar een tijdelijke bestemming toe te staan. Deze tijdspanne is voor de gemeente genoeg, aangezien het voor hen om een periode van 2012 tot 2016 gaat. Mocht het een langer project zijn, of als de geplande ontwikkelingen in 2016 geen doorgang kunnen vinden dan is het lastig om de functies meer dan vijf jaar te laten staan. Om er zeker van te zijn dat de initiatiefnemers in 2016 zonder problemen weg zijn van het terrein is er een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de initiatiefnemers en de gemeente (PBL & Urhahn, 2012). Om initiatiefnemers de ruimte te bieden in het plan heeft de gemeente afwijkingsbevoegdheden en wijzigingsbevoegdheden opgenomen. Grofweg maken deze bevoegdheden het mogelijk om kleine wijzigingen in het plan wat betreft omvang of functie toe te laten. Op de plankaart is aangegeven waar de bestemmingen aan de Kolendrift (waar de initiatieven mogelijk zijn in op het terrein) aan moeten voldoen. De kavels zijn niet afgebakend, wel wordt een minimale en maximale bouwhoogte en bebouwingspercentage gegeven. Ook de vloerindex, korrelgrootte en rooilijn zijn vastgelegd. Van deze factoren is het mogelijk om af te wijken, mits bijvoorbeeld de archeologische waarden in het gebied niet worden

gecompromiseerd.



UITSNEDE BESTEMMINGSPLAN EBBINGEKWARTIER, 2012

5.2.3 UITNODIGINGSPLANOLOGIE EN HET GEBIED, IN HOEVERRE IS ER SPRAKE VAN EEN FLEXIBILITEIT?

In 2014 kan men zeggen dat het plan met de genoemde ambities grotendeels ten uitvoer is gebracht. Het gebied heeft een metamorfose ondergaan vergeleken met de periode vóór de ontwikkelingen. De kavels bestemd voor tijdelijke functies zijn deels ingevuld met kinderdagverblijf 'Picasso', een kantoorruimte voor diverse jonge ondernemers genaamd 'De Chemie', horecabedrijf 'Het Gasfornuis', een infopaviljoen van de gemeente zelf, een werkplek voor kunstenaars: 'Mobi' en een containercomplex van achttien studentenwoningen. Het is een kleurrijk maar coherent geheel doordat er door de Welstandscommissie van de gemeente bewust geselecteerd is op het design van de tijdelijke paviljoens en het materiaal: er is overwegend gebruik gemaakt van oude zeecontainers. Dit materiaal heeft het voordeel dat het snel hergebruikt kan worden wanneer het gebied ontruimd wordt in 2016. De sterke vinger in de pap van de gemeente op dit punt maakt dat het geheel er goed uitziet en dat de ruimtelijke kwaliteit hoog is, toch zorgde dit ook voor moeilijkheden. De initiatiefnemers van het kinderdagverblijf dat hier gevestigd is ondervonden weerstand van de Welstandscommissie bij de vergunningverlening van hun paviljoen, volgens de commissieleden ondermijnde het hek dat het kinderdagverblijf zou afschermen van het drukke fietspad het open karakter van het Open Lab Ebbinge. Een hek om een kinderdagverblijf is wettelijk wel verplicht, dus deze bezwaren vormden een ernstig risico voor de voortgang van het project. Uiteindelijk bond de Welstand in en vond het project als nog doorgang, zij het met enige vertraging. Naast de tijdelijke paviljoens vindt er eenmaal per week een drukbezochte biologische markt plaats waar boeren

uit de omgeving hun goederen aan de man brengen. Het opgehoogde stadstrand vindt op zomerse dagen gretig aftrek bij de studenten uit de buurt.



OPEN LAB EBBINGE, ANNO 2014

Ook de evenementen die op het terrein worden georganiseerd zijn druk bezocht. Hierbij moet men denken aan muzikfestivals, hardloopevenementen en bijvoorbeeld een culturele markt van de introductieweek voor nieuwe studenten. De vertegenwoordigde functies op het terrein zijn eensgezind: de klandizie is goed, het is een levendig gebied met veel doorloop gedurende de dag. Met name met de horecagelegenheden 'Het Gasfornuis' op het terrein zelf en 'Oberland', een restaurant gesitueerd in een monumentaal pand aan de rand van het Gasfabrieksterrein gaat het goed. Oberland is een permanent restaurant dat ook is opgenomen in het integrale plan dat vanaf 2016 ten uitvoer wordt gebracht. Ook de studentenwoningen en de werkplekken voor ondernemers zijn een succes. Wel moet hierbij worden vermeldt dat de gemeente zelf niet selecteert op de ondernemers die in het ondernemerspand De Chemie mogen zitten. Dit doet de exploitant van het pand. De huren zijn voor een werkplek tamelijk hoog volgens ondernemer Pieter Tienstra die een werkplek huurt voor zo'n 250 euro per maand. Dit is een belemmering voor creatieve ondernemers die net beginnen. Wel is Pieter erg positief over het gebied als werkplek: het is dynamisch en doordat de ondernemers allemaal een eigen sleutel hebben is het ook 's avonds levendig op het Open Lab Ebbinge. Ook ondersteunen ze andere ondernemers op het terrein door gebruik te maken van de horecafaciliteiten. De ondernemers op het terrein voelen zich met elkaar verwant en er is een amicale sfeer. De ondernemers is toegezegd dat zij na 2016 eventueel mogen verhuizen naar een nieuwe werkplaats op het Suikerunie-terrein.

Het Open Lab Ebbinge is een voorbeeld van een gebied dat door uitnodigingsplanologie getransformeerd is in een levendig gebied. Een gebied dat anders braak had gelegen heeft nu een culturele en economische functie gekregen. Toch is er het één en ander op te merken aan de strategie van de gemeente bij dit voorbeeld. De gemeente heeft gekozen voor een aanpak die voor een belangrijk deel steunt op de inzet van creatieve initiatiefnemers die een relatief korte tijd hebben om hun onderneming rendabel te maken. Daarbij voert zij sterk de regie als het gaat om het uiterlijk en de functies die worden toegestaan in het gebied. De relatie en communicatie tussen de initiatiefnemers en de gemeente is volgens de gesproken initiatiefnemers niet goed. Helaas wil niet iedereen hier graag mee naar buiten komen. Eén van de medewerkers van het Gasfornuis, Koen Eselink, noemt de communicatie met de gemeente stroef. Er is communicatie zowel met de projectmedewerkers van de gemeente die specifiek over het Ebbingekwartier gaan maar ook met de vergunningverleners van de gemeente. Deze communicatie gaat vaak langs elkaar heen. Ook is er een gebrek aan een samenhangend plan voor wat er de komende jaren gaat gebeuren. Hier is veel behoefte aan bij de initiatiefnemers, aangezien zij veel geld investeren in hun bedrijf. Koen Eselink noemt een voorbeeld waarbij er een evenement was georganiseerd door de gemeente Groningen zelf, vervolgens was het grasveld vóór de paviljoens bezaaid met glasscherven en ontstond er een discussie over wie verantwoordelijk was voor het opruimen van het grasveld. De medewerkers van het Gasfornuis hebben dagenlang mensen pleisters uitgereikt die hun blote voeten hadden opgehaald aan glas voor hun paviljoen. Dat terwijl de initiatiefnemers voor ieder klein project een omgevingsvergunning moeten aanvragen. Deze controlerende houding van de gemeente botst enigszins met de eigengereide ondernemers. Een andere klacht die naar voren kwam bij meerdere initiatiefnemers is dat er ergernis bestaat over het feit dat de initiatiefnemers veel projecten ondernemen en evenementen organiseren, maar dat de gemeente met de veren strijkt. Dit terwijl zij enkel gebruik van het terrein faciliteren en de vergunningverleners van de gemeente vaak een hinderblok vormen voor initiatieven. Kortom: de communicatie loopt stroef, de initiatiefnemers krijgen voor hun gevoel niet de waardering die zij verdienen en het is niet duidelijk wat er allemaal met het terrein gaat gebeuren tot 2016.

5.2.4 CONCLUSIE OPEN LAB EBBINGE

Het Open Lab Ebbinge in het Ebbingekwartier is een experiment van de gemeente Groningen om uitnodigingsplanologie te bedrijven op een terrein dat anders jaren braak zou liggen. De belangrijkste succesfactoren zijn:

- Een korte tijdspanne van vijf jaar

- Een gunstige locatie aan de rand van de binnenstad met culturele functies in de buurt.
- Een buurt die de ontwikkelingen op het terrein steunt (de ondernemers in het Ebbingekwartier kwamen op het idee van de organische gebiedsontwikkeling).
- Ondernemers die op de uitnodiging van de gemeente ingaan en met veel passie het gebied verlevendigen.

Aandachtspunt is dat de initiatiefnemers zich teveel gecontroleerd voelen door de gemeente en dat er te weinig sprake is van kruisbestuiving tussen de twee partijen. De gemeente communiceert hun plannen onvoldoende en wordt ervan beticht te weinig eigen visie te hebben op het gebied. De gemeente en de initiatiefnemers zijn duidelijk op zoek naar hoe ze hun nieuwe rol in deze vorm van planologie moeten vormgeven. Voor de gewenste ontwikkelingen op het Ebbingekwartier biedt het huidige bestemmingsplan met haar mogelijkheid tot flexibel en tijdelijk bestemmen voor een periode van vijf jaar in combinatie met afwijkingsbevoegdheden voldoende mogelijkheden tot uitnodigingsplanologie, dit is uiteraard mede doordat het hier om een relatief korte termijnontwikkeling gaat (5 jaar). Het enige wat op het gebied van beleidsinstrumenten aan dit project mist is de afwezigheid van een visie van de gemeente die zich richt op hoe zij de ontwikkelingen op het Open Lab Ebbinge voor zich ziet.

5.3 CASESTUDY 2 HET CHV-TERREIN IN VEGHEL

5.3.1 PLANNINGSGESCHIEDENIS

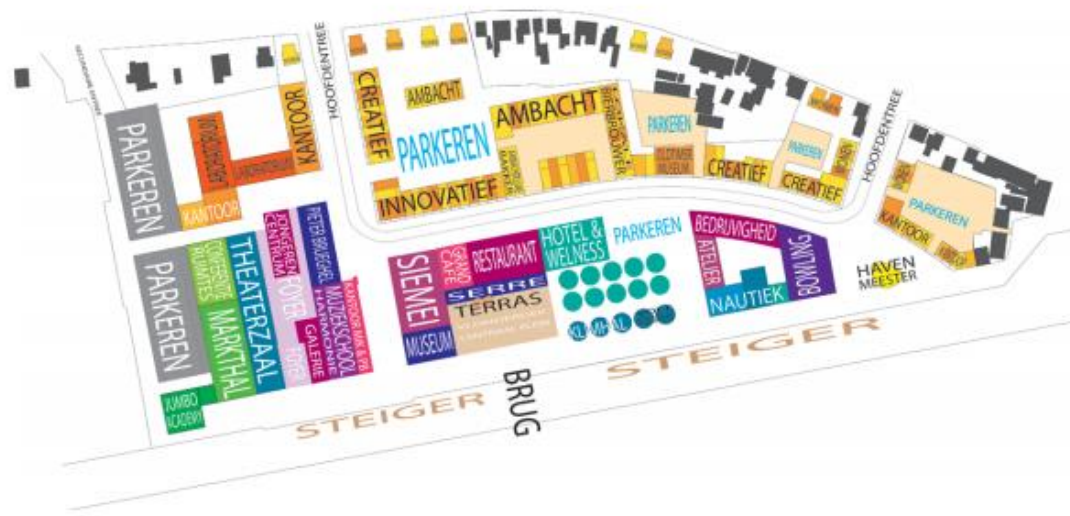
Het CHV-terrein in Veghel was vroeger van de Coöperatieve Handelsvereniging, de economische instelling van de Noord-Brabantse Christelijke Boerenbond (NCB). De Brabantse boeren hadden zich verenigd in deze vereniging om samen hun economische positie te versterken. Door de vestiging van de CHV in Veghel groeide deze plaats uit tot centrum van de voedingsindustrie in Veghel en Brabant. Het terrein kenmerkt zich door de monumentale industriepanden afkomstig uit het begin van de 20^{ste} eeuw. In de periode van 1915 tot 1970 is het complex regelmatig uitgebreid en verbouwd. In 1915 verrees hier de eerste grote graansilo. De CHV was een inkooporganisatie voor mengvoeders, kunstmest en granen en zij vestigde zich hier vanwege de centrale ligging in Brabant en de goede verbindingen over het spoor en het water. Met het verdwijnen van de CHV in 2004 kwam het gebied leeg te staan. Het oude industriegebied kent veel oude fabrieksgebouwen met een gemeentelijke monumentenstatus en zelfs een graansilo van de hand van architect J.G. Wiebenga met het predicaat 'Rijksmonument'. Sinds 2008 is bouwbedrijf Van der Ven eigenaar van het terrein dat zo'n 6 hectare omvat. Aanvankelijk had eigenaar Stefan van der Ven het plan om van het gebied een distributierrein te maken voor zijn bouwbedrijf, maar na het zien van de monumentale kwaliteiten van de aanwezige panden besloot hij alle gebouwen te behouden en in overleg met de gemeente nieuwe bestemmingen te geven door initiatiefnemers uit te nodigen een onderneming te beginnen. Stefan van der Ven is zelf een echte Veghelaar en zijn vader en grootvader waren allebei werkzaam op het terrein. Hij heeft een band met het gebied en is de trekker achter de ontwikkelingen.



De opgeknapte Graansilo, een Rijksmonument

5.3.2 JURIDISCH-PLANOLOGISCH KADER

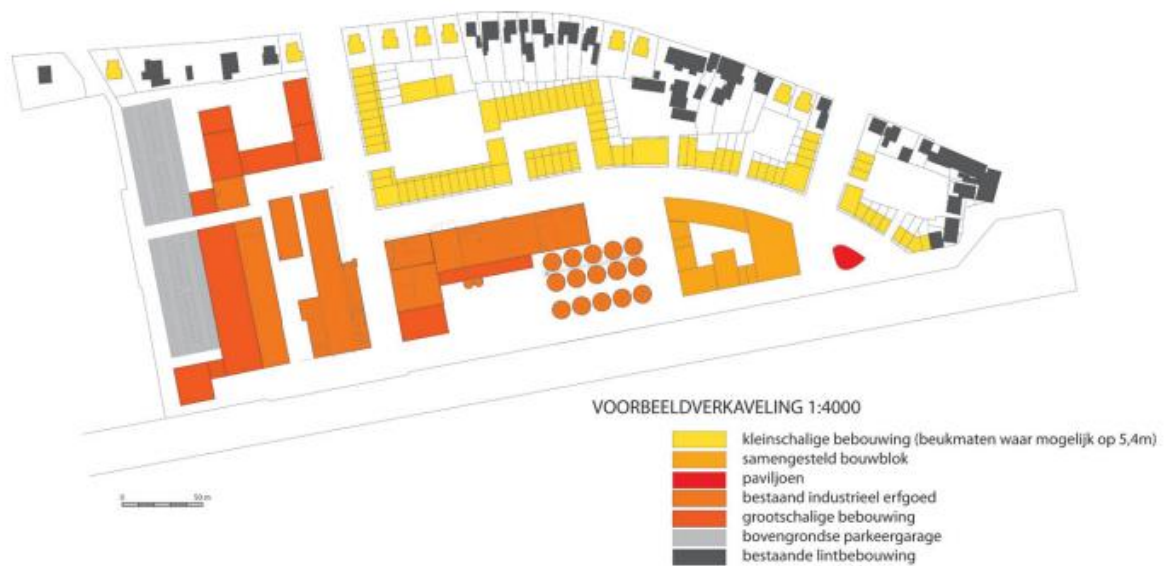
De gemeente Veghel heeft in 2011 een uitgebreid Masterplan voor het gebied opgesteld met daarin analyses van cultuurhistorische en landschappelijke waarden, de economische potenties van het gebied en de visie van de gemeente. Deze visie is zeer duidelijk: het CHV-terrein moet een tweede centrum van Veghel worden. Om dit te bereiken wordt ingezet op de drie pijlers kunst, *food* en cultuur (Masterplan, 2011). Hiermee haakt de gemeente bewust aan bij de geschiedenis van Veghel en het gebied zelf. Van oudsher is er een sterke traditie van voedselproductie in Veghel. Zoals gezegd was op het terrein vroeger een voederfabriek gevestigd en behoorde het tot de Noord-Brabantse Christelijke Boerenbond, daarnaast is de Marsfabriek gevestigd in Veghel en staan het hoofdkantoor van de Jumbo en de Sligro hier. Volgens projectleider Stefan van der Boggelt is heel bewust ingespeeld op de 'narrative' die al bestond in Veghel. Volgens Van der Boggelt is het verenigingsleven in Veghel sterk aanwezig. Er zijn meerdere theatergezelschappen en andersoortige verenigingen. Dit actieve verenigingsleven sluit goed aan bij de andere twee pijlers: kunst en cultuur. Het opgestelde masterplan geeft in detail weer hoe de gemeente de ontwikkelingen voor zich ziet, maar met een slag om de arm. Dit zijn ambities en ze zijn bedoeld om op te sturen en te inspireren, maar uiteindelijk moeten de initiatieven zelf van ondernemers komen.



De beoogde verschillende bestemmingen in het CHV-gebied in 2025 volgens het Masterplan

De visie van de gemeente is uitgebreid, mede door actief meedenken van de eigenaar. Hier tegenover staat dat de planologische en juridische onderbouwing voor dit project zeer dun is. Volgens Stefan van der Boggelt stamt het bestemmingsplan dat momenteel van kracht is voor het terrein uit de jaren '60 van de vorige eeuw. Dit plan is amper bijgewerkt sindsdien. Voor iedere ontwikkeling die plaatsvindt op het terrein (er is inmiddels een bioscoop gevestigd, een cultuurcentrum en een horecagelegenheid) wordt gebruikgemaakt van een afwijkingsprocedure en wordt er een omgevingsvergunning afgegeven. Dit is een tijdrovende procedure en niet erg efficiënt. Gelukkig is het merendeel van de vergunde initiatieven kleiner dan 1500 vierkante meter. Dit maakt dat er vaak gebruik kan worden gemaakt van de kruimelgevallen regeling. De reden waarom er nog geen nieuw bestemmingsplan is gemaakt voor het CHV-terrein (zoals dat wel is gebeurd bij het Ebbingekwartier) is omdat de gemeente niet op detailniveau wil vastleggen welke functies waar precies komen en in hoeverre er een verkeersaantrekkende werking vanuit gaat. De gemeente heeft geen ervaring met het maken flexibele plannen en bepaalde vergunningverleners en planologen bij de gemeente zijn er op tegen om een globaal plan te maken voor het CHV-terrein. Dit is de reden dat er nog wordt gewerkt op deze manier. De gebouwen die op het terrein staan is industrieel erfgoed en soms lastig om zonder ingrijpende wijzigingen opnieuw in te vullen. Er is bijvoorbeeld een bioscoop gevestigd in een oude silo. Volgens eigenaar van het terrein Stefan van der Ven was er even 'gesteggel' bij de vergunningverlening van dit initiatief omdat de helling van de invalidentoegang van het gebouw iets te steil was. Iets dat lastig kon worden

verholpen door het karakter van het gebouw. De gemeente heeft hier een oogje toegeknepen zodat de ontwikkeling toch kon plaatsvinden.



Een voorbeeldverkaveling volgens het Masterplan

5.3.3 UITNODIGINGSPLANOLOGIE IN HET GEBIED

De uitnodigingsplanologie op het CHV-terrein is in een gevorderd stadium. De volgende partijen zijn op dit moment betrokken bij de ontwikkelingen (naast de gemeente zelf). Zij zijn de initiatiefnemers die de gemeente heeft uitgenodigd of die zichzelf aandienden.

- Bouwbedrijf Van de Ven (eigenaar)
- Gemeente Veghel (middels het Jeugd- en jongeren centrum)
- Jumbo Supermarkten (FoodWorld)
- Schildersatelier De Schets
- IT-bedrijf Kablau & Joustra

Deelnemers / huurders en gebruikers zijn:

- MIK, Pieter Brueghel (Kunst- en cultuurcluster)
- Compagnie professionele kunst (Kunst- en cultuurcluster)
- Amateurkunst (verenigingen etc.) (Kunst- en cultuurcluster)
- Blauwe Kei (theater) (Kunst- en cultuurcluster)
- Regionale marktplaats
- Slokdarmfestival

- Commerciële partijen (zoals bioscoop, horeca en theater)

(Prospectus CHV-terrein, 2012)

De projectleider van de gemeente, Stefan van der Boggelt, de eigenaar, Stefan van der Ven en alle partijen zijn in het begin van de ontwikkeling iedere week om tafel geweest om de voortgang en de visie op het gebied te bespreken. Dit heeft ervoor gezorgd dat er veel vertrouwen is tussen de verschillende partijen.

Het kunst- en cultuurcluster dat gepland is op het terrein is geïnstigeerd door de gemeente samen met de eigenaar, dit project is nu in de laatste fase. De gemeente investeert 8.500.000 euro in dit project. Het streven is om het kunst- en cultuurcluster in het vierde kwartaal van 2013 te openen. Naast de afbouw van het gebouw, wordt ook de openbare ruimte ingericht. Ook de provincie investeert 7.700.000 euro in het voormalige CHV-complex (Masterplan, 2011). Op 25 januari 2013 hebben Provinciale Staten besloten te investeren in vastgoed, ontwikkeling en openbare ruimte. Er wordt naar gestreefd het kunst- en cultuurcluster, fase 1, in het vierde kwartaal van 2013 te openen. Het kunst- en cultuurcluster zal volgens de gemeentelijke visie als vliegwiel dienen om de rest van het gebied te ontwikkelen met meer commerciële functies. Een voorbeeld vormen de bioscoop die is gevestigd op het terrein en het museum SIEMei (Stichting Industrieel Erfgoed Meierij). Dit laatste museum draait op schenkingen en oud-werknemers van de CHV die hier als vrijwilliger werken.

Naast het kunst- en cultuurcluster is ook de food-pijler al deels ontwikkeld. Er zijn twee horecagelegenheden gevestigd op het terrein en deze lopen goed. De uitbater huurt het gebouw van eigenaar Stefan van der Ven. De uitbater heeft bedongen bij Van der Ven dat hij de eerste jaren een bepaald percentage van zijn winst als huur mag betalen. Zodat hij niet veel risico zou lopen op het moment dat zijn zaak niet zou lopen. Inmiddels is de winst ver boven verwachting, de uitbater en de eigenaar zullen nu nieuwe afspraken maken over de huurprijs. Naast gewone horeca komt er ook een grote supermarkt van de Jumbo op het terrein. Volgens formule-directeur Colette Kloosterman zal deze speciale supermarkt gaan om de beleving van producten. "Om een idee te geven: er wordt gekookt, er kan melk of verse sap afgetapt worden, worden er koffiebonen gebrand en wordt er kwaliteitsvlees bereid." Volgens projectleider Stefan van der Boggelt en eigenaar Stefan van der Ven is op het CHV-terrein bijna alles mogelijk, de enige functie die per definitie wordt uitgesloten is de woonfunctie. Er kunnen geen woningen worden gerealiseerd op het terrein. Dit in verband met de Jumbo en de Sligro die in de buurt van de het terrein gevestigd zijn. Zij zien dergelijke gevoelige functies niet zitten in de nabijheid van hun industriegebied. De gemeente is in goed overleg met deze bedrijven, het is

zeer belangrijk voor de toekomst van Veghel dat deze bedrijven hier gevestigd blijven en eventueel kunnen uitbreiden als dit nodig is.

5.3.4 CONCLUSIE CHV-TERREIN

Het CHV-terrein is een project waar de gemeente samen met de eigenaar en initiatiefnemers een oud industriegebied tot leven te wekt met behoud van het industrieel erfgoed. Tot nu toe gebeurt dit met succes. De belangrijkste aspecten van dit project zijn:

- Een zeer betrokken eigenaar en projectleider van de gemeente.
- De visie over het gebied is duidelijk gedefinieerd en in overleg met de eigenaar opgesteld.
- Er was in de opzetfase 1 keer per week overleg met alle betrokken en het vertrouwen is groot tussen de verschillende partijen.
- Er is niet sprake van een bestemmingsplan dat is opgesteld voor deze uitnodigingsplanologie. Het oude bestemmingsplan is van kracht, dit is inefficiënt maar de ontwikkelingen worden niet noemenswaardig geremd volgens de gemeente en de eigenaar.

5.4 CONCLUSIE

Het doel van dit hoofdstuk is om meer inzicht te bieden in de drijvende krachten achter uitnodigingsplanologie en de rol die het gemeentelijk instrumentarium, met name het bestemmingsplan, hierin speelt. De analyse van de verschillende voorbeelden van uitnodigingsplanologie en de gesprekken met experts over het onderwerp leveren de volgende conclusies op:

- Aan de nut en noodzaak van de Omgevingswet ten aanzien van uitnodigingsplanologie wordt getwijfeld door de experts die niet direct betrokken zijn bij het maken van de wet. Wel kan de Omgevingswet bijdragen aan het proces door de gedetailleerde onderzoeksverplichtingen en het kostenverhaal niet te verplichten bij de vaststelling van het plan, dit zorgt voor extra flexibiliteit.
- De twee cases laten zien dat het omgevingsrecht geen directe beperking vormt voor uitnodigingsplanologie. Het huidige bestemmingsplan biedt veel flexibiliteit door bijvoorbeeld afwijkingsbevoegdheden of een regeling voor kruimelgevallen. Voor gebieden waar uitnodigingsplanologie wordt beoogd kan de Crisis- en herstelwet ook veel betekenen.
- Bij de analyse van de praktijkvoorbeelden komt een genuanceerd beeld naar voren: complicaties in het proces van uitnodigingsplanologie zijn vaak een combinatie van slechte communicatie, een gebrek aan een visie voor de gehele fysieke leefomgeving van het gebied die zich niet beperkt tot alleen de ruimtelijke ordening.
- De aangehaalde voorbeelden in dit hoofdstuk betreffen projecten waarbij uitnodigingsplanologie al in een gevorderd stadium zit. De betreffende

gemeentes moeten wennen aan hun veranderde rol in het planningsproces. Er wordt gezocht naar het houden van de juiste balans tussen enerzijds faciliteren en op de achtergrond zijn en anderzijds uitnodigen en een actieve rol spelen.

HOOFDSTUK 6

HET GEMEENTELIJK OMGEVINGSPLAN ALS UITNODIGEND INSTRUMENT

6.1 INLEIDING

Met de instelling van de nieuwe Omgevingswet zal het bestemmingsplan worden vervangen door het gemeentelijk omgevingsplan. Het omgevingsplan is één van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet en wordt het belangrijkste instrument voor de gemeente om planologie te bedrijven. Daarmee is het ook het uitgelezen instrument om uitnodigingsplanologie te stimuleren en te faciliteren. In dit hoofdstuk wordt de deelvraag gesteld: ‘Welke voordelen biedt het omgevingsplan in de praktijk van uitnodigingsplanologie ten opzichte het van traditionele bestemmingsplan en hoe willen gemeenten hiermee omgaan?’ Deze vraag is essentieel binnen dit onderzoek, aangezien hiermee het omgevingsplan wordt afgezet tegen de mogelijkheden van het bestemmingsplan. De beantwoording van deze vraag brengt echter wel een belangrijke complicatie met zich mee, het is namelijk nog niet in detail duidelijk hoe het toekomstige omgevingsplan eruit zal zien. De hoofdlijnen zijn al op papier gezet, maar de precieze uitwerking zal pas bekend worden als de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet in de vorm van vier Algemene Maatregelen van Bestuur klaar is. Om deze belangrijke deelvraag van dit onderzoek toch te kunnen behandelen, wordt in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van de Omgevingswet die momenteel in de Tweede Kamer ligt, en de interpretatie van het omgevingsplan door de Crisis- en herstelwet. Via deze laatste wet kunnen geselecteerde gemeenten als experimenteren met een proefversie van het omgevingsplan. In het vorige hoofdstuk 5 is geanalyseerd in hoeverre uitnodigingsplanologie daadwerkelijk wordt geremd door het huidige instrumentarium. De mate waarin uitnodigingsplanologie nu geremd wordt door het instrumentarium was volgens mijn informatie gering. Toch zijn er gemeenten die voor de organische gebiedsontwikkeling van een terrein graag al gebruik willen maken van het omgevingsplan. In dit hoofdstuk worden de Binckhorst in Den Haag en het Hembrugterrein in gemeente Zaanstad uitgelicht als casestudy's. Deze selectie is gemaakt omdat deze twee gemeenten willen experimenteren met het omgevingsplan om de impasse in de complexe problematiek te doorbreken door uitnodigingsplanologie te stimuleren in een plan. Deze gemeenten zijn bezig met het maken van een vroege vorm van het omgevingsplan. Helaas is er dus nog niet een afgemaakt plan om in te zien. In de casestudy's (zie paragraaf 4.5 voor een introductie) wordt daarom gefocust op de manier waarop

gemeenten gebruik willen maken van de flexibiliteit die het nieuwe instrument hun biedt om uitnodigingsplanologie op te nemen in hun plan. Niettemin biedt dit een nuttige inkijk in de vraag of er behoefte is aan de flexibiliteit die het omgevingsplan biedt bij complexe gebiedsontwikkeling.

6.2 DE CRISIS- EN HERSTELWET EN HET OMGEVINGSPLAN

De Chw is in het leven geroepen om de overheid meer vrijheid en flexibiliteit te geven bij het realiseren van experimentele projecten op het gebied van infrastructuur, duurzaamheid, energie en innovatie (Bregman, 2010). De wet bestaat uit twee delen: de experimentele projecten en de wetten en de besluiten waar zij van af mogen wijken en de wijzigingen van bijzondere wetten die niet alleen voor de gespecificeerde projecten gelden die zijn genoemd in het eerste deel, maar ook voor andere projecten. In het deel waarin experimentele projecten en hun afwijkende bevoegdheden worden genoemd, worden twee keer per jaar nieuwe projecten toegevoegd in een nieuwe tranche. Iedere tranche heeft een ander karakter en mag afwijken van andere wetten en besluiten. De Chw zal worden opgenomen in de nieuwe Omgevingswet.

Vanaf de zesde tranche van de Crisis- en herstelwet wordt in de praktijk geëxperimenteerd met het toekomstige omgevingsplan. De geselecteerde gemeenten krijgen hierbij de mogelijkheid om af te wijken van bepaalde wetgeving zodat het plan het karakter van een omgevingsplan krijgt. Juridisch krijgt dit plan de naam 'bestemmingsplan met bredere reikwijdte', omdat de term 'omgevingsplan' uiteraard nog geen wettelijk instrument is. In dit hoofdstuk wordt wel gesproken van een omgevingsplan. Deze bredere reikwijdte heeft betrekking op dat wat met het plan wordt beoogd, normaliter is de reikwijdte van een bestemmingsplan 'een goede ruimtelijke ordening'. Dit is opgerekt naar 'een veilige en gezonde fysieke leefomgeving alsmede het doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van die fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.'

6.3 WETTELIJK KADER ZEVENDE TRANCHE CRISIS EN HERSTELWET

De zevende tranche Chw is in mei 2014 in werking getreden. De bredere reikwijdte van het omgevingsplan van de Crisis- en herstelwet maakt het mogelijk regels op het gebied van milieu in het plan op te nemen (afwijking 3.1 lid 1 Wro). De mogelijkheid om meer zaken te integreren in een plan maakt dat het makkelijker is voor initiatiefnemers om benodigde informatie uit een plan te halen. In deze paragraaf wordt het wettelijk kader van de Crisis en herstelwet beoordeeld op welke flexibiliteit zij mogelijk maakt in een plan. Het wettelijk kader van het zevende tranche van de Chw biedt de deelnemende gemeenten de mogelijkheid af te wijken van delen van de Wet

ruimtelijke ordening (Wro), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), de Wet geluidhinder (Wgh), het Besluit geluidhinder (Bgh), de Wet milieubeheer (Wm) en het Activiteitenbesluit milieubeheer (Am). Uiteraard mogen de bewuste gemeenten er ook voor kiezen om niet van alle genoemde wetten en besluiten af te wijken. Hieronder worden de belangrijkste afwijkingsmogelijkheden opgesomd die de flexibiliteit van het plan kunnen vergroten.

Wet ruimtelijke ordening

- Volgens artikel 7c lid 2 van de Chw krijgt het nieuwe bestemmingsplan met bredere reikwijdte een looptijd van twintig jaar, in plaats van de in artikel 3.1 van de Wro vastgelegde looptijd van tien jaar. In de Memorie van Toelichting van dit lid wordt uitgelegd dat deze afwijking de gemeente ondersteund bij het faciliteren van uitnodigingsplanologie. De gemeente kan bij het praktiseren van uitnodigingsplanologie immers maar ten dele voorzien of de geplande activiteiten binnen een periode van tien jaar uitgevoerd kunnen worden. Waar deze termijn van 20 jaar op gebaseerd is wordt niet genoemd.
- Volgens artikel 7c lid 3 van de Chw mogen voorlopige functies worden bestemd voor een termijn van maximaal tien jaar, dit in afwijking van artikel 3.2 van de Wro, waar een maximum termijn van vijf jaar wordt gesteld.

Besluit ruimtelijke ordening

- Aangezien de ontwikkeling van de gebieden voor een deel wordt overgelaten aan de markt, hoeft de gemeente niet al bij het opstellen van het bestemmingsplan aan te geven hoe dit wordt uitgevoerd. Daarnaast hoeft het bestemmingsplan met bredere reikwijdte geen beschrijving te bevatten van de wijze waarop de milieukwaliteitseisen die zijn vastgesteld in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Deze gedetailleerde onderzoeksverplichtingen worden (grotendeels) verschoven naar het moment van vergunningverlening en wordt neergelegd bij de initiatiefnemer. Dit is vastgelegd in artikel 7 e lid 8 onder b van de Crisis- en herstelwet in afwijking op 3.1.6, eerste lid, onder f, en vierde lid onder c van het Bro.

Wet geluidhinder/Besluit geluidhinder

- Er is tijdelijk een hogere ontheffingswaarde mogelijk voor woningen binnen de zone van een industrieterrein. Volgens artikel 45 van de Wgh is maximaal 55 dB(A) toegestaan. Voor deze experimenten mag voor tien jaar hiervan afgeweken worden met een ontheffingswaarde van maximaal 63 dB(A). Deze bepaling is zeer relevant voor de casestudy's die worden behandeld in de volgende paragraaf aangezien dit beiden gezonde industrieterreinen

betreft. Dit is vastgesteld in artikel 7c lid 8 onder c van de Crisis en herstelwet.

- Daarnaast is het mogelijk voor de deelnemende gemeenten om het akoestisch onderzoek dat voorheen gedetailleerd plaats diende te vinden voor de vaststelling van een bestemmingsplan (zie artikelen 110d t/m 110i van de Wgh) op een globalere manier mag worden uitgevoerd. Wel moet het voor de vaststelling van het omgevingsplan duidelijk zijn of een bepaalde functie geluidstechnisch reëel is uit te voeren. Een gedetailleerder onderzoek vindt plaats tijdens de procedure voor het vergeven van een omgevingsvergunning.

Wet milieubeheer/Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 8.42 Wm bevat de mogelijkheid voor het vaststellen van een maatwerkvoorschrift voor inrichtingen waarop het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing is. Voor de pilotgebieden kunnen gebiedsgerichte milieuvoorschriften tevens worden opgenomen in het bestemmingsplan. Dit is geregeld door aan te haken bij artikel 8.42b Wm.

6.4 HET OMGEVINGSPLAN VOLGENS DE OMGEVINGSWET EN HET BESTEMMINGSPAN MET BREDERE REIKWIJDTE

Zoals gezegd is het nog niet precies duidelijk hoe het toekomstige omgevingsplan eruit zal zien. De grote lijnen worden omschreven in de nieuwste versie van de Omgevingswet die op het moment van schrijven in de Tweede Kamer ligt. De beleidsmedewerkers van de Crisis- en herstelwet zijn nauw betrokken bij het schrijven van de Omgevingswet en haar uitvoeringsregelgeving. Het omgevingsplan volgens de Chw (officieel bestemmingsplan met bredere reikwijdte) komt in hoge mate overeen met de grote lijnen van het omgevingsplan naar de Omgevingswet. Toch zijn er verschillen tussen beide plansoorten, niet alle mogelijkheden van het omgevingsplan van de Omgevingswet zijn nu al te regelen via de Crisis- en herstelwet. Het is belangrijk bij het lezen van dit deel van het onderzoek dat de bestemmingsplannen met bredere reikwijdte die momenteel worden gemaakt voor het Hembrugterrein en de Binckhorst niet precies hetzelfde zijn als de toekomstige omgevingsplannen onder de Omgevingswet.

Een belangrijk verschil tussen het bestemmingsplan met bredere reikwijdte en het omgevingsplan is dat de laatste geen beperkte looptijd heeft. Het omgevingsplan zal worden bijgewerkt naar mate de ontwikkelingen daarom vragen, er wordt dus niet iedere tien jaar (of vaker) een nieuw plan vastgesteld. Het bestemmingsplan met bredere reikwijdte heeft een looptijd van twintig jaar. Dit is een afwijking van de Wro die een looptijd van tien jaar stelt, maar de onbeperkte looptijd van het echte omgevingsplan kan juridisch niet geregeld worden met de Chw.

Het tweede belangrijke verschil tussen de omgevingsplanexperimenten uit de zesde en zevende tranche van de Crisis- en herstelwet en het omgevingsplan zoals staat beschreven in de Omgevingswet is dat het hier gaat om een plan voor een gebied van enkele hectares binnen de gemeente. Het omgevingsplan van de Omgevingswet zal de hele gemeente beslaan, de vele kleine bestemmingsplannen die gemeentes kennen zullen met ingang van de Omgevingswet dus opgaan in een gemeentedeekkend omgevingsplan.

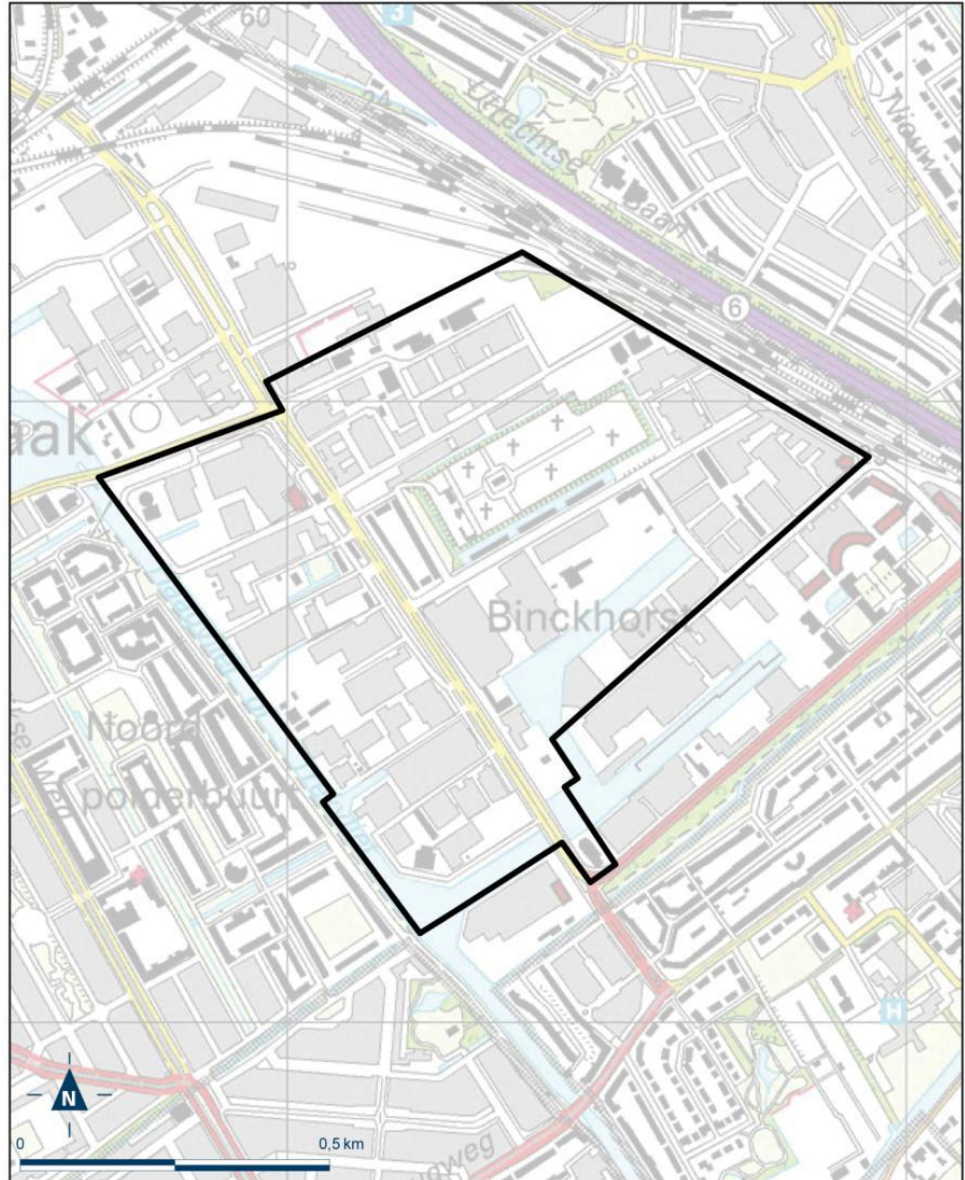
6.5 WELKE EXTRA MOGELIJKHEDEN BIJDT DE ZEVENDE TRANCHE CHW VOOR HET HEMBRUGTERREIN EN DE BINCKHORST?

Het Hembrugterrein en de Binckhorst hebben gemeenschappelijk dat het binnen het huidige financiële klimaat bijna onmogelijk is om de gebieden grootschalig te herontwikkelen. Toch gaat het hier om erg kansrijke gebieden vanuit stedenbouwkundig opzicht: de terreinen liggen zeer centraal, hebben een interessant en industrieel karakter en monumentale bebouwing. Maar er is ook veel vervuiling, geluidscontouren die woningbouw bemoeilijken en geurhinder (met name in Zaanstad). Beide gemeenten willen graag dat de gebieden worden ontwikkeld op basis van uitnodigingsplanologie: de initiatiefnemers komen met ideeën en de gemeente ondersteunt hierin. Dit is een mooi idealistisch idee, maar ook deels ingegeven door een gebrek aan geld om de terreinen integraal aan te pakken. Deze integrale benadering liep in de Binckhorst zelfs compleet stuk vlak na de intrede van de economische crisis. Door de langere looptijd en de flexibelere normen die zijn beschreven in de paragraaf 'het wettelijk kader van de zevende tranche Chw', is het mogelijk voor de gemeentes om hun ambities met het gebied vast te leggen in het plan, maar ze hebben nog niet de verplichting om precies te onderzoeken in welke mate de plannen realiseerbaar zijn. Door de bestemmingen flexibel te houden kunnen initiatieven van marktpartijen worden ingepast zonder de procedure van een wijzigingsbevoegdheid of omgevingsvergunning te doorlopen.

Het feit dat gedetailleerde onderzoeken en zelfs het exploitatieplan vooruit kunnen worden geschoven naar een moment dat er daadwerkelijk ontwikkelingen plaats gaan vinden, maakt dat de gemeente ook veel kosten in de planfase uitspaart. De tijdelijk toegestane hogere milieunormen geven de gemeenten tijd om de grond te saneren en geluidshinderlijke bedrijven in te tomen of te onteigenen terwijl de ontwikkelingen al van start gaan. Deze geboden flexibiliteit in het bestemmingsplan met bredere reikwijdte is aantrekkelijk voor de deelnemende gemeenten en vergemakkelijkt in theorie het proces van organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie. In de twee casestudy's die volgen wordt bekeken in hoeverre de betreffende gemeenten de geboden flexibiliteit ten opzichte

van het traditionele bestemmingsplan daadwerkelijk inzet en of dit uitnodigingsplanologie beter mogelijk zal maken in de toekomst.

6.6 DE BINCKHORST IN DEN HAAG



6.6.1 PLANGESCHIEDENIS

De Binckhorst in Den Haag is een gebied waar Nederland veel meer van kent: een industriegebied op een kansrijke ontwikkelingslocatie maar met een zodanig complexe opgave dat herontwikkeling moeilijk van de grond komt. De Binckhorst is een industrieterrein met een lange geschiedenis die begint met de bouw van de Gemeentelijke Gasfabriek in 1906 in de oude veenpolder 'Binckhorst'. Deze gasfabriek in het noordwesten van de Binckhorst groeit in de twintigste eeuw uit tot een complex van 17 hectare waar allerlei industrie plaatsvindt.

De sluiting van de gasfabriek in de jaren zeventig van de vorige eeuw markeert het begin van de industriële neergang voor Binckhorst. In deze fase is van gemeentelijke regie geen sprake, hierdoor is het eigendom op het terrein versnipperd. Sinds het begin van de 21^e eeuw probeert de gemeente Den Haag het gebied te herontwikkelen. Na een poging tot een integrale herontwikkeling met een privaat-publieke samenwerking die stukliep ten tijde van de crisis, wil de gemeente nu het gebied organisch ontwikkelen door uitnodigingsplanologie.

De gemeente streeft naar een aantrekkelijk en gemengd stedelijk gebied waar kansen ontstaan op het gebied van wonen en werken. In de gebiedsvisie geeft de gemeente aan dat haar inzet is beperkt tot de aanleg van de Rotterdamse baan en versterking van de ruimtelijke hoofdstructuur. De Rotterdamse Baan moet als vliegwiel fungeren voor vastgoedontwikkelingen en nieuwe functies door marktpartijen (Gebiedsaanpak, 2012). Uitgangspunt is dat initiatieven passen binnen het vastgestelde stedelijke beleid. De Binckhorst kan volgens de gemeente op deze manier uitgroeien tot een proeftuin om nieuwe woonconcepten en bouwvormen toe te passen (Gebiedsaanpak, 2012). De gemeente heeft een interdisciplinair team samengesteld waar initiatiefnemers laagdrempelig bij terecht kunnen om hun plannen te bespreken.

6.6.2 COMPLEXE GEBIEDSONTWIKKELING

De reden dat de Binckhorst nog niet ontwikkeld is komt door de hoge mate van complexiteit van de opgave. Deze moeilijkheid zit voor een deel in het grondeigendom dat verdeeld is over meerdere particuliere partijen, maar zeker ook in de milieubelasting. De geluidsbelasting door industrie is bijvoorbeeld zodanig hoog dat het lastig is om een woongebied te realiseren, iets dat voor de exploitatie van herontwikkeling wel gewenst is. Daarnaast is er sprake van bodemvervuiling door de lange industrie-geschiedenis en zorgt de geplande Rotterdamse Baan die door de Binckhorst zal lopen voor een obstakel voor vergunningverlening op het gebied van externe veiligheid. Daar komt bij dat het economisch tij de afgelopen jaren niet heeft meegezeten, waardoor de traditionele integrale aanpak door middel van ontwikkelingsplanologie van dit soort gebieden onmogelijk is geworden. In het geval van de Binckhorst stapten ontwikkelaars als gevolg van de crisis noodgedwongen uit de pps-constructie en ook de gemeente moest haar geplande investeringen herzien. Deze investeringen waren zonder meer nodig om het gebied integraal te vernieuwen. Deze gebeurtenissen zorgden ervoor dat het voormalige masterplan van de gemeente onderuit ging bij de Raad van State.

De gemeente Den Haag heeft met oog op de crisis besloten een nieuwe aanpak te kiezen voor de Binckhorst. Ze neemt een faciliterende rol op zich

en nodigt andere partijen actief uit om initiatieven te ontplooiën en zo de Binckhorst op organische wijze te herontwikkelen.

6.6.3 WAAROM EEN OMGEVINGSPLAN?

De gemeente Den Haag doet net als de gemeente Zaanstad mee aan de zevende tranche van de Crisis- en herstelwet. Planjurist Maarten Engelberts is werkzaam voor de gemeente Den Haag en is tevens gedetacheerd bij het programma Eenvoudig Beter van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hij is het brein achter de deelname van de gemeente aan deze tranche en schrijft tevens aan de Omgevingswet. Michiel Stam is tevens planjurist bij de gemeente Den Haag en zit samen met Maarten Engelberts en Daniel van Dijk in het projectteam dat het omgevingsplan voor de Binckhorst maakt. Daniël van Dijk is planoloog bij de gemeente en instigeerde samen met Engelberts een werkgroep rond de implementatie van uitnodigingsplanologie binnen de gemeente. De belangrijkste voordelen om voor de Binckhorst te kiezen voor een omgevingsplan in plaats van een regulier bestemmingsplan zijn volgens hen de volgende:

DE BREDERE REIKWIJDTE VAN HET OMGEVINGSPLAN

In plaats van een goede ruimtelijke ordening wordt de reikwijdte van het bestemmingsplan verbreed tot 'de veilige en gezonde fysieke leefomgeving'. Hierdoor kunnen regels over goede ruimtelijke ordening worden geïntegreerd met regels over milieu, natuur, cultureel erfgoed, bomen en welstand. In het geval van de Binckhorst waar de milieuzones een significante impact hebben op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, geeft de integratie van milieu en ruimtelijke ordening in één plan veel overzicht, ook voor initiatiefnemers. Een initiatiefnemer kan volgens het projectteam door het bekijken van alleen het omgevingsplan al zien waar ruimte is voor ontwikkeling. Door omgevingswaarden en regels over milieubescherming in het omgevingsplan op te nemen kan de toedeling van functies aan locaties bovendien globaler zijn volgens Engelberts. En zo kan de gemeente ontwikkelingen van initiatiefnemers sneller faciliteren wanneer deze zich aandienen. Het voordeel is dat een dergelijk plan beter te interpreteren is door burgers en daarnaast dat het plan globaal genoeg is om veel ontwikkelingen te faciliteren.

LANGERE LOOPTIJD

Voor het bestemmingsplan van de Binckhorst geldt een actualiseringsplicht van twintig jaar. De gemeente hoeft dus ook niet aan te tonen dat het plan binnen tien jaar kan worden gerealiseerd. In het geval van de Binckhorst

biedt dit uitkomst, omdat de ontwikkelingen grotendeels vanuit de marktpartijen moeten komen en de tijdspanne van de ontwikkeling onzeker is. Uitnodigingsplanologie is nu eenmaal onvoorspelbaar wat tijd betreft. Wel zeker is dat dit een project is dat een langere periode in beslag zal nemen.

VOORLOPIGE BESTEMMINGEN

Er kunnen voor een termijn van tien in plaats van vijf jaar voorlopige bestemmingen worden toegeedeeld en met het oog hierop voorlopige regels worden gegeven. Hiermee kan beter ingespeeld worden op initiatieven vanuit de markt. Er is geen grote wijziging van het plan noodzakelijk om een tienjarige ontwikkeling doorgang te laten vinden. Dit betekent voor de initiatiefnemer dat zijn of haar tijdelijke initiatief zonder een langlopende wijzigingsprocedure kan beginnen.

GLOBAAL EXPLOITATIEPLAN

Bij organische ontwikkeling is het niet wenselijk om al bij het bestemmingsplan een gedetailleerd exploitatieplan vast te moeten stellen. Het is immers nog niet precies duidelijk welke bestemmingen het gebied zal kennen en hoe deze worden ontwikkeld. Den Haag doet dit bij het plan voor de Binckhorst daarom globaal en schuift de rest vooruit naar het moment van de vergunningsaanvraag. Dit is efficiënter, want hierdoor hoeft de gemeente geen informatie in te vullen zij nog niet heeft over toekomstige ontwikkelingen.

Globale Onderzoeken

Bij organische groei op basis van uitnodigingsplanologie is het van tevoren moeilijk te zeggen welke gevolgen het plan voor milieu kan hebben. Bovendien zijn deze milieuonderzoeken erg kostbaar. De systematiek wordt bij de Binckhorst daarom dat de gemeente bij het bestemmingsplan de gevolgen voor het milieu globaal onderzoekt en dat de initiatiefnemer in het kader van de vergunningverlening de gevolgen van zijn initiatief (meer) in detail in beeld brengt. In dit kader geeft Den Haag ook zijn MER globaal en integraal vorm aan de hand van de randvoorwaarden in het plan en spreekt in dit kader van een Omgevings Effect Rapportage.

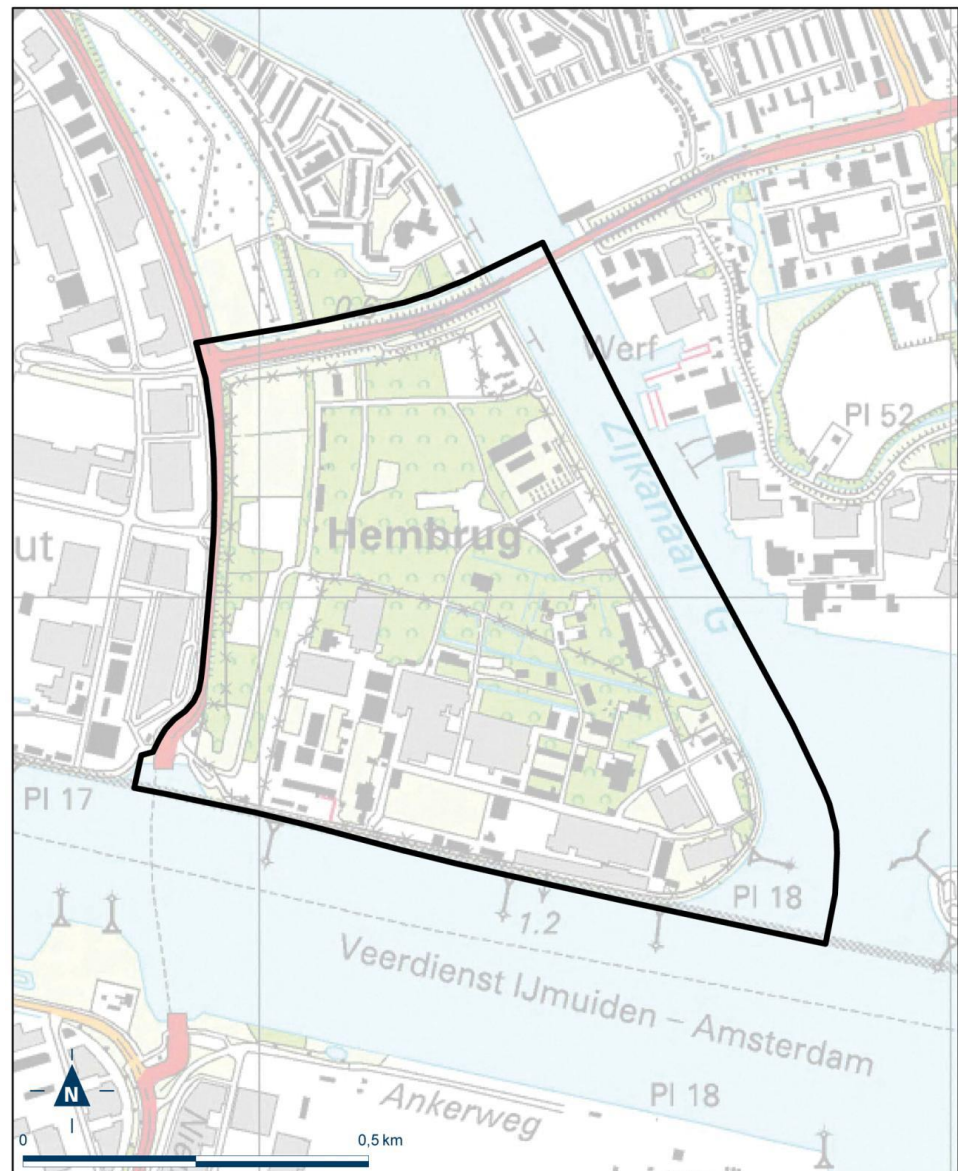
Afwijken Grenswaarden Geluid Activiteitenbesluit

Voor de Binckhorst kan Den Haag van de grenswaarden voor geluid uit het Activiteitenbesluit afwijken, de gemeente moet wel de afwijking in het bestemmingsplan onderbouwen. Hiermee wordt vooruitgelopen op de wijziging dat het Activiteitenbesluit dat straks opgaat in de Omgevingswet. De afwijkende norm is net als de rest van het bestemmingsplan uiteraard appellabel voor beroep van omwonenden.

MEER VRIJHEDEN VOOR DELEGATIE AAN BENW

Er zijn meer vrijheden aan de gemeenteraad van Den Haag om zaken met betrekking tot de planvorming voor Binckhorst te delegeren aan BenW. Zo wordt het aan de raad overgelaten om de grenzen voor burgemeester en wethouders te bepalen indien zaken worden gedelegeerd. En zo kan er sneller op ontwikkelingen worden ingespeeld

6.7 HET HEMBRUGTERREIN IN ZAASTAD



6.7.1 PLANNINGSGESCHIEDENIS

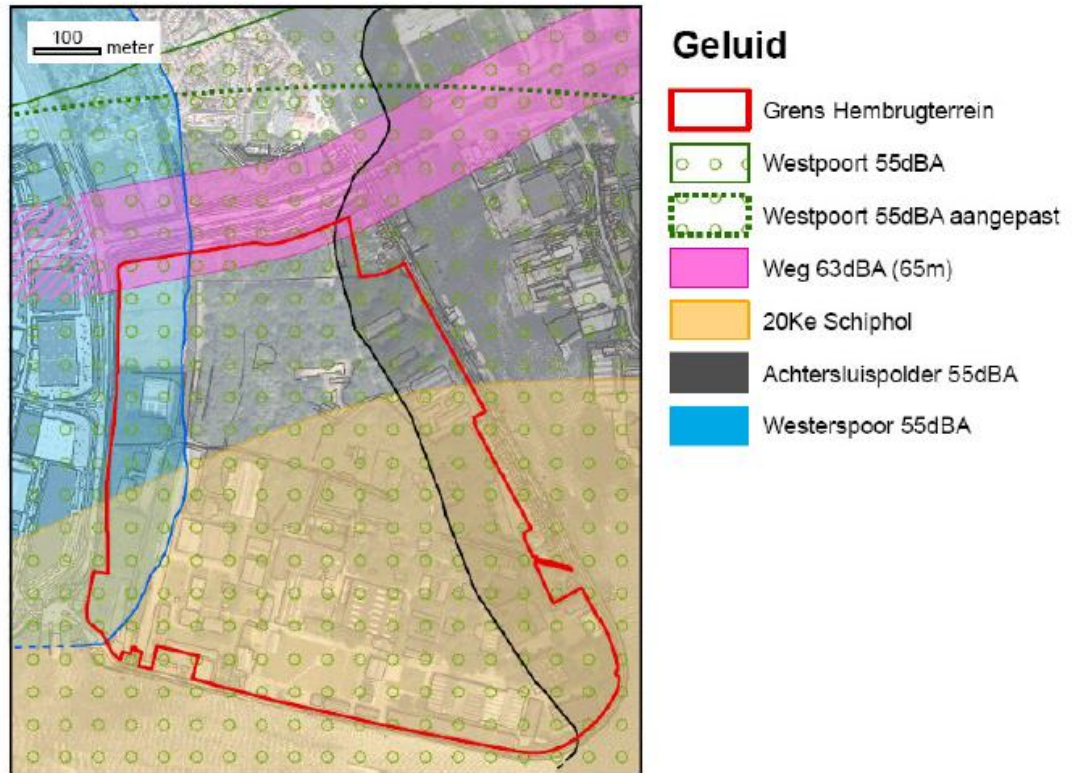
Het Hembrugterrein is een locatie van 42,5 hectare gelegen in Zaandam aan het Noordzeekanaal en de Zaan. Het gebied kent een militaire geschiedenis. Rond 1895 nam het Departement van Oorlog deze locatie in gebruik voor de productie van wapens en munitie: De Rijks Artillerie Inrichtingen. Deze locatie is onderdeel van de Stelling van Amsterdam, dat inmiddels op de Werelderfgoedlijst van Unesco prijkt. Meer dan een honderd jaar is het Hembrugterrein een munitiefabriek geweest. De fabricage gebeurde in zwaar beveiligde gebouwen verspreid over het terrein. Door de jaren heen werden gebouwen gesloopt en toegevoegd. Daardoor is het terrein een staalkaart van industriële architectuur van de twintigste eeuw. In het bos, ook wel 'plofbosje' genaamd, liggen aarden wallen en watergangen om schokken op te vangen en vuur tegen te houden om de gevolgen in geval van een eventuele explosie te beperken. In de jaren '80 heeft het bedrijf Eurometaal de munitieproductie overgenomen. De productie nam in de 90'er jaren steeds verder af en in 2003 sloot het bedrijf definitief zijn deuren.

Sindsdien is het 42,5 hectare grote terrein verlaten en staan de 120 gebouwen, waarvan vijftig een monumentale status hebben, leeg en raakten steeds verder in verval. Het terrein werd verboden gebied, mede door de geruchten dat er ooit mosterdgas geproduceerd werd waar nog resten van te vinden zouden zijn. De ommekeer begon in 2011 met de casco renovatie van 3 monumentale gebouwen door de gemeente Zaanstad. In 2012 tekenden de eigenaren het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, de gemeente Zaanstad en de provincie Noord-Holland het Afsprakenkader, een overeenkomst om de samenwerking te bekrachtigen. De visie die de gemeente Zaanstad in 2011 naar buiten bracht wordt de ontwikkelingsstrategie voor het Hembrugterrein uiteengezet. Het idee is dat innovatieve ondernemers dit voormalige defensie terrein nieuw leven in blazen en dat het Hembrugterrein een gemengd woon-werkgebied wordt als hotspot in de Amsterdamse metropoolregio. Hembrug biedt plaats voor (creatieve) bedrijvigheid in de maakindustrie, wonen, kleinschalige bedrijven, ambachtelijke ateliers en werkplaatsen, evenementen en recreatie.

6.7.2 COMPLEXE GEBIEDSONTWIKKELING

De complexiteit van de opgave rond het Hembrugterrein is net als bij de Binckhorst een combinatie van de economische crisis en milieuproblematiek. Vanwege de zware industrie die gevestigd was op het terrein is de bodem zwaar verontreinigd, hoewel de geruchten dat er mosterdgas in de bodem zouden zitten onbevestigd zijn. Tot nu toe is dit niet in de grond teruggevonden. De gemeente is bezig met een gedeeltelijke sanering van de grond. Urgenter voor toekomstige ontwikkelingen zijn de geluidscontouren die over het gebied heen liggen. Het luchtvaartlawaai van het nabijgelegen

Schiphol, tevens een restant van de Stelling van Amsterdam, maakt dat geluidsgevoelige functies zoals wonen in een groot deel van het gebied onmogelijk zijn. Daar ligt het Hembrugterrein naast enkele gezoneerde industrieterreinen die lawaai veroorzaken: industrieterrein Westpoort in Amsterdam, Westerspoor en Achtersluispolder in Zaanam.



Geluidscontouren Hembrugterrein (Bron: Eveline Zeeman)

6.7.3 WAAROM EEN OMGEVINGSPLAN IN PLAATS VAN EEN BESTEMMINGSPLAN?

Net als de Binckhorst maakt het Hembrugterrein deel uit van de omgevingsplanexperimenten van de zevende tranche van de Chw. Om erachter te komen wat zij zien als de voordelen van een omgevingsplan ten opzichte van een traditioneel bestemmingsplan voor uitnodigingsplanologie op het Hembrugterrein sprak ik met planjuristen Nico Kippers, Sanne Toenbreker en Eveline Zeeman, alle drie werkzaam bij de gemeente Zaanstad aan het Hembrugproject.

Volgens Zeeman en Kippers zou de gewenste uitnodigingsplanologie met woningbouw niet mogelijk zijn in het traditionele bestemmingsplan. Zeeman: “Dan zou alleen bedrijvigheid mogelijk zijn, omdat er (nog) teveel milieuproblemen zijn in het gebied. Gevoelige functies zoals woningbouw konden dan niet in het bestemmingsplan worden opgenomen. Ook zou het bestemmingsplan geen organische ontwikkeling mogelijk maken, aangezien

aangetoond moet worden dat de ontwikkeling daadwerkelijk binnen 10 jaar wordt gerealiseerd. Bij organische ontwikkeling heb je geen exact eindbeeld van een gebied, waardoor dit niet in een regulier bestemmingsplan kan worden vastgelegd.” Naast het 10 jaar afwijken van milieunormen wilde de gemeente graag een omgevingsplan maken om de volgende redenen:

LANGERE LOOPTIJD OMGEVINGSPLAN

Volgens Eveline Zeeman biedt de huidige systematiek van bestemmingsplannen te weinig ruimte om goed invulling te geven aan organische gebiedsontwikkeling. Binnen het omgevingsplan is het mogelijk een systematiek te ontwikkelen waarmee ook op de lange termijn flexibel kan worden ingespeeld op de wensen van de aanwezige ondernemers op het Hembrugterrein. Het liefste wil de gemeente hun vergunningen niet inperken. Bovendien wordt onderzocht of via het omgevingsplan ook (beperkte) woningbouw op Hembrugterrein mogelijk is, zonder de gebruiksmogelijkheden van bedrijven in te perken. Het is niet duidelijk hoe de gemeente dit wil bewerkstelligen.

BREDERE REIKWIJDTE

Door via een omgevingsplan flexibel te bestemmen en zoveel mogelijk functies mogelijk te maken, zou een toekomstig initiatief makkelijker op het Hembrugterrein inpasbaar moeten zijn volgens Zeeman. “Nu lopen we er in de praktijk vaak tegen aan dat een bestemmingsplan is afgerond en een paar maanden na vaststelling alweer moet worden afgeweken van het bestemmingsplan, omdat het plan te weinig ruimte biedt.”

GLBAAL EXPLOITATIEPLAN

Volgens Zeeman is het erg fijn dat het kostenverhaal bij de vaststelling van het plan niet hoeft te worden aangetoond, volgens haar is organische gebiedsontwikkeling anders niet mogelijk.

6.8 CONCLUSIE

De gemeenten Den Haag en Zaanstad werken aan een omgevingsplan voor de Binckhorst en het Hembrugterrein ten behoeve van het stimuleren van uitnodigingsplanologie. Dit nadat ze hebben ondervonden dat het gebied niet te ontwikkelen is volgens de traditionele integrale wijze. De door hen geziene voordelen van een omgevingsplan ten opzichte van een bestemmingsplan hebben met name betrekking op het besparen van geld en tijd in procedures en onderzoekskosten. Niet zozeer op het bevorderen van uitnodigingsplanologie.

De flexibiliteit wordt met name gezocht in milieuvraagstukken. Woningbouw blijkt voor de beide gemeenten nog erg belangrijk, ondanks de ineengestorte huizenmarkt. Uit de redenen waarom de gemeenten het noodzakelijk vinden om mee te doen met het experiment blijkt dat ze erg gefocust zijn op het opschuiven van zaken die het bestemmingsplan verplicht, bijvoorbeeld het weergeven van het kostenverhaal en de milieuonderzoeken. Dit maakt het mogelijk om goedkoper en sneller een plan te maken, toch is het noodzakelijk om de milieu-implicaties en financiën van toekomstige ontwikkelingen niet te ver vooruit te schuiven. Hier kleeft namelijk het risico aan dat de gedetailleerdere (en misschien negatievere) informatie bewust of onbewust over een ambtstermijn heen wordt getild. Daarnaast het zeker waar is dat flexibeler omgaan met deze zaken noodzakelijk is bij organische gebiedsontwikkeling, verplicht het omgevingsplan wel tot een *globaal* exploitatieplan en een *globaal* milieuonderzoek bij de vaststelling van het plan. Uit mijn informatie en gesprekken is het niet duidelijk geworden de gemeenten aan deze eis gaan voldoen, als ze het plan flexibel willen houden. Het risico is dat ze óf de ontwikkelingen toch zullen vastleggen in het begin óf dat hun globale onderzoeken en kostenverhaal weinig rechtszekerheid zullen hebben.

HOOFDSTUK 7

CONCLUSIE EN REFLECTIE

Hoofdvraag van dit onderzoek luidt “Is het huidige omgevingsrecht te complex om uitnodigingsplanologie te faciliteren en wat verandert de nieuwe Omgevingswet hieraan?” De verschillende behandelde deelvragen behandelen elk een deelaspect van deze vraag:

Deelvraag 1: Betekent de opkomst van uitnodigingsplanologie een transitie in de planologie en welke rol speelt de nieuwe Omgevingswet hierin?

Deelvraag 2: Waar zitten de knelpunten in de huidige praktijk bij uitnodigingsplanologie?

Deelvraag 3: Welke mogelijkheden biedt het omgevingsplan in de praktijk ten opzichte het van traditionele bestemmingsplan en hoe gaat de gemeente hiermee om?

Dit hoofdstuk concludeert het onderzoek door de antwoorden op de verschillende deelvragen uiteen te zetten en hierop te reflecteren. Ook wordt gereflecteerd op het onderzoeksproces zelf en de gebruikte onderzoeksmethoden.

7.1 SAMENVATTING ONDERZOEKSRESULTATEN

Het zwaartepunt van dit onderzoek ligt op het theoretische deel, aangezien de praktijk van uitnodigingsplanologie in plannen nog erg nieuw is en de Omgevingswet met het omgevingsplan nog niet in werking is getreden. Het antwoord op deelvraag 1 en de belangrijkste uitkomsten na het toepassen van de theoretische modellen van complexiteitstheorie, transitietheorie en het stromenmodel van Kingdon zijn als volgt:

Het is noodzakelijk om kanttekeningen te plaatsen bij de overtuiging van de wetmakers dat de Omgevingswet nodig is om een transitie naar uitnodigingsplanologie te faciliteren. Voor een transitie is de huidige trend van uitnodigingsplanologie echter een zeer recent fenomeen die pas het licht zag vanaf het begin van de economische crisis. Het is voorbarig om aan te nemen het hier om een transitie gaat, hoewel het wel gaat om een ontwikkeling die tekenen van een ‘multi-phased’ en ‘multi-level’ ontwikkeling laat zien. Het gebruik van transitietheorie, een theorie die eigenlijk is gebaseerd op transities in de natuur, bood niet genoeg aanknopingspunten om de overgang van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie als een transitie te beschouwen. Door toepassing van het stromenmodel van Kingdon op de geanalyseerde literatuur in het

theoretisch kader werd duidelijk dat de zogenaamde 'oplossingenstroom' die onderdeel uitmaakt van het 'window of opportunity' van de Omgevingswet grofweg bestaat uit vier beleidstrategieën die momenteel dominant zijn: *meer integratie*, de *programmatische aanpak*, *meer flexibiliteit* en een *afname van vergunningstelsels*. De Omgevingswet heeft als belangrijkste doel om door toepassing van deze strategieën complexiteit in het omgevingsrecht uit te bannen. Dit streven is vanuit complexiteitstheorie bezien een zinloze taak, aangezien onzekerheid en complexiteit een eigenschap is van de ruimtelijke opgave an sich. Het omgevingsrecht is complex en veelomvattend omdat de belangen en factoren in de ruimtelijke ordening dat ook zijn. En de vraag blijft natuurlijk altijd: in hoeverre zijn zaken die in essentie complex te versimpelen door de wet te versimpelen?

De kanttekeningen bij de noodzaak van een Omgevingswet om uitnodigingsplanologie te faciliteren in plannen worden gesterkt in hoofdstuk 5. Hiermee wordt deelvraag 2 beantwoord: Het huidige wetstelsel blijkt volgens deskundigen en bij de bekeken casestudy's niet een probleem in het proces van organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie. Volgens de deskundigen die geraadpleegd zijn is de termijn van tien jaar waar het bestemmingsplan aan gebonden is wel een hindernis, ook de verplichting tot gedetailleerde onderzoeken bij de vaststelling van een plan werken het maken van een flexibel plan niet in de hand. Echte complicaties in het proces van uitnodigingsplanologie worden echter veroorzaakt door een combinatie van slechte communicatie (tussen de gemeente en andere partijen of zelfs binnen de gemeente) en een gebrek aan een concrete en inspirerende gebiedsvisie van de gemeente.

Uit de analyse van hoofdstuk 6, en daarmee de beantwoording van deelvraag 3, blijkt dat het omgevingsplan ten opzichte van het traditionele bestemmingsplan een meer flexibel karakter heeft. Deze flexibiliteit is voor de gemeenten die aan bod kwamen in hoofdstuk 6 met name aantrekkelijk omdat het hen meer tijd geeft om te voldoen aan eisen die nu verplicht zijn bij de vaststelling van het bestemmingsplan (een grondexploitatieplan opstellen en gedetailleerde milieuonderzoeken doen). Deze flexibiliteit is niet iets wat uitnodigingsplanologie direct bevordert, maar wel voor meer efficiëntie zorgt en in potentie veel kosten bespaart. Het gevaar is wel dat door het globaler worden van het plan het instituut van 'het plan' aangetast wordt, want wat betekent een plan als er niets in gepland wordt? Ook moet men ervoor waken dat niet het nodeloos vooruitschuiven van beslissingen wordt gefaciliteerd met het omgevingsplan in plaats van uitnodigingsplanologie.

7.2 REFLECTIE RESULTATEN

De resultaten van dit onderzoek helpen beter te begrijpen welke plek de komst Omgevingswet inneemt in de huidige praktijk van de ruimtelijke ordening. Het is niet de insteek van dit onderzoek om de ambitie van de wet om nieuwe vormen van planologie beter mogelijk te maken in plannen te ontmoedigen, wel is het is belangrijk om met een kritische blik te kijken naar de manier waarop iets groots als een Omgevingswet doorgang vindt binnen onze bestuurlijke realiteit. Roepen dat de praktijk vraagt om een Omgevingswet staat gelijk aan het bieden van een oplossing zonder een duidelijk probleem te benoemen. Een beter begrip van wát precies het probleem is dat de Omgevingswet zogenaamd moet oplossen, geeft ons een aanknopingspunt om de discussie te voeren over hoe je iets als uitnodigingsplanologie en flexibiliteit kunt combineren met juridisch rechtszekere plannen. Dit onderzoek geeft een goede aanleiding tot deze discussie en bouwt een brug tussen de juridische wereld van het omgevingsrecht en de sociale wetenschap die planologie is.

7.2.1 REFLECTIE RESULTATEN THEORETISCH KADER (HOOFDSTUK 3)

De resultaten die voortkomen uit de theorie zijn belangrijk voor het verdere onderzoek. Het karakter van de resultaten is vooral nuancerend ten opzichte van de doelstellingen van de Omgevingswet op het gebied van uitnodigingsplanologie. De toepassing van transitietheorie en complexiteitstheorie lag voor de hand, aangezien de woorden ‘transitie’ en ‘complex’ vaak gebruikt worden door de wetmakers zelf. Wat uitdagend was aan het gebruik van deze theorieën, is dat het noodzakelijk is om de thematiek zoals beschreven in de inleiding op een hoger abstractieniveau te analyseren. Het is dan soms lastig om weer concreet te worden na een abstracte analyse.

7.2.2 REFLECTIE RESULTATEN PRAKTIJKONDERZOEK (HOOFDSTUKKEN 5 EN 6)

Het afnemen van interviews en het doen van casestudy-onderzoek zijn manieren om empirisch onderzoek te doen en data te verzamelen. In het onderzoek wordt al benadrukt dat de resultaten van de casestudy's bedoeld zijn als illustratie bij de analyse van het betreffende hoofdstuk. De resultaten van de bestudeerde projecten zijn te niet te generaliseren voor heel Nederland omdat dit bij lange na niet genoeg casestudy's zijn om tot generieke conclusies te komen. Bij het op waarde schatten van deze onderzoeksresultaten is het tevens van belang om in gedachten te houden dat deze zijn getrokken op het moment dat de Omgevingswet en vooral haar uitvoeringsregelgeving nog niet in haar geheel bekend is, dit zal pas begin 2015 het geval zijn. Het is dus mogelijk dat met name de inhoudelijke stukken over het omgevingsplan moeten worden herzien.

7.3 REFLECTIE ONDERZOEKSMETHODEN

Ik heb gemerkt dat het erg lastig is om voor dit empirische deel betrouwbare onderzoekresultaten te verkrijgen bij het in kaart brengen van een fenomeen als uitnodigingsplanologie. Het is moeilijk om bij gemeenten projectmedewerkers te vinden die willen praten over de knelpunten van hun plan of werkproces. In het begin van het onderzoek wilde ik graag voorbeelden behandelen van projecten waar uitnodigingsplanologie faalde in de praktijk, maar ik kwam er al snel achter dat gemeenten het niet op prijs stellen om interviews af te geven over gefaalde projecten. Terwijl ik op het moment dat ik gemeenten benaderde die een succesvol project op basis van uitnodigingsplanologie hadden afgerond alleen maar 'positieve reclameverhalen' kreeg van de betrokken projectmedewerkers waardoor het moeilijk is om het te hebben over knelpunten binnen de gemeentelijke werkcultuur of binnen het ontwikkelingsproces. Dit was met name het geval in Deventer en in Apeldoorn. Het gebrek aan openheid en reflectie bij de gemeente zelf was voor mij een reden om deze casestudy's niet op te nemen in mijn onderzoek.

De onderzoeksresultaten van deze scriptie zijn gebaseerd op het bestuderen van wetten, plannen en literatuur en daarnaast op interviews met experts en gesprekken met betrokkenen. Tijdens het schrijven van mijn scriptie heb ik zowel een stage gelopen bij Ingenieurs- en adviesbureau Oranjewoud (inmiddels Antea group) en bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (bij de programmadirectie van Eenvoudig Beter). Ik heb gemerkt dat de praktijkkennis en de contacten die ik hier heb opgedaan erg nuttig waren bij mijn onderzoek. Toch zorgde het er soms ook voor dat ik onbewust minder kritisch werd naar mate ik meer te maken kreeg met het proces rond het maken van de Omgevingswet. Hier heb ik voor moeten waken bij de uitwerking van het onderzoek.

GEBRUIKTE LITERATUUR

Allmendinger, P. (2009) *Planning Theory* (2nd Edition), Palgrave.

Altman, D., (2013), *De Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit, Omgevingswet: eenvoudig beter, beschikbaar via: <https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/355024/wat-is-de-nieuwe-omgevingswet>, geraadpleegd op 5 december 2013*

Arnstein, S, R., (2007), *A Ladder of Citizen participation*, *Journal of the American Institute of Planners*.

Assche, van, K., en Leinvelder, H., (2007), *Ruimte en planning, Nut en noodzaak van een kritische planologie, suggesties vanuit Nederland en Amerika op basis van Luhmanns systeemtheorie*, *driemaandelijks tijdschrift, Jaargang 28, nr 2, 2008*.

Backes, Ch. W., (2012), *Integraal en flexibel omgevingsrecht – droom of drogbeeld?*, *RegelMaat 2012 (27) 6*, p. 347-362.

Backes, Ch. W., (2013), *Het voorstel voor een omgevingswet – goed voor natuur en milieu?*, *TO 2013*, p. 99-111.

Binnenlands Bestuur, (22 augustus 2013), *Minister Melanie Schultz van Haegen over de Omgevingswet. Beschikbaar via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/antea-group/minister-melanie-schultz-van-haegen-over-de.9088770.lynkx>, geraadpleegd op 14 februari 2014*.

Boelens, L., en Spit, T.,(2006), *Planning zonder overheid? Op weg naar een relativering van de betekenis van overheid in de planning*. In: *Planning zonder overheid, een toekomst voor planning*, Uitgeverij 010, Rotterdam, 2006

Bomhof, W & Oosterkamp, J (2013) *Onderzoek flexibele bestemmingsplannen, van platform 31, Den Haag, 29 maart 2013, beschikbaar via: http://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/10/19/Flexibele_bestemmingsplannen-1374152776.pdf, geraadpleegd op 22-11-2013*

Boonstra, B & Boelens, L. (2011) *Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning*, *Urban Research & Practice*, 4:2

Borgers, H.C., (2011), 'Fundamentele herziening omgevingsrecht noodzakelijk? Flexibiliteit, beleidsintegratie en duurzame belangenafweging in het omgevingsrecht', TBR 2011/117, p. 633-637.

Bregman, A.G. 'Projectbesluitvorming in de Crisis- en herstelwet', TBR 2010/3. P. 17.

Bruijn, H. de, & Ten Heuvelhof, E. (2007). Management in netwerken, Den Haag: Lemma.

Driessen, P. P. J., Glasbergen, P., & Verdaas, C. (2001). Interactive policy-making—a model of

management for public works. *European Journal of Operational Research*, 128(2), 322-337.

Faludi, A., (1987), A decision-centred view of environmental planning, Pergamon press.

Friedmann, J. (1987) Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action, Princeton, NJ: Princeton University Press

Gray, D. (2004). Doing research in the real world. London Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Hajer, M., Sijmons, D., & Feddes F.(2006), Een plan dat werkt, ontwerp en politiek in de regionale planvorming, nai uitgevers Rotterdam, 2006.

Healey, P., (1992), An institutional model of the development process. *Journal of Property Research*, 9, pp.33-44.

Heylighen, F., (2001), The science of self-organization and adaptivity. In: L.D. Kiel, ed. Knowledge management, organizational intelligence and learning, and complexity. Oxford: The Encyclopedia of Life Support Systems(EOLSS), Eolss Publishers.

Heylighen, F. (2008) Complexity and Self-organization. In M. J. Bates & M. N. Maack (eds) Encyclopaedia of Library and Information Sciences, CRC; 3 edition.

Huitema, D., Lebel, L. & Meijerink, S. (2011). The strategies of policy entrepreneurs in water transitions around the world. *Water Policy*, 13(5), 717-733.

Huitema, D. & Meijerink, S. (2010). Realizing water transitions: the role of policy entrepreneurs in water policy change. *Ecology and Society*, 15(2): 26.

Infomil, (2013)¹, Crisis en Herstelwet, Besluit uitvoering Chw, zesde tranche, kenniscentrum Infomil,

beschikbaar via: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/overzicht/kopie-besluit-0/#DebelangrijksteWijzigingeninBesluitUitvoeringCrisis-enherstelwet>, geraadpleegd op: 10-12-2013

Innes, J. E., Booher, D. E., (2007), Consensus Building and Complex Adaptive Systems, A Framework for Evaluating Collaborative Planning, Journal of the American Planning Association, Volume 65, Issue 4, 1999.

Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). Managing complex networks: strategies for the public sector: SAGE Publications Ltd.

Kingdon, J.W., (1984). Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston: Little, Brown.

Kvale, S. (1996). Interviews : an introduction to qualitative research interviewing. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.

Loorbach, D. (2010). Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework. Governance, 23(1), 161-183.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, (2011)¹, Waarom een nieuwe Omgevingswet?, schets omgevingsrechtelijke problemen, Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter

Nirov-Platform³¹, (2012), ruimte voor initiatief, organische stedelijke ontwikkeling, beschikbaar via: <http://www.bugelhajema.nl/bestanden/downloads/ruimte%20voor%20initiatief.pdf>, geraadpleegd op 28-1-2014

Nooteboom, B., (2007), "Service Value Chains and Effects of Scale," Discussion Paper 2007-3, Tilburg University, Center for Economic Research.

Planbureau voor de Leefomgeving (2011), Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling, beschikbaar via: <http://www.pbl.nl/publicaties/2011/omgevingsrecht-en-het-proces-van-gebiedsontwikkeling>. Geraadpleegd op 29 april 2014.

Planbureau voor de Leefomgeving (2012), Vormgeven aan de spontane stad. Beschikbaar via: <http://www.pbl.nl/publicaties/2012/vormgeven-aan-de-spontane-stad-belemmeringen-en-kansen-voor-organische-stedelijke-herontwikkeling>. Geraadpleegd op 29 april 2014.

Pelders, Van der Heiden en Borgers, (2012), Kans voor nieuwe Wet Omgevingsrecht Uitnodigingsplanologie; omkering in de ruimtelijke ordening.

Via:

http://gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/2012.05.28_kans-voor-nieuwe-we-515ec34f35bb0.pdf.

Portugali, J., (2000), Self- Organization and the city, Department of Geography and the Human Environment, Tel Aviv University

Remmen, van, Y, (2012), Ruimte voor initiatief, organische stedelijke ontwikkeling, NIROV,platform31

Rijksoverheid (2013) Zevende tranche crisis en herstelwet vastgesteld, nieuwsbericht 14-6-2013, beschikbaar via:<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/06/14/zevende-tranche-crisis-en-herstelwet-vastgesteld.html>, geraadpleegd op 11-12-2013

Rijksoverheid, (2013), Omgevingswet, vernieuwing omgevingswet, beschikbaar via:<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>, geraadpleegd op: 14-12-2013

Rijksoverheid, (2013), Kabinet stemt in met wetsvoorstel Omgevingswet, nieuwsbericht 12-07-2013, beschikbaar via:<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/07/12/kabinet-stemt-in-met-wetsvoorstel-omgevingswet.html>, geraadpleegd op 12-12-2013

Rip, A. en Kemp, R., (1998). **TECHNOLOGICAL CHANGE**. In: Human choice and climate change. Vol. II, Resources and technology. Battelle Press, Columbus, OH.

Roo, de, G. (2010) Being or Becoming? That is the Question! Confronting Complexity with Contemporary Planning Theory.

Roo, de, G., Voogd, H., (2004), Methodologie van planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving

Rotmans, J., Kemp, R. & van Asselt, M. (2001). More evolution than revolution: transition management in public policy. *Foresight*, 3(1), 1-17.

Rooy, van, P. (2011) Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief, *Building business*, jrg 13, nr.10, Amsterdam: Building Business Uitgeverij BV

Rooy, van, P. NIROV symposium 8 september 2011 en *Building Business*, 20 december 2011

Salet en De Vries (2012) The innovative potential of contextualising legal norms in processes of urban governance: the case of sustainable area

development, University of Amsterdam, AISSR programme group Urban Planning.

Schueler, B., (2012), Kroniek van het omgevingsrecht, NJB 2012/2503

VNG, (2013), Standpuntnotitie Omgevingswet, beschikbaar via: <http://www.vng.nl/files/vng/20131120-vng-standpuntnotitie-omgevingswet.pdf>, geraadpleegd op 1 april 2014.

Voortgangsrapportage Crisis- en herstelwet 2013, beschikbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/08/28/voortgangsrapportage-en-projectenboek-crisis-en-herstelwet.html>, geraadpleegt op 13 april 2014.

Walby, S. (2007). Complexity theory, systems theory, and multiple intersecting social inequalities. *Philosophy of the Social Sciences*, 37(4), 449-470.

BIJLAGE 1 BELANGRIJKE BEGRIPPEN

BELANGRIJKE BEGRIPPEN

TOELATINGSPLANOLOGIE Een planningspraktijk die gericht is op het toelaten van ontwikkelingen waar dit is toegestaan binnen de door de overheid opgezette kaders. De overheid heeft vooral de rol van beschermer van bestaande waarden en vergunningverlener. Deze praktijk is sinds de Tweede Wereldoorlog decennia lang dominant geweest in de Nederlandse ruimtelijke ordening.

ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE Een vorm van planologie meer gericht op ontwikkeling door de gemeente in plaats van toelating. Bij ontwikkelingsplanologie voert de gemeente vaak een actief grondbeleid en deelt mee in de winst van de gebiedsontwikkeling. Deze vorm van planologie werd veel bedreven vanaf de jaren negentig tot het begin van de economische crisis in 2007.

UITNODIGINGSPLANOLOGIE Een vorm van planologie waarbij de overheid voornamelijk initiatieven van andere partijen faciliteert en ondersteunt. De gemeente neemt een uitnodigende houding aan en stelt zich op als facilitator en partner in het proces. Deze sturingsfilosofie vraagt flexibiliteit van de gemeente en haar ruimtelijke plannen. Sinds de intrede van de crisis wint uitnodigingsplanologie aan populariteit.

WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING/ WET RUIMTELIJKE ORDENING De Wet op de Ruimtelijke Ordening stamt uit 1965, en is sindsdien meerdere malen herzien. Sinds 2008 is de nieuwe wet ruimtelijke ordening van kracht. Ten opzichte van de oude WRO zijn er verschillende veranderingen doorgevoerd. Met het adagium ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ hebben provincies en gemeenten meer verantwoordelijkheden gekregen ten opzichte van de eerdere situatie. De belangrijkste instrumenten van de wro die in dit onderzoek aan bod komen zijn als volgt:

- **Bestemmingsplan** Dit plan wordt opgesteld door de gemeenten. Hierin is gedetailleerd vastgelegd welke functies aanwezig zijn en gepland zijn in het gebied. Daarbij zijn regels opgenomen aan welke eisen de functies moeten voldoen. De gemeenteraad is verplicht bestemmingsplannen op te stellen voor het gehele grondgebied van de gemeente, het is mogelijk om in beroep te gaan voordat een bestemmingsplan wordt vastgesteld. Een bestemmingsplan wordt vastgelegd voor tien jaar.
- **Structuurvisie** Volgens de wro zijn zowel het Rijk, de provincie als de gemeente verplicht om voor haar hele grondgebied een structuurvisie te maken. De structuurvisie is een globaal en integraal plan waar de overheid de voorgenomen ontwikkelingen in vastlegt. Tevens moet in hoofdlijnen worden aangegeven hoe deze ontwikkelingen gerealiseerd zullen worden. De structuurvisie is een strategisch beleidsdocument waar de onderlinge samenhang van geplande ontwikkelingen uit blijkt en is niet appellabel.

- **Grondexploitatieplan** Volgens de Grondexploitatiewet, die in werking is getreden als onderdeel van de nieuwe wro, kan de gemeente een plan opstellen waarin zij vastlegt welke kosten van ruimtelijke ontwikkelingen worden verhaald op projectontwikkelaars of initiatiefnemers. Ook kunnen zaken met betrekking tot planschade worden geregeld.

WET ALGEMENE BEPALINGEN OMGEVINGSRECHT (WABO) Deze wet is ingevoerd in 2010. De wabo integreert een groot aantal vergunningen en ontheffingen in een zogenaamde omgevingsvergunning. Een initiatiefnemer hoeft nu maar langs een loket om bijvoorbeeld een vergunning voor het bouwen van een huis te krijgen.

CRISIS EN HERSTELWET (CHW) Deze wet is ook in werking getreden in 2010. Oorspronkelijk was de Chw bedoeld om in crisistijd het planproces rond infrastructuurprojecten te versnellen. Inmiddels zijn het niet alleen infrastructuurprojecten, maar ook andere ruimtelijke opgaven met een experimenteel karakter die in aanmerking komen voor de Chw. Projecten die worden opgenomen in één van de tranches van deze wet, krijgen ontheffing van sommige bepalingen uit de wro. De projecten die in de zevende tranche van de Crisis en herstelwet zijn opgenomen mogen afzien van enkele bepalingen uit het traditionele bestemmingsplan. Bij deze projecten wordt geëxperimenteerd met het omgevingsplan, één van de belangrijkste instrumenten van de toekomstige nieuwe Omgevingswet.

BIJLAGE 2: AANTEKENINGEN INTERVIEWS

- **Thomas van der Berg 4-11-2013**

- *Wordt het omgevingsrecht volgens u minder complex met de komst van de Omgevingswet?*

Dat weet ik niet. De richting die de Omgevingswet op wil, naar meer decentralisering en een integratie van verschillende aspecten in ruimte in één omgevingsplan sluit aan bij een ontwikkeling waar wij al eerder mee zijn begonnen als Rijksdienst en sluit dus goed aan bij waar wij heen willen. Ik zie de wet niet zozeer als iets waarmee zaken minder complex worden maar wel waardoor plannen integraler worden.

-Zal uitnodigingsplanologie makkelijker te bewerkstelligen zijn onder de Omgevingswet dan onder de Wro?

Ik zie de komst van meer integrale plannen op gemeentelijk niveau (omgevingsplan) als een positieve ontwikkeling voor iets als uitnodigingsplanologie. Maar er is nu ook al veel mogelijk, dat wordt soms vergeten. Het wordt niet makkelijker, tegenwerking door de werkhouding van sommige gemeentes los je niet op. Maar door de integrale benadering van het omgevingsplan weet de burger gelijk alles van een bepaald gebied en komt meer te weten over het milieu of erfgoed aspect van de omgeving waar hij woont. De verschillende belangen zijn duidelijker zichtbaar en makkelijker af te wegen. Als gemeenten maar de ruimte hebben om een beleid te voeren.

Tegen welke problemen wordt volgens u nu aangelopen bij uitnodigingsplanologie in de praktijk?

Ik denk niet dat knelpunten bij organische gebiedsontwikkeling of uitnodigingsplanologie per se veel te maken hebben met het plan of de wet maar meer met de specifieke situatie in een gemeente.

Zijn deze problemen volgens u te ondervangen door het instrumentarium te wijzigen?

De drijfveer achter de komst van de nieuwe Omgevingswet is tweeledig: enerzijds is er een politieke discours om minder regelgeving te hebben en te snijden in de overheid. Daarnaast is er een hang naar decentralisering.

Je kunt je afvragen of het opleggen van uitnodigingsplanologie van het Rijk naar de gemeenten toe wel past in de gang naar decentralisatie, moet dit wel opgelegd worden? En kan dat wel? Immers, met een omgevingsplan als instrument kun je de boel net zo goed juridisch dichttimmeren als met een bestemmingsplan. Als de gemeenten het niet zien zitten, kun je daar niets aan doen."

- **Maarten Engelberts 28-10-2013**

- *Wordt het omgevingsrecht minder complex met de komst van de Omgevingswet?*

Ik denk dat het mogelijk is om dit deels te bereiken. Vooral door meer flexibiliteit mogelijk te maken in plannen, meer op Amvb-niveau te regelen en onderzoekskosten te reduceren door gedetailleerde onderzoeken pas te doen als er een vergunningsaanvraag op tafel ligt.

- *Zal uitnodigingsplanologie makkelijker te bewerkstelligen zijn onder de Omgevingswet dan onder de Wro?*

Ik geloof dat uitnodigingsplanologie beter te faciliteren is onder de Omgevingswet zoals die nu op tafel ligt. Dit zit hem vooral in het doorschuiven van onderzoeken en het kostenverhaal zodat dit niet allemaal hoeft te worden vastgesteld bij het maken van het plan. Nu is het zo dat we een gedetailleerd bestemmingsplan maken met een uitgebreide weergave van hoe de situatie is op het moment. Vervolgens slaan we dit gedetailleerde 3d-model plat en stoppen we het tien jaar in de vriezer. Als er vervolgens een vergunning wordt aangevraagd zijn de gedane onderzoeken ten tijde van vaststelling van het plan niet meer geldig en moeten ze alsnog worden gedaan. Dit is zeer kostbaar en geld is tegenwoordig een groot probleem bij ruimtelijke ontwikkeling op gemeenteniveau. Met het omgevingsplan kan het plan altijd actueel worden gehouden. Ook is het door verbreding van de reikwijdte van 'goede ruimtelijke ordening' naar 'fysieke leefomgeving' mogelijk om meer wat milieu betreft te regelen in het plan. Dit maakt het overzichtelijker voor de initiatiefnemer: deze hoeft maar één plan te raadplegen om erachter te komen waar zijn initiatief mogelijk is.

- *Tegen welke problemen wordt volgens u nu aangelopen bij uitnodigingsplanologie in de praktijk?*

Vanuit de wet misschien dat er teveel in detail moet worden vastgelegd in het bestemmingsplan, dit is een obstakel. Ook is het zo dat plannen erg dicht worden getimmerd door ambtenaren uit angst om onderuit te gaan bij de Raad van State.

- *Zijn deze problemen volgens u te ondervangen door het instrumentarium te wijzigen?*

Ik denk van wel, uitnodigingsplanologie heeft de toekomst, het is belangrijk dat het instrumentarium ruimte biedt.

- **Sjoerd Feenstra 18-3-2014**

- *Wordt het omgevingsrecht minder complex met de komst van de Omgevingswet?*

Dat weet ik niet, ik denk dat het niet zoveel uitmaakt.

- *Zal uitnodigingsplanologie makkelijker te bewerkstelligen zijn onder de Omgevingswet dan onder de Wro?*

Dit ligt eraan hoe de gemeente hierop inspeelt. Het belangrijkste is een goede visie en een betrokken gemeente die veel bezig is met wat de initiatiefnemers willen. Bijvoorbeeld zoals in de Binckhorst in Den Haag.

- *Tegen welke problemen wordt volgens u nu aangelopen bij uitnodigingsplanologie in de praktijk?*
- *Grondexploitatie en de tien jaar termijn is belemmerend. Wat is de rol van de gemeentelijke overheid: Rechtszekerheid garanderen dit staat soms op gespannen voet met flexibele bestemmingsplannen . In het proces bij het maken van een bestemmingsplan wordt veel zekerheid ingebouwd, Deventer is het flexibele bestemmingsplan: hier is zekerheid ingeruild door draagvlak onder degenen die mogelijk bezwaar zouden kunnen maken.*
- *Zijn deze problemen volgens u te ondervangen door het instrumentarium te wijzigen?*
Een plan is een beleidsinstrument, maak je pas op het moment dat je weet wat je van een gebied wilt. Ik zie niet de aanleiding om het systeem om te gooien, een plan blijft een plan.

- **Niels Sorel 14-02-2014**

- *Wordt het omgevingsrecht minder complex met de komst van de Omgevingswet?*

Ik denk dat de wetten worden opgeschoond maar complex blijft ruimtelijke ordening altijd. De roep om een minder complex omgevingsrecht moet je zien als één van de dingen die erin worden gegooid door het ministerie om bestuurlijk ruimte voor iets als een omgevingswet te creëren. Organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie zijn ook een pullfactor: meer invloed voor bewoners, minder risico voor gemeentes.

- *Zal uitnodigingsplanologie makkelijker te bewerkstelligen zijn onder de Omgevingswet dan onder de Wro?*

Het is nu niet zo dat uitnodigingsplanologie in de weg wordt gezeten door de wro. Ik heb niet ondervonden dat ons huidige instrumentarium de bottleneck was bij uitnodigingsplanologie. Wel zijn milieunormen en het exploitatieplan een struikelblok. Wat veel geld en tijd kost, zijn de uitgebreide onderzoeken naar geluidnormen en de ingewikkelde berekeningen die hierbij horen.

- *Tegen welke problemen wordt volgens u nu aangelopen bij uitnodigingsplanologie in de praktijk?*

Alles moeten doorrekenen bij een flexibel bestemmingsplan, alle scenario's moeten dan worden onderzocht, dit kost teveel tijd en is duur, dat maakt dat je snel op een te hoog detailniveau werkt. Het Deventer havenkwartier is een zeer flexibel bestemmingsplan, zo ruim mogelijk, tot

het punt dat functies elkaar in de weg gaan zitten. Bestemmingsplan vastleggen de visie van het gebied. Definitie van alle termen in het bestemmingsplan

- *Zijn deze problemen volgens u te ondervangen door het instrumentarium te wijzigen? Ik denk dat het hetzelfde zal werken bij het omgevingsplan als bij het bestemmingsplan, er is een grote neiging bij de gemeente om het vertrouwde voort te zetten om raad van state-proofheid te bereiken. Je kunt nu al heel ruim bestemmen onder de wro. Uiteindelijk gaat het erom bij uitnodigingsplanologie dat je afhankelijk ben van investeren, wat voor zekerheden wil een initiatiefnemer? Als alles mag op een terrein, dan is het voor een financier ook onzeker, wat is de waarde van het gebied. Voor uitnodigingsplanologie voldoet het huidige instrumentarium, alleen de bredere reikwijdte en een uitstel van kostenverhaal in het omgevingsplan maken het wel makkelijker.*

- **Edward Stigter** 19-02-2014

- *Wordt het omgevingsrecht minder complex met de komst van de Omgevingswet?*

De reden waarom we de omgevingswet maken is door frustratie met het oude systeem. Het verminderen van de complexiteit van de wetgeving is één van de dingen die we willen bereiken met de wet. Uiteraard zijn er meer dingen die we beogen, namelijk meer duurzaamheid en geld besparen. De complexiteit waar het over gaat zit hem in de verschillende procedures en wereldjes die alle verschillende wetten behelzen. Door integraal te werken wordt deze complexiteit deels ondervangen verwachtten we. Als het goed is zullen de omgevingsplanexperimenten uit de Chw dit in de praktijk laten zien.

- *Zal uitnodigingsplanologie makkelijker te bewerkstelligen zijn onder de Omgevingswet dan onder de Wro?*

Bekend is dat nu zo'n 400 miljoen aan nutteloos onderzoek wordt gedaan voor het vaststellen van een bestemmingsplan, informatie die niet gebruikt wordt. Een de doelstellingen met de Omgevingswet is het uitsparen van geld. Het zal veel geld uitsparen op het moment dat we onderzoek globaler uitvoeren, onderzoek gebruiken, bestaande informatie beter ontsluiten. Dit zal uitnodigingsplanologie ook helpen omdat burgers weten waar ze terecht kunnen Ook belangrijk is de verschuiving van dingen vastleggen in de wet naar in de uitvoeringswetgeving (amvb). Het loslaten van het bestemmingsplan was een heikel punt, jorritsma en de minister hebben veel overleg hierover gepleegd. Het bestemmingsplan is bij gemeenten heilig

- *Tegen welke problemen wordt volgens u nu aangelopen bij uitnodigingsplanologie in de praktijk?*

Het is niet alleen door de economische crisis dat de ruimtelijke ordening stroef loopt: ook door vergrijzing en andere trends. Het helpt niet mee dat als er een ontwikkeling nodig is zoals hier in scheveningen waar een stukje tram omgelegd moest worden, dit enorme bestuurlijke kosten met zich brengt door bezwaren en geluidsonderzoeken. Uitnogingsplanologie is geen doel op

zich, maar de omgevingswet stelt zich tot doel om alle sturingsmethoden goed mogelijk te maken.

- *Zijn deze problemen volgens u te ondervangen door het instrumentarium te wijzigen?*

Ja, bijvoorbeeld door versnelling: veel meer initiatieven onder de gewone activiteiten procedure, kortere en snellere procedure, maar daarnaast is de doorlooptijd ook lang door de werkcultuur in gemeenten. Nu is het natuurlijk ook mogelijk om flexibel te bestemmen: maar toepassing is erg ingewikkeld, er sluipen veel foutjes in en dit zorgt voor een zwak plan, hierdoor wordt er te weinig gebruik gemaakt van deze flexibiliteit in de wro: genoeg plannen gaan onderuit bij de rechter.

BIJLAGE 5 AANTEKENINGEN INTERVIEWS CHV-TERREIN

Interview Stefan van der Boggelt (5-6-2014)

Wat is uw betrokkenheid bij het project?

Ik ben projectleider en aanspreekpunt bij de gemeente Veghel

Hoe wordt uitnodigingsplanologie nu geregeld in het plan?

Het wordt eigenlijk niet geregeld via het plan, we hebben nog steeds in grote lijnen het bestemmingsplan dat al sinds de jaren '60 van kracht was. We sturen de ontwikkelingen meer met ons masterplan waar alle ambities en doelstellingen worden beschreven. Als een initiatief een vergunning moet krijgen op het terrein dan regelen we dit via een aparte wijzigingsprocedure en passen we het dus aan in het plan. Dit is misschien omslachtig maar het lukt ons nu niet om een bestemmingsplan te maken voor het gebied naar de ambities die we in het masterplan hebben opgesteld. Dit omdat we voor het bestemmingsplan maatregelen moeten nemen voor de verkeersaantrekkende functies die we willen incorporeren in het project. Hier kunnen we nu niet in voorzien. Ook zijn we voorzichtig met het opstellen van een plan waarin de bestemming van het gebied veranderd en gevoeliger wordt. De nabijgelegen hoofdvestigingen van de Jumbo en de Sligro zijn hier zeer tegen wegens hun eigen uitbreidingsplannen. Maar zo gaat het ook prima, het lijkt misschien omslachtig, maar we hebben geen initiatieven moeten weigeren omdat het anders niet in het bestemmingsplan past.

Wat zijn volgens u de succesfactoren van het project?

De succesfactoren zijn dat de samenwerking tussen ons, de eigenaar en de initiatiefnemers voor honderd procent is gebaseerd op vertrouwen. In het begin zaten we iedere week bij elkaar om over onze ideeën te praten. Iedereen zit op een lijn en dat zie je terug. We merken ook dat de thema's van food en culture goed werken in Veghel, dit hoort hier echt, er zijn veel hobbyverenigingen.

Waar zitten volgens u de knelpunten?

Die zijn er niet zoveel eigenlijk. Het loopt goed. Wel merken we met de nieuwe theaterfunctie die op het terrein komt dat de samenwerking anders is, minder op basis van vertrouwen als met de andere initiatiefnemers, dit dwingt ons weer een beetje in de rol van controlerende gemeente, maar dat is ook prima. Ook vinden de vergunningverleners het bij ons wel eens lastig, zij willen graag dat de regels regels zijn. Maar we willen graag ontwikkeling

stimuleren in grote industriële en monumentale gebouwen, dan moet je soms een oogje toeknijpen. Dit was bijvoorbeeld zo met de ingang van de bioscoop op het terrein: daarvan was de hoek van de invalideplank te steil volgens de regels, daarbij hebben we een oogje toegeknepen omdat het gewoon even niet anders kon.

Interview eigenaar Stefan van der Ven 5-06-2014

Wat is uw betrokkenheid bij het project?

Ik ben eigenaar van het terrein en ben erg betrokken persoonlijk. Mijn familie komt al generaties uit Veghel en is nauw verbonden met het CHV-terrein. Ik zie de potentie van het gebied voor Veghel. Als dit gebied weer gaat leven is het ook een stimulans voor de grote voedselbedrijven Jumbo en de Sligro om hier te blijven. Dit zijn heel belangrijke bedrijven voor Veghel en kunnen in principe zo vertrekken als het ze niet aanstaat.

Wat zijn volgens u succesfactoren van dit project?

Het terrein heeft veel karakter, dat zie je aan alle oude fabrieksgebouwen. Er is veel geschiedenis, dat combineert goed met alle nieuwe functies. Ik wil dat hier zoveel mogelijk gebeurt en zit hierover goed op één lijn met Stefan van de gemeente. Daarnaast gaat het financieel gewoon heel goed met alle bedrijfjes. Het café dat hier zich vestigde was aanvankelijk erg voorzichtig is wilde met mij een akkoordje maken dat ze niet per vierkante meter huur betaalden, maar een deel van de winst afstonden. Deze ondernemer wil hier nu vanaf, omdat hij onverwacht veel winst maakt. Dat komt wel goed.

Wat zijn volgens u knelpunten ?

Die zijn er volgens mij niet, alles gaat in goed overleg.

BIJLAGE 8 AANTEKENINGEN INTERVIEW BINCKHORST EN VERSLAG BIJeenKOMST PROJECTGROEP

Interview met Michiel Stam en Maarten Engelberts, 16 juni 2014.

Waarom is er gekozen voor uitnodigingsplanologie in het gebied?

Het gebied wordt in het huidige klimaat niet ontwikkelt, het plan dat hiervoor lag was op basis van ontwikkelingsplanologie en een pps-constructie, dit plan is onderuit gegaan bij de RvS nadat de crisis inzette. Uitnodigingsplanologie biedt een nieuwe kans om de Binckhorst op de kaart te zetten als gemengd gebied met wonen en kleine bedrijven.

Wat maakt de ontwikkeling van het gebied complex?

Die complexiteit zit voor een deel in het grondeigendom dat is verdeeld over meerdere partijen, maar zeker ook in de milieubelasting. De geluidsbelasting door industrie en bodemvervuiling door de lange industriegeschiedenis en speelt externe veiligheid.

Waarom is er gekozen voor het opstellen van een omgevingsplan ipv een bestemmingsplan?

De belangrijkste redenen voor het opstellen van een omgevingsplan in het geval van Binckhorst zijn:

Bredere reikwijdte, langere looptijd van het plan om tijdelijke functies mogelijk te maken, doorschuiven exploitatieplan naar een later moment, idem voor gedetailleerde onderzoeken

Het past niet bij organische groei om al bij het bestemmingsplan in detail te onderzoeken welke gevolgen het plan voor milieu kan hebben.

De grenswaarden voor geluid uit het Activiteitenbesluit afwijken, de gemeente zal de afwijking in het bestemmingsplan onderbouwen. Hiermee wordt vooruitgelopen op de wijziging het Activiteitenbesluit dat straks opgaat in de Omgevingswet . Meer vrijheden voor delegatie aan BenW

Er zijn meer vrijheden aan de gemeenteraad van Den Haag om zaken met betrekking tot de planvorming voor Binckhorst te delegeren aan BenW. Zo wordt het aan de raad overgelaten om de grenzen voor burgemeester en wethouders te bepalen indien zaken worden gedelegeerd. En zo kan er sneller op ontwikkelingen worden ingespeeld.

Zijn er knelpunten bij het opstellen van een omgevingsplan?

Tot zover geen knelpunten, alleen positiviteit. Wel kost het tijd om een dergelijk plan te maken. Hierbij zou het handig zijn om een integrale, gemeentebrede visie te hebben om hieruit te putten. Dit staat al op de planning.

Verslag startoverleg projectgroep uitnodigingsplanologie voor de Binckhorst.

7 januari 2014

Aanwezig:

Liesbeth Berends, Stephan Bekx, Daniël van Dijk, Wim Drost, Maarten Engelberts, Alfons Finkers, Peggy ten Hoopen, Nicola Kornig, Irma de Roos, Rob Sakkee, Willemien Vlas

Aanleiding voor de oprichting van de projectgroep is de notie dat de implementatie van uitnodigingsplanologie voor verbetering vatbaar is. Dit blijkt uit de evaluatie van 'Plannen en projecten anno nu'.

Uitleg maatschappelijke context uitnodigingsplanologie en koppeling organische gebiedsontwikkeling.

Doelstelling: Focus op drie facetten van uitnodigingsplanologie: organisatorisch, beleidsmatig en juridisch.

Over uitnodigingsplanologie

Alfons Finkers: de Dienst Stedelijke Ontwikkeling was in eerste instantie niet positief over organische gebiedsontwikkeling. Binnen de huidige visie is er nog te weinig ruimte (ook juridisch) voor organische gebiedsontwikkeling. Te beperkend.

Nicola Kornig: Er is nog te weinig visie. Plannen worden te gedetailleerd gemaakt of juist te globaal.

Irma de Roos: De Gemeenteraad en B&W zitten niet altijd op dezelfde lijn: er is een spanning tussen financiën en de mogelijkheid voor de gemeente te faciliteren bij initiatieven.

Peggy ten Hoopen: Bij het faciliteren moeten we meer focussen op wat we initiatiefnemers kunnen bieden en wat we voor de openbare ruimte kunnen betekenen: vooral op gebied van openbaar vervoer.

Nicola Kornig: Probleem is dat de gemeente maar beperkt toezeggingen kan doen over openbaar vervoer op langere termijn.

Stephan Bekx: Bij de implementatie van uitnodigingsplanologie is het belangrijk dat we niet een instrumentarium of een werkwijze gedachteloos uitleggen over de gemeente, maar gebiedsgericht kijken welk sturingsprincipe, welke houding van de overheid, en welke instrumenten passen bij de plek.

De Binckhorst

Nicola Kornig: De gemeente heeft een stip aan de horizon nodig, lange termijn doelen moeten concreet zijn voor initiatiefnemers en realiseerbaar. De Binckhorst pilot moet niet alleen het experimenteren met een omgevingsplan zijn, maar ook een experiment voor een nieuwe werkcultuur.

Alfons Finkers: Bij de Binckhorst biedt de wetgeving nog steeds te weinig vrijheid. Het moet verder worden uitgewerkt.

- Stephan Bekx: Het zou opportuun zijn dit plan nog verder uit te werken, aangezien het gebied geen hoge prioriteit heeft binnen de gemeente.

Nicola Kornig: Frappant en veelzeggend dat we gelijk op het kleinste perceelsniveau de grenzen aangegeven van het gebied waar we het over hebben (kaartje presentatie), terwijl we het over organische gebiedsontwikkeling hebben. Ontwikkelingen van buiten dit kaartgebied tellen mee en hebben invloed.

Irma de Roos: Ik denk niet dat het omgevingsplan zozeer anders wordt dan het bestemmingsplan, het is alleen een ander proces waarmee je tot het plan komt.

Onderzoekskosten

Maarten Engelberts: Onderzoekskosten zijn hoog en we halen te weinig kennis uit alle onderzoeken die we doen. Vooral het naar boven halen van specifieke gegevens uit de onderzoeken kost het meest tijd. Nicola Kornig: Voorbeeld bezonningsonderzoeken voor dakopbouwen. Rechtszekerheid strookt niet met een faciliterende houding van de gemeente. Om minder onderzoek te hoeven doen kunnen we de bewijslast bij de initiatiefnemer leggen.

- Rob Sakkee: Te gearcheerd, we kunnen niet zomaar rechtszekerheid indammen zodat we minder hoeven te onderzoeken, -> rechtspraak

Irma de Roos: We hebben zekerheden nodig over waar we moeten investeren, voldoende onderzoeken zijn nodig, we moeten toch marges afbakenen.

Rob Sakkee: We willen enerzijds minder onderzoek hoeven doen, maar anderzijds meer flexibiliteit, daar zit een spanningsveld tussen. Alfons Finkers: Het zijn de veranderende plannen die zorgen voor de hoge onderzoekskosten.

Afsluiting:

Iedereen is positief over een actieve rol van de projectgroep en om vaker bij elkaar te komen. Daniël van Dijk komt met een voorstel voor een nieuwe datum en een voorstel voor de frequentie van de bijeenkomsten.

BIJLAGE 7 AANTEKENINGEN INTERVIEW HEMBUGTERREIN

Interview met Eveline Zeeman, Nico Kippers en Sanne Toenbreker, planjuristen bij de gemeente Zaanstad. 8-06-2014

Waarom is er gekozen voor organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie in het gebied?

Omdat de herontwikkeling van Hembrug een langdurig proces is, willen het RVOB en de gemeente Zaanstad het gebied marktgericht en flexibel herontwikkelen. De huidige systematiek van bestemmingsplannen biedt te weinig ruimte om hier goed invulling aan te geven.

Daarom hebben de gemeente Zaanstad en het RVOB besloten om deel te nemen aan een pilot van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in het kader van de Crisis- en Herstelwet. Vooruitlopend op toekomstige wetgeving wordt er alvast een Omgevingsplan (bestemmingsplan nieuwe stijl) gemaakt. Binnen dit plan is het mogelijk een systematiek te ontwikkelen waarmee ook op de lange termijn flexibel kan worden ingespeeld op de wensen van ondernemers op Hembrug. Bovendien wordt onderzocht of via het Omgevingsplan ook (beperkte) woningbouw op HEMbrug mogelijk is, zonder de gebruiksmogelijkheden van bedrijven in te perken.

Door via een bestemmingsplan met bredere reikwijdte (omgevingsplan) flexibel te bestemmen en zoveel mogelijk functies mogelijk te maken, zou een toekomstige (gewenst) initiatief makkelijk op het Hembrugterrein inpasbaar moeten zijn. Nu lopen we er in de praktijk vaak tegen aan dat een bestemmingsplan is afgerond en een paar maanden na vaststelling alweer moet worden afgeweken van het bestemmingsplan, omdat het plan te weinig ruimte biedt.

Het Hembrugterrein wordt door het RVOB herontwikkeld tot een gemengd, bedrijvig en duurzaam terrein.

Nieuw Hembrug is een van de grootste en meest ingrijpende herontwikkelingsprojecten in Nederland. Nieuw

Hembrug biedt plaats voor (creatieve) bedrijvigheid in de maakindustrie, kleinschalige kantoerachtige

bedrijven, ambachtelijke ateliers en werkplaatsen, evenementen en recreatie, horeca. Wonen is een

belangrijke ambitie voor het Hembrugterrein. Partijen zullen zoeken naar mogelijkheden om wonen ook

daadwerkelijk te kunnen realiseren. De drie partijen hechten grote waarde aan de economische en

maatschappelijke betekenis die dit gebied kan hebben voor de regio.

Wat maakt de ontwikkeling van het gebied complex?

Ik neem aan dat je hiermee de planologische problemen bedoelt. De gemeente Zaanstad heeft de ambitie o.a. woningbouw op het terrein te realiseren. Over het Hembrugterrein (HBT) liggen verschillende milieucontouren die bepalend zijn voor de gebruiksmogelijkheden van het terrein. Met de huidige milieucontouren is woningbouw niet mogelijk in een regulier bestemmingsplan.

Bodem

De bodem van het terrein is zwaar verontreinigd, waardoor in eerste instantie is gezocht naar bestemmingsmogelijkheden voor de bestaande opstallen. Uitgangspunt is dat lichte bedrijvigheid in de bestaande opstallen in principe

mogelijk is. Voor woningbouw geldt, dat dit via de klassieke manier van bestemming alleen mogelijk is op schone grond en dat men dan rekening moet houden met hoge saneringskosten.

Geluid i.r.t. Geluidgevoelige functies.

Woningbouw, verpleegzorg en onderwijs zijn geluidgevoelige functies waarvoor beperkingen gelden.

Op het HBT veroorzaken luchtvaartlawaai, industrielawaai, en wegverkeerlawaai beperkingen t.a.v. van geluidgevoelige functies.

Luchtvaartlawaai

De 20 KE-contour wordt veroorzaakt door de 'aziebocht' van schiphol en is afkomstig uit de nota ruimte. Binnen de contour zijn geen geluidgevoelige functies mogelijk. Inmiddels is de concept nota SMASH (Structuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer) verschenen. In deze nota worden de ruimtelijke claims van schiphol benadrukt. Woningbouw in de zuidelijke helft van het terrein is hierdoor uitgesloten.

Wegverkeerlawaai

Het invloedsgebied van de Dr. J.M. den Uylweg ligt op 350 meter van de weg. Voor nieuwe geluidgevoelige functies langs een weg geldt de voorkeursgrenswaarde van 48 dB. De beleidslijn 'hogere waarden Zaanstad' verbiedt nieuwe geluidgevoelige functies binnen de 55 dB wegverkeerlawaai-contour.

Het College zou eventueel kunnen afwijken waardoor er een ontheffing tot de maximale wettelijke grenswaarde van 63 dB mogelijk is.

Industrielawaai.

Het Hembrugterrein ligt binnen het invloedsgebied van een aantal gezondeerde industrieterreinen: industrieterrein Westpoort in Amsterdam, Westerspoor en Achtersluispolder in Zaandam. Op grond van de beleidslijn 'hogere waarden Zaanstad' zijn er geen nieuwe geluidgevoelige bestemmingen binnen de 50 dB(A) contour mogelijk. Het college kan van dit beleid afwijken en een ontheffing voor geluidgevoelige functies verlenen tot aan de wettelijke grenswaarde van 55 dB(A).

Binnen de risicocontouren gelden de volgende beperkingen: Binnen het plasbrandaandachtsgebied (een strook van 40 m langs het Noordzeekanaal) zijn alleen onder strikte voorwaarden kwetsbare objecten mogelijk

Waarom is er gekozen voor het opstellen van een omgevingsplan ipv een bestemmingsplan?

- globale onderzoekslasten ipv gedetailleerde bij de vaststelling van het bestemmingsplan
- uitvoerbaarheid hoeft niet aangetoond te worden, waardoor organische ontwikkeling mogelijk kan worden gemaakt
- kostenverhaal hoeft niet te worden aangetoond, wat fijn is bij organische ontwikkeling
- looptijd van 20 jaar ipv 10 jaar volgend de 7^e tranche (niet volgens de toetsversie van de Omgevingswet). Aangezien woningbouw pas na 2025 staat gepland, kan dit ook worden opgenomen in het omgevingsplan
- tijdelijk afwijken van milieunormen (voor 10 jaar)

13. Waren de ontwikkelingen op het Hembrugterrein ook mogelijk geweest als er een 'normaal' bestemmingsplan was gemaakt?

Dan zou alleen bedrijvigheid mogelijk zijn, omdat er (nog) teveel milieuproblemen zijn in het gebied. Gevoelige functies zoals woningbouw konden dan niet in het bestemmingsplan worden opgenomen. Ook zou het bestemmingsplan geen

organische ontwikkeling mogelijk maken, aangezien aangetoond moet worden dat de ontwikkeling daadwerkelijk binnen 10 jaar wordt gerealiseerd. Bij organische ontwikkeling heb je geen exact eindbeeld van een gebied, waardoor dit niet in een regulier bestemmingsplan kan worden vastgelegd.

Zijn er knelpunten bij het opstellen van een omgevingsplan?

8. Wat was de belangrijkste uitdaging voor het bestemmingsplan voor het Hembrugterrein?

Het bestemmingsplan/omgevingsplan is nog niet opgesteld, dus hier kan nog geen antwoord op worden gegeven. Maar in algemene zin lopen we er momenteel tegenaan dat het een nieuw instrument is, waarbij het nog zoeken is naar hoe we het precies vorm kunnen geven. In plaats van blauwdrukken moet een verbeelding met bijbehorende regels gericht zijn op organische ontwikkeling. Een aantal vragen die spelen: Hoe borg je de flexibiliteit terwijl je ook rechtszekerheid wil garanderen? Hoe globaal kun je precies bestemmen? Is een 3D bestemmingsplan mogelijk? Hoe leg je beleidsregels in een bestemmingplan vast?

9. Welke ruimte moest het bestemmingsplan uiteindelijk mogelijk maken?

Momenteel wordt via een scenariostudie gekeken welke ruimte we mogelijk willen maken, dus hier heb ik nog geen antwoord op.

10. Welke hindernissen kwam de gemeente tegen bij het proces richting en tijdens het opstellen van het bestemmingsplan?

Zelf het wiel moeten uitvinden met een nieuw instrument kost meer tijd en vergt een andere denkwijze. Vakgenoten meenemen in deze nieuwe denkwijze is lastig, omdat mensen gewend zijn op een bepaalde manier te denken en nu buiten hun vastomlijnde kader moeten gaan werken.

