

RUIMTE VOOR SPONTANE ORDE



Masterthesis Planologie
Universiteit Utrecht

Marieke Boerma
November 2012

RUIMTE VOOR SPONTANE ORDE

*Een onderzoek naar organische gebiedsontwikkeling in praktijk,
met een focus op de juridisch planologische planinstrumenten,
ruimtelijk financieringsinstrumenten en de rol van gemeenten.*

Marieke Daniëlle Boerma BSc
marieke.boerma@hotmail.com
3181006

Masterthesis Planologie
November 2012

Faculteit Geowetenschappen
Universiteit Utrecht
dr. F. Filius

VOORWOORD

Voor u ligt mijn thesis welke het resultaat is van een onderzoek naar organische gebiedsontwikkeling in binnenstedelijk gebied. Met deze thesis rond ik de masteropleiding Planologie aan de Universiteit van Utrecht af.

Graag wil ik in dit voorwoord een aantal mensen bedanken. Ten eerste, gaat mijn dank uit mijn universitaire begeleider mevrouw F. Filius. Met haar enthousiasme en positiviteit wist zij mij altijd te stimuleren om met plezier verder te werken aan deze thesis. Daarnaast bedank ik de respondenten die ik heb mogen interviewen voor hun kennis en interessante gesprekken.

Marieke Boerma,
Utrecht, november 2012



Universiteit Utrecht

SAMENVATTING

Binnen ruimtelijke ordening in Nederland is een verschuiving waarneembaar van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling. Traditionele gebiedsontwikkeling was jarenlang kenmerkend voor de Nederlandse ruimtelijke ordening, het wordt gekenmerkt door een sterk planmatig verstedelijkingspatroon waarbij nieuwe steden, woonwijken en bedrijventerreinen in hoog tempo volgens een vastomlijnd eindbeeld gerealiseerd konden worden. Het juridisch planologisch instrumentarium werd ingezet om het eindbeeld dat men voor ogen had ook daadwerkelijk te realiseren. Toeval en verrassingen werden hiermee zo veel mogelijk uitgesloten. Dit heeft geleid tot een complex juridisch planologisch instrumentarium. Daarnaast hadden gemeenten met actief grondbeleid de mogelijkheid om financiële tegenvallers van het een project te verevenen met winst uit een ander project. Met actief grondbeleid hadden gemeenten een instrument in handen om (semi) publieke voorzieningen te realiseren. De gemeente had dan ook een sterk coördinerende en regisserende rol bij traditionele gebiedsontwikkeling. Traditionele gebiedsontwikkeling heeft gemeenten veel opgeleverd; hoge standaarden en over het algemeen een grote mate van tevredenheid echter vormen de braakliggende terreinen en leegstaand vastgoed momenteel eerste tekenen van het feit dat deze aanpak niet meer werkt. De voornaamste reden hiervoor zijn de economische crisis en de veranderende bouwopgave van grootschalige uitleglocaties naar binnenstedelijke gebied.

Binnen de ruimtelijke ordening wordt daarom gezocht naar een andere, aanvullende manier van gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente een kleinere (financiële) rol krijgt toebedeelt en er (juridisch planologisch) meer ruimte is voor spontane ontwikkelingen. Organische gebiedsontwikkeling is een veel gebruikte term die verwijst naar de 'nieuwe manier van plannen'. Organische gebiedsontwikkeling biedt ruimte aan spontane initiatieven, waarbij ontwikkelingen verspreid in tijd en ruimte plaats vinden. Er wordt uitgegaan van een proces in plaats van een project. Ook zijn de rollen van partijen anders bij organische gebiedsontwikkeling. Grote professionele ontwikkelende partijen maken plaats voor eindgebruikers. En de rol van de gemeente wordt, in plaats van risicodragend en exploiterend, meer faciliterend. Het spelersveld bij organische gebiedsontwikkeling is veel breder en wisselt voortdurend van samenstelling.

Op basis van een beschrijving van de verschuiving van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling werd verondersteld dat zich een aantal dilemma's voordoen en organische gebiedsontwikkeling belemmerd wordt door drie planelementen:

- het juridisch planologisch instrumentarium;
- het ruimtelijk financieringsinstrumentarium en;
- de rol van gemeenten

In deze thesis is daarom onderzoek gedaan naar de vraag: *In hoeverre wordt organische gebiedsontwikkeling gefaciliteerd door het huidig ruimtelijk planinstrumentarium en wat betekent organische gebiedsontwikkeling voor de rol van gemeenten in het planningsproces?*

Middels kwalitatief onderzoek in twee casestudiegebieden (Havenkwartier Deventer en Amstel III in Amsterdam) waar middels organische gebiedsontwikkeling binnenstedelijke gebieden getransformeerd worden, is getracht inzicht te krijgen in bovenstaande vraag.

Uit het empirisch onderzoek is geconcludeerd dat het juridisch planologisch instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren. Het huidige juridisch planologisch instrumentarium sluit flexibiliteit namelijk niet uit. De ruimtelijke wetgeving vraagt niet om statische juridisch kaders en gefixeerde eindbeelden. Beide cases hebben een structuurvisie opgesteld om daarin de gewenste ontwikkeling voor de toekomst te beschrijven. Tevens hebben beide gemeenten een (concept) globaal bestemmingsplan opgesteld om deze visie juridisch vast te leggen. De bestemmingsplannen bieden een grote mate van flexibiliteit om verschillende functies in de gebieden te huisvesten. Wel legt de sectorale wetgeving beperkingen op ten aanzien van flexibiliteit. Met name ten aanzien van de bestemming wonen legt de sectorale wetgeving veel beperkingen op. Wonen dient daarom vooraf exact vastgelegd te worden in het bestemmingsplan. De vraag is hoe flexibel dit is? Anderzijds biedt de Wabo gemeenten de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van het vigerende bestemmingsplan. Nadeel van deze optie is dat de procedure voor de Wabo minimaal een half jaar duurt en daarom ook niet goed aansluit op de gedachte van organische gebiedsontwikkeling.

Uit het empirisch onderzoek is tevens geconcludeerd dat de financiering van (semi)publieke voorzieningen anders georganiseerd dient te worden bij organische gebiedsontwikkeling. Er is een andere ontwikkelingsstrategie noodzakelijk aangezien er geen verevening mogelijk is wanneer initiatieven verspreid over tijd en ruimte plaatsvinden. Het kostenverhaal dient in grotere mate verhaald te worden op de ontwikkelaar. Enerzijds kan dit betekenen dat overheden zich beperken tot het ontwikkelen en beheren van de openbare ruimte en private partijen zich richten op vastgoedontwikkeling en de grondontwikkeling die daaraan voorafgaat. Anderzijds is het voorstelbaar dat ook onderhoud en beheer van publieke ruimten worden geprivatiseerd. Hoe dit precies vormgegeven dient te worden is nog niet bekend. Zowel in de literatuur als in de praktijk worden nog geen concrete oplossingsstrategieën gepresenteerd.

Naast juridisch planologische belemmeringen en belemmeringen ten aanzien van de financiering speelt de rol van gemeenten tevens een belangrijke rol bij het willen en kunnen faciliteren van organische gebiedsontwikkeling. Om verrassingen en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan hebben bestuurders vaak de neiging ruimtelijke planvorming vooraf dicht te regelen door gebruiksdoeleinden en regels over bouw- en gebruiksmogelijkheden precies vast te leggen in het bestemmingsplan. Vanwege politieke, financiële en maatschappelijke belangen durft men geen risico's te accepteren. Daarnaast staan jarenlange werkpraktijken en gewoonten organische gebiedsontwikkeling in de weg. Deze zijn vaak diepgeworteld en moeilijk te veranderen. Hierdoor wordt de omslag van een coördinerende regisserende rol naar een faciliterende rol van gemeenten bemoeilijkt. Ook in het empirisch onderzoek, onder gemeenten waar de omslag van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling al reeds gemaakt is, werd aangegeven dat de verschuiving van coördinerende naar faciliterende rol om een hele andere houding vraagt dat een aantal collega's hier vaak moeite mee hebben. Wel

laat het empirisch onderzoek zien dat gemeenten met passief grondbeleid organische gebiedsontwikkeling middels een actieve houding kunnen faciliteren.

Tot slot speelt niet alleen de rol van gemeenten een belangrijke rol bij organische gebiedsontwikkeling ook de rol van de vastgoedeigenaren vraagt om een cultuur omslag. Ook zij moeten bereid zijn zich flexibeler op te stellen om een gebied aantrekkelijk te maken en nieuwe investeringen aan te trekken. In dit onderzoek is de rol van vastgoedeigenaren onderbelicht geweest. Dit perspectief is interessant voor een vervolgonderzoek. Voor concrete aanbevelingen op basis van dit onderzoek is het nog te vroeg. Organische gebiedsontwikkeling is vrij recent binnen de ruimtelijke planningliteratuur. De komende periode dient daarom eerst nader onderzoek gedaan te worden naar organische gebiedsontwikkeling en ervaringen uit de praktijk gedeeld worden. Met name de financiering van (semi)publieke voorzieningen vragen om nieuwe instrumenten. Ook hebben gemeenten tijd nodig om de omslag te maken van een coördinerende en regisserende rol naar een faciliterende rol.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
Samenvatting	7
INLEIDING	13
Centrale vraagstelling	17
Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	18
Leeswijzer	19
1 VAN TRADITIONELE GEBIEDSONTWIKKELING NAAR ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING	23
1.1 Typologie van ruimtelijke plannen	25
1.2 Organische gebiedsontwikkeling	29
1.3 Mismatch traditionele gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling	31
1.4 Samenvatting	32
2 RUIMTELIJKE PLANINSTRUMENTEN EN DE ROL VAN GEMEENTEN BIJ ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING	35
2.1 Traditionele gebiedsontwikkeling versus organische gebiedsontwikkeling	37
2.2 Belemmeringen en mogelijkheden ten aanzien van organische gebiedsontwikkeling in het huidige planningsproces	41
2.3 Conclusie	57
3 METHODE	61
3.1 Onderzoeksopzet	63
3.2 Onderzoeksmethode	63
4 CASE 1 HAVENKWARTIER - DEVENTER	69
4.1 Havenkwartier Deventer	72
4.2 Juridisch planologisch instrumentarium	74
4.3 Ruimtelijke financieringsinstrumentarium	81
4.4 Rol gemeenten	83
4.5 Conclusie case 1 Havenkwartier - Deventer	84
5 CASE 2 AMSTEL III - AMSTERDAM	87
5.1 Amstel III Amsterdam	90
5.2 Juridisch planologisch instrumentarium	92
5.3 Ruimtelijke financieringsinstrumenten	96
5.4 Rol gemeenten	98
5.5 Conclusie case 2 Amstel III - Amsterdam	100

6	VERDIEPING	103
6.1	Initiatiefnemers	105
6.2	Onderzoekers	107
6.3	Conclusie verdieping	109
7	INTEGRATIE	111
7.1	Juridisch planologisch instrumentarium empirisch onderzoek	113
7.2	Ruimtelijk financieel instrumentarium empirisch onderzoek	115
7.3	Rol gemeenten empirisch onderzoek	116
8	CONCLUSIE	119
9	DISCUSSIE	129
	LITERATUURLIJST	135
	BIJLAGE 1	143

Inleiding



INLEIDING

De titel van het onderzoek dat in deze thesis wordt gepresenteerd, 'Ruimte voor spontane orde', duidt op een verschuiving die waarneembaar is binnen de ruimtelijke ordening: van een 'geplande orde' naar een 'spontane orde'. Geplande orde vond plaats in de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog waarin de ruimtelijke ordening gekenmerkt werd door een hoge mate van sturing door de overheid. De ruimtelijke planvorming werd in deze periode vooraf vastgelegd in concrete eindbeelden en strak geregisseerd via bestemmingsplannen. De crisis op de woningbouw- en veel leegstand in de kantorenmarkt hebben laten zien dat de 'traditionele' overheidssturing, met een grote rol voor gemeenten in gebiedsontwikkeling, onvoldoende effectief is (Buitelaar e.a., 2012). Tevens verkeren een groot aantal gemeenten als gevolg van een afnemende bouwvraag en veranderende bouwopgaven, van nieuwbouw naar binnenstedelijk gebied, in financiële problemen. Als reactie hierop zijn voorzichtig contouren te zien van een ander soort gebiedsontwikkeling, in de planning literatuur ook wel aangeduid als organische gebiedsontwikkeling. Spontane orde verwijst naar de opkomst van een nieuwe manier van gebiedsontwikkeling. Bij organische gebiedsontwikkeling staat flexibele planvorming centraal waarbij ruimte is voor spontane initiatieven. Organische gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door een ontwikkelingsvorm waarbij de omslag gemaakt wordt van de grote naar kleine schaal, van hoge investeringen aan de start naar een meer geleidelijke investeringen, van integraal ontwerp naar losse korrel planning, van enkel leidende professionals naar een praktijk van vele spelers, van eindbeeld naar startbeeld, van vertrouwen op standaardmethoden naar experimenteren met nieuwe (Schutten, 2012). In 2010 introduceert Urhahn het idee van organische gebiedsontwikkeling in zijn boek 'de Spontane Stad'. Sindsdien krijgt organische gebiedsontwikkeling veel aandacht binnen de ruimtelijke ordening. Er is echter nog weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar organische gebiedsontwikkeling. In deze thesis staat de vraag centraal wat de verschuiving van een geplande naar een spontane, organische, gebiedsontwikkeling betekent voor de rol van gemeenten in het planningproces en het huidige planinstrumentarium.

Centrale vraagstelling

In hoeverre wordt organische gebiedsontwikkeling gefaciliteerd door het huidig ruimtelijk planinstrumentarium en wat betekent organische gebiedsontwikkeling voor de rol van gemeenten in het planningsproces?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende zes deelvragen opgesteld:

1. Waarin is organische gebiedsontwikkeling afwijkend van hoe de ruimtelijke planning jarenlang werd vormgegeven?
2. Is het huidig juridisch planologisch instrumentarium geschikt voor organische gebiedsontwikkeling?
3. Is het huidig ruimtelijk financiële planinstrumentarium geschikt voor organische gebiedsontwikkeling?
4. Wat is de rol van gemeenten bij organische gebiedsontwikkeling?

5. Hoe wordt het bestaand juridisch planologisch en ruimtelijk financieel instrumentarium toegepast in de praktijk? Welke belemmeringen worden er ondervonden en welke oplossingsstrategieën worden er toegepast in de praktijk?
6. Wat is de rol van gemeenten bij organische gebiedsontwikkeling in de praktijk?

Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is met name gelegen in de beleidsdiscussie over een nieuwe manier van gebiedsontwikkeling zoals geformuleerd in onder andere Nota Ruimte (2004), Structuurvisie Randstad 2040 (2008) en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012). De Nota Ruimte bevestigt dat het accent van de ruimtelijke planning meer komt te liggen bij gemeenten en private partijen. 'Decentraal wat kan, centraal wat moet', is daarbij het uitgangspunt (Ministerie van VROM, 2004). Daarnaast is de Nota Ruimte de eerste Nota die geen uitleglocaties aanwijst en die de nadruk legt op binnenstedelijk bouwen. Om verdergaande suburbanisatie te voorkomen heeft het kabinet zich als doel gesteld om tot 2020 veertig procent van de nieuwbouwprojecten te realiseren in bestaand stedelijk gebied en bestaande landelijke gebieden niet verder aan te tasten (Ministerie van VROM, 2010). Nieuwbouw moet dus, zoveel mogelijk, in bestaand bebouwd gebied worden gerealiseerd. Met de Structuurvisie Randstad 2040 zet het kabinet onder andere in op slim en efficiënt ruimtegebruik. Dit in de wetenschap dat er weinig partijen zijn met middelen en binnenstedelijke ontwikkelingen erg kostbaar zijn. De aanpak van organische gebiedsontwikkeling strookt tevens met de geest van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, die pleit voor een terugtrekkende overheid en ruimte voor initiatieven van burgers en bedrijven (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b). Het vinden van handvatten in de literatuur en het herkennen van succesvolle gebiedsontwikkelingen in de praktijk is daarom van groot belang voor het oppakken van deze stedelijke opgave van de toekomst. Dit onderzoek doet daartoe een handreiking.

In wetenschappelijk opzicht kan dit onderzoek als vernieuwend beschouwd worden omdat de nadruk ligt op de planologische aspecten van organische gebiedsontwikkeling. Organische gebiedsontwikkeling is een relatief nieuwe manier van gebiedsontwikkeling. Momenteel hebben nog weinig gemeenten actief gebruik gemaakt van organische gebiedsontwikkeling. Organische gebiedsontwikkeling is vanuit stedenbouwkundig perspectief onder ander beschreven in 'De spontane stad' van Urhahn Urban Design (2010). In 2012 heeft Urhahn Urban Design een vervolgonderzoek uitgevoerd naar organische gebiedsontwikkeling in samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving. Vanuit de planologie is beperkt onderzoek gedaan naar organische gebiedsontwikkeling. De resultaten van dit onderzoek kunnen inzicht bieden in de vraag hoe het huidige ruimtelijke planinstrumentarium organische gebiedsontwikkeling faciliteert, wat de invloed van organische gebiedsontwikkeling is op de rol van gemeenten en welke maatregelen er genomen moeten worden om organische gebiedsontwikkeling planologisch beter te faciliteren.

Leeswijzer

HOOFDSTUK 1 Het eerste hoofdstuk geeft een beschrijving van de verschuiving van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt de verschuiving van 'geplande orde' naar 'spontane orde' geplaatst in de context van het ruimtelijke planvormingsproces. Tevens dient dit hoofdstuk als introductie op het onderzoeksonderwerp, organische gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kenmerken van organische gebiedsontwikkeling beschreven.

HOOFDSTUK 2 Dit hoofdstuk bestudeert de ruimtelijke planinstrumenten en de rol van gemeenten in de huidige planningspraktijk. Aan de hand van deze verkenning en de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling wordt nagegaan in hoeverre het huidige juridisch planologisch instrumentarium en het huidige ruimtelijk financiële planinstrumentarium geschikt is voor organische gebiedsontwikkeling op basis van wetenschappelijke literatuur en wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening. In de literatuur wordt tevens gezocht naar nieuwe instrumenten welke organische gebiedsontwikkeling kunnen faciliteren.

HOOFDSTUK 3 Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksstrategie en de methoden welke zijn toegepast om de casestudies te onderzoeken. Er wordt momenteel binnen weinig gemeenten actief gebruik gemaakt van organische gebiedsontwikkeling. Toch is een beperkt aantal gemeenten overgestapt op deze manier van ruimtelijke planning. Op basis van de inzichten van vertegenwoordigers wordt onderzocht welke planinstrumenten door gemeenten worden gebruikt om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren en welke rol de gemeente speelt bij organische gebiedsontwikkeling.

HOOFDSTUK 4 Hoofdstuk vier is een casestudie naar organische gebiedsontwikkeling in de praktijk. Hoofdstuk vier presenteert de eerste case in het voormalig bedrijventerrein Havenkwartier in Deventer. Aan de hand van een casestudie in het Havenkwartier is inzicht verkregen in de rol van de gemeente Deventer bij het proces van organische gebiedsontwikkeling en welke juridisch planologische en ruimtelijk financiële planinstrumenten de gemeente Deventer heeft ingezet bij organische gebiedsontwikkeling. Het Havenkwartier in Deventer is een van de eerste gebieden in Nederland waar organische gebiedsontwikkeling als nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling wordt toegepast in binnenstedelijk gebied. Onderzocht wordt hoe de drie planelementen, a) juridisch planologisch kader, b) ruimtelijke financieringsinstrumenten en c) rol van gemeenten, in de praktijk organische gebiedsontwikkeling faciliteren dan wel belemmeren.

HOOFDSTUK 5 Hoofdstuk vijf presenteert de tweede case in de kantorenstrook Amstel III in Amsterdam. Aan de hand van een casestudie in Amstel III is inzicht verkregen in de rol van de gemeente Amsterdam bij het proces van organische gebiedsontwikkeling en hoe de gemeente Amsterdam ruimtelijke planinstrumenten heeft ingezet bij organische gebiedsontwikkeling. Amstel III is net als het Havenkwartier een van de eerste gebieden in Nederland waar organische gebiedsontwikkeling als nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling wordt toegepast in binnenstedelijk gebied. Onderzocht wordt hoe de drie planelementen, a) juridisch planologisch kader, b) ruimtelijke financieringsinstrumenten en c) rol van gemeenten, in de praktijk organische gebiedsontwikkeling faciliteren dan wel belemmeren.

HOOFDSTUK 6 Hoofdstuk zes vormt een verdieping op de casestudies zoals gepresenteerd in hoofdstuk vier en vijf. Op basis van kwalitatief onderzoek wordt inzicht verkregen in het perspectief van initiatiefnemers in de casestudie gebieden op de organische aanpak van gemeenten. Daarnaast wordt op basis van kwalitatief onderzoek inzicht verkregen in het perspectief van experts, op het gebied van organische gebiedsontwikkeling, op de rol van gemeenten en de inzet van ruimtelijke planinstrumenten bij organische gebiedsontwikkeling in Nederland.

HOOFDSTUK 7 In hoofdstuk zeven worden de bevindingen uit de cases en de verdieping met elkaar geïntegreerd. Op basis van de integratiestap worden conclusies getrokken, met als doel te kunnen leren van praktijkervaringen.

HOOFDSTUK 8 Hoofdstuk acht is het discussie hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode en analyse ter discussie gesteld.

HOOFDSTUK 9 Hoofdstuk negen sluit deze thesis af met een conclusie. In de conclusie worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd. Aan de hand van de deelvragen wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag.

Hoofdstuk 1



VAN TRADITIONELE GEBIEDSONTWIKKELING
NAAR ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING

1| VAN TRADITIONELE GEBIEDSONTWIKKELING NAAR ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING

Dit hoofdstuk is een verkennend hoofdstuk naar de verschuiving van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling in Nederland. Deze verschuiving wordt geplaatst in de context van het ruimtelijke planvormingproces. In de wetenschappelijke planning theorie worden drie typen ruimtelijke plannen onderscheiden; blauwdrukplanning, procesplanning en openplanning. Blauwdrukplanning en procesplanning zijn kenmerkend voor de traditionele gebiedsontwikkeling welke jarenlang kenmerkend is geweest voor de Nederlandse ruimtelijke ordening. Organische gebiedsontwikkeling is een vorm van openplanning. Dit hoofdstuk laat aan de hand van een verschuiving binnen het ruimtelijke planvormingproces zien waarom er binnen de ruimtelijke ordening momenteel behoefte ontstaat aan een andere manier van gebiedsontwikkeling. Tevens geeft dit hoofdstuk een beschrijving waarin organische gebiedsontwikkeling afwijkend is van de ruimtelijke planprocessen zoals jarenlang gebruikelijk was. Deze analyse vormt de aanleiding van dit onderzoek.

Paragraaf 1.1 definieert en beschrijft de drie verschillende planvormingsprocessen en de veranderingen hierbinnen. Paragraaf 1.2 beschrijft organische gebiedsontwikkeling en benoemt de belangrijkste eigenschappen welke kenmerkend zijn voor organische gebiedsontwikkeling. Paragraaf 1.3 vormt een opmaat voor het volgende hoofdstuk waarin. De verschuiving van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling doet vermoeden dat er een mismatch ontstaat tussen het huidig ruimtelijk planologisch instrumentarium en organische gebiedsontwikkeling en tussen de huidige rol van gemeenten bij ruimtelijke planvorming en organische gebiedsontwikkeling. Deze mismatch vormt wellicht een verklaring voor het feit dat organische gebiedsontwikkeling in praktijk nog maar nauwelijks voorkomt.

1.1 Typologie van ruimtelijke plannen

De inzichten over de wijze waarop de overheid om moet gaan met de ruimtelijke inrichting zijn in de loop van de tijd aan verandering onderhevig geweest. Wetenschappelijk onderzoek naar de gangbare planningpraktijk heeft geresulteerd in een typologie van ruimtelijk plannen. Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot heden onderscheiden Spit en Zoete (2009, p. 180-185) drie typen van planvormingproces: blauwdrukplanning, procesplanning en openplanning. Deze paragraaf definieert en beschrijft de drie verschillende planvormingprocessen.

1.1.1 Blauwdrukplanning

Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot de jaren zestig is de blauwdrukplanning dominant geweest binnen de ruimtelijke planvorming (Spit & Zoete, 2009, p.180). Een periode van economische groei, waarin de vraag naar woningen erg hoog was en de ruimtelijke planvorming in het teken stond van wederopbouw. De blauwdrukplanning werd gekenmerkt door een technische opvatting over planning waarbij de gedachte centraal stond dat de samenleving zich volgens bepaalde wetmatigheden ontwikkelde en dat aan de hand

van sociaalwetenschappelijk onderzoek deze wetmatigheden vertaald konden worden in zogenaamde kerngetallen. Op basis van deze informatie werd de ruimtelijke planvorming vooraf vastgelegd en strak geregisseerd via masterplannen, structuurplannen, wijkvisies en bestemmingsplannen (Spit & Zoete, 2009, p. 180-181). De uitvoering van concrete eindbeelden stond centraal (de Roo & de Voogd, 2004, p. 51).

Grond en het juridisch planologisch instrumentarium waren de twee belangrijkste instrumenten om sturing te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling en invulling te geven aan de uitvoering van beleid (Voogd e.a., 2010, p.34). Met grond hadden gemeenten een belangrijk instrument in handen om financiële verevening tussen projecten mogelijk te maken. Het juridisch planologisch instrumentarium werd ingezet om het eindbeeld dat men voor ogen had ook daadwerkelijk te realiseren. Toeval en verrassingen werden hiermee zo veel mogelijk uitgesloten. Blauwdrukplanning heeft geleid tot een hoge mate van rechtszekerheid voor burgers en bedrijven. De drang naar het bieden van rechtszekerheid heeft echter geleid tot een zeer complex en uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving.

In de jaren '60 nam langzaam de kritiek op blauwdrukplanning toe omdat de wijze van planning niet meer paste in een maatschappij waarin de dynamiek steeds verder toenam. De systematiek van planning bleek te star en te weinig flexibel om met onverwachte gebeurtenissen rekening te houden. Geleidelijk aan werd deze opvatting dan ook vervangen door een benadering waarbij het proces centraal kwam te staan (Spit & Zoete, 2009, 182).

1.1.2 Procesplanning

De technische planningopvatting werd langzaam vervangen door een rationele benadering; systeemfunctionele planning (Spit & Zoete, 2009, p. 182). Planning was in deze optiek een meer algemeen toepasbare besluitvormingsmethode. Er ontwikkelde zich langzamerhand een algemene theorie over planning als proces: procesplanning. Qua karakter veranderde er weinig. De overheid had nog steeds een dominante rol in het planningproces. De vraag naar grondgebonden woningen bleef in de periode na de wederopbouw aan (Tennekes & Harbers, 2012, p.45). Randstedelijke locaties waren populair gezien de lage grondprijzen en de hoge woonkwaliteit in vergelijking tot stedelijk gebied. De ene na de andere 'instant city' werd gerealiseerd, kant-en-klare plekken, slechts bruikbaar voor één bepaald doel en niet in staat om te veranderen (Manifest voor de Spontane stad, Urhahn,p.2). De behoefte aan kwaliteit nam toe waardoor de architectuur meer divers werd, maar de stedelijke ontwikkeling als geheel bleef grootschalig, integraal en projectgericht (Manifest voor de Spontane stad, Urhahn,p.2).

In zowel de blauwdrukplanning als de procesplanning is toelatingsplanologie jarenlang het paradigma geweest. Toelatingsplanologie wordt gekenmerkt door een sterke sturende rol vanuit de overheid. Toelatingsplanologie gaat uit van ruimtelijke instrumenten die aangeven welke vormen van landgebruik waar gewenst of ongewenst zijn. Het uitgangspunt is dat gemeenten een ruimtelijk initiatief pas toelaten als voldaan wordt aan de door de gemeente gestelde ruimtelijke eisen (Fontein, e.a., 2012). Dit uitgangspunt werd echter als weinig flexibel ervaren. Langzamerhand kwam het besef dat het onmogelijk is om vanuit de overheid maatschappelijke ontwikkelingen te regisseren.

1.1.3 Open planning

'In een open planproces benadering verschuift het planproces van een vastomlijnd proces met een beperkt aantal partijen naar een open planproces met ruimte voor vele kleine en grote partijen' (KEI, 2011a).

In deze subparagraaf wordt aan de hand van de geraadpleegde literatuur drie verschillende typen van open planprocessen onderscheiden: ontwikkelingsplanologie, gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling. Een beschrijving van de drie verschillende typen open planprocessen laat zien dat maatschappelijke, economische en ruimtelijke veranderingen van invloed zijn op de inzet van ruimtelijke planinstrumenten en de rol van gemeenten bij gebiedsontwikkeling.

Ontwikkelingsplanologie

Het paradigma verschoof in de jaren negentig van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie, geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), was erop gericht minder van bovenaf maar juist op gebiedsniveau mogelijkheden voor ontwikkelingen te creëren. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gaf hiermee het startsein voor een opener ruimtelijke planning. Vanaf dit moment zijn geleidelijk aan derden expliciet bij de planvorming betrokken (Spit & Zoete, 2009, p. 183-184). Gemeenten werken sinds die tijd meer samen met private partijen aan ruimtelijke opgaven. Daarbij gebruiken gemeenten nog steeds wel instrumenten als masterplannen en structuurplannen, maar nu vooral gericht op de ontwikkelingsmogelijkheden en minder gericht op strikte regels over wat waar wel en niet precies kan (Fontein e.a., 2012).

Gemeenten ontwikkelden samen met marktpartijen grootschalige nieuwbouwprojecten. Marktpartijen werden uitgenodigd grondposities in te nemen. Zo werden marktpartijen gedeeltelijk of geheel verantwoordelijk voor de grondexploitatie en werden medeopdrachtgever van ruimtelijke plannen (KEI, 2011b). Ondanks het feit dat deze periode in de literatuur gekenmerkt wordt door een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie blijkt in praktijk een samenhang tussen ontwikkelingsplanologie en toelatingsplanologie te zijn ontstaan, ondanks de (met name financiële) rol van marktpartijen bij ruimtelijke ontwikkelingen. De overheid had nog in grote mate de regie over de ruimtelijke planvorming (KEI, 2011b).

Gebiedsontwikkeling

Sinds het begin van de jaren 2000 is de nadruk steeds meer komen te liggen op de zogenaamde gebiedsontwikkeling. Het begrip gebiedsontwikkeling komt voort uit ideeën van het in 1988 door de WRR geïntroduceerde ontwikkelingsplanologie (Voogd e.a., 2010, p.17-18). Bij de totstandkoming van de Nota Ruimte in 2004 werd de term gebiedsontwikkeling geboren. Het besef ontstond dat gebiedsopgaven per definitie meervoudig zijn en niet alleen vanuit overheidsperspectief benaderd moeten worden. Gebiedsontwikkeling is dan ook een zoektocht naar oplossingen voor een combinatie van beleidsurgenties en urgenties die spelen in een gebied (KEI, 2011b). Wallagh (2006, p.3) definieert het begrip gebiedsontwikkeling als volgt; *'een fysieke en functionele transformatie van een gebied, dat - gegeven het*

schaalniveau, de lange doorlooptijd van een gebiedsgerichte aanpak en de ambitie om binnen het duidelijk begrensde gebied (ruimtelijk, sociaal, economisch, cultureel) opgaven in samenhang te realiseren - plaats vindt in een (door de tijd veranderend) krachtenveld, waarbinnen partijen met uiteenlopende belangen posities, rollen, verantwoordelijkheden en risico's te traceren zijn'.

Momenteel verandert het perspectief op de gebiedsontwikkeling. De veranderingen worden beïnvloed door de huidige crisis en de financiële consequenties daarvan voor gemeenten. (Van der Krabben, 2011, p.10). Tevens is de bouwopgave van grootschalige uitleglocaties, als gevolg van onder andere demografische krimp, stagnatie van de vraag en behoud van ruimtelijke kwaliteit, verschoven naar herontwikkeling van binnenstedelijke gebieden. Hiermee verandert een tweetal aspecten van gebiedsontwikkeling. Ten eerste verandert het spelersveld binnen gebiedsontwikkeling. De monopoliepositie van gemeenten in gebiedsontwikkeling verdwijnt omdat het grondbezit in binnenstedelijk gebied vaak versnipperd is en gemeenten dus niet meer de enige partij zijn die alle gronden in handen hebben. Gemeenten zijn hierdoor steeds meer afhankelijk van particuliere en zakelijke initiatiefnemers die de ontwikkeling van de stad ter hand nemen (Nirov, 2011). Ten tweede kunnen ontwikkelingen, mede als gevolg van het versnipperd grondeigendom, niet meer in een keer gerealiseerd worden. Hierdoor wordt de doorlooptijd langer en vinden ontwikkelingen verspreid over tijd en ruimte plaats. Voor zowel gemeenten als ontwikkelaars is het lastiger om binnenstedelijk te ontwikkelen. Geld verdienen door functiewijziging (van groen naar rood) gaat niet langer op bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Maar met name door de economische crisis ontbreken de marktcondities voor de realisatie van grootschalige gebiedsontwikkeling. De gebruikelijke aanpakken en financieringswijzen verhouden zich niet met de context van economische stagnatie, financiële crisis en bezuinigingen. Grootschalige investeringen bij het aankopen en bouwrijp maken van grond brengt gemeenten in tijden van crisis grote risico's met zich mee die voor sommige gemeenten hun financiële zelfstandigheid in gevaar brengt (Van der Krabben, 2011; Buitelaar, 2010; Tennekes & Harbers, 2012). Door de afname van de vraag blijken eerdere investeringen in grond niet lucratief maar een financiële strop (Fontein e.a., 2012).

Organische gebiedsontwikkeling

Maatschappelijke, ruimtelijke en economische veranderingen hebben het karakter van gebiedsontwikkeling ingrijpend veranderd (Buitelaar, 2010; Urhahn, 2010; Van der Krabben, 2011). Plannen stagneren, ambities worden bijgesteld of uitgesteld en grootschalige gebiedsontwikkelingen worden gefaseerd uitgevoerd. De crisis op de woningmarkt en de leegstand in de kantorenmarkt laten zien dat traditionele gebiedsontwikkeling onvoldoende effectief is (Buitelaar e.a., 2012). Organische gebiedsontwikkeling wordt in de literatuur gepresenteerd als een nieuw alternatief van de traditionele gebiedsontwikkeling (Urhahn, 2010; Buitelaar e.a., 2012). Organische gebiedsontwikkeling sluit aan op de gedachten van uitnodigingsplanologie, een vervolg op ontwikkelingsplanologie (Van Rooy, 2004, p.2). Bij uitnodigingsplanologie bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen verandering gewenst is. Het verschil met ontwikkelingsplanologie is dat de gemeente een meer faciliterende rol krijgt, in plaats van een coördinerende rol ten opzichte van private initiatiefnemers (Fontein, e.a., 2012). Binnen de kaders op hoofdlijnen stellen overheden

zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers. Concreet betekent dit minder dichtregelen en vooral anderen verleiden om ruimtelijke ontwikkelingen in te vullen. Paragraaf 1.2 geeft een beschrijving van de belangrijkste kenmerken van organische gebiedsontwikkeling.

1.2 Organische gebiedsontwikkeling

Slow urbanism, de spontane stad en organische ontwikkeling zijn veel gebruikte termen die verwijzen naar een 'nieuwe manier van gebiedsontwikkeling'. Wat al deze termen lijkt te verbinden is dat waar ze zich tegen afzetten: het grote plan. Of meer algemeen: een grootschalige, gefixeerd en planmatig karakter van gebiedsontwikkeling, waarbij een gebied volgens een vastomlijnd plan op grote schaal ontwikkeld wordt (Boeijenga, 2011, p.4).

Het klassieke sturingsmodel van 'analyseren en instructie' door de overheid wordt bij organische gebiedsontwikkeling vervangen door een meer incrementele benadering. In tegenstelling tot het klassieke sturingsmodel houdt de overheid bij een deze benadering wel grote doelen voor ogen maar legt ze meer de nadruk op het losmaken van dynamiek en het gebruik van dynamische regelsystemen (Hajer, 2011, p.46). De oude hiërarchische sturing maakt plaats voor een horizontale en open vorm van sturing waarbij vele kleine stapjes leiden tot een groot resultaat (Hajer, 2011, p.46). Het vraagt om een andere sturingsfilosofie, niet een van bovenaf, maar een waarbij relevante actoren geïnspireerd, overtuigd en betrokken worden bij het oplossen van het vraagstuk. Op basis van verzamelde publicaties over organische gebiedsontwikkeling, zijn de volgende drie eigenschappen het meest kenmerkend voor organische gebiedsontwikkeling bevonden:

1) Ideeën en initiatief van de eindgebruiker staan centraal

Organische gebiedsontwikkeling maakt gebruik van de dynamiek die er in gebieden zit en het initiërend vermogen van mensen, ondernemers en groepen (Feenstra, 2012). Vooraf wordt niet bedacht hoe een gebied zich zal moeten ontwikkelen en of het op een bepaald moment is (uit)ontwikkeld. Ontwikkelingen worden geïnitieerd door initiatieven en ideeën van de eindgebruikers van een bepaald gebied. Het is daardoor onduidelijk of er initiatieven plaats zullen vinden, wanneer en welke vormen die aan zullen nemen (Buitelaar e.a., 2012, p. 12). 'Organisch' refereert dan ook naar het tempo van de gebiedsontwikkeling: dit tempo wordt bepaald door de vraag en initiatief uit de markt (Urhahn, 2010).

De uitdaging voor begeleiders van gebiedsprocessen is in deze context niet het ontwerpen van nieuwe stedelijkheid (zoals in de jaren zestig met de blauwdrukplanning) maar het kanaliseren, begeleiden en stimuleren van kleine interventies.

2) Kleinschalige gefragmenteerde ontwikkeling

Doordat organische gebiedsontwikkeling afhankelijk is van initiatieven van eindgebruikers, vinden ontwikkelingen verspreid door tijd en ruimte plaats. Gebieden worden niet in een keer ontwikkeld maar geleidelijk. Organische gebiedsontwikkeling wordt daarom gekenmerkt door een kleinschalige en gefragmenteerde ontwikkeling. Het voordeel van kleinschalig ontwikkelen is dat er snel en efficiënt gereageerd kan worden op de veranderende vraag en (markt) omstandigheden (Buitelaar e.a., 2012, p.5; Buitelaar, 2012, p.27).

3) Flexibele planvorming in schaal en functie

De eigenschap dat organische gebiedsontwikkeling zich makkelijk aanpast aan veranderingen binnen een gebied vraagt om flexibele scenario's, waarbij niet-lineaire ontwikkeling centraal staat (Urhahn, 2010, p. 15). Organische gebiedsontwikkeling moet ruimte bieden aan onverwachte ontwikkelingen, kansen die zich voordoen, gebruikers die zich aandienen en initiatieven van mensen (Urhahn, 2010). Tegelijkertijd moet een ontwikkelingsrichting vastgesteld worden zonder definitieve eindbeelden. Door enkel de essentie van het ontwerp vast te leggen in plaats van de details, ontstaat ruimte voor de huidige gebruikers en eigenaren om mee te groeien in de vernieuwing van een gebied (Urhahn, 2010). Plannen en visies spelen op die manier een rol in het verbeelden van de mogelijkheden, zonder daarbij een eindbeeld vast te leggen. Dit betekent minder 'ontwerpen' en meer verbeelden en inspireren (Buitelaar e.a., 2012, p.2).

1.2.1 Voorbeelden Organische gebiedsontwikkeling

Voorbeeld 1: King Spadina District - Toronto

De vernieuwing van het King Spadina district in Toronto is een voorbeeld van stedelijke vernieuwing, die flexibiliteit biedt aan nieuwe woon- en werkvormen. Het stedenbouwkundig concept heeft in dit voorbeeld als leidraad gefungeerd waarbij de juridisch planologische kaders hieromheen zijn vastgesteld. King Spadina is een oud industrieterrein in Toronto welke door afname van productie in de loop der tijd in verval is geraakt. Om herontwikkeling van het gebied te stimuleren waren de juridisch planologische regels in eerste instantie vrij ruim om nieuwe investeringen op het gebied van wonen, kleinschalige industriële productie en design aan te moedigen. Nadat de ontwikkelingen van start waren gegaan werden de kwaliteitsnormen steeds verder aangescherpt. Door het versoepelen van de juridisch planologische regels is het gebied nu in opkomst als populair stadsdeel voor wonen en werken met name in de mode industrie, ontwerpers en andere creatieve sectoren. Het succes van King Spadina kan onder meer worden toegeschreven aan de gevolgde ontwikkelstrategie: in de regelgeving ruimte bieden om nieuwe initiatieven op gang te brengen, een stimuleringsbeleid voeren om aantrekkelijke programma's naar het gebied te halen en, als het eenmaal loopt, de regelgeving aanscherpen om al te grote contrasten in bouwvolume en programma te voorkomen. De vernieuwingsstrategie laat voldoende ruimte voor particulier initiatief, zowel op het gebied van wonen als ondernemen (Urhahn, 2010, p.13).



Figuur 1: King Spadina (links), Brixton (rechts).

Voorbeeld 2: Brixton - Londen

Een voorbeeld van een succesvolle herontwikkeling waar nieuw leven wordt ingeblazen door organische gebiedsontwikkeling is te vinden in de Londense wijk Brixton. Brixton was lange tijd een no-go area maar heeft inmiddels een enorme ontwikkeling doorgemaakt, mede door de herontwikkeling van Brixton Village Market. Village Market is sinds 1930 een overdekte markt in de wijk Brixton. Eind 2008 stond een vijfde van de 100 winkelenheden in de Village Market leeg. De eigenaar van Village Market stelde daarom een grootschalige herontwikkeling voor van sloop en nieuwbouw. Dit werd tegengewerkt door lokale bevolking die samen een campagne startten voor behoud van de markt. De eigenaar besloot hierop zijn voorstel voor sloop en nieuwbouw te laten varen en vroeg lokale bewoners om advies. Met financiering vanuit de eigenaar (eerste drie maanden vrije huur) en steun van de lokale bevolking werden lege winkels gevuld met nieuwe winkels, horecagelegenheden en creatieve projecten gerund door de lokale bevolking. Door deze kleinschalige initiatieven kreeg de markt met 20 nieuwe ondernemingen een enorme boost. Je vindt er nu uiteenlopende creatieve ondernemers. Daarnaast worden er door de ondernemers wekelijks evenementen georganiseerd om het bezoekersaantal toe te laten nemen (Ahrensbach e.a., 2011, pp.34-39).

Samenvattend kan gesteld worden dat organische gebiedsontwikkeling een planningsconcept is dat ruimte biedt aan onverwachte ontwikkelingen, kansen die zich voordoen en gebruikers die zich aandienen. De kern ligt in een kleinschalige aanpak die aansluit bij bestaande maatschappelijke processen en het initiatief van eindgebruikers. Het uitgangspunt van organische gebiedsontwikkeling is een duurzame stad te ontwikkelen die flexibel is in schaal en functie om aangepast te kunnen worden aan de veranderende vraag en (markt) omstandigheden.

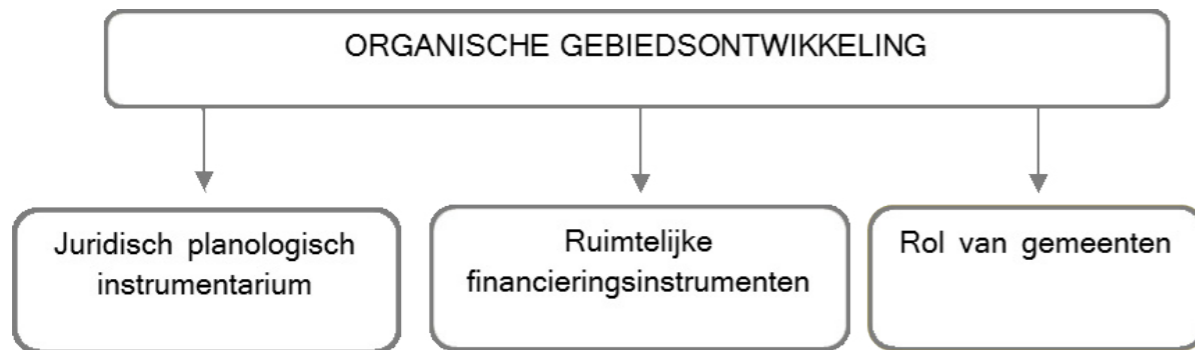
1.3 Mismatch traditionele gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling

De beschrijving van de drie typen planvormen uit paragraaf 1.1 en de beschrijving van organische gebiedsontwikkeling uit paragraaf 1.2 doet vermoeden dat er een mismatch ontstaat tussen a) het huidig ruimtelijke planologisch instrumentarium en organische gebiedsontwikkeling en b) de huidige rol van gemeenten en organische gebiedsontwikkeling.

Een toenemende dynamiek en complexiteit van ruimtelijke vraagstukken verhoudt zich slecht met de huidige inflexibele planinstrumenten die stammen uit de periode van de blauwdrukplanning. Organische gebiedsontwikkeling vraagt om flexibele instrumenten die ruimte bieden aan een geleidelijke groei met veel verschillende partijen, maar tegelijkertijd wel leiden tot een goede kwaliteit en gedeelde ambitie (KEI, 2011a). Het huidig juridisch planologisch instrumentarium zou makkelijker aanpasbaar moeten zijn waardoor ruimte gecreëerd wordt voor nieuwe ontwikkelingen (SEV, 2011). Naast juridisch planologische veranderingen vraagt organische gebiedsontwikkeling ook om een heroriëntatie op het ruimtelijk financiële systeem. De gebruikelijke aanpakken en financieringswijzen verhouden zich niet tot de context van economische stagnatie, financiële crisis en bezuinigingen. Dit verklaart wellicht dat organische gebiedsontwikkeling in praktijk nog weinig voorkomt. Kortom, verondersteld wordt dat de volgende drie planelementen organische gebiedsontwikkeling belemmeren: juridisch planologisch instrumentarium, ruimtelijke financieringsinstrumenten en

de rol van gemeenten (figuur 1.1). In het volgende hoofdstuk worden deze veronderstellingen onderbouwd met argumenten op basis van wetenschappelijke literatuur.

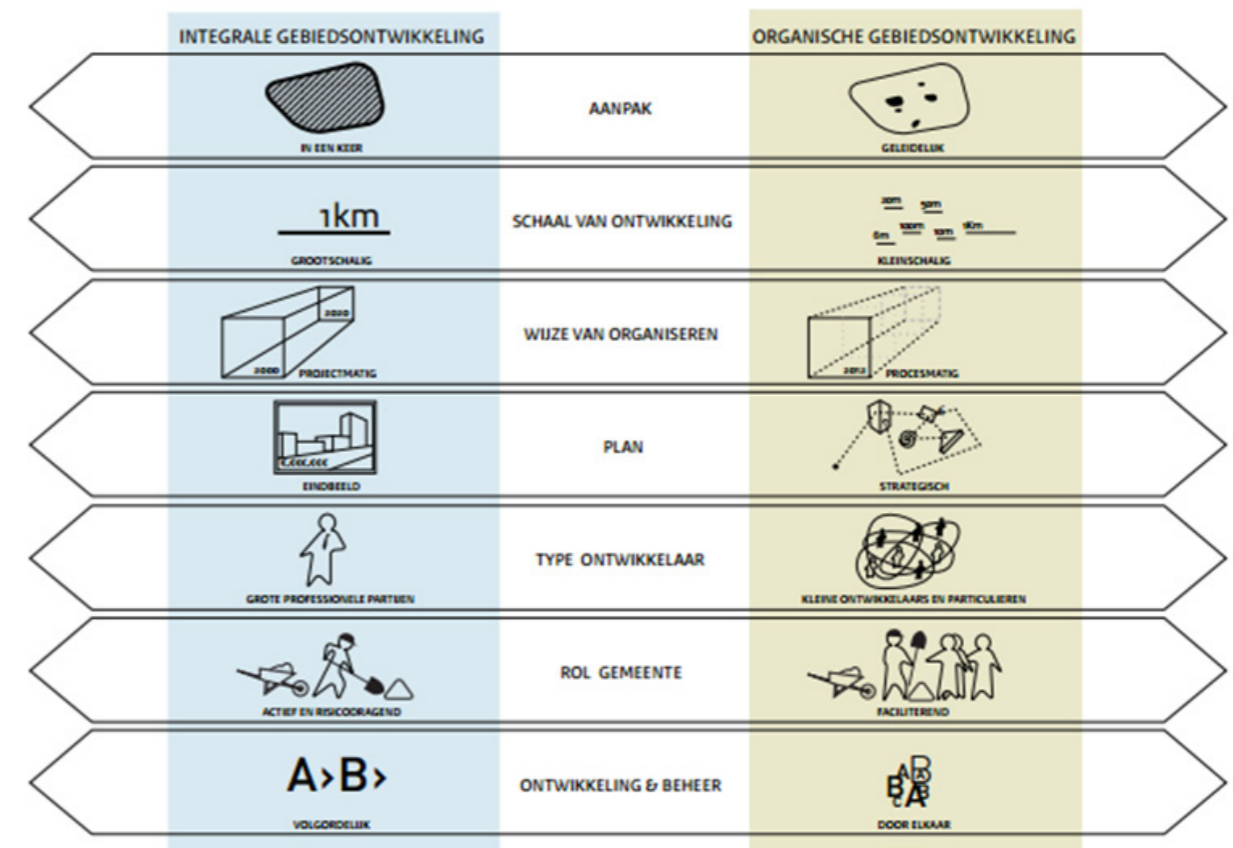
Figuur 1.2: Drie planelementen die centraal staan in deze thesis



1.4 Samenvatting

Traditionele gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door een hoge mate van top down regulering, grootschaligheid en uniformiteit. Actief grondbeleid heeft gemeenten geholpen om allerlei investeringen in publieke werken te bekostigen die noodzakelijk waren voor het plangebied. Tevens gaf het gemeenten de gelegenheid om de winst van de ene gebiedsontwikkeling te gebruiken om het verlies van een andere gebiedsontwikkeling op te vangen. Gemeenten hadden met actief grondbeleid een sterk sturingsinstrument in handen waardoor een sterk planmatig verstedelijkingspatroon mogelijk werd. Planologisch gezien heeft traditionele gebiedsontwikkeling geleid tot een complex planologisch juridisch instrumentarium. Omdat de uitleggebieden vaak slechts voor een bepaald doel geschikt waren (wonen, werken, bedrijvigheid) en een goede kwaliteit van de leefomgeving voor ogen was. Traditionele gebiedsontwikkeling heeft gemeenten veel opgeleverd; hoge standaarden en over het algemeen een grote mate van tevredenheid echter vormen de braakliggende terreinen en leegstaand vastgoed momenteel eerste tekenen van het feit dat deze aanpak niet meer werkt. De voornaamste reden hiervoor zijn de economische crisis en de veranderende bouwopgave van grootschalige uitleglocaties naar binnenstedelijke gebied. Gezocht wordt naar een andere manier van gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente een kleinere (financiële) rol krijgt toebedeelt en er (juridisch planologisch) meer ruimte is voor spontane ontwikkelingen. Organische gebiedsontwikkeling is een veel gebruikte term die verwijst naar de 'nieuwe manier van plannen'. Het belangrijkste verschil tussen deze twee planvormen is dat er bij organische gebiedsontwikkeling meer uitgegaan wordt van een proces dan een project: initiatieven zijn vaak vooraf nog niet bekend en vinden verspreid in tijd en ruimte plaats. Ook zijn de rollen van partijen anders. Grote professionele ontwikkelende partijen maken plaats voor eindgebruikers. En de rol van de gemeente wordt, in plaats van risicodragend en exploiterend, meer faciliterend (Buitelaar, Kooiman & Robbe, 2012). Er is ruimte is voor initiatief vanuit de markt en stap voor stap benadering centraal staat. Het spelersveld bij organische gebiedsontwikkeling is veel breder en wisselt voortdurend van samenstelling. In tabel 1.1 zijn de verschillende tussen grootschalige projectmatige projectontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling naast elkaar gezet.

Figuur 1.3: integrale versus organische gebiedsontwikkeling



Bron: Buitelaar e.a., 2012, p.43.

Dit hoofdstuk toont aan dat de verschuiving van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische in praktijk een aantal dilemma's met zich meebrengt. Voor de hand ligt dat deze dilemma's ertoe leiden dat organische gebiedsontwikkeling in Nederland nog maar nauwelijks voorkomt. Verondersteld wordt dat organische gebiedsontwikkeling belemmerd wordt door drie planelementen:

1. Juridisch planologisch instrumentarium
2. Ruimtelijke financieringsinstrumenten
3. Rol van gemeenten

In het volgende hoofdstuk worden deze veronderstellingen onderbouwd met argumenten op basis van wetenschappelijke literatuur

Hoofdstuk 2



RUIMTELIJKE PLANINSTRUMENTEN EN DE
ROL VAN GEMEENTEN BIJ ORGANISCHE
GEBIEDSONTWIKKELING

2| RUIMTELIJKE PLANINSTRUMENTEN EN DE ROL VAN GEMEENTEN BIJ ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING

Het vorige hoofdstuk, waarin de verschuiving van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling beschreven is, doet vermoeden dat er een mismatch ontstaat tussen a) het huidig ruimtelijk planologisch planinstrumentarium en organische gebiedsontwikkeling en b) de huidige rol van gemeenten en organische gebiedsontwikkeling. Verondersteld wordt dat het juridisch planologisch instrumentarium, de ruimtelijke financieringsinstrumenten en de rol van gemeenten in huidige planningprocessen organische gebiedsontwikkeling belemmeren. Dit hoofdstuk onderzoekt aan de hand van bestaande wetenschappelijke literatuur en wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening in hoeverre dit vermoeden wordt bevestigd (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt onderzocht hoe je met het bestaand instrumentarium toch de gewenste flexibiliteit kunt behalen waar organische gebiedsontwikkeling om vraagt en hoe je met eventuele aanpassingen ten aanzien van ruimtelijke financieringsinstrumenten organische gebiedsontwikkeling beter kan faciliteren (paragraaf 2.2).

2.1 Traditionele gebiedsontwikkeling versus organische gebiedsontwikkeling

2.1.1 Juridisch planologisch instrumentarium

De jarenlange traditie van een sterk planmatig verstedelijkingspatroon en de drang naar grootschalige mono functionele gebieden heeft geleid tot een planningsysteem welke uitdrukking geeft aan een goedbedoelde mentaliteit van uitsluiten van risico's en rechtsbescherming. De Nederlandse planning blinkt hierdoor uit in het beheren en beschermen van ruimten. Echter nu de vraag naar flexibiliteit toeneemt, is het de vraag of het instrumentarium ook dynamisch in te zetten is. Organische gebiedsontwikkeling vraagt namelijk om een andere aanpak waarbij de stad gezien wordt als dynamisch proces met stadsbeelden die kunnen veranderen door gebruik, bijsturen door anticipatie en openstaan voor verassingen.

'Organische gebiedsontwikkeling vraagt om kleinschalige en flexibele gebiedsontwikkeling: hierbij past een dynamisch juridisch planologisch instrumentarium dat zich gemakkelijk aan kan passen aan veranderingen in de tijd en ruimte' (Paragraaf 1.3).

Flexibiliteit heeft in deze context betrekking op *'het vermogen van ruimtelijk beleid tot gemakkelijke aanpassing aan tussentijds gewijzigde omstandigheden'* (De Roo & Voogd, 2007, p.131). Flexibiliteit staat haaks op het Nederlands rechtstelsel waarin de nadruk voor ruimtelijke planning ligt op het principe van rechtszekerheid (Voogd e.a., 2010, p.46). Het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid is een bekend en steeds terugkerend fenomeen binnen de ruimtelijke ordening. Rechtszekerheid wordt in de literatuur gedefinieerd als *'de mate waarin rechthebbenden zeker zijn van hun rechten, waaronder de voorspelbaarheid van de overheid ten aanzien van die rechten'* (Buitelaar & Sorel, 2010, p.984). De mate waarin rechtszekerheid en flexibiliteit is ingebed in de ruimtelijke ordening, hangt af van de planningcultuur (Buitelaar & Solar, 2010, p.984). In de wetenschappelijke literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen plan-led stelsels en development-led stelsels. In

development-led stelsels, zoals in Engeland, besluit de gemeente over een bouwaanvraag aan de hand van de verdiensten en kwaliteiten van deze aanvraag. De bestemming wordt zo pas vastgesteld op het moment van ontwikkeling, hiermee creëert dit stelsel een grote mate van flexibiliteit (Gielen, 2009, p. 161). In Plan-led stelsels, zoals onder andere in Nederland, wordt de aanvraag beoordeeld tegen het licht van het geldend bestemmingsplan dat een juridisch bindend karakter heeft. De bestemming van de grond is hierbij al in een eerder stadium vastgesteld. Door voorafgaand aan de bouwaanvraag de bestemming van de grond vast te stellen wordt een grote mate van rechtszekerheid gecreëerd over wat in de toekomst wel en niet gebouwd kan worden en over de hieraan verbonden gemeentelijke besluitvorming (Gielen, 2009, p. 161).

Door die sterke drang naar rechtszekerheid in de Nederlandse ruimtelijke ordening is het lastig voor bestuurders om de stad als een dynamisch proces te beschouwen. De roep om een kleinschalige en flexibele gebiedsontwikkeling op uitnodiging staat in conflict met bestaande wet en regelgeving. De ruimtelijke ordeningswetgeving stamt namelijk uit een ander tijdperk, eentje welke gericht is op eindbeeldplanning. Dat waren andere tijden, met andere behoeften en een andere werkwijze. Bestemmingsplannen worden echter nog steeds vanuit een vastomlijnd eindbeeld opgesteld. Dit leidt tot een mismatch tussen regelgeving en de context waarin ze gehanteerd wordt. Diverse wetenschappelijke artikelen (Sorel en Buitelaar, 2012, p.56) wijzen dan ook op de beperkingen binnen het juridisch planologisch instrumentarium voor organische gebiedsontwikkeling. Op dit moment zijn plannen voor gebiedsontwikkeling omwille de rechtszekerheid in een vroeg stadium dichtgeroged en erg gedetailleerd. Er is hierdoor weinig ruimte voor flexibiliteit in functie bij gebiedsontwikkeling. Om in te spelen op spontane initiatieven van onderop zou het huidig juridisch planologisch instrumentarium gemakkelijk aanpasbaar moeten zijn. Op deze manier ontstaat ruimte voor nieuwe ontwikkelingen (KEI, 2011a; SEV, 2011). Op basis van deze analyse wordt vermoed dat de huidige wet- en regelgeving onvoldoende soelaas biedt voor organische gebiedsontwikkeling in de praktijk.

2.1.2 Ruimtelijke financieringsinstrumenten

Gemeenten zijn voor een relatief groot deel afhankelijk van uitkeringen van het Rijk, het gemeentefonds en specifieke uitkeringen. Deze uitkeringen maken meer dan de helft van de inkomsten van gemeenten uit. Hierdoor hebben gemeenten weinig mogelijkheden hun inkomsten te vergroten. Inkomsten uit eigendom, waaronder de grondexploitatie, maken deel uit van de overige inkomsten. Gemeenten kunnen zelf beslissen over de besteding van deze inkomsten (Tennekes & Harbers, 2012, p.47). Echter wanneer ontwikkelingen vertragen of mislukken lopen gemeenten grote financiële risico's. Ook de mogelijkheden om via de onroerend zaakbelasting extra financiële inkomsten voor beleidsinitiatieven te krijgen, zijn gering. Hogere inkomsten uit de onroerend zaakbelasting betekenen een lagere uitkering uit het gemeentefonds (Buitelaar, 2010b).

De ontwikkeling van grond in gemeentelijk eigendom fungeert al sinds de tweede helft van de negentiende eeuw als belangrijke inkomstenbron van gemeenten. Nadat door belastinghervormingen in 1865 de belangrijkste inkomsten van gemeenten waren weggevallen, werden veel stadsbesturen gedwongen om zelf deel te nemen aan het

marktproces via aan- en verkoop van gronden, ook wel actief grondbeleid genoemd (Tennekes & Harbers, 2012, p. 46). Actief grondbeleid wil zeggen dat gemeenten, al dan niet in samenwerking met een projectontwikkelaar, de gronden en eigendommen op de bouwlocatie verwerft, de grond bouwrijp maakt, verantwoordelijk is voor de aanleg van de noodzakelijke infrastructuur, de grond verkavelt en de kavels als bouwgrond verkoopt aan ofwel een projectontwikkelaar ofwel aan eindgebruikers. De projectontwikkelaar of eindgebruiker gaat vervolgens op die bouwgrond het vastgoed ontwikkelen (van der Krabben, 2011, p.5). Deze aanpak is lange tijd, ondanks de grootschalige voorinvesteringen en lange terugverdiertijden, winstgevend geweest voor gemeenten. Hiermee waren ze in staat hun gemeentelijke inkomsten te vergroten en met de inkomsten uit de grondontwikkeling minder winstgevendende ontwikkelingen (zoals (semi-) publieke voorzieningen) te subsidiëren (Tennekes & Harbers, 2012, p.47; Van der Krabben, 2011, p.13). Tevens kunnen verliezen of lagere winsten op de ontwikkeling van het ene deel van de locatie, worden gecompenseerd met hogere winsten in een ander deel. Zo worden de verliezen op sociale woningbouw verevend met de winsten op koopwoningen of betalen commerciële partijen mee aan voorzieningen die door de gemeente worden gerealiseerd. De verschillende onderdelen van de locatie zijn hierdoor niet alleen planmatig maar ook financieel met elkaar verweven. Verevening maakt gelijktijdige en volledige realisatie van verschillende onderdelen van de locatie dan ook noodzakelijk (Tennekes & Harbers, 2012, p.14). Dit verklaart dat Nederlandse gemeenten sterk gericht zijn op een tijdige afronding van het eindproduct en voorzieningen om hun draagvlak in één keer te realiseren.

Tevens hadden gemeenten met actief grondbeleid een sterk sturingsinstrument in handen om regie te voeren over gebiedsontwikkeling in de stad (Tennekes & Harbers, 2012, p.45). Zo konden gemeenten zelf bepalen met wie en wanneer gebiedsontwikkeling in gang kon worden gezet. En kon invloed uitgeoefend worden op bijvoorbeeld het type woningen dat gerealiseerd moest worden.

Het Nederlandse financieringssysteem van gemeenten is echter niet crisisbestendig gebleken. De risico's voor gemeenten zijn in de huidige tijd onbeheersbaar geworden. Het braakliggend grond door een afnemende vraag heeft geleid tot tegenvallende inkomsten uit de grondexploitatie. Organische gebiedsontwikkeling wordt in deze tijd vaak als crisismaatregel gepresenteerd. Maar vooral voor de lange termijn kan het een vorm van verstedelijking zijn die beter in staat is om met onzekerheid om te gaan. De positie van gemeenten zal namelijk ook veranderen bij de binnenstedelijke bouwopgaven. Grond is in binnenstedelijk gebied vrijwel nooit geheel in handen van gemeenten. Het zoals voorheen simpelweg opkopen van alle gronden en deze ontdoen van het huidige gebruik om een schone lei voor nieuwe ontwikkelingen te creëren is daarbij moeilijker. Het grondeigendom in binnenstedelijk gebied is versnipperd en vergt (te) grote investeringen om eigendomsverhoudingen en bestaande functies te veranderen. (Ministerie van infrastructuur en Milieu, 2012a, p.55). De nieuwe realiteit van 'dure', binnenstedelijke locaties, complexe eigendomsverhoudingen, onzekerheid over de toekomstige vraag naar ruimte, financieringsproblemen voor ontwikkelaars en verliesgevendende grondexploitaties voor gemeenten geven argumenten om terughoudend te zijn met actief grondbeleid. Buitelaar, Kooiman & Robbe (2012) en het Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design (2012) vragen daarom om een

herbezinning op de huidige grondexploitatie. Op basis van deze analyse wordt vermoed dat de toenemende complexiteit en de afnemende verdien capaciteit en hogere investeringskosten bij binnenstedelijke locaties gemeenten dwingen te zoeken naar andere vormen van ruimtelijke financieringsinstrumenten om (semi) publieke voorzieningen te realiseren.

2.1.3 Rol van gemeenten

Een enkele publicatie stelt dat met name gewoonten en werkpraktijken van gemeenten aangepast moeten worden om organische gebiedsontwikkeling ruimte te geven (Buitelaar e.a., 2012, p.4). Lange tijd werden ruimtelijke ontwikkelingen door gemeenten als project benaderd, met een duidelijke begin- en een duidelijk eindpunt. Bij organische gebiedsontwikkeling is veel meer sprake van een proces. Het is onduidelijk of en wanneer initiatieven zich aandienen en welke vormen deze aan zullen nemen. Die afhankelijkheid en onzekerheid stellen andere eisen aan de rol van gemeenten (Buitelaar e.a., 2012, p. 12). De literatuur benadrukt dat de rol van de overheid bij organische gebiedsontwikkeling moet veranderen van een toetsende, coördinerende en risicodragende rol naar een faciliterende rol (Urhahn Urban Design, 2010; KEI, 2011, gebiedsontwikkeling nieuwe stijl; Buitelaar e.a., 2012). Om de faciliterende rol nader te duiden wordt de volgende beschrijving van Rutgers (2004) gehanteerd:

'Bij facilitering is de gemeente 'slechts' dienstbaar aan partijen zoals die zich manifesteren binnen een bepaald beleidsveld. De gemeente wijst partners op mogelijkheden die zich binnen dit beleidsterrein voordoen. Het legt de partners echter geen dwingende doelen op' (Span e.a., 2009, p.99).

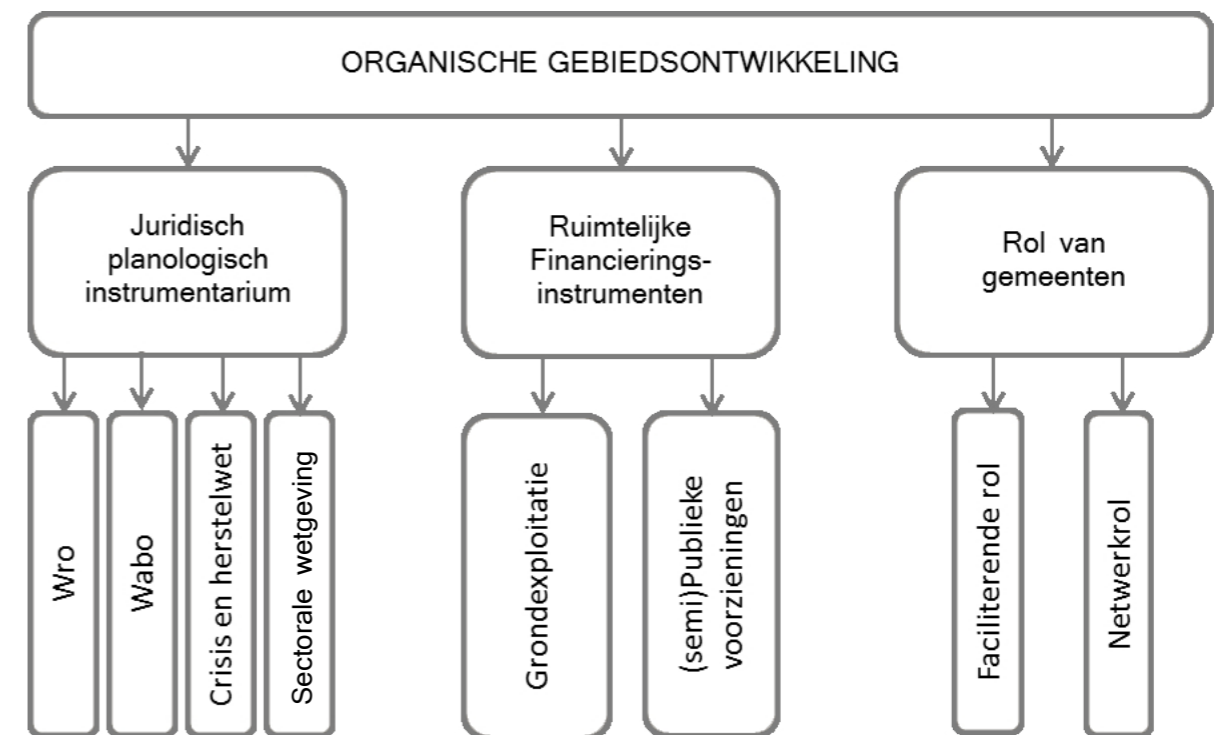
Anders geformuleerd vervullen gemeenten bij organische gebiedsontwikkeling een netwerkrol waarbij partijen met elkaar in contact worden gebracht en initiatiefnemers verleid moeten worden om initiatieven te nemen (Buitelaar e.a., 2012).

Deze paragraaf toont op basis van wetenschappelijke literatuur aan dat organische gebiedsontwikkeling op een drietal punten (juridisch planologisch instrumentarium, ruimtelijke financieringsinstrumenten en de rol van gemeenten in het planningsproces) afwijkt van de ruimtelijke planvorming zoals jarenlang gebruikelijk was. In de volgende paragraaf wordt onderzocht hoe je met het bestaand juridisch planologisch instrumentarium toch de gewenste flexibiliteit kunt behalen waar organische gebiedsontwikkeling om vraagt en hoe je met eventuele aanpassingen ten aanzien van ruimtelijke financieringsinstrumenten organische gebiedsontwikkeling beter kan faciliteren.

2.2 Belemmeringen en mogelijkheden ten aanzien van organische gebiedsontwikkeling in het huidige planningsproces

Figuur 2.1 is een schematische weergave van de opzet van deze paragraaf. Onderzocht wordt hoe je met het bestaand juridisch planologisch instrumentarium toch de gewenste flexibiliteit kunt behalen waar organische gebiedsontwikkeling om vraagt en welke belemmeringen organische gebiedsontwikkeling momenteel in de weg staan. Daarnaast wordt gezocht naar nieuwe ruimtelijke financieringsinstrumenten om een stapsgewijze ontwikkeling te kunnen financieren. Tot slot wordt onderzocht waarom de huidige coördinerende en regisserende rol van gemeenten vaak moeilijk te veranderen is naar een faciliterende rol.

Figuur 2.1: Schematische weergave paragraaf 2.2



Paragraaf 2.2.1 richt zich op het huidig juridisch planologisch instrumentarium. Allereerst wordt het juridisch planologisch instrumentarium kort geïntroduceerd waarna vervolgens onderzocht wordt welke instrumenten een belemmering vormen voor organische gebiedsontwikkeling en welke instrumenten organische gebiedsontwikkeling faciliteren. Paragraaf 2.2.2 richt zich op het ruimtelijke financieringsinstrumentarium. Op basis van paragraaf 2.1 wordt vermoed dat organische gebiedsontwikkeling vooral belemmerd wordt door de rol van de grondexploitatie bij ruimtelijke ontwikkelingen en de financiering van (semi)publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling. In de literatuur wordt gezocht naar nieuwe ruimtelijke financieringsinstrumenten om een stapsgewijze ontwikkeling te kunnen financieren. Paragraaf 2.2.3 richt zich tot slot op de rol van gemeenten. Organische gebiedsontwikkeling vraagt om een andere aanpak van gemeenten dan traditionele gebiedsontwikkeling. Paragraaf 2.2.3 onderzoekt welke principes ertoe leiden dat

gemeenten het lastig vinden om de omslag van een coördinerende, regisserende rol naar een faciliterende, netwerk rol te maken. Deze paragraaf biedt een theoretisch inzicht in factoren welke organische gebiedsontwikkeling belemmeren en biedt oplossingsstrategieën van uit de literatuur. De inzichten vanuit de literatuur dienen als opmaat voor het empirisch onderzoek.

2.2.1 Juridisch planologisch instrumentarium

Paragraaf 2.1 laat zien dat het Nederlandse planningmethode gekenmerkt wordt door een plan-led stelsel. Dit betekent dat ruimtelijke planprocessen gekenmerkt worden door een hoge mate van rechtszekerheid om uitdrukking te geven aan een goedbedoelde mentaliteit van uitsluiten van risico's. Door die sterke hang naar rechtszekerheid heeft de Nederlandse planningmethode moeite met de stad te begrijpen als een dynamisch proces die open staat voor verrassingen en waarin gebieden kunnen veranderen door gebruik of anticipatie. Bestemmingsplannen met een vastomlijnd eindbeeld stammen uit de traditionele planning waarin opgaven letterlijk van de tekentafel in uitvoering gebracht konden worden. De toekomst is niet meer maakbaar. De overheid heeft mindermiddelen en moet loslaten. Desondanks is het aantal wettelijke eisen waar rekening mee gehouden moet worden de afgelopen decennia toegenomen. Denk aan geluidhinder, luchtkwaliteit, geurhinder, archeologie, flora en fauna en externe veiligheid. De sectorale insteek van de wetten voor al deze onderwerpen, te verklaren vanuit de urgentie om problemen snel aan te pakken, heeft geleid tot een sterk verkokerd systeem (Sorel en Buitelaar, 2012, p.56).

De huidige situatie vraagt om kleinschalige en flexibele gebiedsontwikkeling waarbij past een dynamisch juridisch planologisch instrumentarium welke gemakkelijk aanpasbaar moet zijn om ruimte te creëren voor nieuwe ontwikkelingen. Op basis van de analyse in paragraaf 2.1 wordt vermoed dat de huidige wet- en regelgeving onvoldoende soelaas biedt voor organische gebiedsontwikkeling in de praktijk. In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre dit vermoeden bevestigd wordt op basis van het huidig juridisch planologisch instrumentarium. Dit gebeurt aan de hand van twee stappen:

- Allereerst wordt het juridisch planologisch instrumentarium kort geïntroduceerd. De mogelijkheden voor organische gebiedsontwikkeling worden hier benoemd. Van hieruit kan begrepen worden in hoeverre flexibiliteit in het planologisch juridisch kader bemoeilijkt wordt en wat dit betekent voor de aanpak van organische gebiedsontwikkeling.
- Vervolgens wordt aan de hand van bestaande wet en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening de belemmeringen voor organische gebiedsontwikkeling beschreven. Aan de hand hiervan kan in het empirisch onderzoek onderzocht worden of gemeenten die op dit moment middels organische gebiedsontwikkeling binnenstedelijke gebieden transformeren, deze belemmeringen eveneens ervaren en welke oplossingsstrategieën zij hanteren.

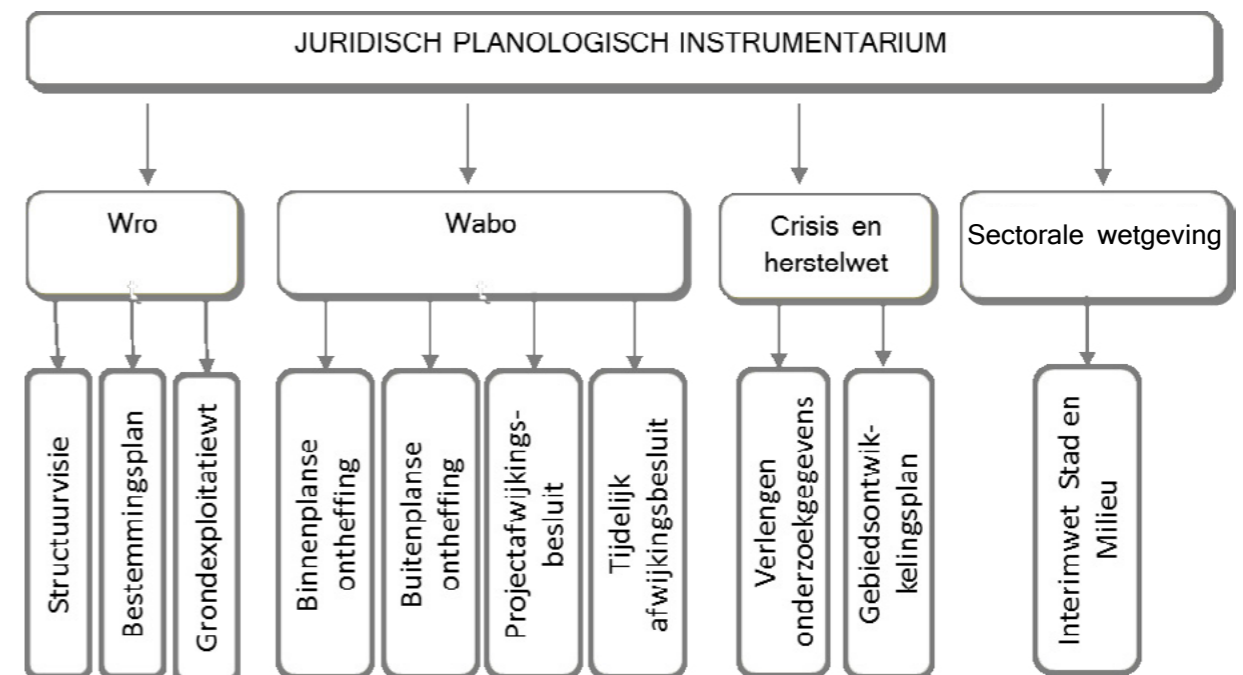
Op basis van een overzicht van instrumenten die organische gebiedsontwikkeling faciliteren en welke instrumenten organische gebiedsontwikkeling belemmeren kan geconstateerd worden of het huidig juridisch planologisch instrumentarium voldoende flexibiliteit biedt voor organische gebiedontwikkeling.

a) Juridische planologisch kader

Gemeenten hebben de bevoegdheid om met ruimtelijke instrumenten uit verschillende juridische kaders in te spelen op ruimtelijke veranderingen. Instrumenten welke van invloed zijn op organische gebiedsontwikkeling zijn: de Wet ruimtelijke ordening (Wro), Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Crisis en herstelwet en andere sectorale wetgeving, waarvan de belangrijkste op het gebied milieu en geluid.

Sinds 1965 is in de Wet ruimtelijke ordening (Wro, voorheen Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO) vastgelegd hoe ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en gewijzigd kunnen worden. Vanuit de Wro zijn de structuurvisie, het bestemmingsplan en de grondexploitatie wet relevant voor organische gebiedsontwikkeling. De Wabo is in 2010 in werking getreden. De Wabo biedt gemeenten de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van het vigerende bestemmingsplan. De volgende afwijkmogelijkheden worden onderscheiden: binnenplanse afwijking, buitenplanse afwijking, projectafwijkingbesluit en tijdelijk afwijkingbesluit. De Crisis- en herstelwet is in 2010 in het leven geroepen om regelgeving en besluitvorming te versnellen ten behoeve van de economische crisis. In juli 2012 heeft de ministerraad ingestemd met een wetsvoorstel van minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu om de Crisis- en herstelwet, die een tijdelijk karakter had en oorspronkelijk tot 1 januari 2014 zou gelden, voor onbepaalde tijd te verlengen. Voor organische gebiedsontwikkeling is de volgende wijziging relevant: het verlengen van de geldigheidsduur van onderzoeksgegevens en het gebiedsontwikkelingsplan. De wetgeving betreffende milieu en geluid bepaalt de ruimte waarbinnen je kunt ontwikkelen. Belangrijk om in dit kader te noemen is de Interimwet stad- en milieubenadering. Figuur 2.2 geeft een schematische weergave van de juridisch planologische instrumenten die van invloed zijn op organische gebiedsontwikkeling.

Figuur 2.2: Schematische weergave juridisch planologisch kader



Wro

- Structuurvisie

Sinds de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening heeft de structuurvisie een centralere plek gekregen binnen het ruimtelijke ordeningsstelsel van Nederland. De structuurvisie biedt een flexibel, programmatisch en stedenbouwkundig kader voor gebiedsontwikkeling. Structuurvisies binden alleen het vaststellende bestuursorgaan en hebben geen bindende werking voor andere overheidsniveaus of naar burgers toe (Kamphorst e.a., 2008, p.26). De structuurvisie wordt als een geschikt instrument gezien om beleidsafwegingen te maken voor een bredere integrale benadering van de leefomgeving (milieu, leefbaarheid, duurzaamheid). De structuurvisie geeft in hoofdlijnen de ontwikkelingsrichting aan van het gebied, hierin zijn de wezenlijke keuzes over functies, locaties en ruimtebehoefte al gemaakt. Er blijft veel ruimte om binnen de gestelde kaders een eigen invulling te geven aan het gebied. Hierdoor is de structuurvisie een zeer flexibel instrument terwijl het tegelijkertijd de samenhang binnen de gebiedsontwikkeling waarborgt.

- Het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan heeft het karakter van een nadere uitwerking en het juridisch vastleggen van de gemaakte keuzes in de structuurvisie (Spit en Zoete, 2006, p. 51). In het bestemmingsplan wordt vastgelegd voor welke doeleinden (bouwen of ander gebruik) de daarin begrepen gronden zijn bestemd. Men vindt er dus bepalingen in over de toelaatbaarheid van bebouwing, zoals aard van de bebouwing en de afmetingen en bepalingen over de doeleinden en vormen van het toegelaten gebruik van gebouwen en van niet bebouwde grond. Doordat iedere wijziging van gebruik en iedere verandering in de bebouwing door betrokkenen bij de gemeente moet worden aangevraagd en vervolgens door de gemeente wordt getoetst, is de sturing van het ruimtegebruik gejuridiseerd (Spit en Zoete, 2006, p.50). Hiermee biedt het bestemmingsplan burgers, maar ook het bedrijfsleven en overheden duidelijkheid wat wel en wat niet is toegestaan (Spit en Zoete, 2006, p.50).

Bestuurders hebben een grote vrijheid bij het maken en inrichten van bestemmingsplannen (Ministerie van VROM, 2010, p.4). De Wro geeft aan dat er voor het gehele gemeentelijk grondgebied een bestemmingsplan gemaakt moet worden, maar geeft niet aan hoe deze plannen er uit moeten zien (Ministerie van VROM, 2010, p.4). Voor het bestemmingsplan geldt sinds 2008 alleen een actualiseringplicht met het opnieuw vaststellen van de regels en bestemming elke tien jaar. Als sanctie geldt dat gemeenten geen leges meer kunnen heffen over onder meer bovengenoemde vergunningen (Kamphorst e.a., 2008, p.26). In principe betekent dit indirect een planhorizon van tien jaar. Tevens moet bij het bestemmingsplan de maatschappelijke uitvoerbaarheid worden aangetoond (artikel 3.1.6. Bro). Het uitvoerbaarheids criterium is gekoppeld aan het termijn van tien jaar, de looptijd van een bestemmingsplan. Wat betekent dat het bestemmingsplan uitvoerbaar moet zijn in die tien jaar (Buitelaar e.a., 2012, p. 16).

Grofweg worden er twee vormen bestemmingsplannen onderscheiden: globale bestemmingsplannen en gedetailleerde bestemmingsplannen. Zoals de naam al zegt biedt een globaal bestemmingsplan de meeste flexibiliteit en sluit om die reden het beste aan

bij organische gebiedsontwikkeling. Kenmerkend voor een globaal bestemmingsplan is dat er geen eindbeeld wordt vastgelegd waardoor verschillende inrichtingen mogelijk zijn. In een globaal bestemmingsplan worden alleen de contouren van gebieden geschetst. Met andere woorden, een bepaald gebied wordt aangewezen met een globale functie waarin een beperkt aantal eisen gesteld worden, bijvoorbeeld de bouwhoogte. Het woord globaal heeft zowel betrekking op het bouwen zelf als het gebruiken. Bouw- en gebruiksmogelijkheden staan vaak niet vast en zijn niet gebonden aan een concreet perceel (Ministerie van VROM, 2009, p.6). Een globaal bestemmingsplan past om die reden goed bij organische gebiedsontwikkeling, een globaal bestemmingsplan biedt veel flexibiliteit.

- De Grondexploitatiewet

Om beleidswensen en ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren waren gemeenten in belangrijke mate afhankelijk van haar eigen grondpositie. Daarnaast is het niet altijd mogelijk gebleken om de gemeentelijke kosten, noodzakelijk om ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken, volledig te verhalen op de betreffende ontwikkelaar.

Met de invoering van de nieuwe Wro hebben gemeenten een instrument in handen gekregen om regie te voeren over de gebiedsontwikkeling door het afdwingen van woningbouwcategorieën. Gemeenten kunnen betrekkelijk eenvoudig via het bestemmingsplan grond aanwijzen voor sociale huur of sociale koop of via het bestemmingsplan eisen stellen met betrekking tot branches van detailhandel (Buitelaar, Kooiman & Robbe, 2012). Tevens hebben gemeenten met de invoering van de nieuwe grondexploitatiewet een instrument in handen het kostenverhaal te regelen in relatie tot het bestemmingsplan, ook als zij niet over de grond beschikken. Gemeenten kunnen met de Grondexploitatiewet een ontwikkelaar dwingen mee te betalen aan de publieke ontwikkelingskosten van een gebied (Buitelaar e.a., 2011, p.11).

Wabo

De Wabo biedt gemeenten de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van het vigerende bestemmingsplan. Op basis van de Wro kan je binnenplanse flexibiliteitsbepalingen opnemen in een bestemmingsplan door een uitwerkingsplicht, nadere eisen en een wijzigingsbevoegdheid op te nemen. Deze dienen wel van te voren in het bestemmingsplan opgenomen te worden met daarbij de voorwaarden waaronder je er gebruik van kunt maken. Dit vergt wel weer een nadere procedure en is daarom maar in beperkte mate als flexibel te zien. Meer effectief zijn de mogelijkheden die de Wabo biedt om af te wijken. De volgende afwijkingsmogelijkheden worden onderscheiden; binnenplanse afwijking, buitenplanse afwijking, projectafwijkingsbesluit en tijdelijk afwijkingsbesluit (Ministerie van Binnenlandse zaken, 2012).

- Binnenplanse afwijking

De binnenplanse afwijking is een afwijkingsmogelijkheid die in het geldende bestemmingsplan is opgenomen. In het bestemmingsplan zelf is dan aangegeven in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de voorschriften kan worden afgeweken. Het gebruik van binnenplanse afwijking is alleen mogelijk wanneer plannen passen binnen de voorwaarden die in het bestemmingsplan zijn omschreven.

- Buitenplanse afwijking

De buitenplanse afwijking is een afwijkingsmogelijkheid voor zogenaamde planologische kruimelgevallen. Deze zijn in strijd met de voorschriften van het bestemmingsplan, maar passen wel binnen de mogelijkheden die zijn aangegeven in de afwijking bij algemene maatregel van bestuur, het Besluit omgevingsrecht. Wanneer aanvragen niet binnen het geldende bestemmingsplan passen is het mogelijk om in een omgevingsvergunningaanvraag een projectafwijkingsbesluit aan te vragen.

- Een projectafwijkingsbesluit

Een projectafwijkingsbesluit is een besluit van de gemeente om ruimtelijke ontwikkelingen juridisch mogelijk te maken die volgens het vigerende bestemmingsplan niet mogelijk zijn, zonder meteen het hele bestemmingsplan aan te passen. Hierbij dient wel een uitgebreide procedure te worden gevolgd en aan een projectafwijkingsbesluit zal een goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag moeten liggen, waarbij bijvoorbeeld wordt beargumenteerd dat het plan voldoet aan sectorale wetgeving.

- Tijdelijk afwijkingsbesluit

In de zomer van 2012 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een wetwijziging waarin opgenomen is dat het maximum van tijdelijke afwijking verlengd wordt van vijf tot tien jaar. Ook wordt de procedure voor het tijdelijk afwijkingsbesluit verkort (van 26 naar 8 weken). Wanneer de tijdelijke maatschappelijke behoefte langer dan tien jaar duurt, moet men terugvallen op een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan of een bestemmingsplanherziening. Het tijdelijke afwijkingsbesluit is een belangrijk instrument voor organische ontwikkeling. Het instrument draagt bij aan de gedachte van organische ontwikkeling om tijdelijk gebruik in een gebied te stimuleren voor branding van het gebied, om als katalysator of initiator van organische gebiedsontwikkeling te kunnen fungeren. Wel moet de tijdelijkheid van de ontwikkeling goed kunnen worden gemotiveerd, en dit blijkt in de praktijk soms lastig.

Wanneer geen van de mogelijkheden om met een omgevingsvergunning van het bestemmingsplan af te wijken kan worden benut, dan bestaat er voor de gemeente nog de mogelijkheid om een bestemmingsplan (op onderdelen) te herzien (bestemmingsplanherziening).

Omgevingswet

Het kabinet Rutte I heeft zich voorgenomen in navolging van de omgevingsvergunning (Wabo) ook het omgevingsrecht te herzien. Onder het omgevingsrecht vallen de rechtsgebieden die zich bezig houden het reguleren van het gebruik en de inrichting van de fysieke leefomgeving: het milieurecht, het waterrecht, het natuurrecht en het recht van de ruimtelijke ordening (Sorel en Buitelaar, 2012, p.54). Op dit stelsel is veel kritiek; het stelsel wordt als zeer complex ervaren, processen duren lang, kosten lopen hoog op, en daarnaast biedt het stelsel weinig flexibiliteit. Het streven is de zestig wetten, meer dan honderd Algemene Maatregelen van Bestuur en honderden ministeriele regelingen drastisch terug te brengen. Zo moet er één wet komen, de omgevingswet, waarin verschillende planvormen (structuurvisie, milieubeleidsplan, natuurbeleidsplan, waterplan, verkeers- en vervoersplan) worden geïntegreerd. Men is voornemens vijf planfiguren te introduceren: de omgevingsvisie,

het programma, de algemene regels, de omgevingsverordening en het projectbesluit. Ook de met de Wabo geïntroduceerde omgevingsvergunning zal in de omgevingswet worden opgenomen. Met de Omgevingswet wil het kabinet Rutte de wettelijke kaders voor burgers, ondernemers en overheden verduidelijken en de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving beter beheersbaar maken (Sorel en Buitelaar, 2012, p.54; Duinen & Zwanikken, 2012, p. 60).

Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet dateert van maart 2010. De Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid anders om te gaan met regelgeving en besluitvorming te versnellen vanwege de economische crisis. Ook bevat de wet experimentele bepalingen voor gebiedsontwikkeling, innovatie en duurzaamheid. In juli 2012 heeft de ministerraad ingestemd met wetsvoorstel van minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu om de Crisis- en herstelwet, die een tijdelijk karakter had en oorspronkelijk tot 1 januari 2014 zou gelden, voor onbepaalde tijd te verlengen. Wanneer de omgevingswet van toepassing wordt zal de Crisis- en herstelwet hier in opgenomen worden (Rijksoverheid, 2011d).

De Crisis- en herstelwet omvat twee categorieën maatregelen: tijdelijke maatregelen en wijzigingen van bijzondere wetten. Met name deze tweede categorie is relevant voor organische gebiedsontwikkeling, aangezien de wijzigingen van bijzondere wetten in tegenstelling tot tijdelijke maatregelen voor alle ruimtelijke projecten van toepassing zijn. Het zijn bovendien geen tijdelijke, maar permanente wijzigingen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010).

Een aantal voor organische gebiedsontwikkeling relevante wijzigingen worden hieronder vermeld:

- Verlengen onderzoeksgegevens

Om te voorkomen dat een besluitvormingsproces blijft hangen in actualisatie van onderzoeken naar reeds onderzochte onderwerpen, is in de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid opgenomen om de houdbaarheid van onderzoeksresultaten te verlengen. Door de langere houdbaarheid van onderzoeksresultaten kunnen deze gemakkelijker opnieuw gebruikt worden. Dit betekent minder kosten en een snellere doorlooptijd.

- Gebiedsontwikkelingsplan

Bij sommige gewenste ruimtelijke ontwikkelingen lopen bestuurders aan tegen milieurechtelijke grenzen. In de huidige wet- en regelgeving is er weinig ruimte voor bestuurders om in een dergelijk geval vanuit het bredere perspectief van duurzame ontwikkeling toch te kiezen voor de gewenste ontwikkeling. Daarom maakt het gebiedsontwikkelingsplan het mogelijk om te experimenteren met het vergroten van de bestuurlijke manoeuvreerruimte. Het gebiedsontwikkelingsplan fungeert als een planmatig afwegingskader. Het resultaat van de afweging bestaat uit een serie geselecteerde en onderbouwde maatregelen waarmee de vereiste milieuruimte kan worden vrijgemaakt. De vergrote flexibiliteit komt tot stand omdat meer maatregelen mogelijk worden dan onder heersende wet- en regelgeving. Daarbij geldt wel dat uiterlijk na tien jaar alsnog wordt voldaan aan de in de wet gestelde milieukwaliteitsnormen. In het kader van dit wetsvoorstel

kan niet worden afgeweken van de Europese regelgeving (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010).

Sectorale wetgeving

Ook in de sectorale wetgeving zijn bepalingen opgenomen die relevant zijn voor organische gebiedsontwikkeling. Met name sectorale wetgeving op het gebied van milieu en geluid zijn van invloed op organische gebiedsontwikkeling, de milieugebruiksruimte bepaalt de ruimte waarbinnen je kunt ontwikkelen. Belangrijk om in dit kader te noemen zijn;

- Interimwet stad- en milieubenadering

Binnen de transformatieperiode van gebiedsontwikkeling kan zich de situatie voordoen dat de milieuzoneringen beperkend werken voor nieuwe ontwikkelingen. In de situatie dat een milieuzonering belemmerend blijkt te werken kan er gebruik worden gemaakt van de Interimwet stad- en milieubenadering die tijdelijke of permanente afwijking van de norm toestaan (Ministerie van VROM, 2007). De Interimwet stad- en milieubenadering is in 2006 in werking getreden als opvolger van de experimentenwet Stad en Milieu. De Interimwet stimuleert gemeenten om woningbouw en kleinschalige bedrijvigheid als horeca en winkels te realiseren op locaties waar milieunormen (in eerste instantie) een belemmering vormen. Met de interimwet hebben gemeenten de bevoegdheid af te wijken van wettelijke normen op het gebied van geluid, lucht, bodem, stank en ammoniak mits de ruimte in hun stad zuiniger en efficiënter wordt gebruikt en de leefomgeving aanzienlijk verbeterd. Met deze wet hebben gemeenten een instrument om projecten te realiseren op plaatsen waar milieuregels dat wellicht belemmeren. Het doel van de Interimwet is: een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgeving kwaliteit in stedelijk en landelijk gebied. Bij de leefomgevingkwaliteit gaat het zowel om de milieukwaliteit als om andere aspecten van de leefomgeving, zoals goed openbaar vervoer, sociale veiligheid en natuur- en recreatievoorzieningen (Ministerie van VROM, 2007). Voordeel voor organische ontwikkeling is dat de wet de mogelijkheid biedt gevoelige functies naast elkaar te huisvesten zodat er een aangename mix van functies in een bepaald gebied gerealiseerd kan worden.

- Wet geluidshinder

Op 1 januari 2007 is de gewijzigde Wet geluidshinder in werking getreden. Deze wetten en regels zijn ingesteld om geluidshinder als gevolg van wegverkeer, railverkeer en industrie te bestrijden en te voorkomen. In de wet is een norm vastgelegd hoeveel decibel geluid deze situaties zijn toegestaan. Wanneer de gemeten hoeveelheid geluid hoger is dan de norm moeten er maatregelen worden genomen om de geluidbelasting te verlagen. De norm kan belemmerend werken bij organische gebiedsontwikkeling (Rijkswaterstaat, 2007).

- Handreiking bedrijven en milieuzonering

Naast de in de wet opgenomen normen betreffende milieu en geluidshinder. Heeft de VNG 'de handreiking Bedrijven en milieuzonering' opgesteld. De handreiking is een hulpmiddel voor milieuzonering in de ruimtelijke inrichting. Milieuzonering geeft richtafstanden welke ervoor zorgen dat nieuwe bedrijven een juiste plek in de nabijheid van woningen krijgen en dat nieuwe woningen op een verantwoorde afstand van bedrijven komen te staan (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2008). Om een betere toepassing nabij gemengde

gebieden en in gebieden met functiemenging mogelijk te maken heeft de VNG in 2007 in de handreiking informatie opgenomen over kleinschalige bedrijvigheid met een relatief geringe milieubelasting. Tevens is een handreiking opgenomen voor het toelaten van deze activiteiten in gebieden met functiemenging. Voor organische gebiedsontwikkeling is deze handreiking effectief om te bepalen of een bepaalde functie wel of niet naast een andere functie plaats zou kunnen vinden.

Deze paragraaf laat zien dat het huidig juridisch planologisch kader al een aantal flexibele instrumenten kent om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren. Het juridisch planologisch kader bevat echter ook een aantal instrumenten welke organische gebiedsontwikkeling momenteel belemmeren. De belemmeringen bieden handvaten voor het empirisch onderzoek om te achterhalen hoe gemeenten, welke op dit moment een gebied transformeren middels organische gebiedsontwikkeling, deze belemmeringen ervaren en welke oplossingsstrategieën zij hanteren. Hieronder worden de juridisch planologische belemmeringen ten aanzien van organische gebiedsontwikkeling uiteengezet.

b) Juridisch planologische belemmeringen bij organische gebiedsontwikkeling

Ondanks dat het huidig juridisch planologisch kader veel mogelijkheden biedt voor organische gebiedsontwikkeling schuilen er nog steeds een aantal juridische beperkingen in de huidige wet en regelgeving. In deze paragraaf wordt aan de hand van de wetgeving zoals beschreven hierboven, de volgende beperkingen van het huidig juridisch planologisch instrumentarium als meest belemmerend ervaren: planschade, globaal bestemmen, uitvoerbaarheids criterium in combinatie met planhorizon van tien jaar, grondexploitatie wet, sectorale wetgeving, woningbouw, kennis en deskundigheid ambtelijk apparaat en quest for control.

- Planschade

Ondanks dat bij het globaal bestemmingsplan veel flexibiliteit mogelijk is, kent een globaal bestemmingsplan een ruimere planschaderegeling dan een gedetailleerd bestemmingsplan (Tjepkema, 2012). Dit heeft tot gevolg dat gemeenten risicovoller te werk gaan. Planschade heeft in die zin grote invloed op de besluitvorming rond ruimtelijke projecten. Door planschade en onteigening komt het voor dat een grondexploitatie niet sluitend is te krijgen vanwege hoge kosten voor uitkeringen aan planschade en onteigening. Door de grondslagen voor planschade te wijzigen van theoretische planschade (op basis van wat het bestemmingsplan mogelijk maakt) naar planschade op basis van wat er daadwerkelijk gebouwd wordt, kan dit worden bijgesteld (Duinen & Zwanikken, 2012, p. 60).

- Globaal bestemmen

Globaal bestemmen vereist in het bijzonder van de milieuwetgeving het toetsen van allerlei scenario's in een vroeg stadium, terwijl er nog weinig bekend is over de uiteindelijke initiatieven die gehuisvest worden. Het opstellen van een globaal bestemmingsplan is daardoor relatief duur en tijdsintensief terwijl veel van deze scenario's geen enkele realiteitswaarde hebben. Er zou daarom een betere afstemming tussen ruimtelijke ordeningswetgeving en milieuwetgeving moeten komen. Zodat het mogelijk wordt om in een later stadium, wanneer meer bekend is, te toetsen. Hierdoor zouden de onderzoekslasten

van de gemeente drastisch verminderen en het opstellen van een globaal bestemmingsplan dus gemakkelijker worden.

- Uitvoerbaarheids criterium in combinatie met planhorizon van tien jaar

Het Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design (2012) hebben in hun onderzoek het uitvoerbaarheids criterium en de planhorizon van tien jaar ter discussie gesteld (Buitelaar e.a., 2012). Voor het opstellen van een bestemmingsplan dient de maatschappelijke uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan aangetoond te worden. Het uitvoerbaarheids criterium is gekoppeld aan de looptijd van een bestemmingsplan, wat betekent dat het bestemmingsplan uitvoerbaar moet zijn in die tien jaar dat een bestemmingsplan geldig is (Buitelaar e.a., 2012, p. 16). Echter zijn bij organische gebiedsontwikkeling in deze fase de initiatiefnemers en het initiatief nog niet bekend, hetgeen het bijzonder moeilijk maakt om de uitvoerbaarheid aan te tonen. Twee dingen worden door elkaar gehaald volgens het Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design: rechtszekerheid en zekerheid ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling die gerealiseerd wordt. In de regels kan opgenomen worden welke ontwikkeling beoogd wordt te realiseren, juridisch is dus exact bekend waar de burger aan toe is (rechtszekerheid), alleen of en wanneer het feitelijk gerealiseerd wordt is bij organische gebiedsontwikkeling niet op voorhand vast te stellen (zekerheid). Er is in dat geval onzekerheid over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling, niet over de rechten. Het begrip zou ruimer uitgelegd moeten worden. Misschien is er ook nu geen behoefte aan maar misschien over zeven jaar wel, er wordt in ieder geval de mogelijkheid gecreëerd.

Angst voor een overheid die willekeurig gaat bestemmen als bestemmingsplannen niet meer, of in minder mate, uitvoerbaar hoeven te zijn lijkt ongegrond. Er zijn nog altijd checks and balances tegen overheidsop treden in dit verband, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, een algemene zorgplicht voor de ruimtelijke ordening of leefomgeving en de planschaderegeling. Gemeenten kunnen met het wegvallen of versoepelen van het uitvoerbaarheids criterium niet ineens naar hartenlust grondeigenaren wegbestemmen (Buitelaar e.a., 2012, p. 17-18).

- Grondexploitatie wet

De grondexploitatie wet is een prima instrument voor organische gebiedsontwikkeling. Het biedt gemeenten de mogelijkheid om de plankosten te verhalen op de ontwikkelende partij ook als de gemeente de gronden niet in handen heeft. Alleen zijn de criteria die er aan gehangen worden (kosten moeten toerekenbaar zijn, proportioneel zijn en de exploitant moet er ook profijt van ondervinden) niet in alle gevallen gunstig voor organische gebiedsontwikkeling. Deze regeling heeft als groot nadeel dat het kostenverhaal gebaseerd moet zijn op de financiële paragraaf in het bestemmingsplan tenzij met een anterieure overeenkomst het kostenverhaal op een andere manier geregeld is (Van der Krabben, 2011, p.7). In de financiële paragraaf moeten voor de bestemmingsplanperiode van tien jaar vooruit alle verwachte opbrengsten op grond van het te realiseren programma en alle te verwachten uitgaven worden beschreven (Stipo & Stad2, 2012, p.9). Bij organische transformatie biedt dit instrument echter geen uitkomst. De opbrengsten moeten immers alsnog voor tien jaar vooruit precies worden vastgelegd, wat nu juist niet past bij organische gebiedsontwikkeling (Stipo & Stad2, 2012, p.9-10).

- Sectorale wetgeving

Milieuvergunningen hebben een grote invloed op de besluitvorming rond ruimtelijke projecten. Hierdoor kan het lastig zijn om ontwikkelingen in gang te zetten die de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren. In praktijk blijft de milieugebruiksruimte in de huidige wetgeving te statisch (Buitelaar e.a., 2012). Ook de wet en regelgeving betreffende geluidshinder als gevolg van wegverkeer, railverkeer en industrie wordt strikt gehanteerd. Flexibiliteit in de milieugebruiksruimte en geluidshinder zou organische gebiedsontwikkeling ten goede komen. Dat is bijvoorbeeld het geval als de vergunde rechten van een nabijgelegen bedrijf beperkingen opleggen aan ontwikkelingen op omliggende percelen. Een concreet voorbeeld is dat een ontwikkeling van start zou moeten gaan terwijl tegelijkertijd de procedure gestart wordt om een milieuhinderlijk bedrijf te verplaatsen naar een ander gebied. Overlap tussen beide ontwikkelingen zou nader onderzocht dienen te worden (Buitelaar e.a., 2012).

- Woningbouw

De vigerende wet- en regelgeving in de sectorale wetgeving is met name beperkend bij woningbouwontwikkelingen. Het milieu in relatie tot de woonfunctie stelt met name grenzen aan de flexibiliteit. Woningbouw moet behoorlijk precies omschreven moeten worden vanwege milieu en geluidscontouren. Men moet precies weten waar woningbouw gerealiseerd gaat worden, hoe hoog en hoeveel woningen. Het probleem is dat je dat bij organische gebiedsontwikkeling nog niet weet.

- Kennis en deskundigheid ambtelijk apparaat

Het inzetten van de in dit hoofdstuk genoemde instrumenten is vooral afhankelijk van de aanwezige kennis en deskundigheid bij het ambtelijk apparaat. Brok (2010) heeft geconstateerd dat er door de verandering van omstandigheden bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling een andere inzet van instrumenten nodig is. Binnen de bestaande wet- en regelgeving wordt op dit moment niet alle beschikbare ruimte benut. Een belangrijke reden welke door Brok (2010) genoemd wordt is dat gemeenten niet altijd over de benodigde kennis beschikken (Brok, 2010). Het aantal wijzigingen in wetgeving is bijna niet meer bij te houden. Wat betreft wetgeving bewandelen gemeenten daarom liever het vertrouwde pad.

- Quest for control

Omdat de overheid vanuit maatschappelijk of politiek belang vaak nog te veel wil sturen om ongewenste initiatieven te voorkomen, wordt het bestemmingsplan in veel gemeenten vaak strak dichtgeregeld. De flexibiliteit die een globaal bestemmingsplan biedt wordt hierdoor niet benut, veelal worden bestemmingsplannen omwille van rechtszekerheid, planschadeposten en wantrouwen tussen partijen gedetailleerd vastgelegd (Reuser en Nijveldt, 2012, p.59).

Samenvatting

Deze subparagraaf heeft op basis van het huidig juridisch planologisch instrumentarium laten zien welke mogelijkheden er bestaan om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren. Het juridisch planologisch kader laat zien dat er binnen de huidige regelgeving al mogelijkheden zijn voor flexibele planvorming. De regelgeving op zich sluit flexibiliteit namelijk niet uit. De wet vraagt niet om statische juridische kaders en gefixeerde eindbeelden. Zo biedt een structuurvisie ruimte om initiatiefnemers te informeren over de globale richting waarin de gemeente een gebied graag ziet transformeren. Ook een globaal bestemmingsplan geeft de mogelijkheid om een ruime functieaanduiding toe te kennen aan gebieden. Daarnaast biedt de Wabo gemeenten de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van het vigerende bestemmingsplan. Desondanks worden bestemmingsplannen vaak nog heel precies vastgelegd en gebruiksdoeleinden en regels over bouw- en gebruiksmogelijkheden strak geformuleerd. Het is vaak de overheid zelf die te veel wil bepalen. De sturingsdrang onder bestuurders heeft nog sterk de overhand bij gebiedsontwikkeling. De Nederlandse politiek wil graag onderwerpen duidelijk geregeld zien en vraagt eerder om meer dan om minder regels. Vanwege politieke, financiële en maatschappelijke belangen durft men geen risico's te accepteren. Daarnaast vormt de sectorale wetgeving een belemmering voor organische gebiedsontwikkeling. Deze worden vaak te statisch en restrictief gehanteerd waardoor spontane initiatieven worden belemmerd. Met name wet- en regelgeving op het gebied van milieu en geluid vormen een belemmering voor organische gebiedsontwikkeling. Vooral ten aanzien van de bestemming wonen. Wettelijke normen en verplichte onderzoekstrajecten belemmeren het spontaan inpassen van initiatieven. De volgende subparagraaf richt zich op de mogelijkheden en belemmeringen van de grondexploitatie en de financiering van (semi)publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling.

2.2.2 Ruimtelijke financieringsinstrumenten

Paragraaf 2.1 heeft laten zien dat de nieuwe realiteit van 'dure', binnenstedelijke locaties, complexe eigendomsverhoudingen, onzekerheid over de toekomstige vraag naar ruimte, financieringsproblemen voor ontwikkelaars en verliesgevendende grondexploitaties voor gemeenten argumenten geven om terughoudend te zijn met actief grondbeleid. Op basis van de analyse in paragraaf 2.1 wordt vermoed dat de toenemende complexiteit en de afnemende verdien capaciteit en hogere investeringskosten bij binnenstedelijke locaties gemeenten dwingen te zoeken naar andere vormen van ruimtelijke financieringsinstrumenten om (semi)publieke voorzieningen te realiseren. Deze paragraaf laat zien waarom organische gebiedsontwikkeling tot belemmeringen leidt ten aanzien van (a) de grondexploitatie en (b) de financiering van (semi)publieke voorzieningen. Tevens worden in deze paragraaf (c) mogelijke oplossingsstrategieën vanuit het buitenland verkend. Op basis van theoretische kennis over belemmeringen ten aanzien van de grondexploitatie en de financiering van (semi)publieke voorzieningen kan in het empirisch onderzoek onderzocht worden of gemeenten, die op dit moment middels organische gebiedsontwikkeling binnenstedelijke gebieden transformeren, deze belemmeringen eveneens ervaren en welke oplossingsstrategieën zij hanteren.

a) Grondexploitatie

De financiële rol wordt met name anders doordat het traditionele denken in termen van grondexploitaties niet meer goed lijkt aan te sluiten bij organische gebiedsontwikkeling. Organische gebiedsontwikkeling betekent een verandering van werkprocessen van zowel publieke als private partijen. Ontwikkelingen kunnen veel minder projectmatig worden aangepakt en de relatie tussen de verschillende exploitaties verandert. Het versnipperd grondeigendom en de vele initiatiefnemers zal ertoe leiden dat gemeenten niet of nauwelijks nog zelf grond ontwikkelen. Een andere ontwikkelingsstrategie zal de risico's van gemeenten bij gebiedsontwikkeling verkleinen tevens is een andere ontwikkelingsstrategie noodzakelijk aangezien er geen verevening mogelijk is wanneer initiatieven verspreid over tijd en ruimte plaatsvinden. Dit vraagt om een blik op de vastgoedvoorraad. Kleinschalige particuliere grondeigenaren zouden als medeontwikkelaar benaderd moeten worden waardoor gemeenten in mindere mate financieel betrokken zijn. Het kostenverhaal dient dus in grotere mate verhaalt te worden op de ontwikkelaar. Er ontstaan vele kleinere (vastgoed)exploitaties, terwijl tegelijkertijd een initiatiefoverstijgende opgave ten aanzien van infrastructuur, openbare ruimte en publieke voorzieningen bestaat (Buitelaar, Kooiman & Robbe, 2012). Enerzijds kan dit betekenen dat overheden zich beperken tot het ontwikkelen en beheren van de openbare ruimte en private partijen zich richten op vastgoedontwikkeling en de grondontwikkeling die daaraan voorafgaat. Anderzijds is het voorstelbaar dat ook onderhoud en beheer van publieke ruimten wordt geprivatiseerd. In dat geval zal er een integratie of nauwere band ontstaan tussen de grondexploitatie, de bouwexploitatie, de vastgoedexploitatie en de beheerexploitatie (Buitelaar, Kooiman & Robbe, 2012).

b) Financiering (semi)publieke voorzieningen

Door het wegvallen van de fysieke grondexploitatie kunnen investeringen in voorzieningen, infrastructuur en openbare ruimte niet meer van te voren uit een grondexploitatie worden betaald. Concreet dient zich de vraag aan hoe gemeenten vorm kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid voor (semi)publieke voorzieningen als sociale woningbouw, infrastructuur, openbare ruimte en andere publieke voorzieningen. Met name infrastructuur laat zich maar zeer beperkt gefaseerd ontwikkelen. Als er geen grondexploitatie is voor het hele gebied wordt het risico gelopen dat initiatief-overstijgende opgaven onderbelicht blijven, deze bekostiging moet dan anderszins plaatsvinden (Buitelaar e.a., 2012, p. 13).

Mogelijke oplossingen worden gezocht in voorfinanciering (Buitelaar e.a., 2012) of een spaarsysteem middels een gemeentelijk fonds (Splito & Stad2, 2012). In het geval van voorfinanciering van infrastructuur en openbare ruimte dienen de gemaakte kosten later, na de ontwikkeling van het vastgoed, over langere tijd te worden terugverdiend (Buitelaar, Kooiman & Robbe, 2012). Risico hierbij is dat de voorinvesteringen vaak groot zijn terwijl daartegenover relatief bescheiden en onzekere inkomsten staan (Planbureau voor de leefomgeving, 2012, p. 8). Er kan ook gedacht worden aan (gedeeltelijke) privatisering. Op perceelniveau is dat in enkele gevallen al terug te zien binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening. Zo zijn er de privaat beheerde woondomeinen (gated communities) waarbij de buitenruimte vaak collectief beheerd wordt, en soms zelfs vrij toegankelijk is, zoals bijvoorbeeld in de buurt Vondelparc in Utrecht en bij de Rabobank in Utrecht (Croeselaan) die zelf de omgeving rond het kantoor op een hoger kwaliteitsniveau heeft aangelegd en

deze ook zelf beheert. Voor grotere gebieden is deze praktijk echter zeldzamer (Buitelaar, Kooiman & Robbe, 2012). Een andere strategie is om de nadruk met name te leggen op korte-termijn-opbrengsten (Ministerie van infrastructuur en Milieu, 2012a, p.13). Getracht wordt dan om de investeringen zodanige te faseren dat er telkens op korte termijn een evenwicht kan worden bewaard tussen kosten en opbrengsten. Gezocht zal moeten worden naar een kleinschaligere financieringsaanpak zonder grote financiële afhankelijkheden in programma en tussen verschillende partijen om organische gebiedsontwikkeling met vele initiatiefnemers en versnipperd grondeigendom mogelijk te maken. Mogelijkheden hiertoe kunnen gecreëerd worden door een brug te slaan tussen individuele wensen en gemeenschappelijke belangen. Het landschap, de bereikbaarheid, historisch erfgoed, bijzondere functies, voorziening en de architectuur voorzien in deze behoeften (Urhahn, 2010, p. 16).

c) Mogelijke oplossingsstrategieën vanuit het buitenland

In de literatuur worden mogelijke oplossingsstrategieën aangehaald vanuit het buitenland. Omliggende westerse landen hanteren in vergelijking met Nederland relatief weinig actief grondbeleid. In overige westerse landen zijn de inkomsten van gemeenten in tegenstelling tot Nederland vaak voor een belangrijk deel afkomstig uit eigen gemeentelijke belastingen en slechts voor een klein deel uit grondontwikkelingen (Tennekes & Harbers, 2012, p.84). Gemeenten in het buitenland maken dan ook vaak geen deel uit van de ontwikkeling (van der Krabben, 2011, p.5). In de meeste gevallen maakt de projectontwikkelaar afspraken met de gemeente over het plan en verwerft vervolgens zelf de gronden, maakt de gronden bouwrijp en ontwikkelt het vastgoed. Doordat gemeenten niet zelf investeren in het bouwrijp maken van gronden is het financiële risico als de grond braak blijft liggen niet voor de gemeente maar voor de eigenaar van grond (Tennekes & Harbers, 2012, p. 58). Ondanks dat bijna alle westerse landen geen actief grondbeleid voeren zijn er geen aanwijzingen dat gebiedsontwikkeling in andere landen niet, moeilijker of tegen een lagere kwaliteit tot stand komt (Van de Weg e.a., 2009). Misschien is het zo dat gebiedsontwikkelingen in sommige andere landen niet altijd op de gewenste plek plaatsvinden, maar het lijkt erop dat marktpartijen net zo goed locaties kunnen ontwikkelen (van der Krabben, 2011, p. 6). Vanuit het buitenland worden daarom een aantal suggesties gedaan voor ontwikkelstrategieën waarbij de kosten van publieke investeringen verhaald worden op de ontwikkelende partij (Buitelaar, 2010; Van der Krabben, 2011; Buitelaar, Kooiman & Robbe, 2012).

- Conditional development approvals

Bij conditional development approvals nemen projectontwikkelaars/grondeigenaren zelf het initiatief om in overleg met de gemeente een bestemmingsplan op te stellen en overeenstemming te bereiken over de bijdrage aan de kosten van publieke voorzieningen. De omgevingsvergunning wordt pas verleend nadat overeenstemming is bereikt over de verplichting van de ontwikkelaar (de kosten van de publieke investeringen die de ontwikkelaar voor zijn rekening neemt) (Van der Krabben, 2011, p.6). De gemeente stelt het bestemmingsplan op zodra het contract is getekend. De private investeerder moet zelf de gronden verwerven en bouwrijp maken, en geeft de grond voor openbare voorzieningen daarna kosteloos aan de gemeente. Aangelegde voorzieningen, voor zover ze niet kunnen worden toegerekend aan de behoefte van het woongebied zelf (bovenplans), worden door de gemeente betaald (Tennekes & Harbers, 2012, p.89).

- Rollend fonds

Antwerpen heeft haar eigen vastgoedbedrijf en gemeentelijk bedrijf stadsplanning. Het vastgoedbedrijf, AG Vespa, koopt leegstaande of vervallen panden aan om deze te renoveren of te vervangen door nieuwbouw, waarna ze tegen marktprijs worden verkocht. De opbrengst van de woning komt in een zogenoemd 'rollend fonds' terecht waarmee andere verwaarloosde panden worden aangepakt. Hiermee probeert AG Vespa bij te dragen aan een mooiere woonomgeving. Het rollend fonds waarin de opbrengsten van de verkochte woningen wordt gestort is een doorlopend fonds waarbij geen eindtermijn is genoemd. Kleinere transformaties leveren dus geld op waarmee andere transformaties tot stand gebracht kunnen worden, deze transformaties brengen weer geld op voor nieuwe investeringen, en zo verder. Het gemeentelijk bedrijf stadsplanning heeft de regie over de gehele gebiedsontwikkeling en het beheer van de openbare ruimte. Ook worden ruimtelijke opgaven in samenspraak met private partijen opgepakt. Naast de ontwikkeling van het vastgoed zorgt de ontwikkelende partij dat ook de openbare ruimte wordt aangelegd of mede gefinancierd en dat maatschappelijke voorzieningen worden gerealiseerd (Buitelaar, Kooiman & Robbe, 2012).

- Tax increment Reinvestment Zones

Amerikaanse steden ondersteunen het privaat initiatief via onder meer Tax increment Reinvestment Zones. Een Tax increment Reinvestment Zone houdt in dat de gemeente een lening afsluit die bedoeld is om het tekort in de exploitatie van de ontwikkelaar te dekken, gebaseerd op de te verwachten extra belastinginkomsten (OZB) als gevolg van de transformatie van het gebied over een periode van bijvoorbeeld twintig jaar. De lening wordt als een subsidie verleend aan de ontwikkelaar. OZB inkomsten die ontstaan door private investeringen in bestaand vastgoed worden teruggesluisd naar het gebied waar ze door een eigenarencollectief worden gebruikt voor verbetering in het openbaar gebied (Buitelaar, Kooiman & Robbe, 2012; van der Krabben, 2011, p.18). Het instrument is voor Nederland beperkt zinvol. De OZB kan in Nederland niet zomaar gebiedsgericht worden ingezet en de inkomsten uit OZB zijn in vergelijking met Amerika relatief laag. Wel kan worden onderzocht of en op welke manier het concept van een Tax increment Reinvestment Zone als referentie kan dienen voor onderzoek naar mogelijkheden binnen het Nederlands planningsysteem (Stipo & Stad2, 2012, p.15).

Samenvatting

Bij organische gebiedsontwikkeling is een andere ontwikkelingsstrategie noodzakelijk dan bij traditionele gebiedsontwikkeling. Actief grondbeleid is niet meer mogelijk bij organische gebiedsontwikkeling aangezien er geen verevening mogelijk is wanneer initiatieven verspreid over tijd en ruimte plaatsvinden. Daarnaast hebben gemeenten in binnenstedelijke gebieden vaak niet de middelen om gronden actief te verwerven, bouwrijp te maken en te ontwikkelen. Dit vraagt om een heroriëntatie op de grondexploitatie, ontwikkeling en beheer. Het kostenverhaal dient in grotere mate verhaald te worden op de ontwikkelaar. Enerzijds kan dit betekenen dat overheden zich beperken tot het ontwikkelen en beheren van de openbare ruimte en private partijen zich richten op vastgoedontwikkeling en de grondontwikkeling die daaraan voorafgaat. Anderzijds is het voorstelbaar dat ook onderhoud en beheer van publieke ruimten worden geprivatiseerd. In dat geval zal er een integratie of

nauwere band ontstaan tussen de grondexploitatie, de bouwexploitatie, de vastgoedexploitatie en de beheerexploitatie. Hoe dit precies vormgegeven dient te worden in Nederland is nog niet bekend. Uit het buitenland zijn in deze subparagraaf een aantal oplossingsstrategieën aangehaald welke als voorbeeld kunnen dienen voor de financiering van (semi)publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling.

2.2.3 Rol gemeenten

Paragraaf 2.2.1 heeft laten zien dat gebrek aan kennis en deskundigheid van het ambtelijk apparaat een belangrijke factor is waardoor flexibele instrumenten niet ingezet worden bij gebiedsontwikkeling. Het aantal wijzigingen in wetgeving is voor het ambtelijk apparaat bijna niet bij te houden waardoor ambtenaren niet altijd over de benodigde kennis beschikken. De beschikbare ruimte binnen de bestaande wet- en regelgeving wordt daardoor op dit moment niet optimaal benut. Naast het huidig juridisch planologisch instrumentarium en de ruimtelijke financieringsinstrumenten speelt dan ook de rol van gemeenten een belangrijke rol bij het willen en kunnen faciliteren van organische gebiedsontwikkeling.

Uit een evaluatie van de Wro (2012) is gebleken dat gemeenten weinig gebruik maken van de nieuwe instrumenten welke in 2008 zijn geïntroduceerd met de nieuwe Wro. Daarnaast laat de evaluatie zien dat gemeenten sterk hechten aan bewezen effectiviteit en juridische houdbaarheid van instrumenten en om die reden zich niet laten verleiden tot het gebruiken van nieuwe instrumenten (Planbureau voor de leefomgeving, 2012, p.5). Paragraaf 2.1 laat zien dat de huidige toetsende, coördinerende en risicodragende rol moeilijk te veranderen is. Gemeenten zijn niet gewend zich afhankelijk van initiatiefnemers op te stellen. Verondersteld wordt dat dit te maken heeft enerzijds met de sterke drang van gemeenten ruimtelijke ontwikkelingen gedetailleerd vast te leggen waardoor gemeenten vast blijven houden aan hun huidige rol en regie kunnen voeren op ruimtelijke ontwikkelingen. Anderzijds wordt verondersteld dat padafhankelijkheid een belangrijke belemmering vormt voor een flexibele en organische gebiedsontwikkeling.

- Regie

Een van de belangrijkste redenen waarom gemeenten vast blijven houden aan hun huidige rol is de sterke drang van gemeenten ruimtelijke ontwikkelingen gedetailleerd vast te leggen (Van der Velde, 2009). Dit uit zich in de interpretatie van regels en in het tot in de puntjes willen dichttimmeren van bestemmingsplannen. Hiervoor zijn allerlei begrijpelijke oorzaken aan te voeren als rechtszekerheid, gewenning, (grond)eigendom, controle willen houden, risico op planschadekosten, maar ook wantrouwen tussen partijen. Lastig hierbij is dat er een cultuur bij de overheid is ontstaan, die er vooral op is gericht om te voorkomen dat men aansprakelijk gesteld wordt in het geval er mogelijk iets fout gaat. Bij organische gebiedsontwikkeling is niet bekend wanneer initiatieven komen, of ze überhaupt komen en hoe ze er uit zien. Gemeenten moeten zich daarom faciliterend en flexibel op durven te stellen.

- Padafhankelijkheid

Werkpraktijken en gewoonten zijn vaak diepgeworteld en moeilijk te veranderen. Dit wordt ook wel padafhankelijkheid genoemd. Echter, wanneer gemeenten kiezen voor organische gebiedsontwikkeling als ontwikkelingsvorm dan vraagt dat om, op sommige punten, een

cultuurverandering in gang te zetten. Een faciliterende rol, waarin de gemeente onderdeel is van een netwerk van actoren met veel ambitie, past goed bij organische gebiedsontwikkeling. De gemeente treedt dan vooral op als verbindende factor en niet als trekker of regisseur. De gemeente faciliteert slechts het proces en laat de uitvoering over aan initiatiefnemers en gebruikers van het gebied.

Samenvatting

Naast het huidig juridisch planologisch instrumentarium en de ruimtelijke financieringsinstrumenten speelt ook de rol van gemeenten een belangrijke rol bij het willen en kunnen faciliteren van organische gebiedsontwikkeling. Het 'kunnen' faciliteren heeft voornamelijk betrekking op de snel veranderende wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening. Hierdoor ontbreekt het ambtenaren vaak aan actuele kennis en deskundigheid over de juridisch planologische mogelijkheden voor flexibele gebiedsontwikkeling. Het 'willen' faciliteren heeft voornamelijk betrekking op de sterke drang naar regie en padafhankelijkheid. In de afgelopen decennia is er door gewenning, behoefte aan controle en het bieden van rechtszekerheid aan inwoners en bedrijven een cultuur bij de overheid ontstaan, die er vooral op is gericht ruimtelijke ontwikkelingen zo gedetailleerd mogelijk vast te leggen. Om organische gebiedsontwikkeling optimaal te faciliteren dienen gemeenten jarenlange gewoonten en overtuigingen los te laten en meer ruimte te laten aan onverwachte ontwikkelingen, kansen en mogelijkheden. Dit vraagt om een cultuuromslag bij gemeenten.

2.3 Conclusie

De verschuiving van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling, welke langzaam waarneembaar is binnen de ruimtelijke ordening, leidt tot een mismatch met het huidig juridisch planologisch instrumentarium en de ruimtelijke financieringsinstrumenten momenteel. Het huidig juridisch planologisch kader en de financiering van ruimtelijke ontwikkeling stammen namelijk nog uit de periode waarin traditionele gebiedsontwikkeling de boventoon voerde. Onderzocht is hoe je met het bestaand ruimtelijk instrumentarium toch de gewenste flexibiliteit kunt behalen waar organische gebiedsontwikkeling om vraagt. Uit de theorie is gebleken dat het juridisch planologisch instrumentarium flexibiliteit niet uitsluit. De ruimtelijke wetgeving vraagt niet om statische juridische kaders en gefixeerde eindbeelden. Zo bieden met name de structuurvisie, het globaal bestemmingsplan en de Wabo mogelijkheden om flexibiliteit op te nemen in het planvormingsproces en het. Desondanks heeft de ruimtelijke ordening moeite de stad te begrijpen als een dynamisch proces. Om verassingen en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan hebben bestuurders vaak de neiging ruimtelijke planvorming vooraf dicht te regelen door gebruiksdoeleinden en regels over bouw- en gebruiksmogelijkheden precies vast te leggen in het bestemmingsplan. Vanwege politieke, financiële en maatschappelijke belangen durft men geen risico's te accepteren. Ook de sectorale wetgeving op het gebied van milieu en geluid vormen een belemmerende factor. Wettelijke normen en verplichte onderzoekstrajecten belemmeren het spontaan inpassen van initiatieven, voor ten aanzien van de bestemming wonen worden beperkingen opgelegd.

Teven is uit de theorie gebleken dat de financiering van (semi)publieke voorzieningen

anders georganiseerd dient te worden bij organische gebiedsontwikkeling. Er is een andere ontwikkelingsstrategie noodzakelijk aangezien er geen verevening mogelijk is wanneer initiatieven verspreid over tijd en ruimte plaatsvinden. Het kostenverhaal dient in grotere mate verhaald te worden op de ontwikkelaar. Enerzijds kan dit betekenen dat overheden zich beperken tot het ontwikkelen en beheren van de openbare ruimte en private partijen zich richten op vastgoedontwikkeling en de grondontwikkeling die daaraan voorafgaat. Anderzijds is het voorstelbaar dat ook onderhoud en beheer van publieke ruimten worden geprivatiseerd. Hoe dit precies vormgegeven dient te worden is nog niet bekend. In de literatuur worden nog geen concrete oplossingsstrategieën gepresenteerd interessant is te bezien hoe gemeenten op dit moment met dit dilemma omgaan in de praktijk om eventueel lessen te trekken hieruit.

Naast juridisch planologische belemmeringen en belemmeringen ten aanzien van de financiering speelt de rol van gemeenten tevens een belangrijke rol bij het willen en kunnen faciliteren van organische gebiedsontwikkeling. Vooral lokale ongeschreven regels en werkpraktijken staan organische gebiedsontwikkeling in de weg. Jarenlange werkpraktijken en gewoonten zijn vaak diepgeworteld en moeilijk te veranderen. Hierdoor wordt de omslag van een coördinerende, regisserende rol naar een faciliterende rol van gemeenten bemoeilijkt.

Ondanks bovengenoemde belemmeringen hebben een aantal gemeenten in Nederland middels organische gebiedsontwikkeling een binnenstedelijke transformatie in gang gezet. Interessant is een aantal cases te selecteren en de bevindingen uit de literatuur te vergelijken met de bevindingen uit de praktijk. Welke instrumenten worden in de praktijk als belemmerend ervaren voor een flexibele planvorming? Welke instrumenten worden in de praktijk ingezet om (semi)publieke voorzieningen te realiseren? En hoe wordt de rol van gemeenten in de praktijk van organische gebiedsontwikkeling ingevuld? Middels empirisch onderzoek wordt daarom onderzocht welke belemmeringen en oplossingsstrategieën binnen de geselecteerde cases worden ervaren en toegepast. Het volgende hoofdstuk geeft allereerst een beschrijving van de onderzoekstrategie en gebruikte onderzoeksmethoden.

Hoofdstuk 3



METHODEN

3| METHODE

Door middel van kwalitatief onderzoek wordt nagaan of de bevindingen uit de literatuur gesteund worden in de praktijk. Dit wordt gedaan door middel van een tweetal casestudies van organische gebiedsontwikkeling bij gemeenten. Dit hoofdstuk beschrijft de opzet van de casestudies. Paragraaf 3.1 beschrijft allereerst waarom in dit onderzoek gekozen is voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Paragraaf 3.2 beschrijft de opzet van het empirisch onderzoek. In deze paragraaf wordt de keuze voor de respondenten en de casestudies verantwoord tevens wordt in deze paragraaf de analysestrategie beschreven.

3.1 Onderzoeksopzet

In deze thesis is kwalitatief onderzoek als onderzoeksmethode gekozen om inzicht te krijgen in het proces van organische gebiedsontwikkeling. De onderzoeksvraag leent zich feitelijk minder voor kwantitatief onderzoek op basis van bestaand materiaal, aangezien de benodigde informatie niet zomaar voorhanden is in data bestanden, maar te vinden is bij de betrokken partijen van organische gebiedsontwikkeling. Ook zou het gebruik maken van enquêtes waarschijnlijk niet tot de gewenste inzichten komen, aangezien de nadruk ligt op het proces en de context binnen organische gebiedsontwikkeling en de beredenering erachter. Dit is lastig te onderzoeken via een vragenlijst. De drie onderzoekseenheden, juridisch planologisch instrumentarium, ruimtelijk financieringsinstrumentarium en de rol van gemeenten worden daarom geanalyseerd aan de hand van kwalitatief onderzoek middels interviews. In de volgende paragraaf wordt de onderzoeksmethode beschreven.

3.2 Onderzoeksmethode

Het empirisch onderzoek gaat uit van een casestudie onderzoeksopzet.

'Een casestudie is een vorm van empirisch onderzoek waarin een hedendaags verschijnsel in de dagelijkse praktijk wordt onderzocht (Swanborn, 1996, p.22)'.

De casestudie dient om na te gaan welke juridisch planologisch planinstrumenten en ruimtelijke financieringsinstrumenten in praktijk zijn ingezet om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren, met als doel van elkaar te kunnen leren en eventueel in de toekomst gebruik te kunnen maken van ervaring en kennis die is opgedaan tijdens de processen. Tevens dient de casestudie om inzicht te krijgen in de rol van gemeenten bij organische gebiedsontwikkeling in praktijk.

Bij deze casestudie wordt gebruik gemaakt van twee soorten dataverzameling, deskresearch (documenten uit de praktijk) en semigestructureerde interviews met juristen, stedenbouwkundigen en projectleiders. Ter verdieping op de analyse en om de objectiviteit van het onderzoek te waarborgen zijn naast betrokken actoren ook interviews afgenomen met initiatiefnemers in de cases en onderzoekers, naar organische gebiedsontwikkeling en flexibel bestemmen, van een onafhankelijk onderzoeksbureau om de cases vanuit een kritisch perspectief te benaderen. In de volgende twee subparagrafen worden de twee onderdelen van de casestudie, deskresearch en semigestructureerde interviews beschreven.

Deskresearch

Deskresearch is het verzamelen van gegevens die al beschikbaar zijn over een bepaald onderwerp. Per individuele case zijn beschikbare plandocumenten, zoals visies en bestemmingsplannen, en relevante websites geraadpleegd. Tijdens de deskresearch komen de volgende elementen aan bod en worden onderzocht:

- Introductie van het gebied (geografische ligging en historisch perspectief); het historisch perspectief geeft inzicht in de oorzaak en aanleiding van de gebiedsontwikkeling.
- Visie en doelstelling gebied; in hoeverre wordt er ruimte geboden aan flexibel bestemmen in de vooropgestelde visies?
- Bestemmingsplan; hoe ziet het bestemmingsplan eruit?
- Betrokken partijen; welke partijen zijn/waren betrokken bij organische gebiedsontwikkeling. Aan de hand van deze informatie kunnen respondenten voor het onderzoek achterhaald worden.

De informatie uit deze deskresearch draagt bij aan het opstellen van de juiste vragen voor de interviews en zorgt voor een goede voorbereiding, zodat tijdens het interview direct ingegaan kan worden op informatie die niet voorhanden is in de beschikbare documenten. De informatie uit de deskresearch is per gebied opgenomen in hoofdstuk vier en vijf. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de geraadpleegde bronnen.

Tabel 3.1: overzicht geraadpleegde bronnen deskresearch

Type Bron	Geraadpleegde bronnen case Havenkwartier	Geraadpleegde bronnen case Amstel III
Visie	Ontwikkelingsplan Havenkwartier 'Ruimte voor Ideën'	Visie Amstel III 2040 'Anders wonen tussen Arena en AMC.' Strategiebesluit Amstel III 'van mono-functioneel werkgebied naar multifunctionele stadswijk'
Bestemmingsplan	Bestemmingsplan Havenkwartier Deventer 2012	Geen (het nieuwe bestemmingsplan voor Amstel III wordt momenteel voorbereid. Het vigerende bestemmingsplan dateert uit 1986).
Website	Havenkwartierdeventer.nl; Welovethecity.eu; nirov.nl/rvi.	Amstel3.amsterdam.nl; nirov.nl/rvi.

Semigestructureerde interviews

De bespreking van complexe organische processen leent zich het best voor analyse op basis van semigestructureerde interviews. Semigestructureerde interviews laten ruimte voor de respondenten om eigen onderwerpen in te brengen die wellicht interessant zijn voor het onderzoek. Hierdoor staat de informatie die verkregen gaat worden op voorhand niet vast (Baarda & de Goede, 2006, p.180). Wel kan vooraf aan het interview een lijst met onderwerpen opgesteld worden die aan bod moeten komen tijdens het interview. Het opstellen van een lijst met vragen of onderwerpen die aan bod moeten komen is van belang zodat voor iedere case dezelfde onderwerpen worden besproken en hiermee de vergelijkbaarheid van de resultaten gewaarborgd blijft (Bryman, 2008, p.437).

De interviews hebben in juli, september en november plaatsgevonden. De locaties waar de interviews zijn afgenomen, zijn door de respondenten uitgekozen. De locaties variëren van werkplekken, woningen en openbare gelegenheden als cafés. Interviewtijden, de officiële opgenomen tijden, variëren tussen de 51 en 100 minuten. Na afloop van ieder interview zijn de interviews letterlijk uitgewerkt in een interviewverslag.

Verantwoording Cases

In dit onderzoek zijn een tweetal cases onderzocht uit de praktijk van organische gebiedsontwikkeling bij gemeenten: voormalig bedrijventerrein Havenkwartier in Deventer en kantorenlocatie Amstel III in Amsterdam. Voor de selectie van de cases is gebruikt gemaakt van een aantal criteria: ten eerste betreft het binnenstedelijk gebieden waar sprake is van herstructurering, gebieden waarvan de gemeente heeft aangegeven deze gebieden op een andere manier, een meer organische manier aan te willen pakken. Ten tweede betreft het gebieden waar een nieuw bestemmingsplan wordt opgesteld of vastgesteld is ten behoeve van organische gebiedsontwikkeling. Er zijn andere gebieden in Nederland waar gemeenten een flexibel bestemmingsplan opgesteld hebben of bezig zijn met een flexibel bestemmingsplan (Breda, Maastricht, Zaandam), echter worden deze gebieden niet gekenmerkt door organische gebiedsontwikkeling. Ten derde is bij de selectie gebruik gemaakt van het criterium grondeigendom. De cases kennen verschillende situaties voor wat betreft grondeigendom.

Verantwoording respondenten

Er zijn per individuele case twee tot drie betrokken actoren vanuit de gemeente geïnterviewd, waaronder juristen, stedenbouwkundigen en een assistent projectmanager. De respondenten zijn geselecteerd op basis van de mate van betrokkenheid en invloed tijdens het gehele proces. Er is bewust gekozen om verschillende actoren te spreken met verschillende rollen en belangen om per case een zo breed, divers en representatief mogelijk beeld te krijgen. Tevens draagt de differentiatie van respondenten bij aan de betrouwbaarheid van de informatie. De auteur is zich ervan bewust dat er naast de respondenten nog andere actoren en betrokken partijen zijn met andere belangen en meningen. Hierdoor kan de informatie uit de interviews niet gegeneraliseerd worden. Hiermee dient rekening worden gehouden met het beschrijven van de resultaten. De informatie geeft desalniettemin inzicht in het proces van organische gebiedsontwikkeling.

Voor case 1 Havenkwartier Deventer is gesproken met de heer Oosterkamp en de heer Romijn. De heer Oosterkamp is directeur en jurist ruimtelijk bestuursrecht bij BügelHajema Adviseurs. Hij heeft in opdracht van de gemeente Deventer het bestemmingsplan voor het Havenkwartier opgesteld. Het bestemmingsplan is in 2012 vastgesteld door de gemeenteraad van Deventer. De heer Romijn is stedenbouwkundige bij de gemeente Deventer en sinds 2003 nauw betrokken bij de herontwikkeling van het Havenkwartier. Voor case 2 Amstel III is gesproken met de heer Berents en de heer Bijsterbosch. De heer Berents is senior planoloog bij de dienst ruimtelijke ordening Amsterdam en is betrokken geweest bij het opstellen van het nieuwe bestemmingsplan voor Amstel III. Het interview met de heer Berents heeft in tegenstelling tot alle andere interviews telefonisch plaatsgevonden. De heer Bijsterbosch is sinds twee jaar assistent projectleider van de kantorenlocatie Amstel III.

Respondenten verdieping

Voor de verdieping zijn interviews afgenomen met onderzoekers op het gebied van organische gebiedsontwikkeling en flexibel bestemmen. Tevens is per individuele case een interview afgenomen met initiatiefnemers. Voor de interviews met experts en gebruikers van het gebied is gekozen om het onderzoeksgebied vanuit een ander perspectief te benaderen. Op deze manier is getracht tot een kritische benadering te komen van het gebied en de objectiviteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen.

Voor case 1 Havenkwartier Deventer is gesproken met de eigenaren en initiatiefnemers van Dok H20. Dok H20 is een cultureel eetcafé in het Havenkwartier. Dok H20 is sinds een half jaar gevestigd in het Havenkwartier. Voor case 2 Amstel III in Amsterdam is gesproken met Glamourmanifest. Glamourmanifest is een club van betrokken en enthousiaste professionals die vanuit verschillende invalshoeken initiatieven formuleert én realiseert om het kantoreengebied Amstel III in Amsterdam Zuidoost nieuw leven in te blazen. De onderzoekers van verschillende onderzoeksbureaus die benaderd zijn voor een interview zijn mevrouw Van der Schaar en de heer. Buitelaar. Mevrouw Van der Schaar is programmamedewerker bij Platform 31 (voorheen stuurgroep experimenten volkshuisvesting, SEV). Zij doet sinds 2012 onderzoek naar flexibel bestemmen. Acht gemeenten doen mee aan een experiment voor flexibel bestemmen. Tijdens het experiment worden drie varianten van flexibel bestemmen onderzocht, namelijk; globaal bestemmen, uitnodigingsplanologie en de omgevingsverordening. De heer. Buitelaar is werkzaam bij het planbureau voor de leefomgeving en Amsterdam School of Real Estate en is gespecialiseerd op het gebied van grondbeleid, gebiedsontwikkeling, wonen en vastgoed. Samen met Urhahn Urban Design heeft de heer Buitelaar in 2012 verkennend onderzoek gedaan naar de vraag hoe gebieden langs organische weg ontwikkeld en getransformeerd kunnen worden. Hiermee sluit het onderzoek van het planbureau van de leefomgeving en Urhahn Urban Design aan op het eerder door Urhahn Urban Design (2010) gepubliceerde boek 'De spontane Stad' en het essay van het Planbureau voor de leefomgeving 'De energieke samenleving' (Hajer, 2011). Daar waar de Spontane stad en de Energieke Samenleving zijn bedoeld als pleidooi om bij stedelijke ontwikkeling meer gebruik te maken van de krachten in de samenleving, richt het onderzoek van Planbureau voor de leefomgeving en Urhahn Urban Design zich primair op de vraag hoe dit in praktijk wordt vormgegeven en welke belemmeringen daarbij een rol spelen. In tabel 2 is een overzicht opgenomen met alle respondenten van dit onderzoek. Voor de verwijzing naar de respondenten in de analyse wordt gebruik gemaakt van de afkorting 'D' voor Deventer, 'A' voor de gemeente Amsterdam en 'E' voor Expert. Om onderscheid te maken tussen de respondenten per case heeft iedere respondent willekeurig een cijfer toegewezen gekregen.

Tabel 3.2: verwijzing naar respondenten in analyse

Naam	Functie	Verwijzing in analyse
De heer Oosterkamp	Jurist ruimtelijk bestuursrecht BügelHajema Adviseurs	D ₁
De heer Romijn	Stedenbouwkundige Gemeente Deventer	D ₂
De heer Nijland & mevrouw Velderman	Initiatiefnemers H20 Deventer	D ₃
De heer Berents	Senior Planoloog Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam	A ₁
De heer Bijsterbosch	Assistent Projectleider Amstel III Project Management Bureau Amsterdam	A ₂
Mevrouw Voorn	Initiatiefnemer Glamourmanifest Amstel III	A ₃
Mevrouw van der Schaar	Werkzaam bij Platform 31; doet momenteel onderzoek naar flexibel bestemmen	E ₁
De heer Buitelaar	Werkzaam bij Planbureau voor de Leefomgeving; heeft afgelopen jaar onderzoek gedaan naar organische gebiedsontwikkeling in samenwerking met Urhahn Urban Design.	E ₂

Analysestrategie interviews

Alle interviews met de respondenten zijn opgenomen met een digitale spreekrecorder en daarna verwerkt aan de hand van de volgende drie stappen:

a) Na afloop van ieder interview, zijn de interviews letterlijk uitgewerkt in een interviewverslag.

Het volledig uittypen van de interviews is gedaan om alle benodigde informatie goed in beeld te brengen en om van daaruit de informatie te kunnen analyseren. Op deze manier wordt de kans verkleind dat er belangrijke informatie verloren gaat of eventueel over het hoofd wordt gezien. De interviewverslagen zijn niet opgenomen in de bijlage vanwege de lengte van de interviewverslagen. De interviewverslagen staan opgeslagen op de bijgeleverde USB-stick.

b) Coderen, NVIVO

Het programma NVIVO is gebruikt om de interviews te coderen. NVIVO is een softwarepakket voor kwalitatieve analyse van voornamelijk tekstuele informatie. Met NVIVO kan de informatie geanalyseerd, geclassificeerd en geordend worden op basis van codes en categorieën. Door middel van deze codering worden de belangrijkste gegevens uit de interviews duidelijk zichtbaar en gemakkelijk te gebruiken voor de analyse. Het codeerschema is te vinden in de bijlage.

c) Analyse

Aan de hand van de codering in NVIVO zijn de resultaten geanalyseerd. Een analyse van de casestudies is opgenomen in hoofdstuk vijf en hoofdstuk zes. De resultaten van de verdieping zijn opgenomen in hoofdstuk zeven.

Case Havenkwartier, Case Amstel III en de resultaten van het empirisch onderzoek onder initiatiefnemers en onderzoekers op het gebied van organische gebiedsontwikkeling en flexibel bestemmen worden elk in een apart hoofdstuk gepresenteerd, hoofdstuk vier tot en met hoofdstuk zes.

Hoofdstuk 4



CASE 1 HAVENKWARTIER - DEVENTER

4| CASE 1 HAVENKWARTIER - DEVENTER

'De kracht zit in spontane creatie, de regie in gezamenlijke ambities' is het motto van de gebiedsontwikkeling in Havenkwartier Deventer. Het Havenkwartier is een transformatiegebied en culturele broedplaats waar organische gebiedsontwikkeling sinds 2009 als ontwikkelingsstrategie wordt toegepast. Doel is om het verouderde Havenkwartier stap voor stap te veranderen in een levendige en eigenzinnige stadswijk voor wonen, werken, cultuur en vrije tijd (Gemeente Deventer, 2012).



Bron: eigen foto

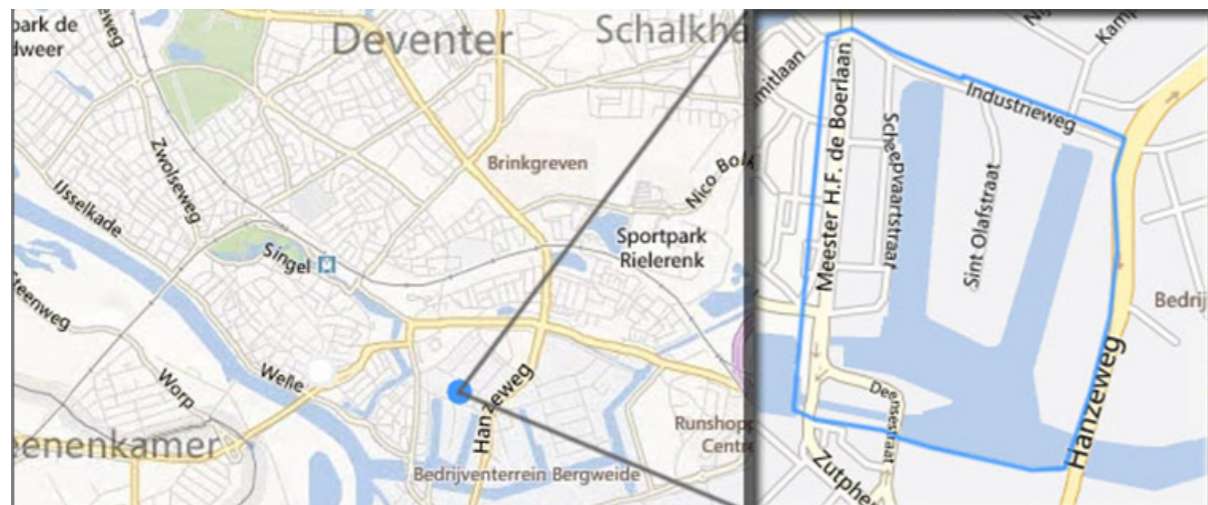
In dit hoofdstuk wordt de case Havenkwartier beschreven en geanalyseerd. Paragraaf 4.1 is een inleiding op de case. In paragraaf 4.2 tot paragraaf 4.4 worden aan de hand van bestaande informatie over het ontwikkelgebied en interviews met betrokken actoren geanalyseerd hoe de gemeente Deventer met het huidige juridisch planologisch instrumentarium organische gebiedsontwikkeling faciliteert. Tevens wordt geanalyseerd welke financiële instrumenten de gemeente Deventer inzet om de binnenstedelijke transformatie stapsgewijs te realiseren en welke rol private partijen hierin spelen. Tot slot wordt nagegaan hoe de gemeente Deventer haar rol invult in het proces van organische gebiedsontwikkeling.

4.1 Havenkwartier Deventer

4.1.1 Geografische afbakening Havenkwartier

De eerste casestudie omvat het voormalig havengebied Havenkwartier. Het Havenkwartier maakt deel uit van de haven van Deventer welke in 1927 in gebruik werd genomen. Het Havenkwartier is na de Tweede Wereldoorlog sterk doorontwikkeld nadat het een betere verbinding kreeg naar de IJssel. Momenteel heeft het Havenkwartier haar havenfunctie verloren en is het gebied aangewezen als transformatieopgave voor de toekomst. Het Havenkwartier maakt onderdeel uit van een groter bedrijventerrein 'Bergweide' dat zich tussen de binnenstad van Deventer en de rijksweg A1 bevindt. Het Havenkwartier wordt begrensd door: de mr. H.F. de Boerlaan aan de westzijde; de Industrieweg aan de Noordzijde; de Hanzeweg aan de oostzijde; het Basiskanaal en het sluiscomplex aan de zuidzijde. Aan de westzijde grenst het Havenkwartier aan de woonwijk Knutteldorp en aan de noord- en oostzijde grenst het Havenkwartier aan bedrijventerrein Bergweide.

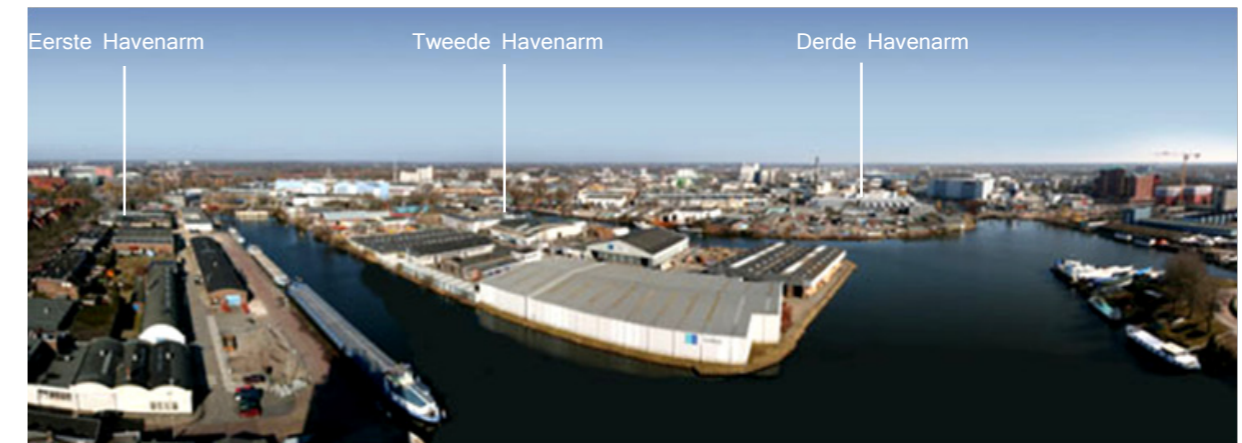
Figuur 4.1: Kaart Havenkwartier



Bron: Auteur

Het gebied wordt gekarakteriseerd door drie havenarmen die via de Prins Bernhardsluis verbonden zijn met de IJssel. Op de eerste havenarm, grenzend aan de Mr. H.F. de Boerlaan, moet organische ontwikkeling zich met name manifesteren. Dit onderzoek richt zich dan ook uitsluitend op de eerste havenarm. De aanduiding Havenkwartier wordt in het vervolg van dit onderzoek gehanteerd wanneer verwezen wordt naar de eerste havenarm. Het gebied wordt gekenmerkt door twee silo's, een aantal oude havenloodsen en eengezinswoningen langs de mr. H.F. de Boerlaan.

Figuur 4.2: Panorama foto Havenkwartier; op de 1e havenarm (links) staat een organische aanpak centraal



Bron: Gemeente Deventer, 2010

4.1.2 Aanleiding organische gebiedsontwikkeling Havenkwartier

Omdat het Havenkwartier haar havenfunctie eind 20e eeuw heeft verloren, heeft de gemeente Deventer in 2003-2004 in samenwerking met drie ontwikkelaars een masterplan opgesteld voor het Havenkwartier. Hierbij was sprake van een grootschalige herontwikkeling waarbij de bestaande bebouwing vervangen zou worden door een combinatie van wonen en kantoren in een hoge dichtheid (Gemeente Deventer, 2012, p.10; D₂). Het masterplan leidde echter tot veel protest uit de buurt. Met name de grote bedrijven uit het omliggende gebied oefenden veel invloed uit op de politiek. Grootste bezwaar voor de bedrijven was het grote aantal woningen, die de milieucontouren van de bedrijven zou belemmeren. Vanwege de kritiek van bedrijven uit de omgeving is het masterplan niet vastgesteld door de gemeenteraad (D₂). Het oorspronkelijke uitgangspunt van sloop en nieuwbouw werd verlaten. Echter had de gemeente ondertussen, met name op de eerste havenarm, veel gronden aangekocht (70-80%). **Een van de geïnterviewden beschrijft de situatie eind 2006 als volgt: 'geen plan maar wel een hoop gronden waarvan de rente behoorlijk op de gemeentebegroting drukt' (D₂).**

De transformatieopgave voor het Havenkwartier werd dus in eerste instantie benaderd vanuit een traditionele aanpak, waarbij de gemeente actief gronden aankocht en verkocht. Protest uit de buurt leidde er echter toe dat de gemeente gedwongen werd anders naar het gebied te kijken. Niet gelijk werd een organische aanpak als strategie gekozen. Lange tijd heeft de ontwikkeling stilgelegen. In die tussentijd verhuurde de gemeente de woningen en panden die zij verworven had voor een laag tarief aan kunstenaars en creatieve ondernemers. Gaandeweg kwamen er nieuwe gebruikers in het gebied, die een tijdelijke vrijstelling kregen van vijf jaar (D₁).

De tijdelijke vrijstelling en de financiële druk van de gronden op de gemeentebegroting creëerde een deadline voor het opstellen van een nieuwe visie en een nieuw bestemmingsplan voor het gebied (D₂). In 2009 werden drie ontwikkelscenario's voorgelegd aan de politiek: het 'Hollands model', het 'Vlaams Model' en het zogenaamde 'save my purse model' (Gemeente Deventer, 2012, p.10; D₂).

* Het Hollands model was een vertaling van de uitgangspunten van het oorspronkelijke masterplan (sloop en nieuwbouw) naar de situatie in 2009. Ondanks het groot aantal woningen leidde dit model niet tot een sluitende grondexploitatie.

* Het Vlaams model ging uit van het inzetten op maximaal behoud en hergebruik van gebouwen en een mix van functies in het gebied. Ook dit model zou niet leiden tot een sluitende grondexploitatie, maar uit onderzoek bleek wel dat het handhaven van bestaande gebouwen aantrekkelijker is dan nieuwbouw (D₂).

* Het save my purse model was financieel het meest aantrekkelijke model. Deze aanpak voorzorg in de verkoop van alle gebouwen die de gemeente in eigendom had (D₂).

In juni 2009 nam de gemeenteraad een besluit over het meest wenselijke ontwikkelscenario. Het Vlaams model was voor de gemeente het meest wenselijk aangezien dit scenario voorzorg in het behoud van waardevolle panden en een mix aan functies (D₂). Sindsdien werkt de gemeente Deventer samen met ondernemers, bewoners en andere betrokkenen stap voor stap aan het ontwikkelen van het Havenkwartier naar een levendige stadswijk voor wonen, werken, cultuur en vrije tijd (Gemeente Deventer, 2010).

4.2 Juridisch planologisch instrumentarium

In deze paragraaf wordt aan de hand van interviews met betrokken actoren van het Havenkwartier geanalyseerd hoe de gemeente Deventer met het huidig juridisch planologisch instrumentarium organische gebiedsontwikkeling faciliteert en ruimte biedt aan spontane initiatieven. Daarnaast is tijdens de interviews getracht te achterhalen tegen welke belemmeringen de gemeente Deventer aanliep bij het opstellen van een nieuw flexibel bestemmingsplan voor het Havenkwartier en welke oplossingsstrategieën toegepast zijn om desondanks de gewenste flexibiliteit in het gebied te realiseren.

4.2.1 Ontwikkelingsplan 'Ruimte voor Ideeën'

De gemeente Deventer heeft een ontwikkelingsplan 'Ruimte voor Ideeën' opgesteld om het Vlaams model verder uit te werken. Het ontwikkelingsplan voldoet qua inhoud aan de eisen die de Wet ruimtelijke ordening (Wro) aan een structuurvisie stelt. Het plan beschrijft op hoofdlijnen de voorgenomen ontwikkeling van het Havenkwartier. **Het ontwikkelingsplan gaat uit van de gedachte waarbij alles moet kunnen. Het ontwikkelingsplan presenteert daarom geen concreet eindbeeld, maar is bedoeld om mensen en organisaties in beweging te zetten' (D₁).** Het leidend principe van de visie voor het gebied Havenkwartier is 'Mix to the Max' en is in het ontwikkelingsplan in samenwerking met de gemeente, provincie, ondernemers en bewoners uitgewerkt aan de hand van de volgende vijf ambities:

1. Gewild wonen

'Niet het aanbod van projectontwikkelaars, maar de vraag van bewoners staat centraal. Maar een standaard huis-met-tuin doet geen recht aan de sfeer en kwaliteit van het gebied. Het woningbouwprogramma zet daarom in op een nichemarkt: kleinschalige projecten voor avontuurlijke doeners die de havenatmosfeer waarderen' (Gemeente Deventer, 2010, p.36)

2. Erfgoed als inspiratiebron

'De oude havens, loodsen en silo's worden door veel open-minded bewoners en ondernemers gezien als de ideale setting voor interactie, innovatie en productie. Het Havenkwartier als culturele en economische vrijplaats, het dynamische broertje van de binnenstad' (Gemeente Deventer, 2010, p. 40).

3. Ontdekking van de haven

'Gezien de grote landschappelijke en ecologische kwaliteit is de IJsselvallei een Natura 2000 gebied. Voor het gebied gelden zeer restrictieve eisen. Deze beperkingen gelden niet achter de sluis. In het Havenkwartier kunnen mensen gelukkig nog onbekommerd werken, wonen, feesten en experimenteren aan het water. Dat maakt het gebied ook in dat opzicht tot een vrijplaats en uniek in de wijde omgeving' (Gemeente Deventer, 2010, p. 44).

4. Werken in de stad

'Het Havenkwartier is een interessante optie voor nieuwe bedrijven. Avontuurlijk ingestelde ondernemers komen af op de authentieke 'alles is mogelijk' sfeer in het gebied. Naast mogelijkheden voor ambachten en creatieve industrie, liggen er vooral kansen voor showrooms, groothandel, adviesdiensten, computerservice/IT, gezondheids- en welzijnzorg, speur- en ontwikkelingswerk en milieudienstverlening' (Gemeente Deventer, 2010, p. 48)

5. Vrijplaats voor ideeën

'Het Havenkwartier is de habitat waar eigenwijze types goed aarden. Een gebied waar altijd iets nieuws is, zowel qua publieksactiviteiten als in het werk. Dit komt mede tot uitdrukking in het gebruik en de inrichting van de gebouwen en openbare ruimte: oud en nieuw is gemengd, vast en tijdelijk wisselen elkaar af' (Gemeente Deventer, 2010, p.54)

De ambities zijn abstract geformuleerd en laten ruimte voor initiatieven en ideeën van de gebruikers. In het ontwikkelingsplan zijn de ambities ter inspiratie uitgewerkt in een aantal voorbeelduitwerkingen. De verschillende voorbeelduitwerkingen laten zien op welke manier de haven meer en beter beleefd kan worden. In de bijlage van het ontwikkelingsplan zijn zeven bouwveloppen opgenomen met voorwaarden en mogelijkheden voor de ontwikkeling van kleine stukken grond en vastgoed. Dit is tevens een goed voorbeeld van het schetsen van flexibele kaders waarbij als uitgangspunt meerdere scenario's en snelheden centraal staat. Het ontwikkelingsplan 'Ruimte voor Ideeën' laat zien dat een structuurvisie, met inachtneming van de eisen die de Wro stelt aan een structuurvisie, een uitermate geschikt instrument is om organische gebiedsontwikkeling in gang te zetten.

4.2.2 Bestemmingsplan Havenkwartier

De gemeente Deventer heeft in 2012 een nieuw bestemmingsplan vastgesteld voor het Havenkwartier. De respondent die het bestemmingsplan heeft opgesteld liet weten dat het een grote uitdaging was om een plan te maken dat enerzijds ruimte biedt aan een veelheid aan functies en anderzijds de rechten van aanwezige ondernemers en bewoners dient te waarborgen. Desondanks gaf de respondent aan geen belemmeringen te hebben

ondervonden bij het opstellen van het bestemmingsplan. **'We hebben dit plan immers kunnen maken met de bestaande wetgeving' (D₁)**. Ook zijn de betrokken actoren tevreden over de mate van flexibiliteit die het bestemmingsplan biedt. Een van de respondenten antwoordde: **'Ja, eigenlijk wel, ik vind wel dat je als plannenmaker die ondergrens, de norm van een goede ruimtelijke ordening en een goed woon- en leefklimaat, moet hanteren. Dus dat zijn voor mij de leidende beginselen en een goed aanvaardbaar leefklimaat is in dit geval, een klimaat waar je als bewoner niet moet piepen als er inderdaad toch een keer industrieel lawaai komt, dat gebeurt hier gewoon. Dat hoort bij dit gebied. Maar dat kon toch geaccommodeerd worden binnen de bestaande wetgeving' (D₁)**. Bovenstaand citaat laat zien dat er geen belemmeringen werden ondervonden door de betrokken respondenten. Uit een nadere analyse van de verzamelde data zal echter blijken dat de gemeente Deventer wel op een aantal aspecten belemmeringen heeft ondervonden bij het juridisch vastleggen van de voorgenomen organische ontwikkeling in het Havenkwartier. De volgende subparagraaf presenteert de belangrijkste voorwaarden waaraan het bestemmingsplan volgens de gemeente moest voldoen. Deze voorwaarden hebben zowel consequenties voor de rol van de gemeente als voor het toepassen van de huidige wet- en regelgeving. Ondanks dat de rol van gemeenten een aparte paragraaf vormt in dit hoofdstuk, kan niet voorkomen worden dat in deze paragraaf bevindingen gepresenteerd worden die betrekking hebben op de rol van gemeenten.

Voorwaarden bestemmingsplan Havenkwartier

De insteek van het ontwikkelingsplan 'uitgaan van wat kan, niet van wat niet kan' wordt in het bestemmingsplan enigszins aan banden gelegd door een drietal randvoorwaarden, die tijdens de interviews met de betrokken actoren aan het licht zijn gekomen. De drie randvoorwaarden zijn: a) Externe veiligheid en geluidscontouren bedrijventerrein Bergweide, b) Alleen organische ontwikkeling voor gronden die in eigendom zijn van de gemeente Deventer en c) Begripsbepaling leefomgeving Havenkwartier Deventer. De drie randvoorwaarden worden hieronder toegelicht.

a) Externe veiligheid en geluidscontouren bedrijventerrein Bergweide

De vergunde contouren van aangrenzende bedrijven hebben de beweegruimte binnen het plan bepaald. De contouren bedekken bijna het hele plangebied met uitzondering van delen van de eerste havenarm. Zowel externe veiligheid als geluid stellen beperkende mogelijkheden aan een organische aanpak voor de tweede en derde havenarm. Ten eerste externe veiligheid: Bij het opstellen van het bestemmingsplan Havenkwartier is onderzocht op welke locaties er mogelijk belemmeringen zijn om in het plangebied milieugevoelige functies (zoals wonen) te realiseren, als gevolg van de invloed (geluid, geur, stof, veiligheid) van de bedrijven rondom het plangebied. Voor de eerste havenarm wordt slechts een heel klein deel belemmerd door een bedrijf ten noorden van de Industrieweg. Rond dit bedrijf dient een afstand van 50 meter tot woningen en milieugevoelige bestemmingen te worden aangehouden. De richtafstand van enkele andere bedrijven uit het aangrenzende bedrijventerrein Bergweide liggen ook over het plangebied (Nefit Fasto), maar niet over de eerste havenarm, vandaar dat alleen op de eerste havenarm organische gebiedsontwikkeling mogelijk is. Ten tweede geluid: Met name industrielawaai in het gebied heeft een belemmering gevormd voor organische gebiedsontwikkeling op de tweede en derde

havenarm. Voor industrielawaai is de grenswaarde 50 dB(A) en de maximale grenswaarde 55 dB(A). De vestiging van woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen is alleen direct toelaatbaar op gronden en bouwhoogtes met een geluidbelasting van maximaal 55 dB(A). Deze grenswaarde wordt in bijna het hele plangebied overschreven met uitzondering van grote delen op de eerste havenarm. Hierdoor kunnen alleen de gronden op de eerste havenarm flexibel bestemd worden voor verschillende doeleinden. In die zin biedt externe veiligheid en de geluidssituatie van aangrenzende bedrijven een belemmering voor de inrichting van het Havenkwartier.

De respondent die het bestemmingsplan heeft opgesteld voor het Havenkwartier geeft tijdens het interview aan, vraagtekens te zetten bij de wetgeving betreffende kwantificering van overlast: **'In Nederland zitten we nog heel erg vast in milieucontouren en in geluid. Een bedrijventerrein is dan aan dat geluid gekomen van 50-55 dB(A), maar in de praktijk merk je er vaak helemaal niks van omdat het etmaalwaarden zijn. Maar het legt wel heel veel belemmeringen over en weer. Vanuit de ondergrens van een goede ruimtelijke ordening moeten andere instrumenten worden verzonden vind ik. Mensen zouden veel meer zelf moeten kunnen zeggen, vind ik dat nou een probleem dat er een bedrijf zit? Dat er af en toe een vrachtwagen langs komt? Als ze dat niet willen dan weten ze ook, daar moet ik niet zijn' (Dj1)**. Met de invoering van de nieuwe wetgeving rondom geluid 'SWUNG II' wordt hier deels invulling aangegeven. De geluidsbelasting wordt dan in het vervolg uitgedrukt in een jaargemiddelde geluidsbelasting in plaats van etmaalwaarden. Ter illustratie van de impact van de SWUNG II is figuur 4.3 opgenomen om het verschil in kaart te brengen van de jaargemiddelden ten opzichte van de etmaalwaarden (Gemeente Deventer, 2010, p.105-106).

Figuur 4.3: grenswaarden in etmaalwaarden (links) ten opzichte van grenswaarden in jaargemiddelden (rechts).



Bron: Gemeente Deventer, 2010, p.106

De gele vlakken geven het gebied aan waar geluidsgevoelige bestemmingen direct toelaatbaar zijn. Dit gebied verdubbelt bijna wanneer de SWUNG II gehanteerd wordt.

b) Alleen organische ontwikkeling voor gronden die in eigendom zijn van gemeenten

De gemeente gaat alleen over op het nieuwe regime voor gronden die in eigendom zijn van de gemeente Deventer. Op percelen waar de gemeente niet zelf eigenaar is van de grond zijn de bestemmingen uit het vigerende bestemmingsplan leidend. Op de gronden waar sprake is van gevestigde rechten, is een wijzigingsbevoegdheid gelegd. Dit houdt in dat de gronden op termijn mee kunnen draaien in het programma voor het Havenkwartier. Hiervoor moeten de eigenaren dan eerst langs de gemeenten, zo houdt de gemeente regie over de ontwikkeling in die gebieden. De gemeente Deventer houdt dus alleen voor zichzelf alle opties open. De vraag is hoe flexibel dit is.

c) Begripsbepaling leefomgeving Havenkwartier Deventer

Om het concept dat is vastgelegd in het ontwikkelingsplan 'Ruimte voor ideeën' door te laten werken in het bestemmingsplan, is het begrip 'leefomgeving Havenkwartier Deventer' in de begripsbepaling opgenomen. 'Op het moment dat een initiatief te relateren valt aan het begrip 'leefomgeving Havenkwartier Deventer' dan is het initiatief toegestaan' (D₁).

Met deze begripsbepaling kan de gemeente sturen op de voorschriften. Daarnaast bevat het bestemmingsplan ook een aantal toevoegingen om te voorkomen dat bepaalde functies toch te veel gaan neigen naar de gangbare stedelijke concepten of te dominant worden in het Havenkwartier. Die toevoegingen betreffen de functies detailhandel, dienstverlening en kantoor. In de planregels is opgenomen dat de functie detailhandel in het algemeen en de functies dienstverlening en kantoor vanaf een bruto vloeroppervlak van 550 m² of meer, uitsluitend gebruikt mogen worden voor het zogenaamde 'economisch cluster Havenkwartier' (bedrijfsmatige activiteiten op het gebied van mode, ambacht, grafisch ontwerp, gaming, architectuur, marketing en/of nieuwe media, en de niet-dagelijkse artikelensector, dan wel creatieve en experimentele bedrijvigheid in de hoofdsectoren kunsten, media en entertainment, creatieve zakelijke dienstverlening of ambachtelijke bedrijvigheid voor zover artistieke vaardigheden en unieke inhoud voorop staan). Hierbij is het maximaal toegestane gebruik voor deze functies gemaximeerd tot 1.500m². Voor het doel detailhandel is dit tot 2.500m² toegestaan mits dit in overeenstemming is met hetgeen het plan verstaat onder de leefomgeving Havenkwartier Deventer (Gemeente Deventer, 2012, p.13.; D₁). Door het begrip leefomgeving Havenkwartier Deventer in de begripsbepaling op te nemen heeft de gemeente een instrument in handen om invloed uit te oefenen en ontwikkelingen te weren wanneer deze tegenstrijdig zijn met de gewenste ontwikkeling in het gebied.

De drie randvoorwaarden laten zien dat de gemeente Deventer toch enigszins belemmerd wordt in haar flexibiliteit door bijvoorbeeld milieu- en geluidscontouren. Anderzijds wil de gemeente door het enkel flexibel bestemmen van eigen gronden en het opnemen van de begripsbepaling 'Leefomgeving Havenkwartier Deventer' invloed uitoefenen op de ontwikkelingen in het Havenkwartier. Desondanks heeft de gemeente ook een aantal instrumenten ingezet om de flexibiliteit in het gebied te waarborgen. Deze instrumenten worden hieronder toegelicht.

Flexibele juridisch planologische instrumenten

In deze subparagraaf worden de instrumenten toegelicht die de gemeente Deventer heeft ingezet om juridische flexibiliteit te bieden en organische gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. De genoemde instrumenten in deze subparagraaf zijn niet allesomvattend. Ze zijn geselecteerd aan de hand van gesprekken met betrokken actoren. De kans is aanwezig dat tijdens de interviews instrumenten niet aan bod zijn gekomen. Deze zijn dan ook niet opgenomen in de analyse. In deze subparagraaf worden de volgende instrumenten op basis van de interviews onderscheiden: a) globaal bestemmingsplan, b) functiemenging plus, c) kennis.

a) Globaal bestemmingsplan

Als vertrekpunt van de juridische regeling is gekozen voor een principe waarbij 'elk gebruiksdoel op het Havenkwartier ongebreideld is tot het moment waarop strijdigheid met een ander gebruiksdoel ontstaat'. Dit kenmerkt een globaal bestemmingsplan waarin op voorhand niet exact is vastgelegd welke functie waar komt. De functies die niet in conflict zijn met een ander gebruiksdoel en die in eigendom zijn van de gemeente Deventer, zijn bestemd als 'gemengd'. De bestemming 'gemengd' laat een veelheid van functies toe, waaronder bedrijvigheid, cultuur en ontspanning, wonen, horeca en maatschappelijke voorzieningen (Gemeente Deventer, 2012, p. 11; D₁). Afhankelijk van de externe veiligheid en geluidscontouren zijn in het Havenkwartier drie gemengde bestemmingen opgenomen (D₁); gemengd 1, gemengd 2 en gemengd 3. Gebieden met bestemming 'gemengd 1' zijn de gebieden met de meest ruime envelop. Hier moet organische gebiedsontwikkeling optimaal gefaciliteerd worden. In het gebied met de bestemming 'gemengd 2' ligt de nadruk op wonen. Het gebied met de bestemming 'gemengd 3' ligt aan de westzijde van het plangebied langs de Mr. H.F. de Boerlaan. **In dit gebied betreft het eisen die gesteld worden ten aanzien van de inrichting van dit gebied. 'In dit gebied worden hoge eisen gesteld aan de inrichting, dit met de gedachte mensen nieuwsgierig te maken en het gebied in te trekken' (D₁).** Een globaal bestemmingsplan biedt veel ruimte voor verschillende functies. Tegelijkertijd biedt een globaal bestemmingsplan ruimte om een bepaalde visie op het gebied vast te leggen. De gemeente Deventer heeft hier gebruik van gemaakt door specifieke begripsbepalingen op te nemen in het bestemmingsplan zoals 'leefomgeving Havenkwartier Deventer'. Een van de respondenten noemt dit ook wel 'piketten slaan'. De respondent heeft deze mogelijkheid ervaren als een van de belangrijkste instrumenten om meer flexibiliteit te creëren: **'Je bereikt meer flexibiliteit door bepaalde piketten te slaan, zodat je rondom die piket een bepaalde bandbreedte heb' (D₁).** Het neerleggen van een visie of concept in het bestemmingsplan voorkomt ad hoc planning, maar de nadruk moet niet komen te liggen op het uitoefenen van invloed ten aanzien van ontwikkelingen die zich aandienen in een gebied.

b) Functiemenging plus

Om ongewone ontwikkelingen op gang te brengen en een zekere ondergrens te garanderen waarbinnen nog van een goed aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gesproken, heeft het bestemmingsplan een eigen inhoud gegeven aan het begrip 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat'. Door een eigen invulling te geven aan het begrip 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' heeft de gemeente Deventer een instrument gecreëerd dat een argumentatie legt om verdergaande integratie tussen wonen en bedrijvigheid toe te laten.

Sinds 1986 stelt de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een lijst genaamd 'handreiking bedrijven en milieuzonering' op. Deze lijst geeft per 'soort bedrijf' een overzicht tot welke milieucategorie deze behoort. Voor elke milieucategorie geldt een bepaalde richtafstand, deze richtafstand zorgt ervoor dat woningen op verantwoorde afstand van bedrijven komen te staan. Deze VNG lijst wordt in Nederland vaak toegepast als wet, maar het is slechts een instrument. **'Op het moment dat je een argumentatie legt, en je zegt ik vind hier een verdergaande integratie toelaatbaar tussen wonen en bedrijvigheid, dan heb je op zichzelf die ruimte, maar je moet dat wel onderbouwen' (D₁).** Aldus een van de respondenten. Met het begrip 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' heeft de gemeente Deventer dus een instrument gecreëerd waardoor een mix van creatieve initiatieven maximaal mogelijk gemaakt kan worden, verder dan de VNG lijst toestaat. Een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' van het Havenkwartier laat zich in het bestemmingsplan omschrijven als 'functiemenging plus'. Functiemenging plus is alleen van toepassing op gronden met bestemming 'gemengd 1'. In praktijk kan dit ertoe leiden dat, aanpandig aan een woonfunctie, een bedrijf wordt gevestigd dat daarvan strikt genomen los zou moeten staan. Dat is een aanvaardbaar gegeven omdat vanuit het bouwbesluit maatregelen opgelegd kunnen worden om het binnenniveau van geluidgevoelige objecten binnen de wettelijke grenswaarde te brengen (Gemeente Deventer, 2012, p.12). De gronden met bestemming 'gemengd 2' hebben een overwegende woonfunctie. Voor die gronden wordt vastgehouden aan de categorie-indeling van de VNG Handreiking. Hieruit blijkt dat ten aanzien van de functie wonen nog strikte beperkingen opgelegd worden. **'Zodra je een andere functie toevoegt aan wonen wordt het altijd kritisch, vandaar dat de VNG lijst 'staat van bedrijvenactiviteit' in dit gebied exact nageleefd is' (D₁),** benadrukt de respondent.

c) Kennis

Een van de respondenten is van mening dat het bestemmingsplan al heel veel flexibiliteit biedt, alleen zijn gemeenten zich hier vaak niet bewust van: **'Je moet goed realiseren welke beleidsvrijheid je hebt als gemeente. Je hebt vaak veel meer vrijheid dan je durft te benutten' (D₁).** **'Doorgaans is de opdracht van gemeenten aan adviesbureaus 'we hebben een conserverend plan voor ogen er mag een wijziging op liggen en dat moet het dan wel zijn'. Maar ik zou willen zeggen zet nou de opdracht uit we hebben een bepaald concept voor ogen en voor bepaalde dingen weten we het nog niet, kom eens met suggesties. Leg is een menu voor en aan welke knopje kunnen we draaien. Meer vanuit de markt in de toekomst werken' (D₁).**

Samenvatting juridisch planologisch instrumentarium Havenkwartier Deventer

Een analyse van de toepassing van het huidig juridisch planologisch kader in het Havenkwartier Deventer laat zien dat de gemeente op een aantal punten zeer creatief is omgegaan met de huidige wet- en regelgeving om organische gebiedsontwikkeling optimaal te faciliteren. Een voorbeeld hiervan is het instrument 'functiemenging plus'. Desondanks loopt de gemeente Deventer ook tegen een beperkt aantal belemmeringen aan bij het opstellen van het bestemmingsplan Havenkwartier Deventer. Met name de wetgeving omtrent milieu en geluid maken dat verregeande flexibiliteit momenteel nog niet mogelijk is in het hele plangebied. Ook de bestemming wonen is moeilijk inpasbaar met andere functies zo blijkt in de praktijk. Echter laat de analyse ook een aantal aspecten zien waarin de gemeente

Deventer zelf de mate van flexibiliteit in het gebied aan banden probeert te leggen. Met name door alleen eigen gronden flexibel te bestemmen en de begripsbepaling 'leefomgeving Havenkwartier Deventer' in de begripsbepaling op te nemen heeft de gemeente Deventer een instrument in hand om invloed uit te blijven oefenen en ontwikkelingen te weren wanneer deze tegenstrijdig zijn met de gewenste ontwikkeling in het gebied. De volgende paragraaf richt zich op de financieringsinstrumenten welke zijn en worden ingezet bij de organische gebiedsontwikkeling in het Havenkwartier.

4.3 Ruimtelijke financieringsinstrumentarium

In deze paragraaf wordt aan de hand van interviews met betrokken actoren van het Havenkwartier geanalyseerd welke financieringsinstrumenten de gemeente Deventer bij de organische ontwikkeling in het Havenkwartier inzet en welke rol initiatiefnemers en gebruikers van het Havenkwartier spelen bij de ruimtelijke financiering van het gebied. Paragraaf 4.3.1 richt zich allereerst op het grondbeleid bij de organische aanpak in het Havenkwartier. Paragraaf 4.3.2 richt zich op de financiering van (semi)publieke voorzieningen bij de ontwikkeling van het Havenkwartier.

4.3.1 Aankoop en verkoop gronden

De gemeente heeft ten tijde van het masterplan actief gronden aangekocht om de grootschalige woningbouw te kunnen realiseren. Momenteel drukken deze lasten op de gemeentebegroting. **'De verhuurprijzen zijn nog steeds niet rendabel' (D₂),** meldt een van de respondenten. **'Als dit nog lang gaat duren moet de gemeente stoppen met het subsidiëren en proberen marktconform huurtarieven te vragen, want het is niet naar de samenleving te verantwoorden om geld te blijven stoppen in het gebied' (D₂).** De gemeente heeft momenteel ook nog een belangrijke rol in de verkoop en huur van panden. Hiermee heeft de gemeente, naast het bestemmingsplan, nog een instrument in handen om via uitgifte sturing op het gebied uit te oefenen. Daarnaast zoekt de gemeente Deventer alsnog naar manieren om investeringen te verevenen met opbrengsten uit andere ontwikkelingen, net zoals gebruikelijk was bij een traditionele gebiedsontwikkeling. **'De gemeenteraad van Deventer had met het vaststellen van het ontwikkelingsplan 'Ruimte voor Ideeën' een tekort van ongeveer een miljoen geaccepteerd, wetende dat er nog een aantal locaties op het bedrijventerrein 'Bergweide' beschikbaar zijn die waarschijnlijk veel geld opleveren en die verevend kunnen worden met initiatieven in het Havenkwartier' (D₂).**

4.3.2 Financiering semi-publieke voorzieningen

Voor het op termijn realiseren van een parkeergarage heeft de gemeente Deventer een interessante constructie geïntroduceerd. Momenteel zijn er voldoende parkeergelegenheden in het gebied, maar op termijn - zodra er meer initiatieven in het gebied gerealiseerd worden - moet er een oplossing gezocht worden voor parkeren. De gemeente heeft aangegeven een parkeergarage te willen realiseren, enerzijds ten behoeve van de nieuw te realiseren woningen maar anderzijds ook om andere ontwikkelingen mogelijk te maken. Om de parkeergarage op termijn te kunnen financieren heeft de gemeente nu al bij de verkoop van de woningen aan de Mr. H.F. de Boerlaan een verdeelsleutel gemaakt om hier geld voor te reserveren. Op deze manier dragen de toekomstige bewoners van het gebied bij aan een

semi-publieke voorziening. **'Echter loop je bij zo'n vorm van financieren tegen belemmeringen aan'**, vult een van de respondenten aan. **'Het is namelijk lastig vast te leggen wanneer precies het moment is dat de parkeergarage gerealiseerd dient te worden. In je bestemmingsplan moet je natuurlijk onderbouwen dat er voldoende parkeermogelijkheden zijn. Maar wanneer dat precies is, is nergens vastgelegd. Is dat als de openbare ruimte vol staat of als er genoeg geld in het potje zit? Wie zegt dat wij over een paar jaar geen nieuwe politici hebben en die dat potje voor een ander doel willen gebruiken'** (D₂)? Dit is nog een punt van aandacht om verder uit te werken. De achterliggende gedachte sluit in ieder geval nauw aan bij het principe van organische gebiedsontwikkeling.

Tevens is, volgens de gemeente Deventer, een van de belangrijkste onderdelen van de organische aanpak het vinden van investeerders. Voor de gemeente Deventer is de Provincie Overijssel een belangrijke investeerder. **'Voor een heleboel initiatieven in het gebied is de provincie een belangrijke financieringsbron geweest, want rendabel is het eigenlijk nog steeds niet'** (D₂). De doelstelling voor het Havenkwartier sloot nauw aan op de doelstellingen van de provincie. De provincie investeert in de infrastructuur (herinrichting Industrieweg), openbare ruimte (Havenplein) en het financieren van de aankoop van de twee silo's. Stichting Boei is ook een tweede onafhankelijke investeerder in het gebied. Stichting Boei heeft de zwarte silo van de gemeente gekocht voor een symbolisch bedrag van één euro. Stichting Boei is gespecialiseerd in het opknappen van gebouwen om er vervolgens een andere bestemming aan te geven. **'Ze proberen zonder winst het gebouw te exploiteren en tevens als een van de belangrijkste trekkers voor het gebied te fungeren'** (D₂). Het is bijzonder te zien dat onafhankelijke investeerders in zo'n gebied investeren.

Samenvatting ruimtelijke financieringsinstrumenten Havenkwartier Deventer

Doordat de gemeente Deventer in eerste instantie middels actief grondbeleid het Havenkwartier volgens traditionele wijze wilde transformeren in een woonwijk heeft de gemeente Deventer in 2002 veel gronden aangekocht. Dit vormt momenteel een belemmering voor de financiering van het gebied, er ligt een grote druk op de gemeentelijke begroting. Hierdoor zet de gemeente Deventer nog 'oude' financieringsinstrumenten in zoals verevening om hiermee de rentekosten te dekken. Desondanks zoekt de gemeente Deventer ook naar nieuwe financieringsinstrumenten om publieke voorzieningen te kunnen realiseren in het gebied. Een goed voorbeeld hiervan is een ondergrondse parkeergarage welke op termijn gerealiseerd zal worden in het gebied, maar waar nieuwe initiatiefnemers nu al voor betalen. De gemeente zoekt nog naar manieren dit verder vorm te geven, maar het sluit nauw aan bij vormen van financiering welke in het buitenland gebruikt worden marktpartijen en gebruikers verantwoordelijk te stellen voor de financiering van (semi)publieke voorzieningen. De volgende paragraaf richt zich op de rol welke de gemeente Deventer inneemt bij de organische ontwikkeling in het Havenkwartier.

4.4 Rol gemeenten

De gemeente Deventer is zich ervan bewust dat organische gebiedsontwikkeling een andere rol van de gemeente vereist dan grootschalige traditionele gebiedsontwikkeling. Uit de interviews met betrokken actoren kan opgemaakt worden dat de gemeente Deventer nog steeds moeite ondervindt met de rol die zij moet innemen ten aanzien van organische gebiedsontwikkeling. **'Er heeft een omslag plaats moeten vinden binnen het stadhuis. Een aantal collega's moest daar wel aan wennen, er heeft een hoop lobbywerk moeten plaatsvinden. Wat uiteindelijk de doorslag gaf was een wethouder die achter het idee stond en die heeft gezegd, zo gaan we het doen. Het is een van de belangrijkste hobbels die je moet nemen als gemeente, 'alle neuzen dezelfde kant op krijgen'** (D₂) merkt een van de respondenten op. De rol van de bestuurder heeft dus een belangrijke rol gespeeld bij de keuze voor een organische strategie in het Havenkwartier. **'Wat je ook merkt als je voor zo'n aanpak kiest is dat initiatiefnemers afhaken als het proces te lang duurt. Je probeert mensen enthousiast te maken om iets te ontwikkelen in zo'n gebied. Je bent natuurlijk gewend dat zo'n project soms jaren duurt. Maar als mensen iets willen in zo'n gebied dan willen ze als het ware ook gelijk nu aan de slag zeg maar. Ja, dat is wel iets wat we moeten leren. Je moet ook snel stappen kunnen zetten, anders ben je ze kwijt'** (D₁) vult een andere respondent aan. Tot slot merken betrokken actoren dat de belangrijkste opgave bij organische gebiedsontwikkeling liggen in het creëren van draagvlak onder de mensen in en rondom het plangebied. Dat vraagt een nieuwe aanpak. **'Zeg maar de deuren wagenwijd open zetten en mensen uitnodigen om met initiatieven te komen om te kijken of de vraag er is. Of er een groep mensen is die willen investeren in het gebied zonder te weten of het gebied zich zo gaat ontwikkelen zoals wij nu in ons hoofd hebben'** (D₂). Soms is uit de interviews gebleken dat de betrokken actoren er moeite mee gehad hebben deze aanpak te kiezen en stiekem nog de regie willen voeren over de ontwikkeling. In paragraaf 4.4.1 worden aspecten aangehaald waaruit blijkt dat de gemeente nog sterk de regie wil voeren over de ontwikkeling. Paragraaf 4.4.2 haalt voorbeelden aan waaruit blijkt dat de gemeente Deventer langzaam een faciliterende rol aanneemt.

4.4.1 Regierol gemeente Deventer

De overheid heeft een grote rol gehad (en nog steeds) bij het opzetten van organische gebiedsontwikkeling. Een duidelijk voorbeeld uit de interviews waaruit blijkt dat de betrokken actoren nog sterk de regie in handen willen houden is het volgende fragment: **'We hebben ook nog even gedacht trouwens om het gebied welstandvrij te maken. Maar dan loop je wel het risico, dat is dan wel weer een beetje Nederlands, dat iemand daar een jaren '30 huis neerzet bijvoorbeeld, dat willen we nou eigenlijk ook weer net niet zeg maar'** (D₂). Ook het feit dat de gemeente alleen haar eigen gronden flexibel bestemd en ze nog sterk de regie wil houden door begripsbepalingen op te nemen in het bestemmingsplan (paragraaf 4.2) laat zien dat de gemeente Deventer moeite heeft daadwerkelijk alle touwtjes uit handen te geven bij een gebiedsontwikkeling.

4.4.2 Faciliterende rol gemeente Deventer

In de interviews met betrokken actoren uit het Havenkwartier zijn ook een aantal voorbeelden naar voren gekomen waaruit blijkt dat de rol van de gemeente Deventer tijdens het proces van organische gebiedsontwikkeling langzaam aan het veranderen is en er een

cultuuromslag in gang is gezet. **'De Loodsen aan de M.F.H. Boerhavenlaan worden ook gerenoveerd en ingedeeld voor kunstenaars. Er zit momenteel een fysiotherapeut in, die heeft ook al aangegeven daar te willen blijven. In eerste instantie had de gemeente zoiets van, die hoort daar niet thuis, maar goed, hij heeft wel ideeën over het pand en wil er graag blijven zitten, hij heeft een goede prijs geboden voor het gebouw dus hij blijft daar in principe. Hij sluit eigenlijk niet helemaal aan bij de doelgroep maar goed, zo pragmatisch moet je misschien niet altijd zijn' (D₂).** Ondanks dat deze initiatiefnemer niet voldoet aan de gestelde eisen in het ontwikkelingsplan mag hij zich daar wel vestigen. Dit voorbeeld laat zien dat de gemeente zich flexibel opstelt ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen in het gebied. Een ander goed voorbeeld waaruit blijkt dat de gemeente steeds meer een faciliterende rol aanneemt is betreft de aankoop van gronden. **'Zo zijn er bijvoorbeeld twee broers in het gebied die denken met dat gebouw slapend rijk te kunnen worden. Nou we hebben een aantal keren gesprekken met ze gevoerd maar we komen er gewoon niet uit met hun. Nou nu laten we ze gewoon zitten eigenlijk. Dan niet. En als je over 5 tot 10 jaar van gedachten verandert, kunnen ze met ons spreken. Maar tot die tijd zitten ze ons eigenlijk niet in de weg' (D₂).** Dit voorbeeld is een hele andere insteek dan de gemeente had destijds met het masterplan. Het voorbeeld laat zien dat de gemeenten nu niet meer kost wat kost alle panden in eigendom wil hebben om de ontwikkeling in het gebied te sturen. Daarnaast organiseert de gemeente Deventer eens in de twee weken een kavelwinkel. Belangstellenden voor een kavel in het Havenkwartier kunnen hier terecht voor alle informatie over de mogelijkheden, kavelgroottes, prijzen en dergelijke. De kavelwinkel is een laagdrempelige manier om je als gemeente faciliterend op te stellen tegenover initiatiefnemers in het gebied.

Samenvatting rol gemeente Deventer

Uit de gesprekken met betrokken actoren in het gebied blijkt dat de gemeente Deventer in het begin van de transitie moeite heeft gehad om de touwtjes uit handen te geven. In de afgelopen jaren heeft er een cultuuromslag plaats moeten vinden om niet alles tot in de puntjes te willen bepalen en te regelen. Nog steeds blijkt dit af en toe een probleem maar tegelijkertijd stelt de gemeente zich ook in faciliterend op ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen in het gebied. Voorbeeld hiervan is de tweewekelijkse kavelwinkel en het faciliteren van voorzieningen die eigenlijk niet in het gebied thuishoren. Een van de wethouders in Deventer heeft een belangrijke rol gespeeld bij de omslag van een regierol naar een faciliterende rol.

4.5 Conclusie case 1 Havenkwartier - Deventer

Uit de analyse van case Havenkwartier blijkt dat organische gebiedsontwikkeling niet in eerste instantie is ingezet als strategie om de binnenstedelijke transformatieopgave te realiseren. Dit heeft ertoe geleid dat de omslag van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling heel langzaam heeft plaatsgevonden. Het ontwikkelingsplan ruimte voor initiatief en het nieuwe bestemmingsplan Havenkwartier Deventer hebben de organische strategie uiteindelijk vastgelegd binnen de huidige juridisch planologische kaders. Het huidig juridisch planologisch instrumentarium heeft tot weinig belemmeringen geleid bij het opstellen van het bestemmingsplan Havenkwartier Deventer. Het bestemmingsplan

is globaal van karakter waardoor het flexibeliteit biedt aan spontane initiatieven. De respondenten gaven aan zelf geen belemmeringen te hebben ervaren bij het opstellen van het bestemmingsplan. Echter komt de analyse tot een andere conclusie. De geluidssituatie en het aspect van externe veiligheid hebben ertoe geleid dat organische gebiedsontwikkeling alleen mogelijk was op de eerste havenarm en niet op de tweede en derde havenarm. Doordat de gemeente alle belemmeringen heeft geëlimineerd en alleen een flexibel bestemmingsplan opgesteld heeft voor de eerste havenarm kan de gemeente inderdaad stellen dat ze geen belemmeringen hebben ondervonden. Ze waren echter wel aanwezig maar als al eerder 'uitgeschakeld' door de gemeente. Daarnaast blijkt de functie wonen lastig in te passen in combinatie met ander functies. Voor deze bestemming moet je vooraf al precies weten wat, hoeveel en waar de woningen gerealiseerd worden in het plan. Dit belemmerd enigszins de flexibeliteit van het plan. Flexibiliteit werd niet alleen belemmerd door juridisch aspecten. Ook de gemeente Deventer legt met het begrip 'leefomgeving Havenkwartier Deventer' de flexibeliteit aan banden. Met deze begripsbepaling heeft de gemeente Deventer een instrument in handen om invloed uit te oefenen en ontwikkelingen te weren wanneer deze tegenstrijdig zijn met de gewenste ontwikkeling in het gebied. Een valkuil kan zijn dat de flexibeliteit hiermee alsnog wordt dicht geregeld. Daarnaast blijkt uit de analyse dat de gemeente ook op een andere manier nog sterk de regie wil houden op ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. De gemeente Deventer heeft namelijk alleen de gronden die in eigendom zijn van de gemeente Deventer flexibel bestemd. Dit is ingegeven om ad hoc planning te voorkomen. Men kan zich afvragen hoe flexibel dit is?

Wat betreft de financiering van ruimtelijke ontwikkeling blijkt de gemeente Deventer nog steeds moeite te hebben met rondbreien van de voorafgedane investeringen in het gebied. Dit verklaart wellicht ook waarom de gemeente aangeeft dat het vinden van geschikte investeerders een belangrijke voorwaarde is voor organische gebiedsontwikkeling. Naast het zoeken van geschikte investeerders experimenteert de gemeente Deventer ook met nieuwe financieringsvormen. Het voorbeeld van de parkeergarage, welke uit verkoop van gronden wordt gefinancierd is een goed initiatief om gebruikers en marktpartijen verantwoordelijk te stellen voor de realisatie van publieke voorzieningen in het gebied. Wanneer dit voorbeeld verder uitgewerkt wordt kan dit wellicht als voorbeeld dienen voor andere gebieden. Doordat de gemeente Deventer veel gronden in eigendom heeft is de rol van de gemeente Deventer in het Havenkwartier nog erg groot. Wel probeert de gemeente langzamerhand de een faciliterende rol aan te nemen in plaats van een sterk coördinerende en regisserende rol. Een aantal fragmenten uit de interviews tonen aan dat deze faciliterende rol de gemeente steeds beter past en goed aansluit de organische strategie in het Havenkwartier Deventer.

Dit hoofdstuk heeft de aanpak van organische gebiedsontwikkeling in het Havenkwartier Deventer geanalyseerd. Het volgende hoofdstuk richt zich op de tweede case van dit onderzoek, Amstel III in Amsterdam.

Hoofdstuk 5



CASE 2 AMSTEL III - AMSTERDAM

5| CASE 2 AMSTEL III - AMSTERDAM

'Van monofunctioneel werkgebied naar multifunctionele stadswijk', dat is de primaire opgave voor Amstel III, een grootschalig werkgebied in Amsterdam Zuidoost. Sinds 2009 wordt organische gebiedsontwikkeling als strategie toegepast om de toenemende leegstand in het gebied te keren. Het doel is nieuwe functies te realiseren en de inrichting te verbeteren waarbij de transformatie zeer geleidelijk vorm krijgt met een beperkte inzet van gemeentelijke middelen (Gemeente Amsterdam, 2011, p.13).



Bron: eigen foto

In dit hoofdstuk wordt de case Amstel III beschreven en geanalyseerd. Paragraaf 5.1 is een inleiding op de case. In paragraaf 5.2 tot paragraaf 5.4 worden aan de hand van bestaande informatie over het ontwikkelgebied en interviews met betrokken actoren geanalyseerd hoe de gemeente Amsterdam met het huidige juridisch planologisch instrumentarium organische gebiedsontwikkeling faciliteren. Tevens wordt geanalyseerd welke financiële instrumenten de gemeente Amsterdam inzet om de binnenstedelijke transformatie stapsgewijs te realiseren en welke rol private partijen hierin spelen. Tot slot wordt nagegaan hoe de gemeente Amsterdam haar rol invult in het proces van organische gebiedsontwikkeling.

5.1 Amstel III Amsterdam

5.1.1 Geografische afbakening Amstel III

De tweede casestudie omvat het werkgebied Amstel III. Amstel III is in de jaren zeventig gebouwd om te voorzien in de vraag naar kantoren- en bedrijventerreinen. Van oorsprong kent het gebied een circa 300 meter brede kantorenzone en een 900 meter brede bedrijvenstrook. In de loop der jaren is de kantorenzone uitgebreid en de bedrijvenstrook verkleind, waardoor er uiteindelijk twee gelijkwaardige stroken van circa 600 meter breed zijn ontstaan (Gemeente Amsterdam, 2011, p.6).

Amstel III is gelegen in het zuidoosten van Amsterdam. Amstel III wordt momenteel begrensd door: de rijksweg A2 aan de westzijde, de Amsterdam Arena en het centrumgebied zuidoost in het noorden, het AMC en het Medical Business Parc in het zuiden en de woongebieden van de Bijlmermeer en Gaasperdam aan de oostzijde.

Figuur 5.1: Kaart Amstel III



Bron: Auteur

Het gebied wordt gekarakteriseerd door een bedrijvenstrook aan de westzijde en een kantorenzone aan de oostzijde. Met name in de kantorenstrook moet organische ontwikkeling zich manifesteren. Dit onderzoek richt zich dan ook uitsluitend op de kantorenzone. De aanduiding Amstel III wordt in het vervolg van dit onderzoek gehanteerd wanneer verwezen wordt naar de kantorenzone.

Figuur 5.2: Luchtfoto Amstel III in de kantorenzone (links) staat de organische aanpak centraal



Bron: Projectbureau Zuidoostlob, 2011

5.1.2 Aanleiding Organische gebiedsontwikkeling Amstel III

Tijdens de hoogconjunctuur in de jaren negentig is veel commercieel vastgoed ontwikkeld in Amstel III. Het aantal vierkante meter kantoorruimte wat destijds is gebouwd voldoet momenteel niet aan de vraag, 30 procent van de in totaal 700.000 m² staat leeg (Ap1). **'Er is gewoon teveel gebouwd in die tijd. De tijdgeest van nu is functiemengingen, we vinden best dat je kan wonen in een kantoor. Dat zijn allemaal nieuwe gedachten en dat is wel heel erg leuk' (A₂).**

Met de huidige trends van het nieuwe werken en bezuinigen van bedrijven op huisvestingslasten, gaat de gemeente Amsterdam er vanuit dat deze 30 procent structureel wordt (Gemeente Amsterdam, 2009). Om verdere toename van leegstand, een verlies aan arbeidsplaatsen en een negatief imago te voorkomen is binnen de gemeente Amsterdam een breed besef dat er meer levendigheid in het gebied nodig is. **'Het monofunctionele karakter met een negen tot vijf ritme moet verbroken worden om de negatieve spiraal te doorbreken. Om dit te bereiken willen we kantoorruimte weghalen en nieuwe functies toevoegen' (A₂).** De angst voor leegstand en verloedering van het gebied vormde aanleiding om met de planvorming voor het gebied te starten en een nieuw bestemmingsplan op te stellen. De gemeente heeft een drietal scenario's onderzocht om de opgave te realiseren: 'niets doen', 'op korte termijn fors ingrijpen' en 'ruimte voor initiatieven' (Gemeente Amsterdam, 2011, p.13).

- * Helemaal niks doen: De gemeente was zich ervan bewust dat deze optie zou leiden tot een onomkeerbaar proces van leegstand en verloedering.
- * Op korte termijn inzetten op grootschalige herontwikkeling geïnitieerd door de gemeente: Dit scenario was geen optie. De gemeente was niet bereid om boekwaardeverliezen van eigenaren en beleggers over te nemen, aangezien de (grond)exploitatie dan tot een zeer negatief saldo zou uitvallen.
- * Het scenario Ruimte voor initiatieven bleek de enige haalbare variant. Dit scenario

kiest organische gebiedsontwikkeling als ontwikkelstrategie waarbij een mix van functies centraal staat. In 2009 heeft de gemeenteraad voor dit scenario gekozen. Sindsdien spant de gemeente Amsterdam zich in, samen met ondernemers en andere betrokkenen, voor een organische herontwikkeling van een monofunctioneel werkgebied naar multifunctionele stadswijk.

5.2 Juridisch planologisch instrumentarium

In deze paragraaf wordt aan de hand van interviews met betrokken actoren geanalyseerd hoe de gemeente Amsterdam met het huidige juridisch planologisch instrumentarium organische gebiedsontwikkeling faciliteert en ruimte biedt aan spontane initiatieven. Daarnaast is tijdens de interviews getracht te achterhalen tegen welke belemmeringen de gemeente Amsterdam aanloopt bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor de kantorenzone van Amstel III en welke oplossingsstrategieën ze inpassen om de gewenste flexibiliteit in het gebied te realiseren.

5.2.1 Strategiebepsluit Amstel III: Van monofunctioneel werkgebied naar multifunctionele stadswijk

In 2008 is de gemeente Amsterdam gestart met de ontwikkeling van een structuurvisie voor Amstel III. Het doel van de structuurvisie is om de toekomstvisie voor Amstel III vast te leggen zodat voor de markt en belanghebbenden duidelijk is welke ambities de gemeente met het gebied heeft. Voor de huidige kantorenzone is ingezet op een transformatie naar een gemengd stedelijk woon-werkmilieu waarbij het tempo van de transformatie bepaald wordt door de markt. Het verwachte eindbeeld is dat het aandeel kantoren in Amstel III in de periode tot 2040 bijna halveert en nieuwe functies als 'wonen' en 'voorzieningen' aan het gebied toegevoegd worden. Deze uitgangspunten in de structuurvisie blijven voor de lange termijn gehandhaafd, maar als eerste stap in de transformatie heeft het college van burgemeester en wethouders op 1 november 2011 het strategiebepsluit Amstel III 'van monofunctioneel werkgebied naar multifunctionele stadswijk' vastgesteld. In het strategiebepsluit ligt de nadruk op de introductie van andere functies. Het strategiebepsluit richt zich op een periode van tien jaar, de eerste bestemmingsplanperiode (Gemeente Amsterdam, 2011, p.15). De gemeente zet de eerste tien jaar in op het faciliteren van multifunctionele, flexibele gebouwen die een veelheid aan functies kunnen herbergen. Vrijheid in gebruik en experimenteren met nieuwe woonwerkvormen staan centraal in het strategiebepsluit. Om optimale flexibiliteit te verlenen is in het strategiebepsluit een programmatisch profiel geformuleerd, waarin per functie (horeca, kantoren, wonen, detailhandel, maatschappelijk, etc.) een maximaal aantal m² of een streefaantal m² wordt aangegeven zonder specifieke locatie. Het feit dat er geen locatie aangewezen wordt laat zien dat de gemeente zich flexibel opstelt en alle mogelijkheden en opties open staan in het gebied. **'Je geeft eigenlijk niet aan van, dit mag daar en dat mag daar, je zegt eigenlijk, in het gebied is ruimte voor dit en waar dat komt maakt dan niet uit. En zo is het strategiebepsluit bedoeld, een zo breed mogelijke insteek van, hoe kunnen we van deze grijze, saaie, eentonige, monotone kantoorwijk naar een multifunctionele stadswijk' (A₂)?** Het strategiebepsluit laat hiermee zien dat het visiedocument een geschikt instrument is bij organische gebiedsontwikkeling om een globale ontwikkeling en ideeën uit te zetten voor de toekomst.

Figuur 5.3: Plankaart Amstel III



bron: Gemeente Amsterdam, 2011

5.2.2 Bestemmingsplan Amstel III

Het huidige bestemmingsplan voor Amstel III stamt uit 1986 en voldoet niet meer voor de transformatieopgave waar Amstel III voor staat. Met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan worden nieuwe functies mogelijk gemaakt, zoals horeca, kinderdagverblijven, kappers, sport- en winkelmogelijkheden. Momenteel werkt de gemeente Amsterdam aan twee nieuwe bestemmingsplannen, een voor de bedrijvenstrook en een voor de kantorenzone. Omdat de kantoorzone in dit onderzoek centraal staat richt deze analyse zich alleen op dit bestemmingsplan. 'Voor de kantorenstrook wordt een ruimtelijk consoliderend bestemmingsplan opgesteld met elastiek op de functies (Gemeente Amsterdam, 2011)'. Dit houdt in dat de huidige footprint van de gebouwen aangehouden wordt en alleen verschuiving in het programma mogelijk is. Deze aanpak strookt met de gedachte uit het strategiebepsluit waarin per functie een maximaal aantal m² of een streefaantal m² aangegeven is zonder specifieke locatie. **'In het nieuwe bestemmingsplan krijgen alle huidige kantoorpanden voor de periode 2012-2023 een gemengde bestemming, dat wil zeggen kantoor, bedrijf, voorziening, hotel en horeca. Echter er is dan wel een maximum gesteld aan de diverse functies in verband met een realistische economische inschatting en het Amsterdamse beleid op de verschillende sectoren' (A₁).** Een uitzondering geldt voor de bestemming wonen. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

Inflexibele juridisch planologische instrumenten

De gemeente vindt het een uitdaging om een bestemmingplan op te stellen dat enerzijds ruimte biedt aan flexibiliteit en anderzijds bestaande rechten van zittende gebruikers waarborgt. Om maximale flexibiliteit te bieden is de gemeente een aantal knelpunten en dilemma's tegengekomen die bepaalde keuzen verklaren. In deze paragraaf worden aan de hand van de interviews de volgende aspecten van het bestemmingsplan ervaren als knelpunten of belemmeringen: a) functie wonen, b) externe veiligheid en c) planschade.

a) Functie wonen

Het eerste knelpunt heeft betrekking op de functie wonen. **'De woonfuncties is geen onderdeel van de gemengde bestemming (A₁)'**. Bij wonen gelden strengere normen en onderzoeksverplichtingen. Zaken als ligging, volume en hoogte moeten bekend zijn om te kunnen bepalen of aan de normen wordt voldaan. Te zijner tijd zal, indien nodig, met het Wabo-projectbesluit (inclusief onderzoeken en ruimtelijke onderbouwing) worden afgeweken van het bestemmingsplan om zo de woonfunctie planologisch mogelijk te maken. **'Het is niet zo dat we wonen niet willen, maar het is meer dat als we wonen in het bestemmingsplan op zouden nemen we alles op pand-niveau zouden moeten onderzoeken. Alle grenswaarden, geluid, milieu, externe veiligheid, terwijl er misschien nooit wonen komt. Dus je gaat heel veel onderzoekskosten maken en vervolgens doe je er niks mee. En dat is een beetje een overweging. Het is zonde, want je wil eigenlijk dat wonen gewoon mogelijk is' (A₂)**. Met name de strenge normen en onderzoekvoorwaarden met betrekking tot de functie wonen vormen een belemmering in de case Amstel III. Daarnaast zijn de gewenste woningbouwprogramma's zoals geformuleerd in de visie niet in een bestemmingsplan te vatten omdat de ontwikkelingen niet concreet genoeg zijn en onbekend is wanneer, waar en hoe ze gerealiseerd worden. Een aantal panden waarbij wel al concrete plannen zijn voor wonen worden wel al meegenomen in het nieuwe bestemmingsplan (A₂).

b) Externe veiligheid

Het huidige vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor Amsterdam-Utrecht levert beperkingen op voor de beoogde transformatie. Aangezien er geen harde wettelijke normering geldt, wordt gekozen voor het principe van het 'verantwoord ontwikkelen', dat wil zeggen dat de initiatiefnemer en de gemeente gezamenlijk zullen moeten beoordelen binnen welke randvoorwaarden een bouwplan verantwoord is. Op die manier kan steeds rekening worden gehouden met gewijzigde situaties op het spoor en gewijzigde inzichten ten aanzien van de externe veiligheid. Daarnaast wordt ingezet op het treffen van maatregelen aan de bron (het verminderen van het vervoer van gevaarlijke stoffen) waardoor de 'ruimte' om door te ontwikkelen kan toenemen. **'Dat zijn allemaal die drempels waar je overheen moet komen, maargoed, we kijken daar wel met een open vizier naar. Wat kunnen we zo maximaal mogelijk' (A₂)?**

c) Planschade

Momenteel onderzoekt de gemeente Amsterdam in hoeverre planschade van toepassing is op het nieuwe bestemmingsplan (A₁). In het nieuwe bestemmingsplan wordt de juridisch planologische ruimte voor uitbreiding beperkt en dichtgemetseld op het huidige niveau. Daarmee haal je het bouwrecht van gebruikers weg, de vraag is in hoeverre dit zal leiden tot mogelijke planschade. **'Dat is het risico wat we wellicht nemen, je kan je afvragen, is het ons dat waard? En tegelijkertijd, wat is flexibiliteit ons waard' (A₂)?**

Flexibele juridisch planologische instrumenten

Het bestemmingsplan Amstel III herbergt veel flexibiliteit voor nieuwe functies. Dit wordt mede gefaciliteerd door het programmatisch profiel zoals geformuleerd in het strategiebesluit. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe deze maatregel juridisch vastgelegd wordt in het nieuwe bestemmingsplan. Tevens worden andere instrumenten toegelicht die de flexibiliteit van het plan waarborgen. De volgende instrumenten zijn door de respondenten aangehaald: a) programmatisch profiel, b) leegstandverordening c) transformatie welstandsvrij

a) Programmatisch profiel

In het bestemmingsplan wordt niet op perceelniveau een bestemming vastgelegd, maar wordt een programma (aantal m²) opgesteld voor het hele bestemmingsplangebied dat op verschillende plekken in dat gebied gerealiseerd kan worden. In het bestemmingsplan wordt dus wel de huidige footprint van de gebouwen aangehouden en alleen in het programma geschoven. Waar die functie binnen de footprint komt maakt dan niet uit. Hiermee kunnen functiewijzigingen (van kantoorruimtes naar andere functies) snel mogelijk gemaakt worden (Gemeente Amsterdam, 2011, p.31). In die zin is het bestemmingsplan heel flexibel. **'Conserverend op het vlak van kantoorruimtes en stimulerend op het gebied van andere functies' (A₂)**.

b) Leegstandverordening

De gemeente Amsterdam heeft als eerste gemeente binnen Nederland een leegstandverordening ingevoerd binnen een aantal gebieden waaronder Amstel III. De leegstandverordening houdt in dat eigenaren van leegstaande kantoorpanden binnen Amstel III op gesprek moeten komen bij de gemeente om een toelichting te geven over het feit dat het pand leeg staat en welke acties de eigenaar op termijn onderneemt om de leegstand tegen te gaan. Wanneer het pand na drie tot zes maanden nog steeds leeg staat of de eigenaar weinig moeite gedaan heeft om een functie aan het pand toe te kennen, worden boetes opgelegd. Momenteel wordt onderzocht of juridisch gezien de boete opgelegd mag worden (A₂). **'Een groot voordeel van de leegstandverordening is, dat je in gesprek komt met die partijen. Zij weten dan wat jij als gemeente wil, wij weten wat zij willen en dan hoop je op die manier ook een beetje dingen te creëren' (A₂)**.

c) transformatie welstandsvrij

De transformatie van kantoren in Amstel III is welstandsvrij gemaakt. Dit sluit aan bij de aanpak van organische gebiedsontwikkeling en biedt flexibiliteit aan vastgoedeigenaren. Echter stelt een van de respondenten dat transformatie van kantoren dus niet een juridisch maar een financieel economisch probleem is. **'Immers een half vol kantorencomplex is nog altijd (veel) meer waard (in de boeken) dan een vol appartementencomplex. Bovendien hebben we ook nog een woningcrisis, dus bijna niemand durft in transformatie te investeren, omdat men bang is dat de appartementen toch niet verkocht/verhuurd worden (A₁)'**.

Samenvatting juridisch planologisch instrumentarium Amstel III

Een analyse van de toepassing van het huidig juridisch planologisch kader in Amstel III laat zien dat de gemeente Amsterdam flexibiliteit creëert door ruimte te laten in het programma. In het bestemmingsplan wordt niet op perceelniveau een bestemming vastgelegd, maar wordt een programma (aantal m²) opgesteld voor het hele bestemmingsplangebied. Welke bestemming waar komt maakt dan niet uit. Hiermee kunnen functiewijzigingen (van kantoorruimtes naar andere functies) snel mogelijk gemaakt worden. Beperkingen worden echter opgelegd met betrekking tot de functie wonen en externe veiligheid. Bij de bestemming wonen gelden strengere normen en onderzoeksverplichtingen. Om onnodig hoge onderzoekslasten te voorkomen wordt de functie wonen te zijner tijd met een Wabo projectbesluit planologisch mogelijk gemaakt. Dit leidt tot lange procedures waardoor flexibiliteit ten aanzien van functiewijziging belemmerd wordt. Ook externe veiligheid speelt een belemmerende rol in het gebied. De aanwezigheid van een goederen spoor voor gevaarlijke stoffen langs het gebied beperkt de beoogde transformatie. Elke initiatiefnemer dient in samenspraak met de gemeente gezamenlijk te moeten beoordelen binnen welke randvoorwaarden een bouwplan verantwoordelijk. De gemeente zet zich in om maatregelen te treffen aan de bron waardoor de ruimte om door te ontwikkelen toe kan nemen. Daarnaast is het de vraag in hoeverre planschade een rol gaat spelen bij het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan. De gemeente Amsterdam heeft ervoor gekozen toename van bestaand bebouwd oppervlak niet toe te staan in het gebied. De huidige fysieke situatie wordt daarom bevroren. Hierdoor wordt het bouwrecht van eigenaren in het gebied ontnomen. De gemeente zoekt momenteel uit wat dit betekent voor planschade. Mochten eigenaren een planschadeclaim in kunnen dienen dan moet de gemeente de afweging maken tussen de kosten van planschade en de waarde van flexibiliteit.

De volgende paragraaf richt zich op de financieringsinstrumenten welke zijn en worden ingezet bij de organische gebiedsontwikkeling in Amstel III.

5.3 Ruimtelijke financieringsinstrumenten

In deze paragraaf wordt aan de hand van interviews met betrokken actoren van Amstel III geanalyseerd welke financieringsinstrumenten de gemeente Amsterdam bij de organische ontwikkeling in Amstel III inzet en welke rol initiatiefnemers en gebruikers van Amstel III spelen bij de ruimtelijke financiering van het gebied. Paragraaf 5.3.1 richt zich allereerst op het grondbeleid bij de organische aanpak in het Havenkwartier. Paragraaf 5.3.2 richt zich op de financiering van (semi)publieke voorzieningen bij de ontwikkeling van het Havenkwartier.

5.3.1 Aankoop en verkoop gronden

Uitgangspunt voor de ontwikkeling van Amstel III is dat de gemeente niet grootschalig panden aan zal kopen, (ver-)bouwrijp maken of uitgeven aan nieuwe partijen. De markt zal het zelf moeten doen. De doorontwikkeling van Amstel III geschiedt dus grotendeels via passieve grondpolitiek. Hierdoor is de invloed van de gemeente beperkt. De bebouwingsvelden in het gebied zijn de in erfpacht uitgegeven kavels. Eigenaren en initiatiefnemers geven het tempo van de herontwikkeling aan. Om de transformaties te bevorderen heeft de gemeente Amsterdam Amstel III als experimentengebied uitgeroepen

waar het financiële instrument vervroegde herziening erfpacht, van kracht is. Hiermee probeert de gemeente Amsterdam eigenaren te verleiden nieuwe ontwikkelingen in gang te zetten. De vervroegde herziening erfpacht biedt eigenaren en beleggers de mogelijkheid hun erfpachtcanon open te breken en voor een nieuwe termijn, een lagere waarde vast te leggen onder de voorwaarde dat er een nieuwe functie komt in het pand. Voor beleggers en pandeigenaren is het momenteel niet aantrekkelijk een andere functie te realiseren in een kantoorpand omdat alle andere functies een lagere grondwaarde hebben dan de functie kantoor. Bij het openbreken van het erfpachtcanon wordt een nieuw contract afgesloten tegen een lagere waarde en ter compensatie worden extra jaren aangeboden zonder dat de eigenaar daarover geld hoeft te betalen. **'Het is natuurlijk een fictieve geldstroom maar het kan wel wat mogelijk maken. Het kan interessant zijn voor een partij dat ze zeggen dan doen we dat, dan hebben we lagere kosten' (A₂).**

Vervroegde herziening van het erfpachtcontract leidt tot niet of nauwelijks bijbetalen. Samen met de zekerheid van 50 jaar afkoop vormt erfpacht dan geen belemmerende factor voor transformatie. Het is een instrument om initiatieven uit te lokken en eigenaren niet financieel te straffen wanneer zij de functie van hun pand omzetten in bijvoorbeeld een maatschappelijke functie. Met een transformatie exploitatie wordt het mogelijk gemaakt om de inkomsten die gegenereerd worden door erfpachtconversie aan te wenden voor kosten die samenhangen met de transformatie van het gebied. **'Het geld wat uit die transformaties vrijkomt kan je gebruiken voor het aanleggen van een park of wat anders. Dus dat is wel een mooi middel' (A₂).** De doorontwikkeling van Amstel III geschiedt dus grotendeels via passieve grondpolitiek, maar de gemeente kan wel initiatieven bevorderen doordat het gebied uitgeroepen is tot experimentengebied en vervroegde herziening van het erfpacht als instrument tot de mogelijkheden behoort.

5.3.2 Financiering semipublieke voorzieningen

Financiering van de openbare ruimte en infrastructuur geschiedt stapsgewijs. De gemeente is verantwoordelijk voor het onderhoud en de aanleg van autowegen, fiets- en voetpaden en de hoofdstructuur van de openbare ruimte (straten, pleinen, water, groen). De capaciteit en de kwaliteit van de infrastructuur en openbare ruimte hangt samen met de ontwikkeling van de kavels. De gemeente heeft hiervoor een simpel systeem ontwikkeld: alle afzonderlijke ingrepen in de netwerken zijn in kaart gebracht en van een prijs voorzien. Dit biedt de mogelijkheid om, als er via de gemeentelijke overheid of via subsidieprogramma's geld beschikbaar komt, ingrepen op maat te verrichten, passend bij het beschikbare budget (Gemeente Amsterdam, 2009, p.39). **'Wanneer partijen een actieve rol in het gebied vervullen door zelf te investering in de fysieke omgeving of kantoometers uit de markt te halen, beloont de gemeente deze initiatieven door in die gebieden ook net even iets meer te doen dan elders' (A₂).** De gemeente noemt dit 'premie op actie'. Onduidelijk is waar het geld voor de extra investering exact vandaan komt, de respondent vermoedt dat deze middelen beschikbaar komen uit de grondexploitatie.

Samenvatting ruimtelijke financieringsinstrumenten Amstel III

De doorontwikkeling van Amstel III geschiedt grotendeels via passieve grondpolitiek. De gemeente heeft echter wel instrumenten tot haar beschikking om initiatieven te bevorderen. De belangrijkste is erfpacht. Amstel III is uitgeroepen tot experimentengebied waardoor vervroegde herziening van het erfpacht als instrument tot de mogelijkheden behoort. Met dit instrument kunnen vastgoedeigenaren hun erfpachtcanon voor een nieuwe termijn en een lagere waarde vast leggen onder de voorwaarde van de gemeente dat er een nieuwe functie gerealiseerd wordt in het pand. De vastgoedeigenaar behaalt zijn voordeel door de lagere kosten en de gemeente maakt het realiseren van nieuwe functies hiermee gemakkelijker. Daarnaast heeft de gemeente een systeem ingevoerd waarmee initiatiefnemers beloont worden wanneer zij investeringen doen in de fysieke omgeving of kantoorruimtes uit de markt halen. Deze beloning richt zich op de kwaliteit van de openbare ruimte in het gebied van de initiatiefnemer. Verder heeft de gemeente Amsterdam nog weinig ervaring opgedaan met 'nieuwe' vormen van financiering van (semi)publieke voorzieningen. Tot op heden is de gemeente verantwoordelijk voor het onderhoud, aanleg van de infrastructuur en openbare ruimte. De volgende paragraaf richt zich op de rol welke de gemeente Amsterdam inneemt bij de organische ontwikkeling in Amstel III.

5.4 Rol gemeenten

Tijdens de interviews met betrokken actoren in Amstel III is gevraagd naar hun rol in het proces van organische gebiedsontwikkeling. Aan de hand hiervan is geanalyseerd welke rol de gemeente Amsterdam vervult bij het transformeren van de kantorenzone Amstel III. Op basis van de interviews worden in paragraaf 5.4.1 voorbeelden aangehaald waaruit blijkt dat de gemeente Amsterdam een faciliterende rol aanneemt bij de binnenstedelijke transformatieopgave in Amstel III. Paragraaf 5.4.2 richt zich op instrumenten waaruit blijkt dat de gemeente nog sterk de regie wil voeren over de ruimtelijke ontwikkelingen in Amstel III.

5.4.1 Faciliterende rol gemeente Amsterdam

Een van de respondenten spreekt van 'super faciliteren' (A_2) binnen de gemeente Amsterdam. De gemeente bereikt dit grotendeels door haar eigen initiatieventeam. De gemeente Amsterdam heeft een initiatieventeam samengesteld waar specialisten en projectleiders van de gemeente Amsterdam iedere twee weken een spreekuur houden voor nieuwe initiatieven in het gebied. Hiermee kan de gemeente snel een uitspraak doen over de wenselijkheid en initiatiefnemers op weg proberen te helpen binnen de gemeentelijke organisatie.

Het proces gaat als volgt: een initiatiefnemer meldt zich met een initiatief bij een contactpersoon van de gemeente. In het initiatieventeam wordt besproken of het initiatief wenselijk is of niet. Als het initiatief wenselijk is dan wordt getoetst of het initiatief ook haalbaar is. **'Dan ga je dus echt kijken is het mogelijk met parkeren, externe veiligheid, brandgevaar. De kerk is een mooi voorbeeld. Het is een kerk met 300 leden. De leden komen op zondag of woensdagavond allemaal tegelijk naar het gebied en moeten in de buurt ook kunnen parkeren. Als norm hebben we gesteld dat er per vier leden één parkeerplaats moet zijn. Deze hoeveelheid is niet op het eigen terrein aanwezig dus moet**

de initiatiefnemer dit probleem eerst oplossen en kijken of ze afspraken kunnen maken met de naastgelegen pandeigenaren om op die twee dagen gebruik te maken van hun parkeergelegenheid. Ze moeten dat zelf oplossen' (A_2).

Wanneer het initiatieventeam heeft vastgesteld dat het initiatief wenselijk en haalbaar is, wordt de erfpacht aangepast, het bestemmingsplan getoetst en de omgevingsvergunningaanvraag gedaan. **'Dus eigenlijk kijk je aan het begin: waar wil je aan het einde staan, en die lijn daartussen ga je terug om het mogelijk te maken. Of het nou linksom is of rechtsom. Daarom zeg ik altijd super faciliteren, om dit te kunnen doen heb je een organisatie nodig die dit ook durft. Je heb politiek nodig, bestuurders, directeuren, medewerkers' (A_2).** Hiermee toont de respondent aan dat er een andere rol van betrokken actoren vereist is.

Een tweede voorbeeld naast het initiatieventeam waarin de gemeente een faciliterende rol inneemt is het bekostigen van haalbaarheidsstudies. De gemeente Amsterdam heeft een haalbaarheidsstudie bekostigd om te onderzoeken of een groot kantorencomplex dat binnenkort leeg komt te staan geschikt is om woningen te realiseren. In de haalbaarheidsstudie is aannemelijk gemaakt dat het financieel haalbaar is om in dat gebouw woningen te realiseren. Het is een middel om investeerders over de streep te trekken. Hierbij neemt de gemeente een actieve houding aan, maar wel anders dan voorheen wanneer zo'n gebouw opgekocht, gesloopt en herontwikkeld werd (Gemeente Amsterdam, 2011, p.19).

5.4.2 Regierol gemeente Amsterdam

De respondenten ervaren dat sommige collega's die in mindere mate betrokken zijn bij de ontwikkeling van Amstel III meer moeite hebben met de organische aanpak dan zij zelf. **'Als een andere collega het overneemt kan je weer van voor af aan beginnen met vertellen. Die moet je flexibel maken. Het vraagt echt wel flexibiliteit een nieuwe manier van werken voor de achterkant' (A_2).** Stroefheid in het ambtelijk apparaat is binnen de gemeente Amsterdam wel ondervangen met het initiatieventeam. In het initiatieventeam zitten mensen die in een latere fase ook betrokken zijn bij de verdere procedure. Hierdoor kunnen zij collega's in hun eigen team enthousiasmeren en adviseren bij de flexibele insteek.

Met het initiatieventeam heeft de gemeente Amsterdam nog wel enige mate van invloed op de functies welke in het gebied gevestigd worden. Wanneer een initiatief bij het initiatieventeam binnenkomt wordt door het team eerst beoordeeld of het initiatief wenselijk is of niet. Hiervoor zijn geen concrete regels opgenomen omdat op voorhand niet verzonnen kan worden welke initiatieven binnen komen. Per initiatief bepaalt de gemeente of het wenselijk is of niet. Hiermee kan de gemeente nog wel een grote mate van invloed uitoefenen. **'Je wil dat de uitstraling van het kantorenterrein goed blijft, dus als je een functie gaat vestigen welke de gebruikswaarde van het gebied omlaag trekt, dan wordt het alleen maar erger. Dus enerzijds wil je dat alles mogelijk is maar anderzijds wil je toch nog wel een slagboom hebben die je zelf kan bedienen. En daar ben je naar op zoek als gemeente, je wil heel veel toestaan maar je wil ook een bepaalde manier van toetsing hebben' (A_2).** Als voorbeeld van een wenselijk plan noemt de respondent een kerk. **'Die functie vinden**

we prima passen, op zondag komen mensen daar op af. Er is dan niemand verder in de omgeving, dus niemand heeft er last van (A₂). Als voorbeeld van een niet wenselijk plan noemt de respondent een opvangcentrum met verslavingszorg. **'Dit is natuurlijk ook niet een functie die zomaar ergens anders kan, maar je moet je ook afvragen of je dat op een kantorenpark wilt. Als die mensen vanuit de wijk waar ze wonen ergens naar een kantorenpark moeten, dan heb je 's avonds helemaal geen controle meer. Op die manier weeg je constant af tussen de veiligheid en waarde van het gebied' (A₂).**

Samenvatting rol gemeente Amsterdam

Uit de gesprekken met betrokken actoren in het gebied blijkt dat de gemeente Amsterdam zeer enthousiast is over het initiatieventeam. Zij zien dit als een kans om alle initiatieven te horen en te beoordelen. Ondanks de positieve aspecten van het initiatieventeam heeft de gemeente Amsterdam hiermee een instrument in handen om grote mate van invloed uit te oefenen. Er zijn namelijk geen concrete regels opgenomen om te toetsen of een initiatief wel of niet in het gebied past. Het initiatieventeam bepaalt per initiatief of het wenselijk is of niet. Daarnaast blijkt in praktijk dat enkele ambtenaren vaak nog moeten wennen aan de veranderende rol van de gemeente in het gebied. Jarenlange gewoonten zitten vaak nog diep geworteld in hun manier van werken.

5.5 Conclusie case 2 Amstel III - Amsterdam

Uit de analyse van case Amstel III blijkt dat organische gebiedsontwikkeling is ingezet om de verdergaande kantoorleegstand en verloedering van het gebied te keren. De gemeente Amsterdam heeft in 2008 een structuurvisie opgesteld waarin de lange termijnvisie is vastgelegd. Het verwachte eindbeeld is dat het aandeel kantoren in Amstel III in de periode tot 2040 bijna halveert en nieuwe functies als 'wonen' en 'voorzieningen' aan het gebied toegevoegd worden. Als eerste stap richting deze transformatie heeft het college van burgemeester en wethouders in 2011 het strategiebepalend besluit Amstel III 'van monofunctioneel werkgebied naar multifunctionele stadswijk' vastgesteld. Hierin is de strategie voor een organische transformatie van Amstel III vastgelegd. In het juridisch planologisch instrumentarium wordt de organische ontwikkeling mogelijk gemaakt door ruimte te laten in het programma. In het nieuwe bestemmingsplan wordt een programmatisch profiel geformuleerd, waarin per functie een maximaal aantal m² of een streefaantal m² wordt aangegeven zonder specifieke locatie. Welke bestemming waar komt maakt dan niet uit, hierdoor is het bestemmingsplan zeer flexibel ten aanzien van de functies in het gebied. De organische ontwikkeling wordt juridisch planologisch wel belemmerd door wet- en regelgeving omtrent externe veiligheid. Deze belemmeringen met name de functie wonen in het gebied. De bestemming wonen wordt dan ook niet meegenomen in het nieuwe bestemmingsplan. Wanneer concrete plannen bekend zijn omtrent het realiseren van woningen in het gebied worden deze ingepast met een Wabo-projectbesluit. Nadeel is dat de procedure van zo'n Wabo besluit tot vertraging leidt en de flexibiliteit beperkt. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het juridisch planologisch instrumentarium de organische gebiedsontwikkeling in Amstel III slechts in beperkte mate belemmerd.

Wat betreft de financiering van ruimtelijke ontwikkelingen blijkt dat de gemeente Amsterdam nog geen nieuwe strategieën ontwikkeld heeft om gebruikers en marktpartijen verantwoordelijk te stellen voor de realisatie van publieke voorzieningen in het gebied. Tot op heden is de gemeente verantwoordelijk voor het onderhoud, aanleg van de infrastructuur en openbare ruimte. Doordat de gronden in het gebied in erfpacht zijn uitgegeven geschiedt de doorontwikkeling van Amstel III grotendeels via passieve grondpolitiek. De gemeente heeft echter wel instrumenten tot haar beschikking om initiatieven te bevorderen. De belangrijkste is erfpacht. Doordat het gebied Amstel III is uitgeroepen tot experimentengebied kunnen vastgoedeigenaren in het gebied vervroegd hun erfpachtcanon herzien voor een nieuwe termijn en een lagere waarde onder de voorwaarde dat van de gemeente dat er een nieuwe functie gerealiseerd wordt in het pand. Dit is gunstig voor de organische ontwikkeling omdat het realiseren van nieuwe functies met een lagere erfpachtwaarde hierdoor gemakkelijker is. De gemeente Amsterdam heeft voor het realiseren van nieuwe initiatieven een initiatieventeam opgesteld. Om de twee weken komen een aantal ambtenaren vanuit verschillende disciplines bij elkaar om de ingezonden initiatieven te bespreken en te beoordelen. Hieruit blijkt dat de gemeente zich faciliterend opstelt ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen. De gemeente Amsterdam moet echter oppassen dat het beoordelen van deze initiatieven consequent gebeurt aangezien er geen regels zijn opgesteld waaraan een initiatief getoetst kan worden. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Amsterdam weinig belemmeringen ondervindt van het huidig juridisch planologisch instrumentarium. Tevens kan geconcludeerd worden dat de gemeente Amsterdam open staat voor een flexibele en organische aanpak. Ze proberen niet achter middels begripsbepalingen en instrumenten de ontwikkeling achteraf dicht te regelen. Wel is de gemeente nog zoekende naar nieuwe financieringsmechanismen om ontwikkelingen of kwaliteitsverbetering in het openbaar gebied te stimuleren. Tijdens de interviews kwam naar voren dat het onduidelijk is van waaruit geld beschikbaar gesteld kan worden om dergelijke initiatieven te realiseren.

Dit hoofdstuk en het voorgaande hoofdstuk hebben de aanpak van organische gebiedsontwikkeling in twee cases geanalyseerd. Om de cases niet vanuit een eenzijdig perspectief, het perspectief van betrokken actoren, te analyseren worden in hoofdstuk zes de cases belicht vanuit het perspectief van initiatiefnemers in de cases en twee onderzoekers op het gebied van organische gebiedsontwikkeling en flexibel bestemmen.

Hoofdstuk 6



VERDIEPING

6| VERDIEPING

Dit hoofdstuk heeft als doel de organische ontwikkeling in de twee cases Havenkwartier en Amstel III vanuit een ander perspectief te bekijken, vanuit de initiatiefnemers en experts op het gebied van organische gebiedsontwikkeling. Aan de hand van het perspectief van de betrokken actoren en het perspectief van initiatiefnemers en experts kan een betrouwbaar beeld geschetst worden van de ontwikkelingen in het Havenkwartier en Amstel III. In paragraaf 6.1 worden de bevindingen van de initiatiefnemers geanalyseerd. In paragraaf 6.2 worden de bevindingen van de experts geanalyseerd.

6.1 Initiatiefnemers

De initiatiefnemers waarmee tijdens dit onderzoek is gesproken waren in beide gebieden zeer positief over de inzet van organische gebiedsontwikkeling als strategie voor de binnenstedelijke transformatie. Zowel in Deventer als in Amsterdam waren de initiatiefnemers zeer enthousiast over de kleinschalige stap voor stap benadering in hun gebied. **'We voelen echt dat we de mogelijkheid hebben iets unieks te creëren in het gebied en dat we daarin onze creativiteit kwijt kunnen' (D₃).**

In Deventer was echter wel een contrast waarneembaar tussen de initiatiefnemers die al enige tijd in het gebied gevestigd zijn ten opzicht van de initiatiefnemers welke sinds korte tijd betrokken zijn bij de ontwikkelingen in het Havenkwartier. Dit heeft volgens de respondenten met name te maken met de gevraagde huurtarieven in het gebied. De ondernemer welke al langere tijd gevestigd is in het gebied is sceptisch ten aanzien van de huurverhogingen. **'Wij hebben het gebied op de kaart gezet en nu wil de gemeente geld verdienen omdat het gebied beter bekend is dus gooien ze de huurprijzen omhoog' (D₃)** is een veelgehoord argument van de initiatiefnemers welke sinds het begin van de transformatie in het gebied gehuisvest zijn. De initiatiefnemers die sinds kort betrokken zijn bij de ontwikkeling waren hier van op de hoogte en zijn minder sceptisch **'ja logisch, om het gebied aanzicht te geven moeten de panden verbouwd worden, dit kost geld' (D₃).**

In Amstel III speelt de stijging van de huurprijzen geen rol, hier is eerder sprake van een prijsdaling aangezien er voldoende m² kantoorruimte te huur is. In Amstel III lopen de initiatiefnemers aan tegen een ander dilemma; het verschil tussen vastgoedeigenaren en huurders van die panden. Bijna alle panden in Amstel III zijn in eigendom van grote verzekeringsmaatschappijen, pensionfondsen of internationale bedrijven. De bedrijven die deze panden huren hebben vaak hele andere belangen dan de vastgoedeigenaren. Voor de gebruiker is het aantrekkelijk om het monofunctionele patroon te doorbreken en de werksfeer aangenamer te maken. Voor vastgoedeigenaren ligt de prioriteit bij het verhuren van leegstaande panden voor een zo hoog mogelijk tarief. Dit maakt het lastig om collectief actie te ondernemen en organische gebiedsontwikkeling vanuit de gebruikers van het gebied te stimuleren (A₃).

Ook initiatiefnemers in het Havenkwartier merkte op dat er niet alleen bij de gemeente maar ook onder initiatiefnemers en vastgoedeigenaren een cultuuromslag noodzakelijk is. Glamourmanifest in Amstel III merkte zo bijvoorbeeld op dat er geen horeca

aanwezig was in Amstel III. Zij dachten, hier is absoluut markt voor. Echter na een uitgebreid marktonderzoek en gesprekken met ondernemers bleek dat een stap naar een horecagelegenheid in Amstel III in een keer veel te groot was. **'Horeca ondernemers krijg je enthousiast maar eigenlijk durft niemand die eerste stap te zetten om ook helemaal als eerste te gaan. Zeker ook als daar investeringskosten mee gemoeid gaan. Want ja er is toch helemaal niks? Nee er is helemaal niks. Kan je een tent die alleen op lunches en vrijdagmiddagborrels draait, draaiende houden? Dus dat blijkt dan zo'n stap te zijn waarvan jij denkt nou dat is een hele logische eerste stap om een klein beetje leuker te maken. Blijkt al veel te ver gesteld' (A₃).** In dit voorbeeldbeeld durven horeca ondernemers niet de eerste stap te zetten. Nu probeert Glamourmanifest met nog kleinere stapjes langzamerhand die cultuuromslag bij gebruikers en ondernemers van het gebied in gang te zetten. Voorbeeld hiervan is Keet van Kaat, een freelancer die zelf een oude bouwkeet heeft omgebouwd tot keukentje en twee keer per week in het gebied broodjes, gebak en soep verkoopt. **'Dat gaat als een trein! Maar zij hoeft niet op een fysieke plek ingrepen te doen, zij heeft gewoon haar eigen keet en zegt kijk elke dag hier staan, dat krijg ik er niet uit maar twee dagen in de week is prima. Dat is dan zo'n ministapje eigenlijk. Want die horecaondernemers zien dat ook en de werknemers zijn heel erg enthousiast. Dus dat is dan zo'n ministapje waarvan je in eerste instantie denkt van ohhh we gaan ervoor zorgen dat er horeca komt maar dat is dus te ver en te vroeg' (A₃).** Dit voorbeeld laat zien dat ondernemers het ook nog lastig vinden om die eerste stap te zetten om een gebied te transformeren. Je heb mensen nodig die juist niet op de vaste plek een restaurant, kroeg of wat voor onderneming dan ook willen beginnen. Je heb pioniers van een gebied nodig om organische gebiedsontwikkeling tot een succes uit te laten groeien.

Figuur 6.1: Keet van Kaat in Amstel III



Bron: Eigen Foto

Wanneer de respondenten tijdens de interviews gevraagd werd naar de rol van de gemeenten waren de reacties over het algemeen positief. De initiatiefnemers hadden sterk het idee dat zowel de gemeente Deventer als de gemeente Amstel III open stonden voor nieuwe initiatieven en deze ook zo goed als kwaad probeerden te faciliteren. De initiatiefnemers in Deventer benoemde de veelkoppigheid van de gemeente als nadeel. **'Dit leidt af en toe tot communicatieve problemen. Wat dat betreft kan de communicatie wel**

beter' (D₃).

In Amsterdam beleefden de initiatiefnemers een verschil tussen enerzijds het projectmanagementbureau (PMB) en anderzijds met het stadsdeel Amsterdam zuidoost **'met het PMB hebben we goed contact, met enige regelmaat hebben we gewoon een update van dingen waar zij mee bezig zijn en waar wij mee bezig zijn. Het stadsdeel is een traditioneler orgaan' (A₃).** Dit kan wellicht verklaart worden door het feit dat het PMB de ontwikkeling in het gebied begeleidt en het stadsdeel verantwoordelijk is voor procedurele en juridische aspecten. Omdat het nieuwe bestemmingsplan in Amstel III nog niet is vastgesteld lopen initiatiefnemers nu nog tegen aan tegen lange procedures voor vergunningen van tijdelijke initiatieven. Vaak weten ze bij het stadsdeel dan ook niet waar een initiatief als lelies planten of zo'n keet voor het verstrekken van lunches onder valt. **'Het PMB kan dan net een extra duwtje geven van, naja kom op, zet dat ding gewoon neer. En dan gaat dat met enige hickups goed. Af en toe komt er nog eens zo'n beheerder. Die zegt 'wat zijn we hier aan het doen'? En dan wordt er weer even heen en weer gebeld en dan is het weer oké' (A₃).** Hieruit blijkt dat de instelling vanuit de gemeente een belangrijke rol kan spelen bij het stimuleren van spontane initiatieven.

Figuur 6.2: Dok H20 Havenkwartier Deventer



Bron: Gemeente Deventer, 2010

6.2 Onderzoekers

De twee onderzoekers van platform 31 (voorheen SEV) en het planbureau voor de leefomgeving delen beide in hun interview het standpunt van de betrokken actoren, dat je met een globaal bestemmingsplan heel veel kan. **'Daar kan je eigenlijk alles mee' (E1).** Echter zijn de onderzoekers sceptisch over de flexibiliteit in het bestemmingsplan van Havenkwartier Deventer. Zij noemen de flexibiliteit in het gebied het Havenkwartier 'schijnflexibiliteit'. In de interviews haalden zij hiervoor de volgende twee argumenten aan; ten eerste het feit dat de gemeente Deventer alleen de gronden die ze in eigendom heeft flexibel bestemd **'Als de grond van een ander is dan zetten we ze klem want als ze dan wat anders willen moeten ze eerst weer langs het gemeentelijk loket, dus kun je sturen. Maar we houden voor onszelf natuurlijk wel even de opties open want je weet nooit wat er komt' (E2).** De geïnterviewde laat hiermee zien dat de gemeente Deventer met de

gronduitgifte nog steeds heel gedetailleerd kan sturen. **'In de grondtransactie kunnen ze alsnog allerlei aanvullende voorwaarden opnemen. Hoe flexibel is dat? dat je zegt, jullie mogen dit stuk grond wel kopen maar dan willen we wel dat het er zo uit komt te zien en dat je dit nog regelt' (E2).**

Ten tweede zijn de experts van mening dat de gemeente Deventer met het uitgangspunt 'Als het maar niet standaard wordt' indirect een instrument in handen heeft om ongewenste ontwikkelingen makkelijk af te wijzen en op deze manier nog steeds regie kan voeren in het gebied. **'Dit is eigenlijk nog heel sturend van de gemeente Deventer' (E2).**

De rol van de overheid is dus heel bepalend in de mate van flexibiliteit. **'Een globaal bestemmingsplan bestaat al maar wordt eigenlijk heel weinig toegepast en wordt uiteindelijk toch helemaal dichtgeregeld. Vanwege die rechtszekerheid vanwege die planschade, daar zijn ze heel bang voor' (E1).**

De experts zien de gemeente Amsterdam wel als aardig voorbeeld van een faciliterende rol voor de overheid. Ze halen hiervoor het voorbeeld aan waarin de gemeente een haalbaarheidstudie bekostigd om woningen in het gebied te realiseren. **'Dus ze dachten als we nou een haalbaarheidsstudie bekostigen waarin we aannemelijk maken dat het financieel haalbaar is om dat gebouw om te zetten in woningbouw. Dus binnen de bestaande bouw, nou dan zegt die eigenaar misschien van hé dat is wellicht interessant laten we dat is proberen. Dus zo proberen ze om zo'n ontwikkeling een drempel over te zetten en hopen daar een soort olievlekwerking optreedt. Dat is natuurlijk wel een andere manier van opereren dan dat je als gemeente zegt van laten we het maar opkopen, platgooien en de grond herontwikkelen en uitgeven aan een projectontwikkelaar die daar dan wat leuks doet. Maar wel een actieve houding dus' (E2).**

Net als de initiatiefnemers in het gebied ervaren de experts waarmee is gesproken de veel koppigheid van het ambtelijk apparaat als een belemmering voor de communicatie in het proces. **'Er is vaak een projectleider of gebiedsontwikkelaar die vaak heel enthousiast is en medewerking wil verlenen. Is vaak echt een heel ander type ontwikkelaar hè. Dat zijn echt entrepreneurs bijna, ondernemers die wat willen doen in zo'n gebied, vlotte babbel. En dan kom je in de back office van de gemeente en daar zitten de toetsers de professionals, een verkeerskundige bijvoorbeeld die zit in de verkeersmodellen en zegt, nee kijk dat levert te veel verkeer op en dan komt de geluiddeskundige erbij en die zegt ja meer verkeer betekent meer uitstoot, slechtere luchtkwaliteit. Kijk die hebben gewoon hun eigen stramien, hun eigen regels en die projectleider moet daar dwars doorheen. Die moet dwars door al die sectoren dat staat haaks op elkaar' (E2).**

De andere respondent verantwoorde dit als volgt.

'In principe heb je twee typen ambtenaren. Eentje zegt; 'geen idee maar het klinkt waanzinnig gaaf en we gaan ervoor!' De wethouder is dan vaak ook enthousiast maar zegt wel dat je een back up moet hebben voor als het fout gaat. Als dat geregeld is, dan is het prima en kijken we hoe het uitpakt. Ga je gang! Een ander type ambtenaar is; hoe ziet het er dan uit? Moet ik me werk veranderen? Het is logisch, maar je ziet dat het wel belangrijk is mensen te verzamelen die er 100% achter staan' (E1). Ondanks de kritieken op regie merken de experts ook op dat dit ook een van de moeilijkste punten is om te realiseren,

een cultuuromslag maken. **'Het zit diep hé bij die Nederlandse gemeenten, ze willen regisseren. Dat zit er diep in en dat is er volgens mij niet zomaar uit' (E2).**

Tot slot zie een van de experts het gebiedsontwikkelingsplan als belangrijk instrument om met belemmerende wet- en regelgeving omtrent milieu en geluid om te gaan. **'Stel er zit een groot milieuhinderlijk bedrijf ergens aan de rand van het gebied en je wil in dit gebied wat doen dan moet je eerst wachten tot dat ding is weggehaald terwijl het misschien helemaal niet erg zou zijn om hier alvast wat te doen en dat je wat langer de tijd krijgt om hier wat te doen. Dat je niet helemaal moet wachten tot dit is opgelost voordat je gaat ontwikkelen, om daar ook wat flexibiliteit in te krijgen. In de crisis en herstelwet heb je het gebiedsontwikkelingsplan, een gebied kan aangewezen worden als ontwikkelingsgebied en dan kan de gemeente voor dat gebied een gebiedsontwikkelingsplan vaststellen, dat is een plan dat je tegelijkertijd met een bestemmingsplan moet vastgesteld. En dat gebiedsontwikkelingsplan, biedt de mogelijkheid om 10 jaar te doen over het halen van de normen. Daar zou je van kunnen zeggen dat zou je misschien moeten verbreden' (E2).**

6.3 Conclusie verdieping

De onderzoekers geven tijdens het interview aan dat de grootste belemmering niet zozeer ligt bij in het juridisch planologisch instrumentarium of het ruimtelijke financieringsinstrumentarium maar het is volgens de onderzoekers waarmee gesproken is met name een mentaal culturele kwestie. **'Het financieel economische en juridisch planologische is in principe secundair aan de planningscultuur. Dus die volgen makkelijker op het moment dat je met mentaliteit al wat verder bent' (E2).**

Ook geen van de initiatiefnemers geeft aan dat het juridisch planologisch kader of de financiering van de publieke ruimte een probleem speelt bij de aanpak van organische gebiedsontwikkeling. Zij ervaren met name de veelkoppigheid van gemeente zo nu en dan als zijnde 'stroef', waardoor de communicatie belemmerd wordt. Maar daarnaast zijn de initiatiefnemers vooral heel positief over de insteek van de gemeenten en de organische ontwikkeling in hun gebied. Uit de gesprekken met de initiatiefnemers en experts is wel een nieuwe belangrijke factor aan het licht gekomen namelijk de rol van vastgoedeigenaren. Vaak spelen deze op een heel ander schaalniveau waardoor ze zich enkel druk maken over de stenen en niet tot nauwelijks over het gebied waarin het pand gevestigd is. Het is lastig met zulke partijen een organische ontwikkeling te organiseren aangezien zij de organische transformatie in gang moeten zetten en zich open moeten stellen voor het huisvesten en organiseren van nieuwe spontane initiatieven.

Dit hoofdstuk heeft de organische ontwikkeling in de cases beschreven vanuit het perspectief van de initiatiefnemers en de experts. In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen van dit hoofdstuk geïntegreerd met de bevindingen uit de twee cases zoals beschreven in hoofdstuk vier en vijf. Aan de hand hiervan kan een antwoord geformuleerd worden op de onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 7



INTEGRATIE

7| INTEGRATIE

Het Havenkwartier Deventer en Amstel III zijn beiden binnenstedelijke gebieden waar middels organische gebiedsontwikkeling langzaam een transformatie in gang is gezet van monofunctionele naar multifunctionele stadswijk. Beide gebieden stonden een aantal jaren terug voor de keuze; grootschalige transformatie middels sloop en nieuwbouw, organische gebiedsontwikkeling of afwachten en niks doen. Beide gemeenten hebben sinds relatief korte tijd gekozen voor organische gebiedsontwikkeling. In het empirisch onderzoek is onderzocht hoe het bestaand juridisch planologisch en ruimtelijk financieel instrumentarium is toegepast in de cases welke rol de gemeente Deventer en Amsterdam hebben ingenomen bij deze organische transformatieopgave. Tijdens het empirisch onderzoek is gebleken dat beide gebieden hun eigen problematiek kennen echter zijn er ook een aantal gezamenlijke dilemma's waarvoor beide gemeenten zoekende zijn naar oplossingen. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de casestudies en de verdieping met elkaar geïntegreerd. Op basis hiervan kunnen antwoorden worden geformuleerd. De resultaten van het empirisch onderzoek zijn niet generaliseerbaar aangezien het aantal casestudies hiervoor te klein is, echter geven de resultaten wel een goed inzicht in de ruimtelijk planologische belemmeringen bij organische gebiedsontwikkeling en de rol van gemeenten bij organische gebiedsontwikkeling in de praktijk. Tevens hebben de gesprekken met initiatiefnemers laten zien hoe je met enthousiasme en doorzettingsvermogen stap voor stap veranderingen in een gebied teweeg kan brengen. Ook de interviews met experts hebben een kritisch licht geworpen op de organische aanpak in praktijk en laten zien dat het onderzoek naar organische gebiedsontwikkeling in Nederland nog heel pril is, de komende jaren is het daarom van belang nieuwe kennis en ervaringen uit te wisselen.

7.1 Juridisch planologisch instrumentarium empirisch onderzoek

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat beide gemeenten een structuurvisie hebben opgesteld om de visie voor de lange termijn te schetsen. Hierin staan globaal de uitgangspunten voor het gebied opgenomen. Beide gemeenten zien de structuurvisie als geschikt instrument om een lange termijn visie voor een stapsgewijze transformatie vast te leggen. Daarnaast kan uit het empirisch onderzoek geconcludeerd worden dat het globale bestemmingsplan een geschikt instrumentarium is om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren. Zowel het bestemmingsplan van Havenkwartier Deventer als het voorontwerp van het bestemmingsplan Amstel III wordt gekarakteriseerd door een globaal bestemmingsplan. Echter geven beide gemeenten een andere invulling aan het bestemmingsplan. De gemeente Amsterdam probeert middels flexibiliteit in het programma organische gebiedsontwikkeling zo goed mogelijk te faciliteren terwijl de gemeente Deventer middels het bestemmen van verschillende zones flexibiliteit in het gebied faciliteert. Op het eerste gezicht zijn beide bestemmingsplannen dus heel flexibel. Echter in praktijk blijkt dat met name de gemeente Deventer sterk de regie wil houden op de ontwikkeling in het gebied. Dit blijkt uit het feit dat alleen de gronden welke in eigendom van de gemeente Deventer zijn, flexibel bestemd zijn en dat er in het bestemmingsplan begripsbepalingen zijn opgenomen waaraan een initiatief moet voldoen. Zoals de experts ook aangeven tijdens het interview kan men zich

afvragen hoe flexibel dit is.

Desondanks laten de cases wel zien dat je aan een globaal bestemmingsplan verschillende invullingen kunt geven om flexibiliteit ten aanzien van organische gebiedsontwikkeling te faciliteren. Echter wordt deze flexibiliteit belemmerd door de sectorale wetgeving. Met name wet- en regelgeving op het gebied van geluid, milieu en externe veiligheid. De case Havenkwartier heeft laten zien wanneer een gebied begrensd wordt door milieu en geluidshinderlijke bedrijven of infrastructuur, organische gebiedsontwikkeling alleen mogelijk is op gronden welke niet bedekt zijn door milieu of geluidscontouren. Een van de respondenten geeft aan dat vanuit de ondergrens van een goede ruimtelijke ordening andere instrumenten verzonden moeten worden. De respondent stelt voor dat mensen veel meer zelf zouden moeten kunnen bepalen of ze bepaalde vormen van overlasten een probleem vinden of niet. De respondent geeft aan dat de wet- en regelgeving veel minder statisch gehandhaafd dient te worden om meer ruimte te geven aan spontane initiatieven. Een van de experts waarmee gesproken is stelt voor om het gebiedsontwikkelingsplan uit de crisis en herstelwet bij organische gebiedsontwikkeling als instrument in te zetten. Hiermee kun je ontwikkelingen alvast in gang zetten voordat milieuhinderlijke factoren geëlimineerd zijn.

Ook de bestemming wonen blijkt in de praktijk van de cases Havenkwartier en Amstel III lastig te combineren met organische gebiedsontwikkeling. Beide gemeenten gaan hier dan ook anders mee om. De gemeente Deventer heeft de bestemming wonen in al reeds in het vastgestelde bestemmingsplan opgenomen. Bekend is waar en hoeveel wonen gerealiseerd gaan worden. De gemeente Amsterdam doet dit eigenlijk precies andersom. De gemeente Amsterdam heeft in het concept bestemmingsplan alleen de bestemming wonen opgenomen voor gronden waarvan nu bekend is waar wonen ook daadwerkelijk gerealiseerd zal worden. Wanneer er nieuwe initiatieven voor wonen in het plan komen zullen deze met een Wabo projectbesluit ingepast worden in het bestemmingsplan. In Deventer zijn dus kaders opgenomen waarbinnen wonen mogelijk is en in Amsterdam worden deze kaders later bepaald. Hieruit kan opgemaakt worden dat het bestemmingsplan van Deventer meer rechtszekerheid biedt en minder flexibiliteit ten aanzien van de bestemming wonen. In Amsterdam geldt het tegenovergestelde veel flexibiliteit en minder rechtszekerheid.

Hieruit kan opgemaakt worden dat in de praktijk van organische gebiedsontwikkeling in de cases Havenkwartier en Deventer nog steeds een spanningsveld aanwezig is tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Rechtszekerheid zit sterk geworteld in de Nederlandse planningpraktijk en blijkt ook bij organische gebiedsontwikkeling nog steeds een belangrijke rol te spelen. Desondanks zijn de respondenten van mening dat men in Nederland te ver doorgeslagen is naar de hang naar rechtszekerheid. Ze stellen dat burgers de keuze zouden moeten krijgen tussen zekerheid en flexibiliteit. Zekerheid kan geboden worden in monofunctionele woonwijken en flexibiliteit in organische transformatiegebieden. Als je in een multifunctioneel gebied gaat wonen, zo stellen de respondenten, moet men niet gaan zeuren wanneer anderen overlast veroorzaken want de vrijheid van de ander is je eigen vrijheid. Is het dan alleen die rechtszekerheid of spelen er nog andere aspecten een rol waardoor gemeenten de regie willen blijven voeren?

Uit een voorbeeld van de gemeente Deventer blijkt dat ze ook sterk de regie willen houden over de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Dat blijkt uit het feit dat ze een

beeldkwaliteitplan opgesteld hebben om ook invloed uit te kunnen blijven oefenen op de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Dit laat zien dat met name de gemeente Deventer nog moeite heeft de regie los te laten en zich faciliterend op te stellen. Echter juridisch, zo blijkt uit beide cases biedt een globaal bestemmingsplan voldoende mogelijkheden om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren. In de praktijk van de case Havenkwartier en Amstel III wordt het huidig juridisch planologisch instrumentarium dus niet direct als belemmering ervaren voor organische gebiedsontwikkeling. Ook initiatiefnemers worden niet beperkt door de huidige wet- en regelgeving omtrent ruimtelijke ordening.

7.2 Ruimtelijk financieel instrumentarium empirisch onderzoek

In beide cases is sprake van een andere grondpositie. In de case Deventer heeft de gemeente vrijwel alle gronden in eigendom. Organische gebiedsontwikkeling is in Deventer middel actief grondbeleid in georganiseerd. In de case Amstel III zijn bijna alle gronden in erfpacht uitgegeven en is sprake van passief grondbeleid. Uit het empirisch onderzoek kan geconstateerd worden dat de gemeente met veel gronden in eigendom meer invloed uit kan oefenen op de organische ontwikkeling dan de gemeenten zonder eigendom. Ondanks het feit dat de gemeente Amsterdam hierdoor minder invloed uit kan oefenen, hebben ze wel een instrument in handen om functiewijzigingen te realiseren. Door het vroegtijdig beëindigen van het erfpachtcanon en een nieuw canon op te stellen voor een langere periode tegen een lager tarief met als voorwaarde dat er een andere functie gerealiseerd wordt, kan de gemeente Amsterdam nieuwe ontwikkelingen faciliteren. Dit vraagt om een actieve houding van de gemeente Amsterdam, maar wel op een andere manier dan sloop en nieuwbouw. Een ander goed voorbeeld hiervan is dat de gemeente Amsterdam een haalbaarheidsstudie bekostigd heeft om vastgoedeigenaren te overtuigen dat het realiseren van woningen haalbaar is in het gebied. Op deze manier probeert de gemeente Amsterdam een omslag te maken in het denken van vastgoedeigenaren. Dit vergt ook een hele andere, maar wel een actieve houding van gemeenten.

Op het gebied van financiering van (semi)publieke voorzieningen is nog weinig ervaring opgedaan. In beide cases was deze kwestie nog nauwelijks aan de orde. Zowel in Amstel III als het Havenkwartier nemen de gemeenten deze kosten nog voor haar rekening. Omdat in beide gebieden sprake is van binnenstedelijke ontwikkeling en de keuze voor organische gebiedsontwikkeling recent is gemaakt zijn de publieke voorzieningen in de cases nog van behoorlijk niveau en hebben ze over het algemeen voldoende capaciteit om de toekomstige ontwikkelingen op te nemen. In Deventer experimenteert de gemeente met het realiseren van een ondergrondse parkeervoorzieningen middels publieke middelen. Echter blijkt dit in praktijk lastig vast te leggen zijn. Dit laat zien dat we in Nederland nog niet gewend zijn marktpartijen en gebruikers mee te laten betalen met realisatie van (semi) publieke voorzieningen. In de toekomst ligt hier mogelijk wel een opgave indien organische gebiedsontwikkeling steeds vaker als strategie wordt gekozen omdat verevening tussen projecten dan niet meer mogelijk is.

7.3 Rol gemeenten empirisch onderzoek

Uit het empirisch onderzoek is geconstateerd dat de rol van gemeente een belangrijke rol speelt bij het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling. Het empirisch onderzoek heeft laten zien dat de gemeente Deventer en de gemeente Amsterdam een andere rol spelen bij de organische aanpak. De gemeente Amsterdam stelt zich faciliterend door de inzet van verschillende instrumenten (erfpacht en haalbaarheidstudies) daarnaast heeft de gemeente Amsterdam een initiatieventeam samengesteld waarin om de twee weken nieuwe initiatieven beoordeeld en getoetst worden om initiatieven te faciliteren. Doordat de gemeente Amsterdam een grote gemeente is hebben ze veel middelen en kennis in huis. Dit is noodzakelijk om innovatief te zijn. De gemeente Deventer is kleiner en heeft kennis ingehuurd om een flexibel bestemmingsplan op te stellen. Maar door het feit dat de gemeente Deventer veel gronden in eigendom heeft en een grote druk ligt om de gemeentelijke begroting is het voor de gemeente Deventer lastig om zich geheel faciliterend op te stellen. Uit eerdere voorbeelden blijkt dat de gemeente Deventer vaak nog invloed uit wil oefenen op de ruimtelijke ontwikkelingen in het Havenkwartier. De cases laten zien dat wanneer gemeenten kiezen voor een organische gebiedsontwikkeling de omslag van regisserende naar faciliterende rol niet vanzelfsprekend is. Dit heeft voornamelijk te maken met de veelkoppigheid van het ambtelijk apparaat. Je heb ambtenaren nodig die de omslag durven te maken, die zich faciliterend op durven te stellen en risico's durven te nemen.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat niet alleen de rol van gemeenten een belangrijke rol speelt in het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling. Ook de rol van vastgoedeigenaren speelt een belangrijke rol in het mogelijk maken van een organische transformatie. Vastgoedeigenaren hebben zich jarenlang geen zorgen hoeven maken over het functioneren van een gebied. De vraag naar gebouwen was hoog en de afname groot. In tijden van crisis neemt de leegstand toe. Dit is met name het geval in gebieden als Amstel III welke enkel gekenmerkt worden door een hoge dichtheid kantoorpanden. Voor organische gebiedsontwikkeling is het belangrijk vastgoedeigenaren te overtuigen van een multifunctionele werkomgeving. Wanneer de vastgoedeigenaren namelijk niet overtuigd zijn, zijn initiatieven in hun panden tegen lagere tarieven, niet mogelijk en stopt de organische ontwikkeling. In praktijk van de case Amstel III blijkt het lastig vastgoedeigenaren te overtuigen en proberen ze middels hele kleine stapjes dit belang inzichtelijk te maken. Niet alleen in grootschalige kantoorlocaties is de rol van vastgoedeigenaren belangrijk. Hetzelfde geldt voor kleinschaligere gebieden. Zo zijn in de andere case Havenkwartier ook pioniers nodig die de eerste stap durven te zetten en potentie zien in het gebied.

Hoofdstuk 8



CONCLUSIE

8| CONCLUSIE

In deze thesis is onderzoek gedaan naar de vraag: *In hoeverre wordt organische gebiedsontwikkeling gefaciliteerd door het huidig ruimtelijk planinstrumentarium en wat betekent organische gebiedsontwikkeling voor de rol van gemeenten in het planningsproces?* In dit hoofdstuk worden de deelvragen, zoals opgesteld in de inleiding, op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur en het empirisch onderzoek nogmaals kort beantwoord. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd en antwoord gegeven op de hoofdvraag.

Deelvraag 1: Waarin is organische gebiedsontwikkeling afwijkend van hoe de ruimtelijke planning jarenlang werd vormgegeven?

Organische gebiedsontwikkeling is een andere manier van gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente een kleinere (financiële) rol krijgt toebedeelt en er (juridisch planologisch) meer ruimte is voor spontane ontwikkelingen. Het belangrijkste verschil tussen deze twee planvormen is dat er bij organische gebiedsontwikkeling meer uitgegaan wordt van een proces dan een project: initiatieven zijn vaak vooraf nog niet bekend en vinden verspreid in tijd en ruimte plaats. Ook zijn de rollen van partijen anders. Grote professionele ontwikkelende partijen maken plaats voor eindgebruikers. En de rol van de gemeente wordt, in plaats van risicodragend en exploiterend, meer faciliterend. Er is ruimte is voor initiatief vanuit de markt en stap voor stap benadering centraal staat. Het spelersveld bij organische gebiedsontwikkeling is veel breder en wisselt voortdurend van samenstelling.

Deelvraag 2: Is het huidig juridisch planologisch instrumentarium geschikt voor organische gebiedsontwikkeling?

Het juridisch planologisch kader laat zien dat er binnen de huidige regelgeving al mogelijkheden zijn voor flexibele planvorming. De regelgeving op zich sluit flexibiliteit namelijk niet uit. De wet vraagt niet om statische juridische kaders en gefixeerde eindbeelden. Zo biedt een structuurvisie ruimte om initiatiefnemers te informeren over de globale richting waarin de gemeente een gebied graag ziet transformeren. Ook een globaal bestemmingsplan geeft de mogelijkheid om een ruime functieaanduiding toe te kennen aan gebieden. Daarnaast biedt de Wabo gemeenten de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van het vigerende bestemmingsplan. Desondanks heeft de ruimtelijke ordening moeite de stad te begrijpen als een dynamisch proces. Om verrassingen en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan hebben bestuurders vaak de neiging ruimtelijke planvorming vooraf dicht te regelen door gebruiksdoeleinden en regels over bouw- en gebruiksmogelijkheden precies vast te leggen in het bestemmingsplan. Vanwege politieke, financiële en maatschappelijke belangen durft men geen risico's te accepteren. Ook de sectorale wetgeving op het gebied van milieu en geluid vormen een belemmerende factor. Wettelijke normen en verplichte onderzoekstrajecten belemmeren het spontaan inpassen van initiatieven, voor ten aanzien van de bestemming wonen worden beperkingen opgelegd.

Deelvraag 3: Is het huidig ruimtelijk financiële planinstrumentarium geschikt voor organische gebiedsontwikkeling?

Bij organische gebiedsontwikkeling is een andere ontwikkelingsstrategie noodzakelijk dan bij traditionele gebiedsontwikkeling aangezien er geen verevening mogelijk is wanneer initiatieven verspreid over tijd en ruimte plaatsvinden. Daarnaast hebben gemeenten in binnenstedelijke gebieden vaak niet de middelen om gronden actief te verwerven, bouwrijp te maken en te ontwikkelen. Dit vraagt om een heroriëntatie op de grondexploitatie, ontwikkeling en beheer. Het kostenverhaal dient in grotere mate verhaald te worden op de ontwikkelaar. Enerzijds kan dit betekenen dat overheden zich beperken tot het ontwikkelen en beheren van de openbare ruimte en private partijen zich richten op vastgoedontwikkeling en de grondontwikkeling die daaraan voorafgaat. Anderzijds is het voorstelbaar dat ook onderhoud en beheer van publieke ruimten worden geprivatiseerd.

Deelvraag 4: Wat is de rol van gemeenten bij organische gebiedsontwikkeling?

In de afgelopen decennia is er door gewenning, behoefte aan controle en het bieden van rechtszekerheid aan inwoners en bedrijven een cultuur bij de overheid ontstaan, die er vooral op is gericht ruimtelijke ontwikkelingen zo gedetailleerd mogelijk vast te leggen. Om organische gebiedsontwikkeling optimaal te faciliteren dienen gemeenten jarenlange gewoonten en overtuigingen los te laten en meer ruimte te laten aan onverwachte ontwikkelingen, kansen en mogelijkheden. Dit vraagt om een cultuuromslag bij gemeenten. Echter zijn jarenlange werkpraktijken en gewoonten vaak diepgeworteld en moeilijk te veranderen. Hierdoor wordt de omslag van een coördinerende, regisserende rol naar een faciliterende rol van gemeenten bemoeilijkt. Wanneer gemeenten zich faciliterend op durven te stellen zijn er mogelijkheden te vinden in het juridisch planologisch instrumentarium en het ruimtelijk financieel instrumentarium om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren.

Deelvraag 5: Hoe wordt het bestaand juridisch planologisch en ruimtelijk financieel instrumentarium toegepast in de praktijk? Welke belemmeringen worden er ondervonden en welke oplossingsstrategieën worden er toegepast in de praktijk?

Het juridisch planologisch instrumentarium biedt in praktijk, zo blijkt uit de twee cases, voldoende mogelijkheden om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren. Beide gemeenten hebben eerst een structuurvisie opgesteld om daarin de gewenste ontwikkeling voor de toekomst te beschrijven. Tevens hebben beide gemeenten een (concept) globaal bestemmingsplan opgesteld om deze visie juridisch vast te leggen. De bestemmingsplannen bieden een grote mate van flexibiliteit om verschillende functies in de gebieden te huisvesten. Echter wordt deze flexibiliteit belemmerd door de sectorale wetgeving. Met name wet- en regelgeving op het gebied van geluid, milieu en externe veiligheid. Ook de bestemming wonen blijkt in de praktijk van de cases Havenkwartier en Amstel III lastig te combineren met organische gebiedsontwikkeling. Beide gemeenten gaan hier dan ook anders mee om. De gemeente Deventer heeft de bestemming wonen in al reeds in het vastgestelde bestemmingsplan opgenomen. Bekend is waar en hoeveel wonen gerealiseerd gaan worden. De gemeente Amsterdam heeft in het concept bestemmingsplan alleen de bestemming wonen opgenomen voor gronden waarvan nu bekend is waar wonen ook daadwerkelijk gerealiseerd zal worden. Wanneer er nieuwe initiatieven voor wonen in het plan komen zullen deze met een Wabo projectbesluit ingepast worden in het bestemmingsplan. In

Deventer zijn dus kaders opgenomen waarbinnen wonen mogelijk is en in Amsterdam worden deze kaders later bepaald.

Als oplossingsstrategie voor de belemmeringen met betrekking tot de sectorale wetgeving omtrent milieu en geluid noemen de respondenten en experts een tweetal instrumenten welke verder uitgewerkt dienen te worden: Als eerste stelt een van de respondenten voor dat vanuit de ondergrens van een goede ruimtelijke ordening andere instrumenten verzonden moeten worden. Ondernemers en bewoners zouden veel meer zelf moeten kunnen bepalen of ze bepaalde vormen van overlasten een probleem vinden of niet. De respondent geeft aan dat de wet- en regelgeving veel minder statisch gehandhaafd dient te worden om meer ruimte te geven aan spontane initiatieven. Het gebiedsontwikkelingsplan wordt aangehaald als tweede aspect om ruimer om te gaan met sectorale wetgeving op het gebied van geluid en milieu. Een van de geïnterviewde onderzoekers stelt voor om het gebiedsontwikkelingsplan uit de crisis en herstelwet bij organische gebiedsontwikkeling als instrument in te zetten. Hiermee kun je ontwikkelingen alvast in gang zetten voordat milieuhinderlijke factoren geëlimineerd zijn.

Op het gebied van de financiering van (semi)publieke voorzieningen is in de cases Havenkwartier en Amstel III nog weinig ervaring opgedaan. In beide cases was deze kwestie nog nauwelijks aan de orde. Omdat de keuze voor organische gebiedsontwikkeling recent gemaakt is zijn de publieke voorzieningen in de cases nog van behoorlijk niveau en hebben ze over het algemeen voldoende capaciteit om de toekomstige ontwikkelingen op te nemen. Zowel in Amstel III als het Havenkwartier nemen de gemeenten deze kosten dan ook voor haar rekening. Als mogelijke oplossingsstrategie voor de toekomst experimenteert de gemeente Deventer met het realiseren van een ondergrondse parkeervoorzieningen middels publieke middelen. Echter blijkt dit in praktijk nog een aantal haken en ogen met zich mee te brengen. Dit laat zien dat we in Nederland nog niet gewend zijn marktpartijen en gebruikers mee te laten betalen aan (semi)publieke voorzieningen. Nieuwe financieringsinstrumenten zijn daarom nog niet voor handen. Er dient nader onderzoek gedaan te worden naar mogelijke oplossingsstrategieën.

Deelvraag 6: Wat is de rol van gemeenten bij organische gebiedsontwikkeling in de praktijk?

Uit het empirisch onderzoek is geconstateerd dat de rol van gemeente een belangrijke rol speelt bij het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling. Het empirisch onderzoek heeft laten zien dat de gemeente Deventer en de gemeente Amsterdam een andere rol spelen bij de organische aanpak. Dit hangt samen met het verschil in grondeigendom in beide cases. De gemeente Amsterdam heeft de gronden in Amstel III uitgegeven als erfpacht, hiermee voert de gemeente Amsterdam passief grondbeleid. Ondanks het feit dat de gemeente Amsterdam hierdoor minder invloed uit kan oefenen, hebben ze wel een instrument in handen om functiewijzigingen te realiseren. Door het vroegtijdig beëindigen van het erfpachtcanon en een nieuw canon op te stellen voor een langere periode tegen een lager tarief met als voorwaarde dat er een andere functie gerealiseerd wordt, kan de gemeente Amsterdam nieuwe ontwikkelingen faciliteren. Dit vraagt om een actieve houding van de gemeente Amsterdam, maar wel op een andere manier dan sloop en nieuwbouw. Een ander goed voorbeeld hiervan is dat de gemeente Amsterdam een haalbaarheidsstudie bekostigt

heeft om vastgoedeigenaren te overtuigen dat het realiseren van woningen haalbaar is in het gebied. Op deze manier probeert de gemeente Amsterdam een omslag te maken in het denken van vastgoedeigenaren. Dit vergt ook een hele andere, maar wel een actieve houding van gemeenten. Daarnaast heeft de gemeente Amsterdam een initiatieventeam samengesteld waarin om de twee weken nieuwe initiatieven beoordeeld en getoetst worden om initiatieven te faciliteren.

De gemeente Deventer heeft nog veel gronden in eigendom in het Havenkwartier waardoor zij nog steeds veel invloed uit kan oefenen op het gebied. Daarnaast zijn alleen de gronden die in eigendom zijn van de gemeente Deventer flexibel bestemd hierdoor kan de gemeente ook invloed uitoefen middels gronduitgifte. De gemeente Deventer houdt dus nog sterk de regie op de ruimtelijke ontwikkelingen in het Havenkwartier. Dit belemmert de flexibiliteit. Wanneer ontwikkelingen in de ogen van de gemeente niet wenselijk zijn hebben zij namelijk nog een instrument in handen om de ontwikkeling af te slaan.

De verschillende rollen per case laten zien dat wanneer gemeenten kiezen voor een organische gebiedsontwikkeling de omslag van regisserende naar faciliterende rol niet vanzelfsprekend is. Je heb ambtenaren nodig die de omslag durven te maken, die zich faciliterend op durven te stellen en risico's durven te nemen.

Belangrijkste conclusies:

- In het eerste hoofdstuk werd het huidig juridisch planologisch kader als voornaamste belemmering gezien van organische gebiedsontwikkeling. Uit zowel de literatuurstudie als de casestudies bleek echter dat het huidig juridisch planologisch kader veel ruimte voor flexibiliteit in zich heeft. In de praktijk blijkt dat organische gebiedsontwikkeling met huidige wet- en regelgeving mogelijk is. Met name het opstellen van visies zijn heel flexibel in te steken. Ook met een globaal bestemmingsplan kun je heel ver komen.
- De huidige planinstrumenten (juridisch planologisch instrumentarium en ruimtelijke financiële instrumenten) gaan uit van ruimtelijke ontwikkeling als project en niet als proces. Dit belemmert de organische ontwikkeling. Je moet in de huidige wet- en regelgeving vaak al weten wat er komt en dat weet je bij organische gebiedsontwikkeling vaak niet.
- Met een globaal bestemmingsplan kun je de lange termijn ontwikkeling bewaken en blijft het concept wat vastgelegd is in de visie leven. Hiermee kan een nieuwe inslag en een nieuw functioneel kader voor een gebied vastgelegd worden. Voor de investeerder biedt deze aanpak voordelen aangezien het concept voor de investeerder leidend kan zijn. Zeker de grote investeerder, zij kijken verder dan tien jaar, moeten daar vertrouwen in krijgen.
- Organische gebiedsontwikkeling wordt momenteel gezien als tijdelijke oplossing voor de crisis. Echter zal gezien de huidige financiële markt en de binnenstedelijke bouwopgave organische gebiedsontwikkeling als aanvulling op het huidige planningsysteem gezien moeten worden. Er is tijd nodig om organische gebiedsontwikkeling als aanvulling op het huidige systeem te erkennen.
- Naast de rol van gemeenten speelt ook de rol van vastgoedeigenaren een belangrijke

rol in het mogelijk maken van een organische transformatie. Vastgoedeigenaren hebben zich jarenlang geen zorgen hoeven maken over het functioneren van een gebied. De vraag naar gebouwen was hoog en de afname groot. In tijden van crisis neemt de leegstand toe. Dit is met name het geval in gebieden als Amstel III welke enkel gekenmerkt worden door een hoge dichtheid kantoorpanden. Voor organische gebiedsontwikkeling is het belangrijk vastgoedeigenaren te overtuigen van een multifunctionele werkomgeving. Wanneer de vastgoedeigenaren namelijk niet overtuigd zijn, zijn initiatieven in hun panden tegen lagere tarieven, niet mogelijk en stopt de organische ontwikkeling. In praktijk van de case Amstel III blijkt het lastig vastgoedeigenaren te overtuigen en proberen ze middels hele kleine stapjes dit belang inzichtelijk te maken. Niet alleen in grootschalige kantoorlocaties is de rol van vastgoedeigenaren belangrijk. Hetzelfde geldt voor kleinschaligere gebieden. Zo zijn in de andere case Havenkwartier ook pioniers nodig die de eerste stap durven te zetten en potentie zien in het gebied.

- Financiering van (semi)publieke voorzieningen door initiatiefnemers en gebruikers is nog weinig ervaring opgedaan in Nederland. Ook in beide cases was deze kwestie nog nauwelijks aan de orde. In de toekomst ligt hier mogelijk wel een opgave indien het pad van organische gebiedsontwikkeling structureel wordt bewandeld omdat verevening tussen projecten niet meer mogelijk is. Hoe (semi)publieke voorzieningen bekostigd en georganiseerd dienen te worden op het moment dat je niet de grondexploitatie over een heel gebied voert is nog wel een punt van aandacht. Hier dient nog verder over nagedacht te worden.
- Naast het juridisch planologisch instrumentarium en de ruimtelijke financieringsinstrumenten vormt de rol van gemeenten een belemmering voor organische gebiedsontwikkeling. Uit zowel de literatuurstudie als de praktijk is gebleken dat er binnen de gemeenten een cultuuromslag nodig. Dat heeft met de behoefte aan controle te maken, maar ook met het rechtszekerheidsbeginsel waar de Nederlandse ruimtelijke ordening voor een groot deel op gebaseerd is. In Nederland is de verwachting dat alles goed gaat 'zolang het maar in regels is vastgelegd', diep geworteld. Een gedetailleerd bestemmingsplan geeft een gevoel van houvast. Ook in de praktijk zie je dat met name de gemeente Deventer moeilijk afstapt van dit principe. Er is nog steeds sprake van een spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Met een globaal bestemmingsplan wil de gemeente Deventer flexibiliteit bieden aan verschillende functies. Maar door alleen eigen gronden flexibel te bestemmen en begripsbepalingen in het bestemmingsplan op te nemen willen ze ook nog de regie houden over de ontwikkelingen en burgers en ondernemers rechtszekerheid bieden ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen. Niet alleen rechtszekerheid speelt een rol bij organische gebiedsontwikkeling zo blijkt ook de gemeente Deventer de ruimtelijke kwaliteit te willen waarborgen door het opstellen van een beeldkwaliteitplan voor de toekomstige ontwikkelingen in het Havenkwartier. Hieruit blijkt dat diepgewortelde gewoonten niet zomaar losgelaten worden en de omslag van een regisserende naar faciliterende rol nog een lange tijd zal duren.

Kijkend naar de resultaten van dit onderzoek en de belangrijkste bevinding wordt hieronder antwoord gegeven op de hoofdvraag;

In hoeverre wordt organische gebiedsontwikkeling gefaciliteerd door het huidig ruimtelijk planinstrumentarium en wat betekent organische gebiedsontwikkeling voor de rol van gemeenten in het planningsproces?

Organische gebiedsontwikkeling wordt gefaciliteerd door het huidig juridisch planologisch instrumentarium. Het huidig juridisch planologisch instrumentarium herbergt een grote mate van flexibiliteit. Alleen ten aanzien van de bestemming wonen is het moeilijk flexibiliteit op te nemen in het plan. Daarnaast moet bij organische gebiedsontwikkeling anders omgesprongen worden met het ruimtelijk financieel instrumentarium. Actief grondbeleid is niet meer mogelijk bij organische gebiedsontwikkeling. Het kostenverhaal dient in grotere mate verhaald te worden op de ontwikkelaar. Enerzijds kan dit betekenen dat overheden zich beperken tot het ontwikkelen en beheren van de openbare ruimte en private partijen zich richten op vastgoedontwikkeling en de grondontwikkeling die daaraan voorafgaat. Anderzijds is het voorstelbaar dat ook onderhoud en beheer van publieke ruimten worden geprivatiseerd. In praktijk is hier echter nog weinig ervaring mee opgedaan. Tot slot vraagt organische gebiedsontwikkeling om een andere rol van gemeenten en vastgoedeigenaren. Gemeenten dienen zich bij organische gebiedsontwikkeling faciliterend op te stellen. Dit betekent niet achteroverleunen en wachten op initiatieven maar een actieve houding waarin initiatieven gestimuleerd en mogelijk gemaakt worden. Ook dienen vastgoedeigenaren zich open te durven stellen voor andere functies dan ze gewend waren. Alleen met hun medewerking kunnen binnenstedelijk gebieden op een organische wijze transformeren naar aantrekkelijke multifunctionele gebieden.

Hoofdstuk 9



DISCUSSIE

9| DISCUSSIE

Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen met betrokken actoren, initiatiefnemers en onderzoekers naar organische gebiedsontwikkeling en flexibel bestemmen. In dit hoofdstuk worden de gebruikte onderzoeksmethoden en analyse ter discussie gesteld en aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

Kijkend naar de gebruikte onderzoeksmethode en analyse worden drie punten ter discussie gesteld: a) cases, b) geïnterviewde personen en c) rol vastgoedeigenaren

a) cases

Voor dit onderzoek zijn alleen cases geselecteerd waar de transitie naar organische gebiedsontwikkeling al enige tijd in gang is gezet. Hierdoor is alleen gesproken met gemeenten waarbij de cultuuromslag al in gang was gezet. Betrokken actoren in deze gebieden zijn al enthousiast over de aanpak. Zij zien minder belemmeringen en denken meer in mogelijkheden. Dit onderzoek mist het perspectief van gemeenten welke bewust niet kiezen voor een organische gebiedsontwikkeling om wat voor reden dan ook. Uit het empirisch onderzoek is geconcludeerd dat de rol van gemeenten een belangrijke rol speelt bij organische gebiedsontwikkeling. Door onderzoek te doen onder gemeenten welke niet voor een organische aanpak kiezen kan wellicht beter inzichtelijk gemaakt worden waarom organische gebiedsontwikkeling in praktijk nog niet vaak voorkomt. Echter is het moeilijk cases te selecteren welke uiteindelijk niet gekozen hebben voor een organische aanpak.

b) geïnterviewde personen

De resultaten van het empirisch onderzoek zijn gebaseerd op een beperkt aantal gesprekken met betrokken actoren, initiatiefnemers en experts. De student is zich ervan bewust dat er veel meer actoren betrokken zijn bij de organische ontwikkeling in de geselecteerde gebieden. Omwille van de tijd en middelen was het niet mogelijk een bredere groep respondenten te ondervragen. Door naast betrokken actoren vanuit de gemeente ook initiatiefnemers en experts te interviewen is getracht de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te vergroten. Echter kunnen de resultaten niet gegeneraliseerd worden. Het aantal cases is hiervoor te klein en tevens zou kwantitatief onderzoek dan een betere methoden zijn om de resultaten met elkaar te kunnen vergelijken. In dit onderzoek is gekozen voor kwalitatief onderzoek om in een relatief korte tijd veel informatie te verkrijgen van de respondenten en hierdoor inzicht te krijgen in de praktijk van organische gebiedsontwikkeling.

c) vastgoedeigenaren onderbelicht

Het belang van de rol van vastgoedeigenaren in het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling is pas tijdens het empirisch onderzoek aan de orde gekomen. Daardoor is de rol van de vastgoedeigenaren onderbelicht gebleven in deze thesis. Het perspectief en de rol van vastgoedeigenaren bij organische ontwikkeling is wellicht interessant te onderzoeken in een vervolgonderzoek.

Omdat organische gebiedsontwikkeling nog een relatief nieuw begrip is binnen de ruimtelijke ordening is het op dit moment nog te vroeg om aanbevelingen te doen naar aanleiding van deze thesis. Momenteel worden er door verschillende onderzoeksbureaus congressen en bijeenkomsten georganiseerd om nieuwe kennis te ontwikkelen en ervaring op te doen van vanuit andere gemeenten op het gebied van organische gebiedsontwikkeling. Tevens dient nader onderzoek gedaan te worden hoe gemeenten in de toekomst omgaan met de financiering van (semi)publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling en welke rol vastgoedeigenaren spelen bij organische gebiedsontwikkeling.

LITERATUURLIJST



- Ahrensbach, T., J. Beunderman & I. Johar (2011), *Compendium for the civic economy: What the Big Society should learn from 25 trailblazers*. Londen: 00:/.
- Baarda, D.B. & M.P.M. de Goede (2006), *Basisboek methoden en technieken: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhoff. Vierde druk.
- Boeijenga, J. (2011), *Organische Groei. Naar een nieuwe vorm van stedelijke ontwikkeling*. Rotterdam: Vereniging Deltametropool. <http://boeijenga.nl/files/048-dog-vdmprememoorganische-groei.pdf>. geraadpleegd 21 november, 2012.
- Brok, M. (2010), *Eindrapportage van het MIRT-onderzoek naar onorthodoxe maatregelen binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*.
- Bryman, A. (2008), *Social research Methods*. Oxford: University press. Derde druk.
- Buitelaar, E. (2012), *Nederland in 2040: Gebiedsontwikkeling in onzekere tijden*. *Grondzaken in de praktijk* 6(2), pp.26-28.
- Buitelaar, E. (2010), *Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid*. *Ruimte en Maatschappij* 2(1), pp. 5-21.
- Buitelaar, Edwin, Sjoerd Feenstra, Maaïke Galle, Judith Lekkerkerker, Niels Sorel & Joost Tennekes (2012), *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Urhahn Urban Design.
- Buitelaar, E., M. Kooiman & C. Robbe (2012), *Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling*. *Grondzaken in de praktijk* 6(4).
- Buitelaar, E., A. Bregman, L van den Broek, D. Evers, M. Galle, T. Meijer en N. Sorel (2011), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Duinen, L. van der & T. Zwanikken (2012), *Omgevingswet: Kans voor vernieuwing*. *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening* 93(1), pp. 58-61.
- Feenstra, S. (2012), *Ruimte voor initiatief Amstel III*. <http://www.urhahn.nl/index.php?876>. Geraadpleegd 21 november 2012.
- Fontein, R.J., B. Breman, W. Kuindersma & J. Westrik (2012), *Gemeenten en krimp: Uitnodigingsplanologie als perspectief*. <http://www.romagazine.nl/uit-de-praktijk/4345-gemeenten-en-krimp>. Geraadpleegd: 21 november 2012.

Gemeente Amsterdam (2011), Strategiebepaling Amstel III: van monofunctioneel werkgebied naar multifunctioneel stadswijk. Amsterdam: Projectbureau Zuidsoostlob.

Gemeente Amsterdam (2009), Visie Amstel III 2040. Urban District Amstel III: anders werken en wonen tussen Arena en AMC. Amsterdam: Projectbureau Zuidoostlob.

Gemeente Deventer (2012), Bestemmingsplan Havenkwartier Deventer. Deventer.

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

Gielen, D.M (2009), Flexibiliteit planvorming beïnvloed tegenprestaties markt. Rooilijn, 42 (3), pp. 159-167.

Hajer, M. (2011), De energieke samenleving. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008), Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Rapport 69. Wageningen: Alterra.

KEI (2011a), gebiedsontwikkeling nieuwe stijl.
<http://www.kei-centrum.nl/pages/28143/Gebiedsontwikkeling-nieuwe-stijl.html>.
Geraadpleegd 21 november 2012.

KEI (2011b), Gebiedsontwikkeling van 1950 tot nu.
<http://www.kei-centrum.nl/pages/28089/Gebiedsontwikkeling-van-1950-tot-nu.html>.
Geraadpleegd 21 november 2012.

Krabben, E. van der (2011), Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen? Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Ministerie van Binnenlandse zaken (2012), Wet- en regelgeving. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. <http://www.wetten.overheid.nl>. Geraadpleegd 28 november 2012.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012a), Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: handreikingen voor samenwerking en Verdienmodellen. Den Haag: Ministerie van infrastructuur en Milieu

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012b), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010), Crisis- en herstelwet.
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/chw-kort/>. Geraadpleegd 21 november 2012.

Ministerie van Verkeer Ruimtelijke Ordening en Milieu (2010), Dossier binnenstedelijk bouwen. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van Verkeer Ruimtelijke Ordening en Milieu (2009), Het globale bestemmingsplan, meer mogelijkheden. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van Verkeer Ruimtelijke Ordening en Milieu (2007), Interim wet stad en milieubenadering. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van Verkeer Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer & Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken (2004), Nota Ruimte. Den Haag: Ministerie van VROM/LNV/V&W/EZ.

Nirov (2012), Organische ontwikkeling met eigen ogen.
http://www.nirov.nl/Home/Nieuws/Nieuws_Items/Organische_ontwikkeling_met_eigen_ogen_.aspx?mld=10437&rld=514. Geraadpleegd 21 november 2012.

Planbureau voor de leefomgeving (2012), Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
<http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2012-WRO-500160001.pdf>.
Geraadpleegd: 21 november 2012.

Reuser, R & J. Nijveldt (2012), 'Seolutions' voor de Nederlandse Stad. Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening 93(3), pp. 56-59.

Rijkswaterstaat (2007), wet en regelgeving. Wet geluidshinder
www.rijkswaterstaat.nl. Geraadpleegd 28 november 2012.

Roo, G. de & H. Voogd (2004), Methodologie van planning. Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Bussum: Uitgeverij Coutinho. Tweede druk.

Rooy, P. van, L. Sterrenberg & A. Luin van (2004), Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave: van Ruimtelijke ordening naar ruimte in wording. Den Haag: Rathenau Instituut/Habiforum/Nirov.

Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (2011), Eenvoudig beter.
http://www.sev.nl/weblog/weblog.asp?code_wbl=21. Geraadpleegd 21 november 2012.

Span, K., K. Luijkx, J. Schols & R. Schalk (2009), De regierol van gemeenten nader bekeken. Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. Vrij Bestuurskunde 7(1), pp.92-100.

Sorel, N. & E. Buitelaar (2012), Omgevingsrecht in de praktijk. Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening. 93(1), pp. 54-57.

-
- Spit, T & P. Zoete (2009), Ruimtelijke Ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Spit, T & P. Zoete (2006), Ruimtelijke Ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Stipo & Stad2 (2012), Kostenverhaal bij organische transformatie. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Swanborn, (1996), Case-study's: wat, wanneer en hoe? Amsterdam/Meppel: Boom
- Tennekes, J. & Harbers, A (2012), Grootschalige of kleinschalige verstedelijking? Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Urhahn Urban Design (2010), De Spontane Stad. Amsterdam: BIS Publishers.
- Velde, J. van der (2009), Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2008), Dossier Milieu en Mobiliteit. Externe veiligheid. Handreiking bedrijven en milieuzonering.
- Voogd, H., T. van Dijk & J. Woltjer (2010), Facetten van de Planologie. Den Haag: Kluwer.
- Wallagh, G. (2006), Basissyllabus Module 1 opleiding Gebiedsontwikkeling. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate/De Lijn
- Weg, E. van de, J. Veldhuizen, P. van Rooy, G. Kneppers & F. de Miranda (2009), Een wijde blik verruimt het denken: Gebiedsontwikkeling in vijf Europese landen en de toekomst van gebiedsconcessies in Nederland. Utrecht: Deloitte Real Estate Advisory/Habiforum/NederLandBovenWater.

BIJLAGE



BIJLAGE

Schematische weergave codeerboom Nvivo

Aanpak

Aanpak Deventer

Aanpak Amsterdam

Bestemmingsplan

Belemmeringen flexibiliteit

instrumenten om flexibiliteit in te bouwen

Deventer

Amsterdam

Wat bepaalt mate van flexibiliteit

Grondexploitatie

Belemmeringen

Financiën

Financiering publieke voorzieningen

Grondbezit

Initiatiefnemers

Investeerders

Rol gemeente

Belemmeringen

Regie

Veranderende houding

Initiatiefnemers

Belemmeringen

Publieke ruimte

Rechtszekerheid

Regie gemeente

Relatie gemeente

Relatie tussen initiatiefnemers

Waarom gekozen voor dat gebied

Kritische blik experts

Kenmerken organische gebiedsontwikkeling

Voorwaarden

Flexibiliteit



MARIEKE BOERMA

MASTERTHESIS PLANOLOGIE
UNIVERSITEIT UTRECHT