



van Traditie naar Ambitie

Afstudeerscriptie

Organisch transformeren in de Binckhorst
met een nieuw instrumentarium

Student

Stefan Vermeulen
Drevelstraat 19
1825 KK Alkmaar

studentnr. 1614494
stefan.vermeulen@student.hu.nl
TROP-V15AFO-14

Afstudeerbedrijf

Afdeling Stedenbouw & Planologie
Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Gemeente Den Haag

Bedrijfsbegeleider

Nicola Kornig
Expert stedenbouw
nicola.kornig@den Haag.nl

Docentbegeleiders

Eerste begeleider:
Luuk Oost
luuk.oost@hu.nl

Tweede begeleider:
Caroline Stegewerns
caroline.stegewerns@hu.nl

Datum

4 januari 2016

Bedankje Voorwoord

Wat gaat de tijd toch snel wanneer ik mij bedenken wat ik de afgelopen vier studiejaar heb geleerd. De hoogtepunten uit mijn studie Ruimtelijke Ordening en Planologie vond ik de praktijk. Ik leer toch het meeste door om mij heen te kijken, te luisteren en vragen te stellen wanneer ik iets niet begrijp. Als ik namelijk iets heb geleerd, dan is het dat de praktijk één grote leerschool is. Niet alleen voor mij, maar ook voor degenen die zelf de praktijk maken zoals die is. Ik ben dan ook trots op mijn stageperiode bij de gemeente Den Haag. De stage heeft mij in het derde leerjaar inzichten opgeleverd welke ik in het vierde jaar goed kon gebruiken. Ik heb gedurende de opleiding altijd in de tweesplitsing gezeten tussen de disciplines stedenbouw en planologie. Het fijne van mijn stage was dat ik bij beide disciplines betrokken ben geweest.

Mijn afstudeeronderwerp is ontstaan vanuit mijn stage, en om die reden was ik voor de tweede keer ingetrokken in het stadhuis van de gemeente Den Haag. De Nederlandse praktijk verandert, gemeentelijke organisaties veranderen en het omgevingsrecht verandert. Eigenlijk maakt iedereen die betrokken is bij gebiedsontwikkeling een transformatie door. Sommigen bewust, anderen onbewust. Vanuit deze actualiteit is bij mij de vraag ontstaan waar de transformatie uit de theorie en de praktijk toe leidt, en dat heeft zodoende geleid tot de onderzoeksvraag van deze scriptie. Mijn afstudeeronderzoek zit dan ook bomvol 'tegenstellingen'. Ik noem 'van traditie naar ambitie', 'van project naar proces', 'van eindbeeld naar wensbeeld' en nog veel meer.

Ik wil graag mijn collega's bij de gemeente Den Haag bedanken voor hun behulpzaamheid. In het bijzonder wil ik Nicola Kornig bedanken voor haar inzet in het begeleiden van zowel mijn stage als mijn afstudeeronderzoek. Ten slotte wil ik mijn begeleiders Luuk Oost en Caroline Stegewerns bedanken. De regelmatige bijeenkomsten heb ik als nuttig en prettig ervaren.

Bedankt!

Stefan

De gemeente Den Haag heeft vanwege de crisis in 2008, net als andere gemeenten in Nederland te maken gehad met een flinke koerswijziging in het voeren van beleid bij gebiedsontwikkelingen. Vanuit de Nederlandse planningstraditie was men namelijk gewend om gebiedsontwikkelingen van bovenaf te laten sturen, zonder daar de markt actief bij te betrekken. De crisis zorgde ervoor dat overheden geen financiële middelen meer hadden om actief te kunnen ontwikkelen. Grote en kleine overheden zagen in dat organische gebiedsontwikkeling wel eens de sleutel zou kunnen zijn naar een nieuwe, misschien wel betere vorm van gebiedsontwikkeling. Een oud Hollands gezegde luidt: 'Wie betaalt, bepaalt', en als de markt de partij is die meer investeert in gebiedsontwikkelingen, verdienen zij ook een sterkere positie in het planvormingsproces. Dat betekent dat er een verschuiving plaatsvindt in de rol die de gemeente versus de markt heeft, wanneer we kijken naar het lokale schaalniveau, en de wetgever daar vervolgens op anticipeert met een nieuwe wet en juridisch-planologisch instrument. De onderzoeksvraag luidt dan ook: 'Met welke instrumenten kan naast het nieuwe omgevingsplan bij organische gebiedsontwikkeling sturing gegeven worden aan de stedenbouwkundige ambities in de Binckhorsthaven?'

De nieuwe rol van gemeenten heeft gevolgen voor de disciplines die betrokken zijn bij de planvorming. Wat zijn stedenbouwkundige ambities nog waard wanneer de markt veel zeggenschap heeft? Hoe kan je als gemeente sturen op stedenbouwkundige ambities in deze nieuwe arena? De Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft gemeenten meer bevoegdheden gegeven. Gemeenten werden verplicht om voor het gehele grondgebied van de gemeente, een of meerdere bestemmingsplannen vast te stellen. De wet, welke op het moment van schrijven nog steeds geldend is, maakt het mogelijk om zowel globale als gedetailleerde bestemmingsplannen op te stellen. Waar de Wro eigenlijk nog uitgaat van een projectmatige aanpak gericht op resultaat, is dat bij organische gebiedsontwikkeling niet waar te maken. Organische gebiedsontwikkeling kan namelijk worden gezien als een continu proces met een open einde in plaats van een project van a tot z. Niet langer wordt er gewerkt naar een vastgelegd eindbeeld, welke door velen ook wel aangeduid wordt als 'blauwdruk'. Nee, bij organisch ontwikkelen ligt weinig vast. De gemeente heeft een faciliterende rol en begeleidt de initiatieven die zich aandoen. Daarbij kan de gemeente ervoor kiezen om maximaal te faciliteren en in figuurlijke zin achterover te leunen. Dan krijgen initiatiefnemers alle vrijheid om te ontwikkelen, maar daar staat tegenover dat er weinig rechtszekerheid is. Komt zo'n initiatief dan wel in een aantrekkelijk vestigingsklimaat terecht? Een meer gangbare manier is om als gemeente juist op actieve wijze te gaan faciliteren door een uitnodigend toekomstperspectief te bieden voor initiatieven en deze groep actief te werven. Het instrumentarium van de gemeente krijgt daarmee een nieuwe functie. Stedenbouwkundige ambities vinden hun weg naar wensbeelden, spelregelkaarten of misschien wel masterplannen welke gaan over de openbare ruimte, om initiatiefnemers te enthousiasmeren, te verleiden en te begeleiden bij het komen tot een initiatief in het betreffende gebied. Gebiedsontwikkeling krijgt daarmee grofweg drie smaken: ontwikkelen, uitnodigen en faciliteren.



Bedrijventerrein de Binckhorst in Den Haag staat op het punt om te transformeren naar een eigentijds woon- en werkgebied. De strategie uitnodigen past daar het beste bij. De gemeente Den Haag creëert een gunstig vestigingsklimaat voor initiatieven door in te zetten op het verbeteren van de verblijfskwaliteit in het gebied en het bieden van gunstige juridisch-planologische speelruimte. De Crisis- en herstelwet maakt het nu al mogelijk om te experimenteren met de speelruimte onder de toekomstige Omgevingswet en het omgevingsplan. Het omgevingsplan is een nieuw juridisch-planologisch instrument en bundelt regels voor een integraal toetsingskader, biedt ruimte voor initiatief, beperkt de onderzoekslasten, kent een planhorizon van 20 jaar, vereist geen exploitatieplan bij vaststelling van het omgevingsplan en beperkt de risico's op planschade. Met deze maatregelen wordt de weg geopend naar een planningsvorm zoals organische gebiedsontwikkeling, waarbij juist na het vaststellen van een omgevingsplan nog veel zaken kunnen worden overeengekomen tussen gemeente en de markt die vooraf niet waren te voorzien.

Met de Omgevingswet ontstaan er voor de gemeente Den Haag nieuwe mogelijkheden om met bestaande en nieuwe instrumenten stedenbouwkundige ambities bij organische ontwikkelingen te sturen. Het is aan te bevelen om voor de Binckhorsthaven, welke als casus is gebruikt in dit onderzoek, een ontwikkelingsplan op te stellen om inzicht te krijgen in een mogelijke kavelgewijze transformatie van de Binckhorsthaven, zodat hier met het omgevingsplan op geanticipeerd kan worden. Een spelregelkaart met begeleidende spelregels kan als rode draad worden gebruikt in het communiceren van de gemeentelijke ambities in beeld naar de initiatieven toe. De spelregelkaart vervangt daarmee het klassieke eindbeeld en wordt een stip op de horizon en een stedenbouwkundig wensbeeld van de gemeente Den Haag voor de toekomstige Binckhorsthaven.

Due to the crisis in 2008, The Hague as well as other municipalities in the Netherlands, made a significant change in the conduct of area development. Because of the Dutch planning tradition, municipalities were used to examine area developments in high rate, without being actively involved into the market. Governments got in a financial crisis which means they had no financial support to continue area development the way they used to. National and local governments realized that organic area development could be the key to a new and perhaps better way of area development. An old Dutch proverb says: 'Who pays, decides', which means if someone invests in area development, he deserves a stronger position in the urban planning process. A transfer in control of area development took place on a lower level. The Dutch government anticipates a new law and planning instrument. In this context, the research issue is as follows: 'What tools can be used to regulate organic area developments driven by urban ambitions in Binckhorsthaven?'

The new tasks of municipalities have implications for other disciplines involved in the planning process. Are urban ambitions still useful when the market is in control? And as a municipality, how to anticipate in this arena? The law 'Wet ruimtelijke ordening' has given Dutch municipalities more power. Municipalities were required to establish the whole territory of the municipality, with one or more plans. The law is still valid at the moment, and allows both global detailed zoning. The 'Wro' focuses on results, which isn't useful in terms of organic area development. Organic area development can be seen as a continuous process instead of a project. They are no longer focusing on detailed blueprints. The municipality facilitates and supports initiatives. In addition, the municipality can sit back in figurative sense, so the initiators get all the freedom they want to develop. But, does such an initiative come into an attractive business climate then? A more common way is active facilitation by providing a future proof business climate to recruit initiatives. The instruments of the municipality acquire new functions, in order to manage urbanistic ambitions. From now on, area development can be driven in three ways: develop, invite or facilitate.



Binckhorst is a industrial area in The Hague. Binckhorst is about to transform into a modern residential and commercial area. The invite-strategy fits best at that point of view. The Hague creates a favorable climate fot initiatives by focusing on improving the quality of the area, and creating a favorable legal and planning latitude. The law 'Crisis- en herstelwet' already made it possible to investigate the upcoming 'omgevingsplan'. The 'regional plan' is a new legal-planning instrument and combines rules, provides room for initiative, limited research costs, a 20 years planning horizon, does not require an exploitation plan before adopting the regional plan and limits the risks of planning blight. These measures adopt new ways of urban planning, including organic area development to agree issues between the municipality and the market.

The law 'Omgevingswet' creates new oppertunities to improve existing and upcoming instruments to manage urban ambitions together for organic developments. It is recommended to create a development plan to gain some deeper understanding in a possible transformation of the Binkchorst. At the end the municipality can anticipate with the regional plan. The municipality can communicate the municipal ambitions with easy rules on a map to accompanying the regional plan. The map entirely replacing the old blueprint method as a forward-looking urban image of the Binckhorsthaven.

Voorwoord	3
Samenvatting NL	4
Samenvatting EN	6
Inhoudsopgave	8
1. Inleiding	10
1.1 Probleemstelling	10
1.2 Onderzoeksvraag	11
1.3 Deelvragen	12
1.4 Doelstelling	12
1.5 Leeswijzer	13
2. Bestaand omgevingsrecht	14
2.1 Wet ruimtelijke ordening	14
2.2 Onderzoeksplicht	15
2.3 Flexibiliteit in klassieke regelgeving	16
2.4 Overheidsrol	14
C Lessen voor de casus	19
3. Organische gebiedsontwikkeling	20
3.1 Rollenspel	20
3.2 Uitnodigingsplanologie	21
3.3 Stedenbouwkundige ambitie	23
3.4 Stedenbouwkundige instrumenten	24
3.5 Omgevingscontract	30
C Lessen voor de casus	31
4. Integraal omgevingsrecht	32
4.1 Crisis- en herstelwet	32
4.2 Omgevingswet	35
4.3 Omgevingsplan	36
C Lessen voor de casus	39

5. Ontwikkelingsstrategieën 40

5.1 Ontwikkelen	41
5.2 Uitnodigen	42
5.3 Faciliteren	44

6. Casus: Binckhorsthaven 46

6.1 Het vraagstuk	46
6.2 Gebiedsaanpak Binckhorst	46
6.3 Pilot Omgevingsplan Binckhorst	49
6.4 Doelgroep	50
6.5 Stedenbouwkundige ambities Binckhorsthaven	51

7. Casus: Een passende strategie 56

7.1 Uitnodigen	56
7.2 Uitwerking strategie op plangebied	57
7.3 Uitgangspunten strategie voor instrumenten	58
C Lessen uit de casus	60

8. Aanbeveling; Spelregelkaart 61

8.1 Waarmee sturen we nu?	61
8.2 Waarmee sturen we later?	63

Bijlage I - Literatuur

Bijlage II - Praktijkvoorbeelden

Bijlage III - Interview organisch ontwikkelen

Bijlage IV - Ontwikkelingsstrategie Binckhorsthaven

Bijlage V - Spelregelkaart Binckhorsthaven

HST 1 Inleiding

De gemeente Den Haag heeft net als andere overheden in Nederland te maken gehad met een flinke koerswijziging in het voeren van beleid bij gebiedsontwikkelingen. De oorzaak van de koerswijziging was de economische crisis in 2008. Grote en kleine overheden werden gedwongen de positie in gebiedsontwikkelingen te herzien. Veelal betekende dat een veranderde overheidsrol. Waar voorheen de overheid de aanjager was van gebiedsontwikkelingen, zou na de 'restart' van de overheid door de crisis, de markt de gebiedsontwikkelingen op organische wijze moeten aanjagen waarbij de overheid een reactieve houding zou moeten aannemen. Jammer was dat net voor het uitbreken van de crisis de Wet ruimtelijke ordening in werking trad, welke niet berekend was op procesgerichte organische ontwikkelingen en des te meer op de resultaatgerichte ontwikkelingsplanologie. Het is daarom zuur te noemen dat de crisis gebiedsontwikkelingen klem zette doordat de kersverse wetgeving niet op het organische aspect berekend was. De veranderende overheidsrol kan naar verluid in 2018 worden gesteund met nieuwe wetgeving, als antwoord op de behoefte naar een nieuw juridisch-planologisch instrument welke beter toepasbaar is in gebieden waar organisch wordt ontwikkeld. De ontwikkeling daarvan vergt echter veel tijd en is anno 2015 nog steeds gaande. Daarom trad in 2010 de Crisis- en herstelwet in werking die vastgelopen gebiedsontwikkelingen weer moet helpen en ruimte biedt om te experimenteren met een nieuw juridisch-planologisch instrumentarium. Niet veel later werd er door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gewerkt aan de opvolger van de Wet ruimtelijke ordening, namelijk de Omgevingwet.

Bedrijventerrein de Binckhorst in de gemeente Den Haag is een mooi praktijkvoorbeeld van een gebied welke zowel de situatie voor als na de crisis heeft meegemaakt en welke nog een mooie toekomst te wachten staat. Tevens kan er al in het kader van de Crisis- en herstelwet worden geëxperimenteerd met nieuwe instrumenten. Het is daarom interessant om na te gaan hoe traditionele gebiedsontwikkeling voor 2008 werd bedreven. Om dit vervolgens te vergelijken met hoe gebiedsontwikkeling anno 2015 in de Binckhorst en elders in Nederland aan toe gaat, welke lessen daaruit getrokken kunnen worden, om ten slotte te oordelen wat een ideale strategie voor de Binckhorst(haven) in de toekomst zou kunnen zijn. Als die ideale strategie bestaat tenminste.

1.1 Probleemstelling

Het is lastig om als overheid tijdig in te spelen op veranderende marktomstandigheden in de gebiedsontwikkeling. Een verandering in een trend erkennen is een ding. Daar op inspelen met een nieuwe werkbare methode is twee. De wetgever reageerde op de crisissituatie door met de Crisis- en herstelwet te komen, en daaropvolgend een nieuwe wet te ontwikkelen: de Omgevingswet. De gemeente Den Haag is met de pilot Omgevingsplan Binckhorst naar eigen zeggen de eerste gemeente in Nederland die de mogelijkheden uit de Omgevingswet zo breed mogelijk wil aanpakken, en dit toe wil passen in de Binckhorst welke onderhevig is aan een grote transformatie van bedrijventerrein naar een gemengd woon- en werkgebied. Vooruitlopend op de Omgevingswet, kan nu al geëxperimenteerd worden in de Binckhorst doordat de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid biedt om gemotiveerd van huidige wetgeving af te wijken. Dit met het oog op wat het omgevingsplan onder de Omgevingswet, met een slag om de arm, vanaf 2018 gaat bieden. Echter, wat hebben beide wetten eigenlijk voor gevolg op de koerswijziging die gemeenten maken? Hoe landen beide wetten in de praktijk?

1.2 Onderzoeksvraag

Planologisch wordt er binnen de gemeente Den Haag al onderzocht welke regelgeving er mogelijkster toegepast kan worden in de Binckhorst en wat de verbreding van de Omgevingswet, namelijk dat ‘een goede ruimtelijke ordening’ wordt doorgetrokken naar alle aspecten van de gehele fysieke leefomgeving, betekent. Een omgevingsplan wordt daarmee het juridisch-planologische instrument. De wet kan echter niet alles afvangen. Net als onder de huidige Wet ruimtelijke ordening, zijn er mogelijkster een of meerdere instrumenten nodig om stedenbouwkundige ambities van een gemeente kracht bij te zetten. Indien dat wenselijk blijkt; hoe ga je daar dan mee om bij organische gebiedsontwikkeling?

Bovenstaande nodigt uit om onderzoek te doen naar het kantelpunt in de gebiedsontwikkeling die heeft plaatsgevonden ten tijde van de crisis, en wat daar reeds uit voort is gekomen. Het gaat dan om instrumenten waarover al is nagedacht, wellicht al succesvol toegepast en welke de stedenbouwkundige discipline verder kunnen helpen. Het opzoeken van de grens in wat je wel regelt en wat niet is daarbij belangrijk. Planologisch is een plan flexibel in te richten door ruimere kaders op te stellen. Hoe je vervolgens als gemeente je stedenbouwkundige ambities kwijt kunt in zo’n gebied dat organisch ontwikkelt, blijkt een stuk lastiger.

In deze scriptie wordt daarom onderzocht hoe je als gemeente de balans kunt vinden tussen stedenbouwkundige ambities en organische gebiedsontwikkeling, en hoe je vervolgens sturing kunt geven aan deze ambities met behulp van het gemeentelijke instrumentarium. Vervolgens wordt gekeken welk instrument, of een meervoud daarvan, toepasbaar is in het casusgebied Binckhorsthaven. De onderzoeksvraag luidt dan ook:

“Met welke instrumenten kan naast het nieuwe omgevingsplan bij organische gebiedsontwikkeling sturing gegeven worden aan de stedenbouwkundige ambities in de Binckhorsthaven?”

1.3 Deelvragen

Ter ondersteuning van de hoofdvraag zijn er een zestal deelvragen opgesteld die helpen bij het onderzoek en de beantwoording van de hoofdvraag.

Deelvraag 1

Hoe ziet het bestaande omgevingsrecht er uit?

Deelvraag 2

Op welke punten is de Omgevingswet en het daaruit voortvloeiende omgevingsplan veranderd ten opzichte van zijn voorganger?

Deelvraag 3

Met welke vaste en flexibele regelgeving en stedenbouwkundige ontwerpprincipes is al in de praktijk geëxperimenteerd?

Deelvraag 4

Hoe kun je sturing geven aan stedenbouwkundige- en organische gebiedsontwikkelingsprojecten?

Deelvraag 5

Welke ambities heeft de gemeente Den Haag met de Binckhorst en het plangebied gezien het verleden van het stadsdeel?

Deelvraag 6

Kunnen toekomstige ontwikkelingen in het plangebied worden beperkt?

1.4 Doelstelling

Het instrument dat uit de onderzoeksvraag ontstaat wordt ondersteund door een stedenbouwkundige ontwikkelingsstrategie voor de Binckhorsthaven; het deelgebied van de Binckhorst. De uitkomst hiervan vormt de input voor een toepasbaar kader, dat, met het oog op het in ontwikkeling zijnde Omgevingsplan Binckhorst, meegenomen kan worden in de verdere planvorming van het deelgebied.

De Binckhorst is en wordt daarmee een schoolvoorbeeld voor andere gemeenten in Nederland die met dezelfde probleemstelling en onderzoeksvraag worstelen. Het kan dan gaan om gemeenten waar ook gebieden zijn in transformatie, zoekende naar de juiste gemeentelijke rol in het proces van de organische gebiedsontwikkeling en het betrekken van de stedenbouwkundige discipline bij het geheel. Maar ook hoe gebiedsontwikkelingen in deze context nog geregisseerd kunnen worden. Het aanbod aan instrumenten dat in het onderzoek en de aanbeveling de revue passeren, kunnen daarbij helpen.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek heeft een herkenbare opbouw. Het eerste deel van het onderzoek richt zich op de traditionele gebiedsontwikkeling. Het tweede deel van het onderzoek richt zich op de ambitie gedreven gebiedsontwikkeling. Het derde deel van het onderzoek richt zich op de casus Binckhorsthaven.

Hoofdstuk 2 bekijkt hoe de traditionele gebiedsontwikkeling voor de crisis in 2008 werd gevoerd. In het hoofdstuk wordt het begrip ontwikkelingsplanologie ontleden en wordt er gekeken naar de rol die de gemeente had in de projectmatige aanpak van grootschalige gebiedsontwikkelingen. Daarnaast ligt de nadruk op wat er rond flexibiliteit al mogelijk is in het omgevingsrecht van toen. In dit hoofdstuk wordt verwezen naar twee praktijkvoorbeelden welke zijn te vinden in bijlage II.

Hoofdstuk 3 beschrijft de periode van vlak na de crisis. Organische gebiedsontwikkeling is de nieuwe trend van meer ambitie gedreven gebiedsontwikkeling. Daarom werpt dit hoofdstuk licht op de nieuwe rol van de gemeente. Projecten worden processen en daar horen nieuwe instrumenten bij die de stedenbouwkundige discipline op creatieve wijze ondersteunen. Deze instrumenten komen uit praktijkvoorbeelden in binnen- en buitenland, en zijn grotendeels opgenomen in bijlage II, evenals een uitgebreid interview met Jeroen Niemans van Platform31 in bijlage III over de toekomst van organische gebiedsontwikkeling.

Hoofdstuk 4 beschrijft het nieuwe omgevingsrecht welke is ontstaan vanuit de behoefte om meer afwegingsruimte te bieden in gebieden waar organisch ontwikkeld wordt. Er wordt ingegaan op de 'overbruggingswet'; de Crisis- en herstelwet, en de uiteindelijke wet; de Omgevingswet.

Hoofdstuk 5 vat alle voorgaande hoofdstukken samen door in te gaan op een drietal ontwikkelingsstrategieën. De strategie uitnodigen is de interessantste welke om een nadere uitwerking vraagt in de casus bij hoofdstuk 6 en 7.

Hoofdstuk 6 gaat namelijk in op de ambitie die de gemeente Den Haag heeft in de Binckhorsthaven. Er wordt beschreven waar al aan gewerkt wordt en wat er vanuit de gemeentelijke rol moet worden gedaan om de transformatie van de hele Binckhorst een feit te maken.

Hoofdstuk 7 beschrijft een passende strategie voor de Binckhorsthaven waarin een verwijzing wordt gemaakt naar passende instrumenten die kunnen helpen bij het proces van transformeren van het casusgebied. Een uitgebreider beschreven strategie zit in bijlage IV.

Hoofdstuk 8 vormt de uiteindelijk aanbeveling welke is gebaseerd op de mogelijke strategie zoals beschreven in hoofdstuk 7. Een concept spelregelkaart zit in bijlage V.

HST 2 Bestaand omgevingsrecht

De ruimtelijke ordening in Nederland kent een lange geschiedenis. Niet voor niets is Nederland vanuit de lucht gezien het meest geordende land ter wereld. Elke vierkante meter van het Nederlandse grondgebied is door mensenhanden geordend. Deze mate van ordening is terug te zien in de talloze regels waar iedereen in Nederland met bouwplannen zich aan dient te houden. Dit hoofdstuk gaat in op een deel van de meest recente geldende wetgeving. Het gaat dan om aspecten die met de nieuwe Omgevingswet veranderen. Dit hoofdstuk dient dan ook als opfriscursus om stil te staan bij de werkwijze van gemeenten voor de crisis in 2008 en is daarom een aanloop naar de rest van het onderzoek. Zoals al in de inleiding van deze scriptie werd gesteld, is het interessant om te kijken wat we kunnen leren van traditionele gebiedsontwikkeling en of deze werkwijze nog steeds een plek verdiend in de toekomst.

2.1 Wet ruimtelijke ordening

Op 1 juli 2008 trad de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking, als opvolger van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1962. De WRO was sinds 1962 veelvuldig gewijzigd waardoor er een onsamenvattende lappendeken aan regels was ontstaan. Het ontbrak de WRO daarom aan wetgevingskwaliteit. De Wet ruimtelijke ordening moest daarom korte metten maken met de onduidelijke regels en instrumenten door het bestemmingsplan als norm te stellen voor het gehele grondgebied van een gemeente. Het bestemmingsplan werd daarmee een verplicht instrument om behoeften als wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water en natuur te reguleren zoals de Wro dat voorschrijft.

2.1.1 Bestemmingsplan

Artikel 3.1 lid 1 Wro is het verantwoordelijke artikel welke stelt dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meerdere bestemmingsplannen vaststelt (Wet ruimtelijke ordening, 2006). Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening wordt daarbij de bestemming van de in het plan begrepen grond aangewezen en worden met het oog op die bestemming regels gegeven. Deze regels omvatten regels omtrent het gebruik van gronden en de daarop bevindende of gewenste bouwwerken. Er zijn daarbij uiteenlopende typen bestemmingsplannen mogelijk. Het kan gaan om plannen met globaal uit te werken bestemmingen tot plannen met gedetailleerde bestemmingen en alles daartussen zoals ook §2.3 beschrijft. Daarnaast voorziet de Wro in de mogelijkheid om in het bestemmingsplan kwaliteitseisen op te nemen, wat daardoor mede bepalend wordt voor de mate van flexibiliteit die in een bestemmingsplan geboden kan worden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2003).

Overige wetten en regelingen

Naast de Wro, Bro en Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012 bestaan er nog tientallen andere wetten en regelingen waar een gemeente rekening mee dient te houden. In het huidige recht zitten namelijk 26 wetten, 4700 artikelen, 120 Algemene Maatregelen van Bestuur en 120 Ministeriële Regelingen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Enkele vaak genoemde wetten daarvan zijn (Rijksoverheid, 2013):

- Crisis- en herstelwet
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Waterwet
- Wet milieubeheer
- Monumentenwet

2.1.2 Inhoud en vormgeving

De Wro beschrijft met name wat er wordt verlangd van provincies en gemeenten en welke bevoegdheden zij hebben. Daarnaast beschrijft de wet het proces dat moet worden doorlopen voor vaststelling van een bestemmingsplan. De Wro zet echter niet uiteen hoe een bestemmingsplan inhoudelijk moet worden vormgegeven. Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) vult de Wro op dit punt aan en beschrijft wat er tenminste in het bestemmingsplan moet worden opgenomen. De wet stelt dat een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervan vergezeld gaan met een toelichting (Besluit ruimtelijke ordening, 2008). Anders gezegd dient een bestemmingsplan te bestaan uit een drietal documenten, te weten; regels, toelichting en een plankaart. De vormgeving van een bestemmingsplan is vastgelegd in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012 (Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012, 2012) welke stelt dat de vormgeving, inrichting en elektronische beschikbaarstelling van een bestemmingsplan dient te voldoen aan de standaarden IMRO2012, SVBP2012 en STRI2012. Het is dus met deze regeling vastgelegd dat bestemmingsplannen inhoudelijk aan de voorgeschreven RO-standaarden dienen te voldoen.

2.1.3 Procedure

Volgens Artikel 3.1 lid 2 Wro dient een bestemmingsplan binnen tien jaar te worden geactualiseerd (Wet ruimtelijke ordening, 2006). Tevens geldt de verplichting dat de ontwikkelingen die zijn opgenomen in een bestemmingsplan binnen die tien jaar moeten worden gerealiseerd. Dit tienjaarlijkse afwegingsmoment is nodig zodat de gemeenteraad kan beoordelen of een geldend bestemmingsplan nog in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Vaak wordt een bestemmingsplan al voor die tijd geactualiseerd om nieuwe ontwikkelingen en inzichten eerder mogelijk te maken. Staat de gemeenteraad bij het verstrijken van de tijd toch voor de keuze om het bestemmingsplan te actualiseren, dan heeft zij de bevoegdheid om een verlengingsbesluit te nemen wanneer het huidige bestemmingsplan nog volstaat (Alberts, 2012). Voor de totstandkoming van het verlengingsbesluit gelden lichtere procedurele eisen, omdat afdeling 3.4 Awb dan niet van toepassing is. Er hoeft immers geen nieuw bestemmingsplan worden voorbereid. Uiteraard geldt dat bij een verlengingsbesluit de inzage-, vaststellings- en beroepsprocedure wel van toepassing is. Daardoor wordt het traject van een normale procedure van een jaar, aanzienlijk verkort naar ongeveer 26 weken.

2.2 Onderzoeksplicht

De Wet milieubeheer (Wm) is in het leven geroepen om het fysieke milieu te beschermen. Voor bedrijven waren er vroeger aparte wetten voor facetten van de milieudimensies. Deze zijn nu ondergebracht in de Wm. De bepalingen uit deze wet richten zich op “de gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van klimaat, alsmede van de relaties daartussen” (Wet milieubeheer, 1979). Aangezien een bestemmingsplan een integrale ruimtelijke afweging maakt, worden alle milieuonderwerpen opgenomen in een milieuparagraaf. De mate waarin voor de diverse milieuaspecten aandacht nodig is, verschilt per plan. Bij ontwikkelingsplannen met (nieuwe) milieugevoelige bestemmingen moet veel meer aandacht besteed worden aan milieuaspecten dan bij een beheerplan met conserverende bestemmingen. De verplichte

milieuthema's in een bestemmingsplan zijn; externe veiligheid, luchtkwaliteit, geluid, Watertoets, bodem, geurhinder, archeologie en monumenten en het milieubeleid van het rijk, provincie en gemeente (BRO, 2012).

De artikelen 3:2 Awb en 3.1.6 Bro verlangen dat de gemeente het bestemmingsplan zorgvuldig voorbereidt (BRO, 2012). Dat houdt in dat er onder andere grondig onderzoek moet worden gedaan naar de waarden, kwaliteiten, functies en bebouwing die in het gebied aanwezig zijn om aan te tonen wat de gevolgen van het plan zijn op de omgeving, of juist om aan te tonen wat de gevolgen van de omgeving zijn op het plan. In de toelichting van het bestemmingsplan worden er daarom vanuit milieuoptiek een aantal zaken opgenomen. Zo moet de keuze van de bestemmingen gemotiveerd worden toegelicht, moet er een watertoets worden gedaan die de waterhuishouding in het plan beschrijft, wordt er inzicht geboden in de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan en kan er een aanvullende Milieueffectrapportage (MER) worden bijgevoegd indien de plannen noemenswaardige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Blijkt het doorlopen van een m.e.r.-procedure niet nodig, dan dient er volgens artikel 3.1.6 lid 2 Bro in de toelichting van het bestemmingsplan wordt tenminste opgenomen:

- Onderzoek naar de archeologie en monumenten
- Overige waarden
- Een beschrijving van de wijze waarop milieukwaliteitseisen zijn betrokken, zoals geluid, geur, lucht, externe veiligheid, bedrijven en milieuzonering.

Blijkt een m.e.r.-procedure wel nodig, dan wordt er een apart traject gestart naast de ontwikkeling van het bestemmingsplan. De milieueffectrapportage is wettelijk verankerd in Hoofdstuk 7 Wet milieubeheer en heeft als doel om het belang van het milieu grondig te laten meewegen bij de voorbereiding en vaststelling van plannen en besluiten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu). Initiatieven en activiteiten van zowel publieke als private partijen kunnen nadelige gevolgen hebben voor het milieu. Middels de m.e.r.-procedure in plannen en besluiten kunnen deze gevolgen voor het milieu door het nemen van maatregelen worden voorkomen of beperkt.

2.3 Flexibiliteit in klassieke regelgeving

Al tientallen jaren heeft de ruimtelijke ordening Nederland met zekerheid gevormd. Dat wil zeggen dat de overheid bezig was met het maken van de stad, in plaats van een stad zijn. Participatie met de burger en initiatieven was nog niet aan de orde en het vooruitstrevende beleid met bijbehorende bestemmingsregels, genaamd toelatingsplanologie, maakte de ontwikkelingen mogelijk die gemeentelijke stedenbouwkundigen en planologen voor ogen hadden. Immers, wie betaalt, bepaalt.

Een klassiek, gedetailleerd bestemmingsplan baseert de bestemmingsregels op de bestaande situatie of op een uitgemeten stedenbouwkundig ontwerp van de gewenste situatie. Daarin wordt geen millimeter afgeweken van de gewenste situatie waardoor het al een stuk lastiger wordt gemaakt om plaats te maken voor andere onverwachte, organische ontwikkelingen. Het voordeel van concrete regelgeving is dat de gemeente in hoge mate sturing kan geven aan de gebiedsontwikkeling en daarmee tevens rechtszekerheid creëert. Er is dan immers duidelijk vastgelegd wat wel en niet mag. Voor het uitvoeren van de m.e.r.-procedure schept dit ook zekerheid omdat met op voorhand bekende waarden kan worden gerekend. Niet alleen voor publieke, maar ook voor private partijen is rechtszekerheid welkom. Projectontwikkelaars krijgen ook zekerheid omdat er bij het exploiteren van bijvoorbeeld vastgoed veel geld gemoeid is wat immers weer terugverdiend moet worden.



Bijlage II - Praktijkvoorbeeld Binnenhof e.o.

Een voorbeeld van een conserverende situatie die niet zal veranderen is het praktijkvoorbeeld bestemmingsplan Binnenhof e.o.. Dit bestemmingsplan laat wat betreft de Kantoor-1 bestemming nagenoeg geen ruimte over voor ontwikkelingen anders dan de huidige functie. Dit plan toont aan waarom niet op elke bestemming flexibiliteit gewenst is. Uitzondering: het is mogelijk om de toegestane hoogte van de terreinafscheiding te verhogen naar 3 meter indien dit noodzakelijk is voor de beveiliging van het perceel.

Het is echter wel mogelijk om het bestemmingsplan flexibel te maken. Hier zijn meerdere mogelijkheden voor zover de huidige wetgeving dat toelaat in Artikel 3.6 Wro. Je kunt een bestemmingsplan flexibeler maken door (BugelHajema Adviseurs, 2013):

- Intrinsieke flexibiliteit: Speelruimte in de regels en de verbeelding opnemen;
- Binnenplanse flexibiliteit: Het toepassen van uitzonderingsregels waarbij het college de bevoegdheid heeft die bij het verlenen van een omgevingsvergunning toe te passen;
- Buitenplanse flexibiliteit: Een achterdeur in de wet die alsnog ontwikkelingen mogelijk maakt die in strijd zijn met het bestemmingsplan

2.3.1 Intrinsiek

Bij intrinsieke flexibiliteit is de speelruimte bij recht in het bestemmingsplan opgenomen. Zoals in §2.1 al is opgenomen bestaat het bestemmingsplan uit regels met een ondersteunende verbeelding welke gepaard gaat met een toelichting waarin de gemaakte keuzes worden gemotiveerd. De verbeelding speelt bij het bij recht flexibel maken van een bestemmingsplan een nog grotere rol dan bij het klassieke bestemmingsplan. Bij de verbeelding draait het om kleuren, vlakken en aanduidingen, en naarmate er grotere eenheden worden opgenomen, neemt de flexibiliteit toe. Een voorbeeld is het gebruik van de bestemming Gemengd zodat de bestemming voor meerdere doeleinden geschikt is. Verder kunnen de bouwvlakken worden verruimd en de aanduidingen worden vergroot. Denk hierbij aan het verhogen van de bouwhoogte in samenhang met het bebouwingspercentage. In de regels van het bestemmingsplan kan bij de intrinsieke verbeelding aansluiting worden gezocht bij de begripsbepalingen, doeleindenomschrijvingen, bouwregels en specifieke gebruiksregels.

2.3.2 Binnenplans

Het is het college van Burgemeester en Wethouders toegestaan om bij het verlenen van een omgevingsvergunning, af te wijken van de bouwregels zoals gesteld in het bestemmingsplan, wanneer dit zo is opgenomen in de regels van het bestemmingsplan. Het bevoegd gezag dient hier eerst over te oordelen alvorens de bouwvergunning wordt verleend. Er kan ook worden afgeweken van de gebruiksregels. Zo kan het bestemmingsplan beperkingen stellen aan toegestane bedrijfsmatige activiteiten uit vooraf gedefinieerde categorieën, maar als uitzondering toestaan de bedrijfsmatige activiteiten uit een hogere categorie mits de milieuhygiënische invloed op de omgeving gelijk gesteld kan worden met bedrijfsmatige activiteiten uit de lagere categorie (Gemeente Den Haag, 2014).

Naast de genoemde afwijkingsbevoegdheden van het dagelijks bestuur, zijn er ook nog wijzigingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten en nadere eisen in het bestemmingsplan op te nemen. Merk op dat er met al deze bevoegdheden een schijnflexibiliteit wordt gecreëerd, omdat voor de initiatiefnemer vooraf niet duidelijk is of een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan wordt verleend. Immers worden er met deze binnenplanse bevoegdheden uitzonderingsregels toegevoegd aan een bestemmingsplan dat van zichzelf helemaal niet flexibel of globaal is.

2.3.3 Buitenplans

Ten slotte is er nog de buitenplanse flexibiliteit. Artikel 2.12 lid 1 onder a Wabo maakt het mogelijk om voor activiteiten die in strijd zijn met de bepalingen van het bestemmingsplan een vergunning te verlenen. Deze achterdeur biedt de wetgever zodat kleinschalige ontwikkelingen alsnog de medewerking kunnen krijgen van de gemeente, mits dit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Een goede motivering is belangrijk. Er dient een zorgvuldige afweging gemaakt te worden alvorens de vergunning wordt verleend.

2.4 Overheidsrol

Op het gebied van stedenbouw is de afgelopen tientallen jaren veel van doen geweest. Relevant voor de context in dit hoofdstuk is de afgelopen twintig jaar. De Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX) markeerde de overgang van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, door tussen 1995 en 2005 grootschalige woningbouw mogelijk te maken op locaties die conform de wens van het werden gedecentraliseerd richting provincies en gemeenten doordat stadsregio's door de nota een sterkere positie kregen in de ruimtelijke ordening (Platform31). Deze massale nieuwbouw op VINEX-locaties zorgde ervoor dat stedenbouwkundigen en planologen bij gemeenten en marktpartijen overuren draaiden. De planologische uitvoerbaarheid hierbij was helder; marktpartijen werden door verschillende overheden voor de ontwikkeling van VINEX-locaties uitgenodigd grondposities in te nemen. Ze werden daarbij gedeeltelijk of geheel verantwoordelijk voor de grondexploitatie en werden medeopdrachtgever van stedenbouwkundige plannen. De gemeente speelde hierdoor op safe door met deze constructies ook de risico's van de exploitatie te delen of volledig op de markt af te schuiven.

Aan de hand van gedetailleerde plannen konden planologen de ontwerpen juridisch-planologisch vastleggen doordat precies was uitgedokterd hoe de eindsituatie eruit zou moeten komen te zien zodat er op die manier rechtszekerheid was voor de toekomstige ontwikkelingen op deze zogenoemde VINEX-locaties. Stedenbouwkundige masterplannen werden natuurlijk niet alleen ontwikkeld voor VINEX-wijken, maar ook voor andere uitleglocaties waar gemeenten actief grondbeleid voerden. De gemeente beschikte immers over de juiste kennis en (juridische bindende) instrumenten om deze ontwikkelingen voort te kunnen zetten, ook na 2005. De financiële middelen werden doorgaans op sterkte gehouden door de winst die werd verkregen uit de exploitatie van deze sterk geregisseerde gebiedsontwikkelingsprojecten.



Bijlage II - Praktijkvoorbeeld Masterplan Binckhorst

Een goed voorbeeld van een masterplan is het nooit in de praktijk gebrachte Masterplan Binckhorst. Het plan beschreef hoe de Binckhorst moest transformeren van bedrijventerrein naar een gemengd woon- en werkgebied. Het plan zou geheel volgens de stijl van de uitnodigingsplanologie worden uitgevoerd door de gemeente in samenwerking met grote marktpartijen.

In 2008 was er een ommezwaai in de actief regisserende houding van gemeenten omdat door de crisis de inkomsten uit vastgoedprojecten opdroogde, simpelweg doordat de vraag er uit de markt er ook niet meer was. Gemeenten werden genooddaakt hun positie in de gebiedsontwikkeling te herzien door gebrek aan eigen financiële middelen. Dit heeft er toe geleid dat de markt de gebiedsontwikkelingen langzaam oppakt. Het huidige omgevingsrecht blijkt echter niet flexibel genoeg om op organische wijze te werk te kunnen gaan. Waarom dat zo is zal blijken uit hoofdstuk 4 waar de verbeteringen in het nieuwe omgevingsrecht worden toegelicht.

Conclusie Lessen voor de casus

De Wet ruimtelijke ordening heeft de ruimtelijke ordening in Nederland veel goeds gebracht door lokale overheden meer bevoegdheden te geven. De afgelopen jaren is Nederland steeds voller geworden en wonen mensen dicht op elkaar. Goede wetgeving in combinatie met lokaal beleid is daarom zeer belangrijk om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Dit zagen we bijvoorbeeld bij grote VINEX wijken die uit de grond werden gestampt. Binnenstedelijk waren deze ontwikkelingen recent ook nog zichtbaar, zoals het Masterplan Binckhorst welke moest zorgen voor een gedwongen transformatie in de Binckhorst van bedrijventerrein naar een gemengd woon- en werkgebied.

Niet alleen grote nieuwbouwprojecten vragen om sturing. Ook bestaande historische stadscentra zijn juridisch sterk ingekaderd. Dit alles voor behoud van het karakter van zo een binnenstad. In zulke gebieden zijn voor lange tijd geen ontwikkelingen te verwachten of gewenst, waardoor huidige functies moeten blijven voortbestaan. Het Binnenhof in Den Haag is een goed voorbeeld van een juridisch ingekaderd gebied waar praktisch geen andere ontwikkelingen worden toegelaten, anders dan de huidige functie.

Het nadeel van een rechtszeker bestemmingsplan zoals het Binnenhof is dat je binnen elke tien jaar moet heroverwegen of het vigerende bestemmingsplan nog houdbaar is en voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. Blijkt dit niet zo te zijn, dan is een gemeente genooddaakt om weer zorgvuldig een nieuw bestemmingsplan voor te bereiden met onderzoeksplicht wat veel tijd en geld kost. Een lichtpuntje is dat wanneer blijkt dat het bestemmingsplan in de huidige staat nog houdbaar is, er een verlengingsbesluit kan worden genomen waarvoor er minder procedurele eisen gelden. Een bestemmingsplan zoals Binnenhof e.o. kan daardoor weer tien jaar mee, maar zorgt wel voor een onnodige bureaucratische procedure.

Er zijn ook mogelijkheden om een bestemmingsplan minder gedetailleerd te maken of afwijkings- en flexibiliteitsregels op te nemen. Om een bestemmingsplan houdbaarder te maken voor nieuwe ontwikkelingen, is het het bevoegd gezag van de gemeente toegestaan om bij het verlenen van een omgevingsvergunning af te wijken van de bouwregels indien dit zo is opgenomen in het bestemmingsplan. Tevens kan er worden afgeweken van de gebruiksregels, zodat het bijvoorbeeld mogelijk is om bedrijfsmatige activiteiten van een bedrijf uit een hogere categorie toe te staan. Het is ook mogelijk om speelruimte te creëren in de regelgeving van een bestemmingsplan door meer in kaders te denken in plaats van regels en ruimere bouwvlakken in de verbeelding van het zogeheten globale bestemmingsplan op te nemen.

De crisis in 2008 heeft ervoor gezorgd dat gemeenten zich jaren later nog steeds afvragen hoe om te gaan met huidige wetgeving in combinatie met de nieuwe werkwijze van organische gebiedsontwikkeling, waarom het huidige omgevingsrecht daarin te kort schiet en hoe er sturing aan gegeven kan worden. Dit vraagstuk ligt ook bij de casusstudie. Voordat er ingegaan kan worden op deze vraag en er een oplossing geboden kan worden op dit vraagstuk voor de casus, is het van belang om na te gaan wat die nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling inhoudt, waaruit de behoefte is ontstaan voor een doorontwikkelde wet en waar de nieuwe aankomende Omgevingswet verbetering in gaat brengen in gebieden zoals de casus.

HST 3 Organische gebiedsontwikkeling

De komst van de organische gebiedsontwikkeling leidde tot een meer ambitie gedreven vorm van gebiedsontwikkeling. Het begrip is na de crisis in 2008 hip en trendy geworden. Het heeft er toe geleid dat grote en kleine overheden anders tegen gebiedsontwikkeling aan zijn gaan kijken. Men is gaan experimenteren met nieuwe werkvormen. De eindgebruiker staat centraal en van bovenaf moet er zo min mogelijk gestuurd worden zo is de gedachte. Dit hoofdstuk gaat in op deze nieuwe beweging in de ruimtelijke ordening. De overheidsrol wordt nader bekeken en de nieuwe term uitnodigingsplanologie wordt toegelicht. Tenslotte komen er een aantal gangbare en innovatieve stedenbouwkundige instrumenten aan bod welke kunnen helpen organische ontwikkelingen te sturen.

3.1 Rollenspel

Een belangrijke kernwaarde van organische gebiedsontwikkeling is dat de ontwikkeling een continu proces is en geen project. In §2.4 werd al even gehint naar deze nieuwe vorm van ontwikkelen. Waar een gemeente voorheen onder de noemer ontwikkelingsplanologie haar geld verdiende met grondaankoop en opstalontwikkeling, en de gebiedsontwikkelingsopgave met eindbeeld een project was van A tot Z, is een organische ontwikkeling een door de markt gefinancierd groeiend proces met een open einde dat eigenlijk nooit ophoudt. Continu wordt er gewerkt naar een lange-termijndoelstelling. Het begrip doel verdient hier een nadere uitleg. Met een doel of einddoel wordt namelijk niet een eindbeeld bedoeld, zoals dat bij een project wel het geval is waar je het project kunt afsluiten wanneer het eindbeeld is gerealiseerd. Nee, omdat er bij organische gebiedsontwikkeling geen eindbeeld is, zal het proces continu door blijven lopen en zal een organische gebiedsontwikkeling blijven groeien. Je moet echter wel 'iets' hebben om naar toe te kunnen werken en initiatieven aan te beoordelen en te toetsen.

3.1.1 Overheidsrol

Maar als je geen eindbeeld geeft, wat houdt dat 'iets' dan in en hoe moet je het proces dan vormgeven? Voor er antwoord gegeven kan worden op beide vragen is het cruciaal om te begrijpen welke rol de overheid inneemt binnen dit proces. We hebben geleerd dat door de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra en de Wet ruimtelijke ordening lokale overheden een sterkere positie hebben gekregen in de ruimtelijke ordening. Voor bewoners en bedrijven is de gemeente ook hét aanspreekpunt. Daarom is er voor de gemeente als vertegenwoordiger van de grotere overheden als de provincie en het rijk, de grootste rol weggelegd voor het in gang zetten van lokale gebiedsontwikkelingsprojecten. Door deze sleutelrol in gebiedsontwikkelingen is het ook aan de gemeente om die rol aan te passen aan de situatie van de markt op dat moment. Voorheen, en dat was eigenlijk vooral vóór de periode van de crisis in 2008, had de gemeente namelijk een actieve, dominante rol in het realiseren van grootschalige projecten. Anno 2015 betekent de herziening van de gemeentelijke rol in de gebiedsontwikkeling door de verschuiving in de markt, dat er een dominante rol voor initiatiefnemers en eindgebruikers is ontstaan, en een faciliterende rol voor de gemeente. Dit uit zich in een praktijk waarbij bijvoorbeeld belanghebbenden inspraak krijgen in een samen op te stellen visie of plan van een aanstaande gebiedsontwikkeling. De gemeente creëert dan de beleidsruimte met globale en flexibele regelgeving en maakt zo de betreffende ontwikkelingen juridisch mogelijk. Doordat een organische ontwikkeling een optelsom wordt van relatief kleinschalige ontwikkelingen met een open-eindeproces zonder blauwdruk, wordt het een langzaam proces waarbij planvorming, ontwikkeling en beheer door elkaar lopen.

3.1.2 Ontwikkelingsplanologie versus organisch ontwikkelen

Betekent organische gebiedsontwikkeling dat integrale gebiedsontwikkeling zoals dat plaatsvond bij ontwikkelingsplanologie verleden tijd is? Kort gezegd is het antwoord; nee. Een groot deel van binnen- of buitenstedelijk gebied zal nog altijd vragen om een integrale aanpak, zoals bij centrumstedelijke gebieden waar veel vraag naar woningen en vastgoed is, of gebieden waar een dominante infrastructurele opgave ligt. Wel is het aannemelijk dat organische gebiedsontwikkeling in de toekomst een belangrijke vorm van gebiedsontwikkeling kan zijn (Het Planbureau voor de Leefomgeving, Urhahn Urban Design, 2012). Ten eerste worden eindgebruikers meer betrokken bij het ontwikkelen en het beheer van de stad. Dit sluit aan bij de gedachte van een stad zijn, in plaats van een stad maken. Een stad wordt hierdoor levendiger en diverser, en sluit meer aan bij de behoefte van het moment. Ten tweede worden gebieden niet projectmatig in één tijdvak ontwikkeld, maar geleidelijk, waardoor er in de toekomst ook een in de tijd uitgesmeerde transformatieopgave is. Dit biedt meer mogelijkheden om om te kunnen gaan met onzekerheid en eventueel daaruit voortkomende risico's ten aanzien van de vraag naar woningen en vastgoed. Grootschalige integrale projecten brengen immers grotere risico's met zich mee, omdat tegenvallers een grotere doorwerking hebben op de gebiedsontwikkeling en de financiële positie van de deelnemende partijen, en zich daardoor lastiger laten sturen. Kleinschaligere ontwikkelingen zijn makkelijker te handhaven en er kan eerder bijgestuurd worden zonder grote gevolgen voor het proces of de begroting. Kortom, afwisselend projectmatig en procesmatig ontwikkelen is de toekomst.



Bijlage III - Interview Jeroen Niemans

Jeroen Niemans, planoloog bij Platform31 en coördinator van Jaar van de Ruimte 2015, ziet ook een toekomst met gemengde ontwikkelingsvormen voor zich afhankelijk van de opgave. Organisch ontwikkelen is namelijk niet voor iedereen weggelegd. "Het maken van je stad is vrij ingewikkeld. Dat wil en kan niet iedereen. De infrastructuur is er voor, het kan ook wel, maar er maakt echter een vrij beperkte groep gebruik van. Het zijn de pioniers, de mensen die op een of andere manier een achtergrond hebben in de ruimtelijke ordening, maar ook architecten. Het vraagt nogal wat van je om zo'n heel traject te doen. Dus dat blijft gewoon een niche en dat blijft organische gebiedsontwikkeling waarschijnlijk ook. Je kunt niet de woningbouwopgave van de gemeente Den Haag oplossen met alleen maar zelfbouwkavels. Dat gaat gewoon niet lukken."

3.2 Uitnodigingsplanologie

Nu is vastgesteld dat organische gebiedsontwikkeling, of een toekomstige afgeleide daarvan, een werkwijze is dat in de toekomst een rol zal blijven spelen in de gebiedsontwikkeling, en wat er van de gemeente wordt verwacht, is het tijd om antwoord te geven op de vraag hoe het proces van organische gebiedsontwikkeling wordt vormgegeven. In de meest vergaande vorm van faciliteren is het de gemeente die alle mogelijkheden creëert en/of volledige medewerking verleent aan initiatieven die zich aandienen. Anders gezegd is dat een gemeente die alleen kaders en grenzen stelt, achterover leunt en wacht tot er initiatieven komen. In theorie moet dat kunnen, en in Almere Oosterveld zijn ze daar al mee aan het experimenteren, maar in de praktijk is dat in het gros van de gemeenten ondenkbaar.



Bijlage II - Praktijkvoorbeeld Almere Oosterwold

Oosterwold is een door de minister in de zevende tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet aangewezen ontwikkelingsgebied. Dit gebied beslaat ongeveer 4.300 ha, en ligt in de gemeenten Almere en Zeewolde. Beide gemeenten hebben enkele jaren geleden gekozen voor een geheel nieuwe manier van gebiedsontwikkeling, namelijk een verregaande vorm van uitnodigingsplanologie. Beide partijen spreken in een gezamenlijke structuurvisie de ambitie uit om het gebied met agrarische functie gefaseerd, organisch te transformeren naar een gevarieerd groen woon- en werkmilieu met behoud van bestaande kwaliteiten.

3.2.1 Behoeftte aan sturing

Gemeenten hebben namelijk de taak om incompatibel en inefficiënt grondgebruik tegen te gaan, waardoor niet alles gefaciliteerd kan worden (Het Planbureau voor de Leefomgeving, Urhahn Urban Design, 2012). Het ene initiatief kan namelijk ten koste gaan van de ander. Neem bijvoorbeeld de gevoelige woonfunctie welke conflicteert met bedrijfsfuncties en bijbehorende milieucontouren. Maar er kan ook gedacht worden aan een dominerende functie die andere functies verdringt wat dan ten koste gaat van de diversiteit en leefbaarheid van een gebied. Je wilt immers niet een proces realiseren dat uitloopt in het ene uiterste of het andere. Enige sturing vanuit de gemeente is op dit punt dus wel wenselijk om niet de regie compleet te verliezen, want wat je weggeeft krijg je niet zo makkelijk meer terug. De planologische uitvoerbaarheid van een plan als Almere Oosterwold is dan ook afhankelijk van een sterk juridisch kader, om zo het grondgebruik te kunnen reguleren.

Niet alleen vanuit de overheid is er behoefte aan duidelijke regelgeving. Ook ondernemers willen graag weten waar ze aan toe zijn. Wat is de visie van de gemeente op de langere termijn? Welke voorwaarden worden er aan ontwikkelingen gesteld? Heeft mijn initiatief daardoor kans van slagen? Met andere woorden; wat is de houdbaarheid, en dus duurzaamheid van de visie of het plan? Initiatiefnemers zijn lang niet altijd mensen die weten wat ze willen, en dus ook waar en wanneer. Vaak beschikken ondernemers over incomplete informatie, omdat de gemeente vanuit bepaalde overwegingen niet alle informatie naar buiten communiceert. In dit soort gevallen is het fijn als de gemeente initiatiefnemers bijstaat, begeleidt, faciliteert en dus eigenlijk; sturing geeft.

3.2.2 Uitnodigend

Een goede tussenweg tussen het regisseren zoals beschreven in hoofdstuk 2, en het faciliteren zoals beschreven in deze paragraaf, is uitnodigingsplanologie. Uitnodigen betekent vragen of iemand iets wil doen of je gast wil zijn (Groot Jebbink, 2012). Vertaal je dit naar een overheid die uitnodigend is, dan zijn de termen aantrekkelijk, attractief, gastvrij, hartelijk, open en verlokkend toepasselijk. Deze termen hebben allen iets gemeen, namelijk dat de uitnodigende partij actief uitnodigt, het initiatief neemt en een hand uitreikt. Faciliteren daarentegen betekent letterlijk: het jezelf gemakkelijk maken, vergemakkelijken, maar ook ondersteunen en mogelijk maken. Achter dit begrip zou je ook nog de term afwachtend kunnen voegen; De bereidheid om te helpen is er, maar we zullen niet actief zoeken naar andere partijen die willen ontwikkelen. Voor faciliteren zijn initiatieven nodig, en wanneer die zich niet aandienen, is het noodzaak om uit te nodigen.

Kortom; uitnodigingsplanologie faciliteert en nodigt uit, en daarom is het aan de gemeente om partijen met elkaar in contact te brengen en te verleiden tot het nemen van initiatief. Daarnaast moet de gemeente uitnodigend zijn voor (nieuwe) initiatiefnemers om daar in mee te gaan. Op hun beurt wordt er van de initiatiefnemers verwacht dat ook zij het initiatief nemen voor het realiseren van een idee, welke na deze stap de

uiteindelijke gebruikers zullen zijn. Deze realisatie komt dan voort uit het door gemeente en eindgebruikers ontwikkelde stedelijk ontwikkelingsplan waarin de strategie voor de komende twee decennia is vastgelegd. Zo een ontwikkelingsplan is enerzijds vrijblijvend omdat er nog geen concrete acties en afspraken aan zijn gekoppeld, maar biedt tegelijkertijd wel zekerheid, vertrouwen en een stip op de horizon voor een ieder die wil investeren in het plan.

3.3 Stedenbouwkundige ambitie

Dan blijft alleen de vraag nog over hoe het doel waar een organisch proces zich naar zal ontwikkelen moet worden vormgegeven. Het werken naar een eindbeeld zoals werd gedaan in de toelatings- en ontwikkelingsplanologie is niet meer realistisch, zoals in §2.4 en §3.1 al werd geopperd. Hoe ziet de tegenhanger van het eindbeeld, de stip op de horizon, eruit?

3.3.1 De rol van de stedenbouwkundige discipline

Het mag sinds de vorige paragraaf dan duidelijk zijn wat er van de gemeente verwacht wordt in de uitnodigende rol, maar dat betreft alleen de werkwijze naar buiten toe. Hoe gaat de gemeente intern om met het vastleggen van haar ambities bij organische gebiedsontwikkelingen in beleidsdocumenten? Bij het vastleggen van het klassieke eindbeeld was de stedenbouwkundige discipline immers sterk vertegenwoordigd. Gelukkig is er ook bij organische gebiedsontwikkeling een rol weggelegd voor stedenbouwkundigen. Wellicht dat de stedenbouwkundige van de toekomst, de verbindende factor tussen gemeente en initiatiefnemers is. Het bureau voor Architectuur & Stedenbouw, De Zwarte Hond, schrijft hierover: "Op basis van deze veranderende context waarin een stedenbouwkundige moet opereren is het bestaande instrumentarium van stedenbouw niet meer adequaat. De stedenbouwkundige discipline dient niet naarstig op zoek te gaan naar haar (nieuwe) opdrachtgevers, maar zou de veranderde werkelijkheid tegemoet moeten treden met behulp van haar vermogen om kennis te ontwikkelen en te delen en haar potentie om speculatief en beeldend naar de toekomst te kunnen kijken. Hiermee kan een onmisbare schakel tussen de verschillende partijen met uiteenlopende motieven worden gecreëerd." (De Zwarte Hond, 2012). Het profiel van de stedenbouwkundige van de toekomst is iemand die beeldend denkt, (de eigen) gemeente en initiatiefnemer adviseert in woord en beeld en de spin in het web is tussen verschillende partijen om samen te werken aan een ambitie, realisatie en beheer. De stedenbouwkundige wordt daarmee in zijn nieuwe rol een stadsmakelaar welke initiatieven ontvangt en begeleidt naar en op een ontwikkelingslocatie. Ook Jeroen Niemans ondersteunt de stelling dat elke ambtenaar stadsmakelaar zou moeten zijn zodat (ambtelijke) grenzen binnen steden vervagen.

3.3.2 Organische stedenbouw

Een belangrijk kenmerk van organische stedenbouw, is het als stedenbouwkundige kunnen loslaten van het maken van een eindbeeld. Je moet accepteren dat er veranderingen in het globale eindbeeld kunnen plaatsvinden, die je in eerste instantie van de stad hebt (Donker van Heel, 2011). Organische ontwikkeling is namelijk een langlopend proces van misschien wel 15 tot 20 jaar, en in die tussentijd kan er veel veranderen. Het is een lang proces omdat er een andere aanpak nodig is bij organische ontwikkeling, namelijk het transformeren per kavel. Het kan er toe leiden dat kavels worden geruimd en heringericht, of juist nog gespaard blijven van herontwikkeling voor op de langere termijn, zodat er in de tussentijd een tijdelijke voorziening kan intrekken in de bestaande situatie. Dit proces kan een kettingreactie teweeg brengen voor nieuwe tijdelijke of gewenste functies die zich tot de ontstane initiatieven voelen aangetrokken. Deze zogenaamde kavelstrategie

leidt er toe dat ontwikkelende partijen vooraf vaak niet meer vaststaan, maar zich juist spontaan aandienen waardoor een **spontane stad*** ontstaat (de Kort, 2012). Daarom moet er door stedenbouwkundigen worden ingezet op een slim raamwerk van het hele gebied, waarbinnen meerdere soorten gebouwtypen en voorzieningen passen. Op deze manier wordt er een zo breed mogelijke groep eindgebruikers aangesproken, mits dit niet ten koste gaat van een goede ruimtelijke ordening. Eindgebruikers kunnen door de kavelstrategie één voor één worden benaderd en begeleid om het gebied beetje bij beetje te kunnen transformeren. Dit proces is een tijdrovende klus met veel participatie en (kleine) opdrachtgevers, maar leidt er wel toe dat er samen aan de spontane stad wordt gewerkt.

* Kenmerken spontane stad

In het manifest 'De Spontane Stad' komt Urhahn Urban Design op een viertal principes voor een organischere stedenbouw (Donker van Heel, 2011):

- Het verkleinen van de schaal door te kijken naar lokale wensen en behoeften;
- Zorg voor flexibiliteit in het geboden instrumentarium waarbij ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt en aanpassingen sneller door te voeren zijn;
- Zoek naar gemeenschappelijke waarden en ambities en bekijk dit in samenhang met het karakter van een gebied;
- Stel de gebruiker centraal en boor creativiteit en investeringsvermogen van burgers en bedrijven aan.

3.4 Stedenbouwkundige instrumenten

3.4.1 Wensbeeld

Organische stedenbouw zorgt ervoor dat de kunst van het stedenbouwkundig ontwerpen in organische vorm tot uiting komt in een wensbeeld met een open einde (de Kort, 2012). Het ontwerpen is hierbij een middel geworden om initiatieven te verleiden om te komen tot een ontwikkeling, en is daarmee geen doel op zich zoals bij het eindbeeld. Het wensbeeld kan een stedenbouwkundig raamwerk zijn van een plangebied welke aansluit op het stedelijk netwerk waar op basis van sfeerbeelden eindgebruikers worden aangesproken om zich aan te sluiten. De gemeente is immers verantwoordelijk voor het aanleggen en het beheer van de openbare ruimte. De lege bouwsegels tussen de open ruimte in kunnen dan tot op zekere hoogte door de eindgebruikers vrij worden ontwikkeld zonder tegen een flink belemmeringenpakket aan te lopen.

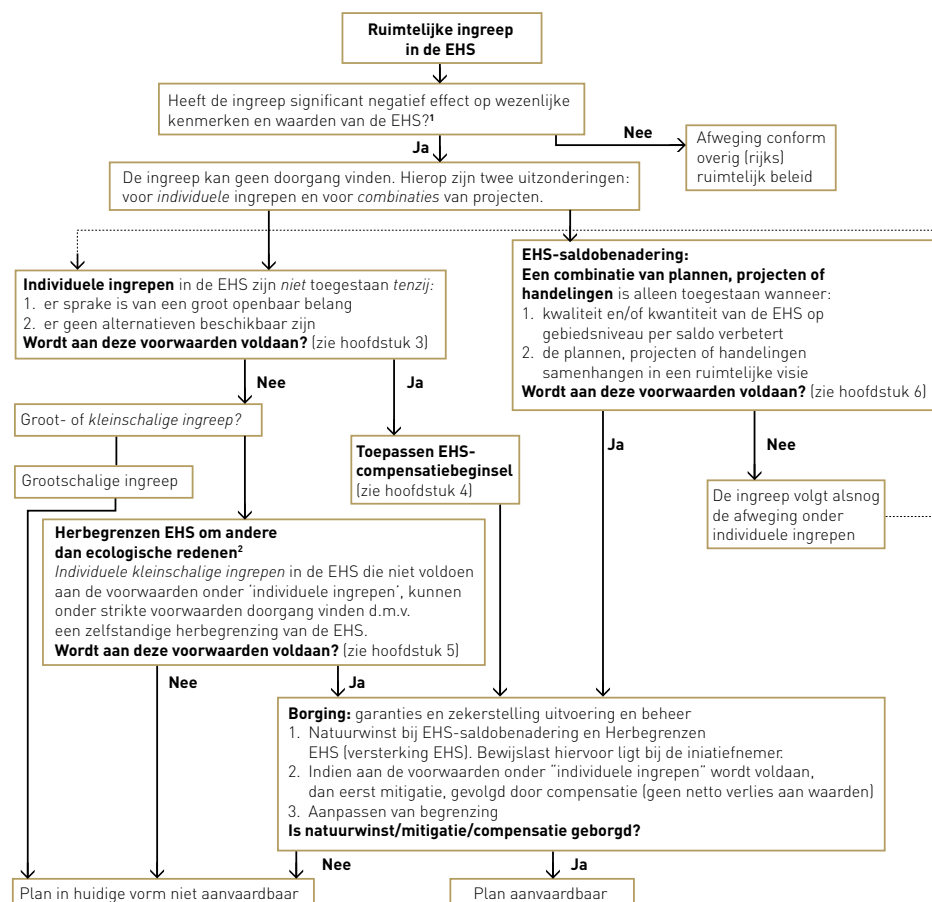


Afbeelding 1 Sfeerbeeld Stadswerf Oostenburg Amsterdam, van hoe het er in de toekomst uit zou kunnen zien.

3.4.2 Keuzediagram

Een mogelijke manier om stedenbouwkundige ambities in het gemeentelijke beleid en het wensbeeld zichtbaar te maken is door middel van een beslisboom of keuzediagram. Op zich is het gebruik van een keuzediagram in de ruimtelijke ordening niet vreemd. Er zijn in het verleden namelijk al ja-nee-schema's ingezet als instrument om bijvoorbeeld gemeentemedewerkers of ontwikkelaars te helpen bij de totstandkoming van een vergunning. Maar ook op een hoger schaalniveau wordt dit instrument toegepast. Het bekendste voorbeeld is misschien wel de ladder voor duurzame verstedelijking. De ladder is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte geïntroduceerd en dient als handreiking voor decentrale overheden om een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten te maken waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal wordt benut.

Ook in het gezamenlijke beleidskader van rijk en provincies 'Spelregels EHS' wordt een dergelijk instrument gebruikt om snel te kunnen zien of een ruimtelijke ingreep in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) aanvaardbaar is of niet. In dit document wordt elke stap in het diagram gekoppeld aan een aantal spelregels om zo het diagram te doorlopen. Hierdoor dient het diagram als een soort leeswijzer van de spelregels die zijn opgesteld voor decentrale overheden die een ingreep willen doen in de EHS. Op deze manier worden ruimtelijke ingrepen in de EHS nauwkeurig gestuurd met als doel de kwaliteit van de EHS tenminste te behouden, en het liefst verder te verbeteren. Hierbij wordt wel uitgegaan van een 'Nee, tenzij' regime. Hoewel dit principe niet goed rijmt met een organische gebiedsontwikkeling waarbij je juist uitgaat van het 'ja, mits' principe, is het wel interessant om te zien hoe het instrument wordt gebruikt om sturing te geven. Een dergelijke methode kan daardoor prima omgebogen worden naar een 'ja, mits' variant.



Afbeelding 2 Het ja-nee schema uit de Spelregels EHS.

SALDOBENADERING



Afbeelding 3 De saldobenadering uit de Spelregels EHS.

3.4.3 Saldobenadering

Daarnaast kan een EHS-saldobenadering worden toegepast bij het opstellen van een gebiedsvisie in een EHS-zone. Deze mogelijkheid is ontstaan vanuit de behoefte bij het rijk en provincies om een meer ontwikkelingsgerichte aanpak in de EHS mogelijk te maken. Ontwikkelingen kunnen daardoor in combinatie worden beoordeeld, wanneer ze samen tot doel hebben de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren. Deze manier van beoordelen is belangrijk, omdat je bij gebiedsontwikkeling al snel de neiging hebt om een plan individueel te beoordelen. Hoofdstuk 4 beschrijft dat we met de aankomende Omgevingswet naar een integralere wetgeving toegaan, welke zich ook uit in een integraal omgevingsplan. Juist bij organische gebiedsontwikkeling heb je de neiging om initiatieven individueel te beoordelen. En dat binnen juridische kaders die juist integraal zijn opgesteld. Daarom is het van belang om organische ontwikkelingen per saldo te beoordelen. Wat voegt zo een ontwikkeling toe aan het geheel? Wellicht zoeken lokale initiatieven elkaar juist op om gebruik te maken van elkaars diensten. Dat zou een extra plus betekenen om zulke ontwikkelingen als overheid te faciliteren.

Het is daarom van belang dat een keuzediagram met spelregels zich niet teveel richt op de individu, maar dat er ook een saldobenadering aan wordt toegevoegd. Zo'n saldobenadering kan helpen om initiatieven kracht bij te zetten, maar kan ook gebruikt worden om te sturen. Stel dat je als overheid niet wilt dat een saldo aan functies teveel een bepaalde richting op kantelt, dan kan je daar een plafond aan stellen om zo diversiteit in een gebied te behouden. Alleen een keuzediagram bij organische gebiedsontwikkeling is daarom niet genoeg, maar moet worden aangevuld met een dynamische factsheet die de actuele behoefte en impact op de fysieke leefomgeving per saldo illustreert.

3.4.4 Beslisboom

Stedenbouwkundig bureau De Zwarte Hond heeft het begrip beslisboom in de stedenbouw geïntroduceerd. Het schema is ingezet bij de ontwikkeling van Station Groningen. De beslisboom helpt de Stuurgroep Groningen Spoorzone, bestaande uit Provincie, gemeente Groningen, NS, ProRail en het ministerie van I&M, op gezette tijden telkens twee keuzes te maken. De keuzes uit de beslisboom voldoen aan vooraf gestelde eisen. Omdat de haalbaarheid vooraf al in hoofdlijnen is uitgezocht, gaan de keuzes vooral om functionele, programmatische en architectonische mogelijkheden van de verschillende ontwerpvarianten.

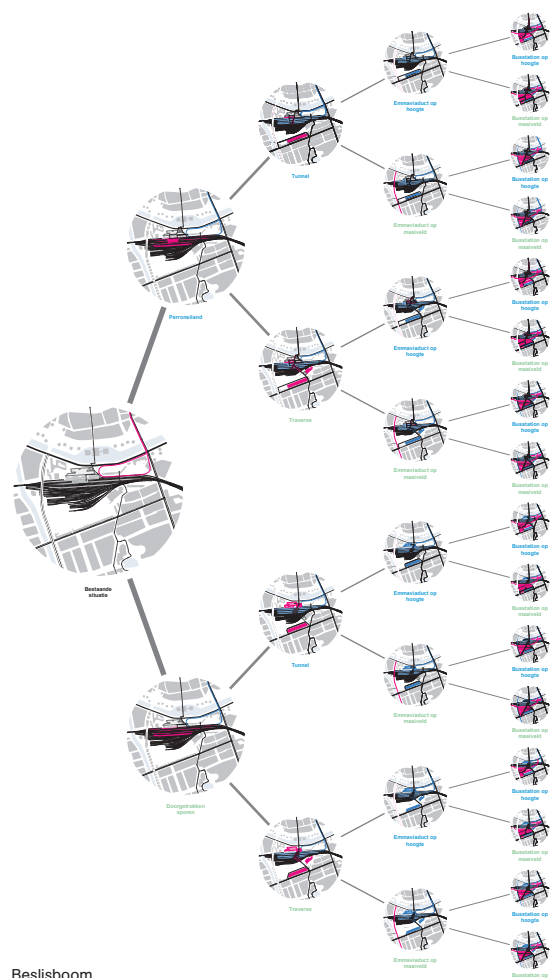
Het diagram werkt als volgt: In overleg met alle betrokken partijen zijn de eisen en ambities in kaart gebracht. Vervolgens zijn er drie ontwerpvarianten zorgvuldig beoordeeld op infrastructuur, ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, programma en haalbaarheid. Door punten toe te kennen en te categoriseren is op basis van geld, proces en functionaliteit bepaald hoe kansrijk de ontwerpvarianten zijn. In het vervolg waren er nog vier belangrijke keuzes die gemaakt dienden te worden.

- Worden de sporen doorgetrokken, of wordt er een perronplein gemaakt?
- Wordt de transfer een passerelle of een tunnel?
- Komt het busstation op hoogte of op maaiveldniveau?
- Wordt het parkwegviaduct op hoogte gelaten of naar beneden gebracht?

Door elke variant met elkaar te laten confronteren is een diagram ontstaan die leidde naar zestien mogelijke uitkomsten.

In het geval van Groningen Spoorzone heeft de beslisboom vooral geholpen om intern de Stuurgroep op een korte termijn keuzes te laten maken, waarop weer verdere actie is ondernomen. Zo er een voorkeursalternatief uitgekomen die in een rapport verder is doorgerekend, is er een ontwikkelingsstrategie gekomen die de ontwikkeling van het stationsgebied op de langere termijn beschrijft, is er in overleg met onwonenden een ruimtelijk plan gekomen met het gewenste programma en is er een ontwerp gemaakt van de definitieve spoorconfiguratie.

Bij een gebied in transformatie zou een beslisboom kunnen helpen om op onbepaalde tijden keuzes in gebiedsontwikkelingen te maken, door dit instrument te koppelen aan een ontwikkelingsstrategie. Wanneer in zo een gebied organische ontwikkelingen plaatsvinden, kun je vooraf immers moeilijk de gewenste ruimtelijke ingrepen vastleggen in tijd. Zo iets heeft tijd nodig. Het een en ander is namelijk afhankelijk van de grondpositie van een gemeente in combinatie met passief grondbeleid in een gebied dat moet transformeren.

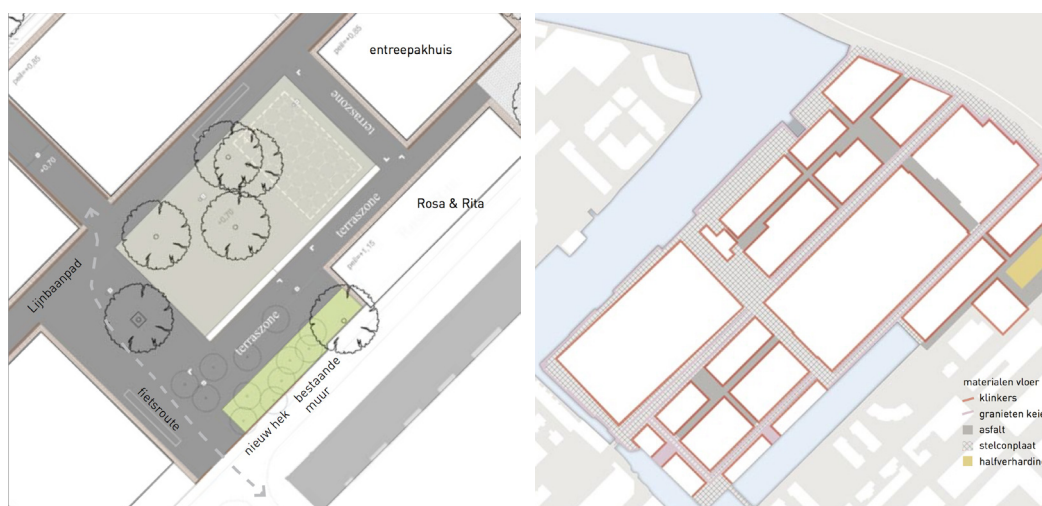


Beslisboom

Afbeelding 4 De beslisboom zoals ontwikkelt door De Zwarte Hond voor Groningen Spoorzone.

3.4.5 Omgevingskwaliteit

Hoewel men niet graag de principes masterplan en organische gebiedsontwikkeling in een adem wil noemen, kunnen de twee prima samengaan. Aspecten van het masterplan als instrument zijn prima bruikbaar bij organische ontwikkelingen. Dat kan betekenen dat de gemeente op aspecten van de fysieke leefomgeving sturing kan geven met een masterplan. In Amsterdam Oostenburg gebruiken ze naast het wensbeeld uit §3.4.1, een masterplan Openbare Ruimte om het industriële karakter van het gebied vast te leggen met als doel om dit niet verloren te laten gaan, en juist te gebruiken als kracht voor het verbeteren van de omgevingskwaliteit.



Afbeelding 5 Uit het Beeldkwaliteitsplan Oostenburg.

Met een masterplan die gaat over de Openbare Ruimte kan je als gemeente dus sturen op de beeldkwaliteit van een gebied, en daarmee als verantwoordelijke partij van het publieke domein een bepaalde mate van omgevingskwaliteit garanderen. Je kunt de beeldkwaliteit ook nog sturen met een instrument dat al vele jaren wordt gebruikt. Namelijk een beeldkwaliteitsplan. In Anna's Hoeve wordt bijvoorbeeld een beeldkwaliteitsplan geïntegreerd in een masterplan Openbare ruimte zodat de impact van de bebouwing op de overwegend groene omgeving door voorgeschreven kaders en een kleurenpalet in het masterplan in toom wordt gehouden. In Havenkwartier Deventer wordt het beeldkwaliteitsplan als een op zichzelf staand document gebruikt om sturing te geven aan hoe het gebied zich organisch zal vormen. Dit kan het beeldkwaliteitsplan niet alleen. Een flexibel bestemmingsplan zorgt hier voor de ontwikkelkaders.

Bijlage II - Praktijkvoorbeeld Anna's Hoeve Hilversum

Anna's Hoeve is een prachtig praktijkvoorbeeld van open stedenbouw, waarbij de natuurlijke omgeving als kwaliteit wordt benut als stedenbouwkundig raamwerk van de openbare ruimte te gebruiken als drager voor de te realiseren woonwijk.

Bijlage II - Praktijkvoorbeeld Havenkwartier Deventer

De gemeente Deventer kiest voor een stapsgewijze verandering van het Havenkwartier Deventer naar een levendige stadswijk voor wonen, werken en cultuur. Het bestemmingsplan Havenkwartier Deventer maakt een breed scala aan activiteiten mogelijk en heeft als uitgangspunt: Uitgaan van wat kan, niet van wat niet kan. Dat past mooi binnen het denken in kaders in plaats van regels. De gemeente Deventer stelt dat ze toe willen naar minder regelgeving. Hun centrale uitgangspunt is: alleen regelen als het echt moet.

3.4.6 Spelregelkaart

Een bijzonder instrument welke nog vrij zeldzaam voorkomt is een spelregelkaart. Een spelregelkaart is een interessant instrument omdat hiermee weer terug wordt gegaan naar de normen en waarden van de maatschappij. Het is inmiddels bekend dat Nederland een regeltjesland is, en dat veel regels als vanzelfsprekend worden ervaren. Een spelregelkaart is informeler van opzet en gaat terug naar de basis. Met een spelregelkaart worden visueel de ambities van alle geïnteresseerde partijen in een gebied in kaart gebracht, en wordt er tevens vastgelegd welke gebouwen of bouwwerken waarde hebben. Dit kan cultuurhistorisch zijn, maar ook een karakter vertegenwoordigen in een gebied of juist als landmark dienen. Een spelregelkaart wordt daarmee een richtinggevend document om aan te geven wat ontwikkellocaties zijn. Bovenstaande wordt ondersteund met heldere spelregels. Dit kan gaan over de bouwhoogte van een gebied met hoogteaccenten, maar ook over bebouwingspercentages of bepaalde stedenbouwkundige structuren zoals zichtlijnen en infrastructuur.



Bijlage II - Praktijkvoorbeeld Cruquiusgebied Amsterdam

Het Cruquiuswerkgebied (Amsterdam) is een broedplaats dat veel nieuwe kansen biedt voor overheid, marktpartijen, bedrijfsleven en bewoners. Het gebied was van oorsprong een werk/industriegebied. Door de veranderingen in het gebied oogt het een beetje rommelig. Een diversiteit van lege terreinen, nieuwbouw, zware industrie, kleinschalige bedrijvigheid in oude loodsen en tijdelijke creatieve functies. De nieuwe aanpak wil geen snelle herstructurering van het gehele gebied in één keer, maar een organische ontwikkeling waardoor de bijzondere diversiteit niet verloren gaat, maar juist versterkt en kwalitatief verbeterd wordt. De ambities zijn in 2011 vastgelegd in een twee pagina's tellende spelregelkaart met spelregels.

3.4.7 3D Bouwenveloppen

Niet alleen in Nederland, maar ook in het buitenland zijn interessante praktijkvoorbeelden te vinden van hoe omgegaan wordt met het verhandelen en inrichten van gronden. New York is een uitstekend voorbeeld van hoe omgegaan wordt met bouwenveloppen. In Nederland wordt vaak in bestemmingsplannen gesproken over hoeveel procent van een bouwvlak mag worden bebouwd. Vervolgens wordt de maximale toegestane bouwhoogte aangeduid in de plankaart. In New York denkt men in 3D. De skyline van New York spreekt bij veel mensen tot de verbeelding, en daar zit dan ook een heel systeem achter. Naast bebouwingsoppervlakken, wordt er ook gestuurd op bouwlagen. Daarnaast is het mogelijk om in luchtrechten te handelen door ontwikkelrechten te clusteren met naastgelegen kavels, of door iets terug te doen voor het publieke domein zoals het realiseren van voorzieningen op het eigen perceel. Met bouwenveloppen kan met ingenieuze formules gestuurd worden op bouwvolumes. Interessant is dat hier al over nagedacht is in het Masterplan Binckhorst. Bouwenveloppen kunnen prima gebruikt worden als sturingsinstrument en zowel juridisch-planologisch worden vastgelegd in een omgevingsplan, als een onderdeel van de spelregels in een spelregelkaart.



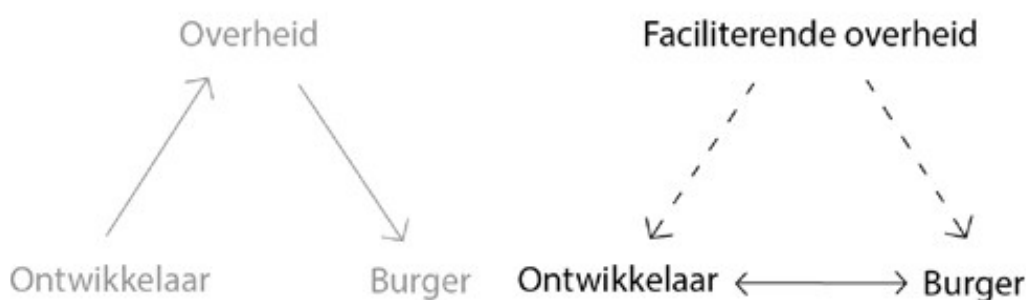
Bijlage II - Praktijkvoorbeeld New York Zoning Resolution

Niet alleen in Nederland zijn interessante projecten te vinden welke interessante ordeningsprincipes hanteren. Ook in het buitenland wordt op grote schaal geordend. Wie New York van bovenaf bekijkt, herkent moeiteloos de kenmerkende grid. Wat echter bijzonderder is, is de skyline van New York en de manier hoe dat wordt gereguleerd. De New York Zoning Resolution (NYZR) is een planologisch instrument voor de stad New York welke het ruimtegebruik reguleert in de stad. En dat gaat verder dan alleen een maximaal bebouwingspercentage. Er is een heuse handel ontstaan in zogenaamde 'luchtrechten'.

3.5 Omgevingscontract

Er zijn in het verleden al veel pogingen ondernomen om burgers beter te betrekken bij gebiedsontwikkelingen in hun omgeving. Vaak was hun rol te vrijblijvend en nam de gemeentedeneming van de burger aan ter kennisgeving. Bij organische gebiedsontwikkeling is de markt aan zet en daarom telt de mening van de eindgebruiker en omwonenden veel meer. Organische gebiedsontwikkeling resulteert in constructieve dialogen met belanghebbenden. Om verder te gaan dan alleen praten, kunnen afspraken die worden gemaakt worden vastgelegd in een Omgevingscontract. Het geeft belanghebbenden een actievere rol, vroeg in het proces van organisch ontwikkelen. Samen de richting vastleggen die wordt opgegaan is daarmee de nieuwe aanpak.

Daarmee wordt meteen het probleem getackeld van hoe om te gaan met het feit dat burgers en bedrijven met de nieuwe Omgevingswet meer verantwoordelijkheden krijgen. Het Omgevingscontract kan uitnodigen tot onderhandelingen tussen overheid, ontwikkelaars en burgers. Daardoor kan er ook een directe verbinding ontstaan tussen de ontwikkelaar en de burger. Waar nu de overheid vaak tussen ontwikkelaar en burger kwam, zou dat met het Omgevingscontract rechtstreeks kunnen, omdat er vooraf duidelijk afspraken gemaakt kunnen worden over het proces.



Afbeelding 6 Het Omgevingscontract maakt direct contact tussen ontwikkelaar en burger nodig, waar voorheen de overheid ertussen zat.

Conclusie Lessen voor de casus

Organische gebiedsontwikkeling is één groot rollenspel. Doordat deze vorm van gebiedsontwikkeling geen project is, maar gezien moet worden als een proces met een open einde, dienen zich continu initiatieven aan die door de gemeente worden gefaciliteerd. Faciliteren in de uiterste vorm is echter niet de oplossing. Initiatieven komen namelijk niet altijd vanzelf. Het is ook aan de gemeente om uit te nodigen; de uitnodigingsplanologie. Dat houdt in dat zowel de gemeente als private partijen het initiatief nemen tot een gebiedsontwikkeling. Het is daarom aannemelijk te noemen dat een gemeente nog steeds een grote rol zal spelen in gebiedsontwikkelingen, in welke vorm dan ook. Vraag en aanbod zal hierin de bepalende factor zijn. Het is daarom goed mogelijk dat de klassieke ontwikkelingsplanologie zal samengaan met uitnodigingsplanologie, en dat deze werkvormen geen harde grenzen kennen.

Bij organische gebiedsontwikkeling wordt er gewerkt naar een stip op de horizon. Die stip op de horizon kan door de stedenbouwkundige ambities van de gemeente worden ingevuld. Niet in de vorm van een eindbeeld, maar in de vorm van een wensbeeld. De nieuwe rol van de stedenbouwkundige is iemand die beeldend naar de toekomst kijkt, gemeente en initiatiefnemers samenbrengt, adviseert en anticipeert op nieuwe ontwikkelingen. Ontwerpen is daarbij geen doel op zich, maar een middel om initiatiefnemers te enthousiasmeren, te verleiden en te begeleiden bij het komen tot een initiatief. Niet elke initiatiefnemer weet wat hij of zij wilt omdat men in veel gevallen over incomplete informatie beschikt die een gemeente wel heeft, om tot een goed plan te kunnen komen.

Een wensbeeld alleen is niet genoeg, en daarom is er een scala aan instrumenten beschikbaar om gebiedsontwikkelingen stedenbouwkundig richting te geven. In een gebied waar al enigszins vaststaat welke ontwikkelmogelijkheden er zijn, kan een beslisboom helpen. Een beslisboom kan helpen om bij concretere ontwerpen keuzes te maken samen met burgers en bedrijven. Wanneer het van belang is om vooral de openbare ruimte vorm te geven, dan kan een masterplan Openbare Ruimte sturing geven aan behoud en versterking van de omgevingskwaliteit in een stedelijk weefsel. Blijft een ontwikkeling nog vooral bij woorden en minder bij daden, dan kan een spelregelkaart helpen. Dit instrument is handig om ambities vast te leggen, terwijl er nog geen concrete uitwerking (nodig) is.

De gemeente doet er in het geval van organische gebiedsontwikkeling altijd goed aan om een document op te stellen met daarin een strategische uitwerking voor een betreffend plangebied. Het kan dan gaan om een ontwikkelingsplan welke zelfs kan leiden tot een kavelstrategie waarin is beschreven welke actoren er betrokken zijn in en bij het gebied, welke grondpositie de gemeente heeft ten opzichte van de particuliere eigendommen zodat dit inzicht kan geven in een mogelijke ontwikkelstrategie. Aan zo een strategie kunnen weer de in dit hoofdstuk benoemde instrumenten gekoppeld worden. Een ontwikkelingsstrategie helpt tevens bij het opstellen van een juridisch-planologisch kader waar zodoende al ontwikkelingen mogelijk gemaakt kunnen worden, of juist nog delen conserverend te laten. Hoofdstuk 4 legt uit wat het omgevingsplan is en waarom dat goed van pas komt bij organische gebiedsontwikkeling.

HST 4 Integraal omgevingsrecht

De voorgaande hoofdstukken beschreven kort het huidige omgevingsrecht en een nieuwe werkvorm: organische gebiedsontwikkeling. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag waarom het huidige omgevingsrecht niet goed aansluit op de organische ontwikkelingsmethode, hoe een nieuwe tijdelijke wet daar nu al verandering in brengt en wat het toekomstige omgevingsrecht gaat bieden. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ontwikkelt nu de nieuwe Omgevingswet waar ook een nieuw juridisch-planologisch instrument onder valt; het omgevingsplan. Afgelopen zomer heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel van de Omgevingswet aangenomen. Daarom is nu al met zekerheid te zeggen op welke punten het omgevingsrecht gaat veranderen. Dit hoofdstuk is met die reden op het onderdeel omgevingsplan bewust overeenkomstig opgezet met hoofdstuk 2 zodat duidelijk is wat het huidige en nieuwe omgevingsrecht verschillend maakt.

4.1 Crisis- en herstelwet

De Wro maakte zowel globale als gedetailleerde bestemmingsplannen mogelijk met allerlei vormen van flexibiliteit zoals in §2.3 valt te lezen. Er is echter geen rekening gehouden met een andere ontwikkelingsvorm, namelijk die van organisch ontwikkelen. Er zijn vele jaren overheen gegaan om de Wro te ontwikkelen, en het is dus ook niet zo gek dat organisch ontwikkelen ruim voor 2008 nog niet werd voorzien als ontwikkelingsvorm. Het gebeurde simpelweg niet op de schaal zoals we die nu kennen. Men was gewend dat de overheid alles regisseerde.

Maar als de regisseur wegvalt, biedt het huidige omgevingsrecht dan soelaas? Het huidige recht is zo opgezet dat er eigenlijk altijd van wordt verwacht dat er ontwikkeld wordt. Alle in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen moeten binnen de 10 jaar van de planhorizon van het bestemmingsplan worden gerealiseerd. Creatieve gemeenten weten dat nog enigszins te omzeilen door uit te gaan van het principe mogelijk maken. In de praktijkvoorbeelden Cruquiusgebied en Oosterwold wordt er eerst gewacht op initiatieven alvorens het juridisch-planologisch wordt vastgelegd. Dan komt het neer op 'U vraagt, wij draaien'. Deze werkwijze kan belemmerend werken omdat een bestemmingsplan in deze niet gebruik kan worden om ontwikkelingen te stimuleren. Je weet immers als gemeente niet welke initiatieven zich zullen aandoen en je kunt daarom moeilijk een bestemmingsplan ontwikkelen zonder aan bijkomende verplichtingen te moeten voldoen.

4.1.1 Ontstaan Crisis- en herstelwet

Je zou dus kunnen stellen dat het huidige omgevingsrecht tot voor kort zat vastgeroest. De versnippering van tientallen tot duizenden wetten, artikelen, Algemene Maatregelen van Bestuur en Ministeriele Regelingen zorgden ervoor dat projecten onnodig lang duurden of zelfs vastliepen omdat burgers, ondernemers en overheden worstelden met deze steeds ingewikkelder wordende samenhang van het omgevingsrecht. Vanuit de politiek is gelukkig adequaat gereageerd op de crisis en de daardoor ontstane schreeuw om meer manoeuvreerruimte in het huidige omgevingsrecht. Het politieke antwoord hierop is de Crisis- en herstelwet (Chw) welke op 31 maart 2010 in werking trad (Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter, 2013). De wet moest zorgen voor een impuls op vastgelopen ruimtelijke projecten door vereenvoudiging van het bestuursrechtproces en maakte tevens bijzondere voorzieningen mogelijk. Wegens succes van de Chw is besloten om de wet voor onbepaalde tijd te verlengen. Deze wijziging in de Chw is op 25 april 2013 in werking getreden en biedt onder andere als extra element, ruimte voor 'quick wins'.

4.1.2 De voordelen

De Chw richt zich op het vereenvoudigen van de ruimtelijke besluitvorming, extra faciliteiten voor buitengewone projecten en afname van belemmerende en onpraktische regels (Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter, 2013). De snelheid van de besluitvorming is vooral te danken aan de versnelling van de beroepsprocedure. Om af te wijken van het bestemmingsplan is de vaststellingsprocedure teruggebracht van 26 naar 8 weken (Naeff Consult BV, 2014). De totale besluitvorming van ontwerp tot onherroepelijk worden van een plan is binnen vier tot zes maanden te doen, in tegenstelling tot de huidige 12 maanden. Daarnaast is de periode om af te mogen wijken van het bestemmingsplan verlengt van 5 naar 10 jaar, oftewel de gehele looptijd van het achterliggende bestemmingsplan. Naast deze quick wins is de onderzoekslast lager en voldoen onderzoeksgegevens die hoogstens twee jaar oud zijn. Op die manier hoeft er niet telkens opnieuw onderzoek gedaan te worden bij hernieuwde besluitvorming wanneer de onderzoeksresultaten nog voldoen. Ook geldt er een verlichting van de m.e.r.-procedure.

4.1.3 Voorwaarden

In hoofdstuk 2 van de Chw zijn bijzondere voorzieningen opgenomen, die dankzij de Chw van de grond kunnen komen waar dat voorheen niet of alleen met veel inspanning lukte. In de wet is opgenomen;

- **Ontwikkelingsgebieden**, zoals stedelijk gebied of een bedrijventerrein waar milieugebruiksruimte wordt beperkt door milieukwaliteitsnormen;
- **Innovatieve duurzame experimenten** die worden belemmerd door de huidige regelgeving;
- **Bouwprojecten** waarbij een andere procedure verlangd wordt waardoor versnelde uitvoering ervan wordt bereikt;
- **Projecten van nationale betekenis** waarvoor een versnelling in de uitvoering nodig is.

Het is aan de minister van Infrastructuur en Milieu om de privileges uit de Chw toe te kennen aan een door de gemeente aangedragen **ontwikkelingsgebied***. Dat gaat dan middels een Algemene maatregel van bestuur. Niet elk ontwikkelingsgebied komt in aanmerking voor de Chw. Er moet in hoofdlijnen aan drie kenmerken worden voldaan: De bestaande functie betreft stedelijk gebied of bedrijventerrein, het is de bedoeling het gebied te ontwikkelen door functieverandering of door intensivering en de milieugebruiksruimte is onvoldoende om de ontwikkeling zonder meer door te voeren. Naast deze drie voorwaarden, moet het experiment ook bijdragen aan het bestrijden van de economische crisis en moet er worden getoetst op ongewenste gevolgen voor milieu en veiligheid.

* De Binckhorst in Den Haag

Bedrijventerrein de Binckhorst uit de casus is een goed voorbeeld van een ontwikkelingsgebied welke door de minister is aangewezen als ontwikkelingsgebied waarop tevens geëxperimenteerd kan worden met de Crisis- en herstelwet. Het bestaande bedrijventerrein ondergaat een functieverandering naar een gemengd woon- en werkmilieu. Op basis van de huidige wetgeving is vanwege de dominerende milieucontouren in de Binckhorst weinig geschikte ontwikkelingsruimte voor bijvoorbeeld woningbouw. Om in de Binckhorst te kunnen experimenteren biedt de Chw de mogelijkheid om de bestaande wettelijke regels opzij te zetten om zo te kunnen innoveren en verduurzamen. Daarnaast biedt de Chw meer ruimte bij de milieukwesties waar de Binckhorst mee te maken heeft.

4.1.4 Bestemmingsplan plus

De Chw biedt echter nog meer voordelen. Waar de huidige wetgeving weinig ruimte biedt om om te kunnen gaan met milieukwesties bij nieuwe (organische) ontwikkelingen binnen het termijn van een bestemmingsplan, biedt de Chw die extra mogelijkheden wel. De Chw geeft aan van welke wetten mag worden **afgeweken*** in het bestemmingsplan. Dit mag alleen wanneer voldoende is onderbouwd welke regels uit welke wetten het experiment belemmeren (Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter, 2013).

Het resultaat is een bestemmingsplan plus. De procedure loopt gelijk aan die van het 'oude' bestemmingsplan, maar dan met de extra privileges uit de Chw zoals het snellere bestuursrechtelijke proces. Inhoudelijk is een bestemmingsplan plus juist wel anders dan zijn voorganger. Doordat mag worden afgeweken van de huidige wetgeving, kun je veel breder denken door het bestemmingsplan door te trekken naar de gehele fysieke leefomgeving. Hierdoor ontstaat een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als één integraal beleidskader, vooruitlopend op het nieuwe omgevingsplan, zie §4.3.

* Afwijkingsmogelijkheid

Volgens artikel 2.4 lid 1 Chw (Ministerie van Algemene Zaken, 2010) is bij wijze van experiment afwijking mogelijk van het bepaalde bij of krachtens de:

- a. de Elektriciteitswet 1998 voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag;
- b. de Warmtewet;
- c. de Waterwet, met uitzondering van hoofdstuk 5, artikel 6.5, aanhef en onder c, juncto paragraaf 2 van hoofdstuk 6;
- d. de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- e. de Wet ammoniak en veehouderij;
- f. de Wet bodembescherming;
- g. de Wet geluidhinder;
- h. de Wet geurhinder en veehouderij;
- i. de Wet inzake de luchtverontreiniging;
- j. de Wet milieubeheer met uitzondering van artikel 5.2b en titel 5.2;
- k. de Wet ruimtelijke ordening;
- l. de Woningwet.

Onder de noemer Nu al Eenvoudig Beter werken nu al een aantal gemeenten in de geest van de Omgevingswet, waaronder de gemeente Den Haag met de pilot Omgevingsplan Binckhorst, door de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet nu al biedt. Het programma zet deze en andere voorbeelden in Nederland in de schijnwerpers en ondersteunt deze projecten waar het kan. Nu al Eenvoudig Beter is opgezet door de rijksoverheid en wordt ondersteund door het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen.



4.2 Omgevingswet

De Crisis- en herstelwet loopt voor op de Omgevingswet welke in 2018 naar verwachting in werking zal treden. Het is de bedoeling dat de vereenvoudiging van het bestuursrecht uit de Chw wordt opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht, en de bijzondere voorzieningen en quick wins in de Omgevingswet (Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter, 2013, p. 7). Daardoor is nu met de experimenten uit het programma Nu al Eenvoudig Beter al goed te pijlen welke kant het Omgevingsplan straks opgaat.

4.2.1 Uitgangspunten

Naast het gegeven in de Chw vervangt de Omgevingswet ook tientallen andere wetten volledig of delen daarvan. Dat houdt in dat er niet fundamenteel andere regelgeving moet worden verwacht, maar dat de samensmelting van alle wetten een gestroomlijnd geheel wordt. Het resultaat is een wet met slechts 349 artikelen, vier Algemene maatregelen van Bestuur en ongeveer tien Ministeriële Regelingen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

Uitgangspunten hierbij zijn dat de nieuwe Omgevingswet de regelgeving voorspelbaar, betaalbaar en transparant maakt. Procedures moeten niet meer eindeloos duren en de onderzoekslasten moeten aanzienlijk worden verminderd. Tevens moet de wet uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen door niet alles bij voorbaat al dicht te timmeren. Daarnaast moet de wet een duurzame samenleving stimuleren door te zorgen voor dynamiek in de regelgeving. Tot slot moet de wet zorgen voor flexibiliteit bij regionale verschillen, zodat provincies en gemeenten regionaal naar behoefte maatwerk kunnen leveren.

4.2.2 Kern Omgevingswet

De Omgevingswet vindt zijn doorwerking naar de praktijk in een zestal kerninstrumenten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014), te weten:

- Een **Omgevingsvisie** als een samenhangend, strategisch plan voor de hele leefomgeving. De wet schrijft voor dat het rijk en de provincies elk één omgevingsvisie moet vaststellen. Een gemeente kan zelf beslissen een omgevingsvisie vast te stellen;
- Een **programma** met concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving;
- **Decentrale regelgeving** in één gebiedsdekkende regeling. Voor gemeenten is dit het omgevingsplan, voor waterschappen de waterschapsverordening en voor provincies de omgevingsverordening;
- **Algemene rijksregels voor activiteiten**. Het rijk kan in sommige gebieden nationale regels opstellen voor bescherming van de leefomgeving. Deze regels kunnen een preventieve werking hebben zodat burgers en bedrijven niet steeds toestemming hoeven te vragen aan de overheid;
- Een **omgevingsvergunning** welke vooraf toetst of een bepaald initiatief mag. Door de procedure zo eenvoudig mogelijk te maken, duren procedures niet onnodig lang. Initiatiefnemers kunnen via één aanvraag en één loket goedkeuring krijgen;
- Een **projectbesluit** als uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten die voortkomen uit de verantwoordelijkheid van het rijk of provincies. Mocht een project in strijd zijn met het omgevingsplan, dan bestaat er een afwijkmogelijkheid. In veel gevallen zal het projectbesluit de omgevingsvergunning in deze vervangen.

Kritiek uit de politiek

De hele operatie is ambitieus te noemen. Er zijn in de politiek dan ook kritische geluiden te horen over de in aantocht zijnde Omgevingswet. Hoewel het idee achter de wet, het versimpelen van het bestuurlijke proces van het omgevingsrecht, zonder meer als positief wordt ontvangen, rijst bij diverse politieke partijen nog wel de vraag of de Omgevingswet zoals die er nu ligt, voldoende houvast en rechtszekerheid biedt voor de eindgebruiker (van den Broek, 2014). De D66-fractie vindt dat de Omgevingswet zich vooral richt op de behoefte van het openbaar bestuur om de procedures te versimpelen, en er een (te?) grote verantwoordelijkheid komt te liggen bij burgers en bedrijven. Een te grote mate van flexibiliteit kan zekerheden aantasten in tijden dat de samenleving het moeilijker heeft. Initiatiefnemers willen namelijk wel weten waar ze aan toe zijn, zowel in goede als in slechte tijden, zo beaamt de PvdA. Het is daarom vooral spannend hoe de Omgevingswet zijn doorwerking vindt naar de beleidsinstrumenten van lokale overheden. Onafhankelijk Kamerlid Houwers pleit er echter voor te vertrouwen in de bestuurders en stelt dat “we moeten leren los te laten” (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015).

4.3 Omgevingsplan

In hoofdstuk 2 van dit onderzoek is bewust ingegaan op de belangrijkste punten in het bestemmingsplan, die met het omgevingsplan veranderen. Zo bundelt het omgevingsplan regels voor een integraal toetsingskader, is er ruimte voor initiatief, worden onderzoekslasten beperkt, geldt er geen actualiseringsplicht meer, is er geen exploitatieplan vereist bij vaststelling van het omgevingsplan en is er minder risico op planschade. Allerlei maatregelen dus om belemmeringen in het huidige omgevingsrecht bij organische gebiedsontwikkelingen weg te nemen.

4.3.1 Integraal toetsingskader

Het integrale geheel aan regels in het nieuwe omgevingsplan beperkt zich niet meer tot een goede ruimtelijke ordening, maar gaat over alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Daardoor worden er in het omgevingsplan niet alleen regels over een goede ruimtelijke ordening opgenomen, maar ook regels over cultureel erfgoed, natuur, milieu en welstand (Kneepkens, Krijt, & Rademaker, 2014). Deze verandering in de denkwijze is even wennen voor gemeenten. Niet alleen moet er nu een integrale afweging gemaakt worden bij het vaststellen van een omgevingsplan, ook is het de bedoeling dat één omgevingsplan op termijn het gehele grondgebied van een gemeente bestrijkt. Het vaststellen van een omgevingsplan houdt in dat er nog maar één besluitvormingsprocedure nodig is, en dat er van sectorale beleidsstukken en procedures geen sprake meer is. Een omgevingsplan is daarom toegankelijker en overzichtelijker voor een ieder die er mee te maken krijgt. Voor initiatiefnemers is dit vooral een grote plus. Voortaan kan men op één plek alle nodige eisen vinden voor het grondgebied waar de initiatiefaanvraag in een omgevingsvergunning aan wordt getoetst.

4.3.2 Ruimte voor initiatief

In het nieuwe omgevingsrecht gaat de regering ervan uit dat zowel lokale overheden als bedrijven en burgers een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de nabije fysieke leefomgeving. Daar horen eigen verantwoordelijkheden bij, en de nieuwe Omgevingswet biedt de ruimte om die verantwoordelijkheid te nemen (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2014). Wel worden de private partijen in de wet aangesproken op hun verantwoordelijkheden in het nieuwe omgevingsrecht. De wet regelt ook wat er van de

overheid verwacht wordt, en hoe ver zij daarin mag gaan ten opzichte van de burgers en bedrijven. Artikel 2.3 uit het wetsvoorstel van de Omgevingswet stelt dat gemeenten de ‘bestuurlijke hoofdrolspelers in het omgevingsrecht zijn’. De ruimte in de Omgevingswet voor bedrijven en initiatiefnemers om een eigen koers te varen, wordt in eerste instantie gegeven door de bestuursorganen die zelf een invulling geven aan hun rol op het gebied van de fysieke leefomgeving. Deze bestuurlijke afwegingsruimte is flexibel. Zo kan het gemeentebestuur besluiten in de vorm van bestuurlijke afwijkmogelijkheden bij bijzondere lokale situaties, complexe gebieden of gebiedsoverstijgende belangen een ontheffing te verlenen op de eerder gestelde eis. Dit kan een lichtere of juist strengere eis zijn dan de eerder gestelde eis en komt bijvoorbeeld van pas om de uitvoering van een maatschappelijke activiteit toe te staan, of juist om maatwerk te kunnen leveren. De keuze voor maatwerk verschilt van onderwerp tot onderwerp. Zo kan het de ene keer voorkomen dat je regels tot op het niveau van een perceel differentieert bij complexe activiteiten met een grote impact op de fysieke leefomgeving, en de andere keer alleen uniforme regels stelt voor een gelijk speelveld of beschermingsniveau voor bedrijven en burgers.

4.3.3 Geen actualiseringsplicht

Met de komst van de Omgevingswet vervalt de actualiseringsplicht (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2014). Een gemeente hoeft een omgevingsplan dus niet binnen tien jaar te actualiseren. Dit in tegenstelling tot wat men momenteel onder de Wet ruimtelijke ordening nog wel verplicht is bij een bestemmingsplan. In het kader van de uitnodigingsplanologie, vindt de regering het niet gepast dat in het omgevingsplan opgenomen organische functies binnen een bepaalde termijn moeten worden gerealiseerd. Zoals al in §3.3.2 wordt gesteld, heeft een organische planontwikkeling namelijk een veel langere tijdshorizon. Er is echter wel een voorwaarde: wanneer het gemeentebestuur een nieuwe functie toekent welke afwijkt van de bestaande functie in het omgevingsplan, moet aannemelijk worden gemaakt dat de nieuwe functie naar redelijke verwachting binnen tien jaar zal worden gerealiseerd.

Naast dat er geen vaste termijn geldt om te actualiseren, hoeft een omgevingsplan ook niet in zijn geheel opnieuw te worden vastgesteld. Wanneer de gemeente namelijk functies of andere regels in een omgevingsplan maar voor een gedeelte wijzigt, is een partiële actualisering van het omgevingsplan voldoende. Met name bij grote gemeenten waar bestemmingswijzigingen bijna dagelijkse kost is, is het ondoenlijk om daar steeds een nieuw omgevingsplan voor vast te moeten stellen.

4.3.4 Minder onderzoekslasten

In het huidige omgevingsrecht wordt onderzoek gedaan op basis van hoe een locatie wordt bestemd. Immers weet je bij het klassiek bestemmen van een locatie precies wat er gerealiseerd gaat worden. Op basis daarvan kun je dan onderzoek doen en de haalbaarheid van het plan aantonen. Wanneer je onder het huidige recht globaal wilt bestemmen, ben je als gemeente nog steeds verplicht om in bepaalde mate onderzoek te doen. Bij globaal bestemmen is immers nog niet exact duidelijk wat er zal worden gerealiseerd, en dat maakt het ook een stuk lastiger om te rekenen met de voorgestelde kaders. Dit resulteert in hoge onderzoekslasten omdat meerdere uitvoeringsvarianten onderzocht moeten worden zodat daaruit een gemixt eindbeeld ontstaat. De Omgevingswet is op dit punt flexibeler geworden. De wetgever begrijpt dat bij een omgevingsplan welke organische ontwikkelingen mogelijk maakt, vooraf niet aannemelijk kan worden gemaakt welke ontwikkelingen waar en wanneer zullen plaatsvinden. Hierop heeft de wetgever besloten dat bij een omgevingsplan dat een organische ontwikkeling regelt, alleen in hoofdlijnen aannemelijk hoeft worden gemaakt dat het beoogde plan haalbaar is, zodat er zorgvuldige besluitvorming kan plaatsvinden omtrent het plan.

Wat leg je dan vooraf vast in het omgevingsplan en wat later? Het bevoegd gezag van de gemeente krijgt meer mogelijkheden om maatwerk te leveren. Dit houdt in dat waar mogelijk Artikel 3:2 Awb* voldoet, waardoor het gezag zelf de hoeveelheid en detailniveau van informatie bepaalt die het verstrekt aan initiatiefnemers (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2014). De Omgevingswet biedt mogelijkheden om het bieden van gevraagde informatie te faseren. Door de onderzoekslasten aan de voorkant van het omgevingsplan te verlagen en dit door te schuiven naar de initiatiefnemer bijvoorbeeld. De initiatiefnemer zal dan zelf onderzoek moeten doen om te kijken of zijn plan haalbaar is. Het is niet nodig om in het nieuwe omgevingsrecht andere varianten door te rekenen wanneer een gebied globaal bestemd is. Deze vrijheid geldt ook voor de m.e.r.-procedure. Een alternatievenonderzoek is bij de MER alleen nodig wanneer dit relevant is voor de besluitvorming. Ook hier geldt dat resultaten van hoogstens twee jaar oud volstaan.

* Artikel 3:2 Awb

“Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.”

4.3.5 Exploitatieregels en exploitatievoorschriften

Organische gebiedsontwikkeling en actief grondbeleid van de gemeente gaan op voorhand niet goed samen. Immers hoort er in de stoel van actief grondbeleid een partij te zitten die in die rol ook actief is. Sinds gemeenten zich bij organische gebiedsontwikkeling faciliterend en reactief opstellen, worden de gemeentegronden niet meer actief geëxploiteerd. Dit houdt in dat het onder het huidige recht lastig is om bij vaststelling van een bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen, terwijl je als gemeente eigenlijk nog niet goed weet welke invloed organische ontwikkelingen hebben op het grondposities van belanghebbende partijen. Volgens de Wro moet namelijk een exploitatieplan worden opgesteld wanneer een bouwplan planologisch mogelijk wordt gemaakt in een bestemmingsplan, wijziging van een bestemmingsplan, projectbesluit of projectafwijkingbesluit (Provincie Noord Holland, 2015). Een exploitatieplan beschrijft de kosten en opbrengsten van een bouwplan die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Wanneer een gebied globaal bestemd is, is vooraf niet te zeggen wat, wanneer, waar en hoeveel er gebouwd gaat worden.

Onder het nieuwe omgevingsrecht is het niet meer nodig om vóór het vaststellen van een omgevingsplan, een exploitatieplan op te stellen (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2014). De plicht om een kostenverhaal op te stellen kan worden doorgeschoven naar het moment dat een initiatiefnemer een concrete bouwactiviteit aanvraagt. Er komt ook meer ruimte in de bestuurlijke afweging om gevallen vast te stellen waar geen exploitatieplan voor nodig is. Daardoor wordt de mogelijkheid geboden om exploitatieregels aan het omgevingsplan toe te voegen, en op een later moment exploitatievoorschriften aan de omgevingsvergunning.

Het doorschuiven van de exploitatie naar de concrete aanvraag, betekent niet dat er vooraf helemaal niets meer zwart op wit wordt gezet. Er kan enige vorm van planologische zekerheid worden geboden door op voorhand in hoofdlijnen inzicht in de grondexploitatie te bieden, zodat initiatiefnemers makkelijker investeringsbeslissingen kunnen nemen en bouwplannen kunnen ontwikkelen (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2014).

Conclusie Lessen voor de casus

De Omgevingswet waar we naar verwachting in 2018 gebruik van dienen te maken, belooft veel goeds. De nieuwe wet moet zorgen voor een drastische versimpeling van het omgevingsrecht. Zo worden tientallen wetten in de nieuwe Omgevingswet opgenomen en wordt het aantal artikelen van 4700, teruggebracht naar 349. Hierdoor ontstaat heldere regelgeving zonder tegenstrijdigheden of overlappingsen die in het huidige recht bestaan. Minder regels betekent echter ook dat er minder wordt geregeld waardoor er een grotere verantwoordelijkheid rust op de schouders van zowel publieke als private partijen. In ruil voor een grotere verantwoordelijkheid bij met name de private markt, staat ook meer vrijheid voor private initiatieven.

Die vrijheid wordt echter nu ook al verlangd, vanwege de verschuiving in de markt waardoor bij huidige organische ontwikkelingen meer speelruimte wordt verlangd in de regelgeving. Om gemeenten hier al mee te laten experimenteren –en om in eerste instantie de vastgelopen bouwprojecten weer uit het slop te trekken vanwege de crisishoeft de wetgever de Crisis- en herstelwet in het leven geroepen. De Chw richt zich op vereenvoudiging van de ruimtelijke besluitvorming, extra faciliteiten voor buitengewone projecten en afname van belemmerende en onpraktische regels.

Het is de bedoeling dat de Chw opgaat in de Omgevingswet, waardoor de Omgevingswet deze voordelen ook gaat bieden. De nieuwe wet gaat hier dan echter verder op in. Het omgevingsplan dat voortvloeit uit de Omgevingswet biedt:

- Een integraal toetsingskader omdat er niet alleen meer wordt gekeken naar een goede ruimtelijke ordening, maar naar alle aspecten van de fysieke leefomgeving;
- Ruimte voor initiatief waarbij een grotere rol is weggelegd voor de private partijen dan nu het geval is;
- Geen actualiseringsplicht waardoor het voldoende is om wanneer nodig het omgevingsplan partieel te actualiseren;
- Minder onderzoekslasten doordat het moment van onderzoeken kan worden verschoven naar het moment van aanvraag van de omgevingsvergunning. Dit geldt ook voor het maken van een exploitatieplan wat ook niet meer verplicht is bij het vaststellen van een omgevingsplan.

Van de genoemde voordelen kan de Binckhorst al profiteren. De Omgevingswet zorgt er voor dat er meer ruimte is om op andere manieren te werk te gaan, zoals organische gebiedsontwikkeling als ontwikkelingsvorm. Door een soepelere wetgeving waardoor maatwerk en verantwoordelijkheden lokaal kunnen worden geregeld, ontstaat de mogelijkheid om innovatieve instrumenten zoals benoemd in §3.2.2, §3.4 en §3.5, meer in harmonie met het omgevingsplan te ontwerpen, uit te voeren en te beheren of te herzien.

HST 5 Ontwikkelingsstrategieën

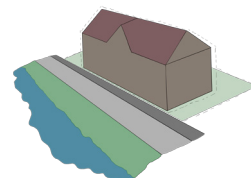
Uit de theorie en de praktijkvoorbeelden blijkt dat er grofweg drie smaken zijn om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. We onderscheiden vanaf de rol van de gemeente gezien het actief ontwikkelen volgens blauwdruk, de uitnodigingsplanologie waarbij de gemeente actief faciliteert en uitnodigt en het ultieme faciliteren waarbij de gemeente er alleen voor zorgt dat ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. Dit alles hangt samen met de ambitie die de overheid, en dan in het bijzonder de gemeente, heeft met het gebied. Er zijn daarbij een aantal zaken van belang die die ambitie bepalen. Wat is de economische noodzaak van de ontwikkeling? Heeft het gebied een beschermde status vanuit cultuur of milieuoogpunt? Is het gebied onderdeel van een groei of krimpregio? Welke partij(en) bezitten de grond(en) in het gebied?

	Blauwdruk Wensbeeld		
	5.1 Ontwikkelen	5.2 Uitnodigen	5.3 Faciliteren
Methode	Ontwikkelingsplanologie	Uitnodigingsplanologie	Beloningsplanologie
Beschrijving	Geschikt voor (grote) projecten van maatschappelijke waarde	Geschikt voor gebieden waar marktwerking duidelijk zijn vruchten afwerpt, maar enige sturing vanuit de gemeente nodig is	Geschikt voor lokale initiatieven met weinig impact op de fysieke leefomgeving
Regisseur	De gemeente regisseert	De gemeente en de markt regisseren samen	De markt regisseert
Termijn	Korte termijn	Lange termijn tot oneindig	Lange termijn tot oneindig
Ontwikkelruimte	Weinig ontwikkelruimte, veel rechtszekerheid	Rechtszekerheid in hoofdlijnen	Planologische vrijheid in ruil voor maatschappelijk gewenste verbeteringen
Urgentie	Urgent, want er is snel resultaat nodig vanwege de maatschappelijke behoefte.	Matige urgentie, want er moet een uitnodigend vestigingsklimaat worden gecreëerd.	Geen urgentie, want er is geen maatschappelijk belang.
Doelgroep	De gebruikers van de stad met behoefte aan woon- en werkruimte en standaard stedelijke voorzieningen.	Voor creatievelingen en kleinschalige bedrijvigheid voor het bedienen van de lokale markt met grote aantrekkingskracht, welke met grootse ambities voet aan de grond willen krijgen in de stad.	Pioniers, gebruikers met buitengewone interesse voor stedelijke ontwikkeling en liefde voor de fysieke leefomgeving.
Onderzoekslasten	Het omgevingsplan maakt ontwikkelingen mogelijk welke vooraf bekend zijn, en dus onderzocht moeten worden.	Het omgevingsplan geeft in hoofdlijnen aan welke ontwikkelingen er worden mogelijk gemaakt. Dit wordt achteraf verder onderzocht bij de omgevingsvergunning aanvraag.	Het omgevingsplan geeft in hoofdlijnen aan welke ontwikkelingen er worden mogelijk gemaakt. Dit wordt achteraf verder onderzocht bij de omgevingsvergunning aanvraag.

5.1 Ontwikkelen

5.1.1 Rol gemeente

Op zich is er met actieve gebiedsontwikkeling weinig mis. Een actieve rol van de gemeente zal altijd een groot deel van de ontwikkelingen in een stad domineren. Deze strategie van ontwikkelen kan het beste vergeleken worden met hoe tot voor kort de ontwikkelingsplanologie werd gehandhaafd. Dat kan inhouden dat de gemeente samenwerking zoekt met andere partijen voor een publiek-private samenwerkingsconstructie en co-productie en hierbij een actieve rol speelt in alle fasen van het project om zo snel te kunnen voorzien in de behoeften van de stad.



5.1.2 Wanneer

Dat actieve gebiedsontwikkeling altijd zal blijven bestaan, wil nog niet zeggen dat we op de oude voet door moeten gaan. Het verschil met het tijdperk voor de crisis in 2008, is dat we nu goed moeten nadenken over de behoefte, en dat we niet moeten proberen en stad te maken zoals we achter de tekentafel denken dat het goed is. We moeten af van het idee dat we preventief bouwen, in de hoop dat daar dan gebruikers op af komen, maar alleen ontwikkelen wanneer dat nodig is. Centrum stedelijke gebieden of grote infrastructurele projecten zullen altijd vragen om stevige juridische kaders en uitgekauwde blauwdrukken die rechtszekerheid bieden voor zo lang als nodig is. Dat betekent dus dat er in deze ontwikkelingsvorm nog steeds plannen worden gemaakt van a tot z.

5.1.3 Instrumentenpakket

Hoewel actief ontwikkelen op uitleglocaties steeds minder voorkomt en (her)ontwikkelen steeds meer binnenstedelijk gebeurt, kan deze ontwikkelingsvorm nog steeds blijven bestaan. Juridisch gezien verandert er in deze ook niet zo veel in de manier waarop gebieden worden bestemd. Waar men rekening mee moet houden is dat er bij het ontwikkelen van een omgevingsplan integraal gekeken moet worden naar de mogelijk te maken ontwikkelingen en de impact daarvan op de fysieke leefomgeving. Er kan dus vooraf een Omgevingseffectrapportage en exploitatievoorschriften en -regels worden opgesteld waarin de bouwplannen vooraf, dat wil zeggen bij vaststelling van het omgevingsplan, mogelijk worden gemaakt. In de regel kan er nog steeds worden gewerkt met aanvullende, niet juridisch bindende instrumenten om plannen te toetsen op bijvoorbeeld beeldkwaliteit. Nadere afspraken over de bouw van het goed kunnen nog steeds worden overeengekomen in een exploitatieovereenkomst.

5.1.4 Kansen door nieuwe omgevingsrecht

De nieuwe Omgevingswet maakt het mogelijk plannen partieel op te nemen. Dat wil zeggen dat een omgevingsplan alleen op de gewijzigde aspecten hoeft worden vastgesteld. Tevens geldt er een algemene planhorizon van 20 jaar. Vooral actieve ontwikkelingen in deze strategie worden gerealiseerd om lang mee te gaan. Het is aannemelijk dat nieuwbouwwijken of grote infrastructuurknooppunten van groot belang, niet snel zullen wijken voor een andere functie. Maar ook cultuurhistorische plekken als het praktijkvoorbeeld Binnenhof zullen voor lange tijd hun functie behouden. Het is goed als er dan niet continu hoeft worden gekeken of er nog sprake is van een goede fysieke leefomgeving wanneer dit al voor de hand ligt. De tijd en energie die hier mee vrijkomt kan worden gestoken in het onderhouden van de andere twee ontwikkelingsstrategieën.

5.1.5 Praktijkvoorbeeld

Het praktijkvoorbeeld Binnenhof en omgeving zoals beschreven in deze scriptie is een typisch centrumstedelijk gebied waarbij geen andere ontwikkelingen gewenst zijn anders dan de huidige functie. Tevens betreft het hier een rijksmonument en stadsgezicht welke je op en nabij deze locatie wilt behouden met grote rechtszekerheid.

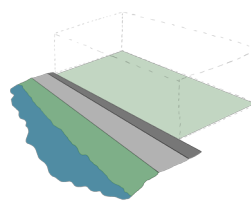
5.1.6 Casusvoorbeeld

In de Binckhorst is de aanleg van de Rotterdamsebaan een noodzakelijke ontwikkeling om de stad bereikbaarder te maken. De Rotterdamsebaan zorgt er niet alleen voor dat de centrumzone van Den Haag beter bereikbaar wordt, maar zorgt er ook voor dat de Binckhorst nog beter ontsloten wordt. De Binckhorst wordt daardoor een nog aantrekkelijker vestigingsklimaat voor huidige bedrijven en nieuwe initiatieven. Vanwege de urgentie en de maatschappelijke invloed van de Rotterdamsebaan op de stad, is deze actieve ontwikkelstrategie in dit deel van Den Haag op zijn plaats. Lees hier meer over in §6.4.1.

5.2 Uitnodigen

5.2.1 Rol gemeente

Een rol die zit tussen actief aan de ene kant en reactief of uiterst faciliterend aan de andere kant, is de uitnodigingsplanologie. Uitnodigingsplanologie is nodig wanneer de urgentie om te ontwikkelen niet hoog is, maar er desgewenst wel ingrepen nodig zijn om een gebied verder te brengen dan waar het nu staat. Het uitnodigend opstellen is ook nodig omdat het gebied niet uit zichzelf ontwikkelt.



5.2.2 Wanneer

Een gebied dat aan de vooravond van een transformatie staat, kan worden benaderd via deze strategie. In veel gevallen worden bedrijventerreinen of voormalige industrieën in havengebieden hiervoor gebruikt. De oude functie van het gebied maakt dan plaats voor gemengde functies zodat er bijvoorbeeld een woon- en werkklimaat ontstaat. Bij een gebied in transformatie is veelal sprake van veel grondeigenaren. Aangezien een gemeente niet altijd een sterke grondpositie heeft in deze, maakt dat organisch ontwikkelen een lang proces is dat moet worden begeleid door een goede strategie. Uitnodigingsplanologie in deze vorm kan prima blijven bestaan naast ontwikkelingsplanologie in de daarvoor aangewezen plekken in een stad.

5.2.3 Instrumentenpakket

Bij uitnodigend faciliteren is er geen plan van a tot z, maar sprake van een continu proces van partijen die komen en gaan. Formeel gezien moet er nog steeds een omgevingsplan worden ontwikkeld met bijhorende regels, plankaart en de toelichting daarop. In tegenstelling tot actief ontwikkelen is vooraf niet duidelijk welke ontwikkelingen er plaats zullen vinden. In dat geval kan het omgevingsplan zo worden opgesteld dat alleen in hoofdlijnen duidelijk en aannemelijk wordt gemaakt welke ontwikkelingen er met het oog op de gemeentelijke ambities plaats kunnen vinden en of dat dan haalbaar is. Er kunnen eventueel vooraf in hoofdlijnen exploitatievoorschriften worden opgesteld. Wanneer het omgevingsplan is vastgesteld en er dient zich nadien een initiatief aan, dan kan het initiatief met eventuele hulp van de gemeente die in deze dan faciliteert, zijn idee over een ontwikkeling aannemelijk maken middels daarbij behorende milieuonderzoeken in de vorm van een Omgevingseffectrapportage. Daarbij kan het helpen dat er gebruik

kan worden gemaakt van andere, tot twee jaar oude onderzoeksgegevens om het bouwvoorstel aannemelijk te maken bij de omgevingsvergunningaanvraag. Om meer zekerheid te bieden aan initiatiefnemers en het omgevingsplan uitnodigend te maken, kan er aanvullend een ontwikkelingsplan met daarin een kavelstrategie worden opgesteld waarin de gewenste ontwikkelingen stap voor stap worden beschreven. Deze strategie is vooral van belang bij een gebiedstransformatie waarin ontwikkelingen van de korte en lange termijn gescheiden kunnen worden. De strategie kan worden ondersteund met een wensbeeld op bijvoorbeeld een Masterplan Openbare Ruimte waarin de gemeente aangeeft waar zij naartoe wil, maar daardoor niet de ontwikkelingen op kavelniveau vastlegt. Om de invloed van organische ontwikkelingen op de fysieke leefomgeving enigszins te sturen, kan er gewerkt worden met spelregels en een spelregelkaart als zijnde principes die de gemeente gebruikt om de ontwikkelingen in goede banen te leiden. Deze instrumenten kunnen tevens dienen als leesbaardere vertaling van de formele tekst in de juridische instrumenten, te weten; regels, plankaart en toelichting.

5.2.4 Kansen door nieuwe omgevingsrecht

De nieuwe Omgevingswet houdt beter rekening met de dynamiek in de ruimtelijke ordening, en laat daardoor ruimte voor verschillende uitvoeringsstrategieën. Zowel actief ontwikkelen als uitnodigend faciliteren kunnen prima naast elkaar bestaan en elkaar juist versterken. De Omgevingswet maakt het mogelijk om gebiedsspecifiek beleid op te stellen in alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat milieunormen in een centrumgebied anders worden gedefinieerd dan aan een stadsrand. Op die manier kan er beleid worden gevoerd welke aansluit bij de behoefte van een gedefinieerde zone in een stad.

Organische ontwikkelingen kunnen zijn gericht op de tijdelijkheid, maar kunnen ook kans maken op een permanente plek in een kansrijk gebied. De Omgevingswet maakt het mogelijk dat er snel geschakeld kan worden op behoefte door nieuwe functies en experimenten tijdelijk toe laten in afwijking van bestaande regels. Indien dat laatste niet mogelijk is, kan er ook een partiele wijziging in het omgevingsplan worden aangebracht. Blijkt een ontwikkeling een goed effect te hebben op de goede gezonde fysieke leefomgeving, dan kan altijd dat deel van het omgevingsplan dat op dat gebied betrekking heeft, worden herzien. Op die manier kan er altijd snel geschakeld worden op een wijziging in de planhorizon en kan er gestuurd worden op korte en lange termijn ontwikkelingen.

5.2.5 Praktijkvoorbeeld

Praktijkvoorbeelden uit deze scriptie die aansluiten bij de ontwikkelingsstrategie uitnodigen, zijn Anna's Hoeve, Oostenburg, Cruquiusgebied en Havenkwartier Deventer. Deze voorbeelden onderscheiden zich, samen met nog een tiental andere niet nader genoemde organische ontwikkelingen in Nederland, op de manier hoe er kan worden omgegaan met een tijdelijkheid aan functies en het uitnodigende karakter daarvan. Plannen worden aantrekkelijk gepresenteerd door in te zoomen op de openbare ruimte, en middels sfeerbeelden een eigen invulling te geven aan de ontwikkelmogelijkheden die er zijn op de daarvoor aangewezen kavels. Het ene plan geeft daar iets meer sturing in dan het andere. Zo wordt er in Anna's Hoeve en Havenkwartier Deventer gestuurd aan de hand van een beeldkwaliteitsplan, en is men in het Cruquiusgebied wat milder door eerst met initiatiefnemers in gesprek te gaan aan de hand van informele spelregels, alvorens er wordt gewerkt aan de formele instrumenten als een bestemmingsplan. Op die manier wordt er maatwerk geboden aan initiatieven zonder vooraf de juridische kaders te hebben opgesteld. Merk op dat van de vier voorbeelden, Anna's Hoeve wordt ontwikkeld op een uitleglocatie, waardoor de gemeente Hilversum hier makkelijker de regie kan nemen over uitgegeven gronden. De andere drie voorbeelden zijn gebieden in transformatie, waardoor er meer aandacht is voor het proces dan voor het (stedenbouwkundig) ontwerp.

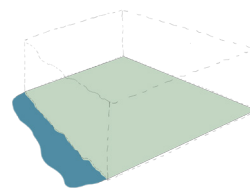
5.2.6 Casusvoorbeeld

De Binckhorst is te divers om er een strategie op toe te passen. Althans, het zou zonde zijn om dat wel te doen net zoals bij het nooit uitgevoerde Masterplan Binckhorst. Waar de uitnodigingsstrategie de meeste potentie heeft moet dat worden toegepast. Waar een actievare rol van de gemeente geen negatieve invloed heeft op de kwaliteit en relatie tot de omgeving, kan worden gewerkt aan het actiever realiseren van ambities. In de praktijk komt dat neer op het organisch laten ontwikkelen van initiatieven op creatieve, culturele hotspots en de tijd hier zijn werk laten doen zoals in de Trekvlietzone en Binckhorsthaven. In deelgebieden in de Binckhorst die mindere potentie of uitstraling hebben, kan juist actiever worden ingezet op bijvoorbeeld de verdichtingsopgave en de bereikbaarheid van Centrumzone Den Haag. Lees meer over het organische aspect in §6.5.

5.3 Faciliteren

5.3.1 Rol gemeente

Bij de strategie faciliteren draait het om het ‘u vraagt, wij draaien’ principe. De gemeente doet puur wat van haar verlangd wordt volgens de wet, maar houdt zich afzijdig van de initiatieven die zich aandoen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de gemeente niet thuis geeft wanneer een initiatief daar om vraagt en de gemeente komt nog steeds haar wettelijke verantwoordelijkheden na, zoals ook de initiatiefnemer zijn of haar verantwoordelijkheid neemt.



5.3.2 Wanneer

Deze gemeentelijke strategie van maximaal faciliteren met minimale inspanning is alleen weggelegd voor pioniers. Voor mensen die daarmee om kunnen gaan. Voor mensen die het leuk vinden om op eigen houtje een woning te ontwerpen en te bouwen, voor architecten die een out-of-the-box futuristische woning willen ontwerpen en realiseren zonder vast te zitten aan regels van welstand. Het zijn de mensen die affiniteit hebben met de gebouwde omgeving en graag het maximale uit de wetgeving te willen halen. Die groep is zeldzaam in Nederland en lang niet alle gebieden in een stad zijn geschikt om initiatieven zoveel ontwikkelvrijheid te gunnen om te experimenteren. Het is natuurlijk niet geheel uitgesloten om deze strategie toe te passen. Het zou niet ondenkbaar zijn om heel lokaal de duimschroeven ver open te draaien om nieuwe experimenten toe te staan in een gebied welke niet afhankelijk is van stevige juridisch-planologische kaders. Het kan dan gaan om nieuwe sociale experimenten, of juist nieuwe werkvormen, bouwmethoden of technologieën zoals duurzame energiebronnen.

5.3.3 Instrumentenpakket

De Omgevingswet legt meer de nadruk op de initiatiefnemer. De wet stelt dat in ruil voor meer vrijheid er ook een grotere verantwoordelijkheid rust op de schouders van de initiatiefnemer. Minder regels en dus meer vrijheid zorgt voor een bredere interpretatie er van. Om te voorkomen dat ontwikkelingen ongewenst een eigen leven gaan leiden, kunnen vooraf naar behoefte nadere afspraken worden gemaakt wanneer dat nodig is om te voorkomen dat er onenigheid ontstaat tussen partijen. Er kan wanneer een of meerdere initiatieven zich melden, een omgevingscontract worden opgesteld waarin met elkaar afspraken worden vastgelegd over hoe om te gaan met de geboden vrijheid. Dat kan gaan over gebruiks- en bouwrechten, maar ook over zaken als overlast tijdens of na bouwwerkzaamheden of misschien wel beheer van een deel van de openbare ruimte wanneer er een collectieve bijdrage is gedaan. Op deze manier biedt het omgevingsplan

veel vrijheid, en kunnen de eindgebruikers een nadere invulling geven aan hoe zij er verder mee om willen gaan. Zo'n contract kan ook direct contact mogelijk maken tussen eindgebruiker en ontwikkelaar of aannemer, zonder dat daar de gemeente als tussenpartij nog eens tussen zit. Naast een omgevingsplan en omgevingscontract kan binnen deze strategie ook prima gewerkt worden met aanvullende spelregels als apart instrument of juist als onderdeel van het omgevingscontract.

5.3.4 Kansen door nieuwe omgevingsrecht

Onder het huidige omgevingsrecht maken de gemeenten Amsterdam en Almere in de voorbeeld Cruquius respectievelijk Oosterwold, een bestemmingsplan op maat voor de initiatiefnemer. Dus eerst in gesprek en dan mogelijk maken, om zo een aantal moeilijkheden in het huidige recht voor deze vrije ontwikkelingen te omzeilen. Onder het nieuwe omgevingsrecht kunnen de bestemmingsregels makkelijker bij voorbaat deze vrije organische ontwikkelingen mogelijk maken door er pas bij de vergunningsaanvraag nadere eisen en onderzoek aan te stellen.

5.3.5 Praktijkvoorbeeld

Almere Oosterwold is toch wel het beste voorbeeld van een plan die de meeste vrijheid biedt voor de vrije geesten, de enthousiastelingen, de mensen die geen genoegen nemen met een doorsnee rijtjeswoning.

5.3.6 Casusvoorbeeld

Voor een gebied in transformatie zoals de Binckhorst is deze strategie niet geschikt omdat er niet een te grote planologische vrijheid geboden kan worden.

HST 6 Casus: Binckhorsthaven

We weten nu dat het huidige omgevingsrecht niet meer aansluit op de praktijk. Organische gebiedsontwikkeling maakt vooruitplannen en vastleggen lastig. Onder de Crisis- en herstelwet mag al gemotiveerd worden afgeweken van de huidige 'beperkende' wetgeving waardoor innovatie niet meer in de weg wordt gestaan. Hierdoor kan er al geëxperimenteerd worden met wat de Omgevingswet straks gaat bieden. Wat echter nog niet duidelijk is, is hoe gemeentelijke, stedenbouwkundige ambities nu een plek kunnen krijgen in het omgevingsplan. Wat leg je vooraf vast en wat achteraf? En aan welk instrument stuur of toets je straks initiatieven? De Binckhorst in Den Haag is de proeftuin van Nederland waar bovenstaande samenkomt. Door de genoemde vraagstukken te projecteren op de Binckhorst ontstaan de nodige verbanden die leiden tot het strategische sturingsinstrument/aanbeveling in hoofdstuk 8.

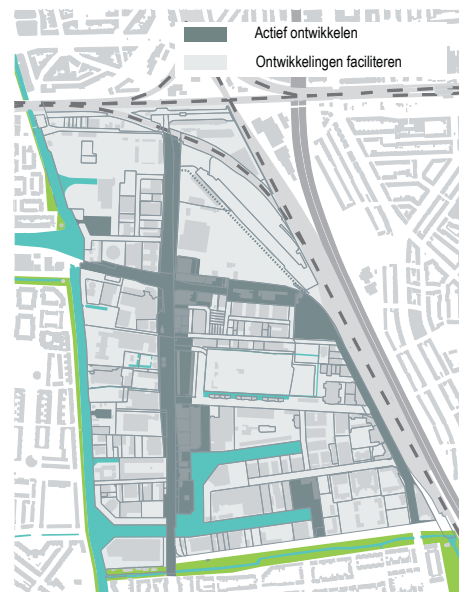
6.1 Het vraagstuk

In de inleiding van deze scriptie is reeds de aanleiding besproken waarbij de gemeente Den Haag de vraag over zichzelf heeft afgeroepen: 'Hoe moeten wij als gemeente nu verder in de Binckhorst?' De gebiedsaanpak (§6.2) die de koerswijziging van de gemeente Den Haag in de Binckhorst inluidde, heeft geleid tot de opgave waar de Binckhorst nu voor staat en wat heeft geleid tot deze scriptie over hoe je sturing kunt geven aan je eigen gemeentelijke dan wel stedenbouwkundige ambities. In de gebiedsaanpak worden namelijk ambities per deelgebied in de Binckhorst beschreven (§6.3) die daar moeten zien te landen. In het interview met Jeroen Niemans kwam al naar voren dat wij, ruimtelijke ordenaars, moeten nadenken over de tijdelijkheid van organische ontwikkelingen, en of en waar die ontwikkelingen een permanente plek verdienen in de stad. Het is aan de gemeente Den Haag om daar bij wijze van experiment op aan te sturen. De potentie lijkt er in de Binckhorst zeker te zijn (§6.4 en §6.5). Tevens is de Binckhorst als experiment opgenomen in de zevende tranche van de Crisis en Herstelwet (§6.6). Daardoor mag de gemeente Den Haag experimenteren met de grenzen van de huidige wetgeving en daar zelfs gemotiveerd van afwijken. Dit leidt er toe dat er alvast nagedacht kan worden over wat de Omgevingswet en het daaruit voortvloeiende omgevingsplan aan juridische bewegingsruimte gaat bieden, zodat de ambities van de gemeente Den Haag in de Binckhorst aan de hand van een organisch proces en een gezonde dosis sturing gerealiseerd worden.

6.2 Gebiedsaanpak Binckhorst

De oorzaak om het in de Binckhorst compleet anders te gaan doen is duidelijk: De crisis is de boosdoener. Maar kunnen we wel spreken van een boosdoener? Het begint er namelijk steeds meer op te lijken dat de crisis de veroorzaker is van een veel interessanter gevolg, namelijk die van een dynamischere gebiedsontwikkeling. Het leidt tot een overheid die bewuster omgaat met de gebruikers van de stad. Een overheid die de regie pakt waar nodig, maar ook de touwtjes laat vieren waar dat kan. Een overheid die verantwoordelijkheid pakt en weggeeft. Een overheid die zelf dynamisch is in een stad die continu verandert. Kortom; een overheid die verschillende rollen aanneemt. Het wisselen van rollen kan geografisch sterk verschillen. Het kan betekenen dat zelfs in een gebied als de Binckhorst de gemeenterol per deelgebied kan verschillen.

In de in 2011 geïntroduceerde nieuwe aanpak voor de Binckhorst is voorgesteld om de gemeente Den Haag twee verschillende rollen aan te laten nemen die betrekking hebben op de toekomstige ontwikkelingen in de Binckhorst. Beide rollen komen voort uit wat ook al is beschreven in §3.1.2, namelijk dat je enerzijds actief wilt ontwikkelen in gebieden van grotere maatschappelijke waarde, en dat je in gebieden die langzamere, organische ontwikkelingen toestaan, juist faciliteert. Aangezien de Gebiedsaanpak Binckhorst dateert uit 2011, worden in deze paragraaf recentere ontwikkelingen meegenomen. Zoals afbeelding 7 laat zien is in 2011 voorgesteld de focus te leggen op het actief ontwikkelen van de infrastructuur in de Binckhorst en op de aanleg van twee extra havens in de Trekvlietzone, het westelijke deel van de Binckhorst. De kaart is wellicht erg abstract, terwijl de bestuurlijke rol van de gemeente in de dynamische praktijk in feite geen harde grenzen meer kent. Een kaart zoals bovenstaande haalt namelijk de dynamiek uit de rol van overheid, maar is tegelijkertijd wel een richtinggevend kader en boodschap richting de gebruikers van de Binckhorst: ‘Hier willen wij als gemeente de komende jaren op inzetten’.



Afbeelding 7 Rol van de gemeente Den Haag in de Binckhorst geografisch vastgelegd, zoals dat in 2011 was voorzien.

6.2.1 Actief ontwikkelen

Hoe mooi de theorie achter organische gebiedsontwikkeling ook is, uiteindelijk moet een stad als Den Haag in woningvoorraad toch doorgroeien. Daarnaast moet er door de gemeente geld verdiend worden om (verder) te kunnen investeren in een gebied als de Binckhorst en willen ondernemers gewoon hun boterham verdienen. Het een hoeft het ander niet uit te sluiten en dat geldt dus ook voor de Binckhorst. Zodoende ontstaat er een situatie waarbij de gemeente bijvoorbeeld gecontroleerd grond en vastgoed uitgeeft in de Trekvlietzone met daarbij een vriendelijke doch dringende boodschap dat er woningen moeten komen. Tegelijkertijd bewijzen bedrijfsverzamelgebouwen Mooof, BINK36 en Caballero Fabriek dat een faciliterende gemeente als stadsmakelaar ook bestaansrecht heeft. Gericht op de tijdelijkheid kunnen ondernemers direct aan de slag in de Binckhorst door in te trekken in bestaand vastgoed en zo de transformatie van de Binckhorst verder aanjagen, terwijl er een paar honderd meter verderop actieve ontwikkelingen plaatsvinden met hetzelfde doel voor ogen: transformeren. Alles is mogelijk in de Binckhorst.

Dat een dynamische overheidsrol dan lastig in een kaart uit te drukken is, wil nog niet zeggen dat de tweesplitsing van de overheidsrol zoal beschreven in de Gebiedsaanpak onjuist is gepresenteerd. Feit is dat de gemeente Den Haag de transformatie naar een gemengd en eigentijds stedelijk gebied grotendeels zelf zal moeten aansturen. Omdat men er geen haast mee heeft om waar nodig actief te sleutelen aan het vastgoed en dit ook zeker niet overal nodig is, is de buitenruimte de meest logische plek om als gemeente vol

op in te zetten. Investeren in de buitenruimte is namelijk een noodzakelijke stap om een aantrekkelijk verblijfs- en vestigingsklimaat te creëren voor huidige en nieuwe functies. De overgang van integraal naar kleinschalig ontwikkelen en het toestaan van nieuwe functies brengt met zich mee dat met name in de Trekvlietzone grote ingrepen gedaan moeten worden in de buitenruimte omdat dat nou eenmaal de meest kansrijke plek is voor wonen in de Binckhorst. Van origine hebben bedrijven in de Trekvlietzone allen een adres aan de Binckhorstlaan. Het ontbreekt daardoor aan goede voorzieningen en infrastructuur voor de bedrijven die langs de Trekvliet zijn gevestigd. Vanwege de sterke grondpositie van de gemeente in dit gebied is het mogelijk om gefaseerd een nieuwe weg aan te leggen met de noodzakelijke boven- en ondergrondse voorzieningen om functies als wonen mogelijk te maken. Waar en wanneer uiteindelijk bepaalde functies wel of niet zullen komen, zal mede afhangen van waar de gemeente faciliteert en waar niet. Bij gronden die in het bezit van de gemeente heeft zij een stok achter de deur als sturingsmiddel van bepaalde ontwikkelingen. Maar ook hier geldt dat dit per kavel kan verschillen. Het is aannemelijk dat bedrijven zich in de Binckhorst goed willen kunnen etaleren, en er zodoende vanuit de gemeente beter gefaciliteerd kan worden bij functies aan de zijde van de Binckhorstlaan, en juist aan de Trekvlietzijde actiever sturen op de ontwikkeling van gevoelige functies zoals woningen.

Sturen op de vastgoedontwikkelingen zal van het moment en de kansen afhangen. Zeker is dat de infrastructuur door de gemeente Den Haag wordt ontwikkeld en dat is ook waar in de Gebiedsaanpak en afbeelding 7 naar wordt gerefereerd als actieve ontwikkeling. De meest ingrijpende ontwikkeling is de aanleg van de Rotterdamsebaan. De Rotterdamsebaan verbindt de A12 met de Binckhorst waardoor het gebied een nieuwe stadsentree wordt richting het centrum van Den Haag. Dit leidt er toe dat er de nodige ingrepen gedaan moeten worden in de infrastructuur van de Binckhorst. De komst van de Rotterdamsebaan brengt met zich mee dat een aantal zijstraten van de hoofdonthutingswegen worden 'losgeknipt' om doorgaand verkeer beter te kunnen laten doorstromen. Tevens wordt er in bepaalde delen van de Binckhorst een afname van de verkeersintensiteit verwacht en worden een aantal gebieden juist toegankelijker gemaakt. Hierdoor wordt er met name in de Trekvlietzone en rond de Binckhorsthaven een rustiger klimaat gecreëerd die kansen bieden voor kleinschaligere ontwikkelingen en voor functies zoals wonen. Deze infrastructurele ontwikkelingen zijn een taak van de gemeente, en daardoor is het van belang dat de gemeente Den Haag een actieve rol speelt in deze ontwikkelingen om de Binckhorst sterker te verankeren in de ruimtelijke structuur van de stad en de regio. De gemeente Den Haag heeft ten tijde van het Masterplan Binckhorst al veel gronden verworven en beschikt daarom al deels over de positie om deze infrastructurele ingrepen gefaseerd uit te kunnen voeren. Het is daarom helemaal niet gek om als gemeente hier de regie te pakken.

6.2.2 Faciliteren

De tweede rol van de gemeente Den Haag die in de Gebiedsaanpak wordt benoemd is het faciliteren van initiatiefnemers die zich melden met plannen of ideeën. In de basis is iedere initiatiefnemer welkom die een goed voorstel doet voor een initiatief, in de hoop dat daarmee andere initiatieven worden aangetrokken en zo de vernieuwing in de Binckhorst aan te jagen. Tot nu toe zijn de initiatieven toegelaten vanuit de tijdelijkheid. Dit is de snelste manier om initiatieven een plek te bieden en de Binckhorsthaven leent zich daar uitstekend voor. Vooral in het vastgoed en op de gronden waar de gemeente eigenaar van is kunnen tijdelijke initiatieven zich snel nestelen in het gebied. Dit is belangrijk omdat er genoeg te 'shoppen' valt wat leegstaand vastgoed of braakliggend terrein betreft in de regio. Snel schakelen en anticiperen is het credo om de huidige innovatieve, creatieve bedrijven te behouden en te versterken. De Binckhorst heeft op andere bedrijventerreinen wat dat betreft een streepje voor en een plek in het hart van veel ondernemers. De

ligging is uitstekend en de prijzen van huur, grond en vastgoed zijn relatief goedkoop. Er is de gemeente Den Haag dus veel aan gelegen om deze groep te respecteren en er niet teveel bovenop te zitten regisseren. Een van de speerpunten uit de nieuwe aanpak is dan ook samenwerking. De Ronde Tafel Gesprekken tussen de gemeente en bedrijven in de Binckhorst die begin 2015 zijn gestart, zijn hier een goed voorbeeld van welke al zijn vruchten begint af te werpen.

Hoewel de gemeente Den Haag voor organische ontwikkeling een termijn van 20 jaar rekent, is het niet gek om initiatieven nu en in de toekomst te faciliteren en eventueel bij succes te sturen naar een vaste verblijfsplaats. Zoals ook uit het interview met Jeroen Niemans is gebleken, zal er altijd een groep pioniers, creatievelingen, architecten en ondernemers zijn, die zich graag nestelen in een gebied van de stad die daarvoor is aangewezen. De Binckhorsthaven is een deelgebied in de Binckhorst waar juist zulke initiatieven (verder) kunnen ontplooiën en binnen de Binckhorst kunnen doorstromen naar een andere locatie om plaats te maken voor nieuwe startups. In de Binckhorsthaven kan dan ook worden ingezet op het verder versterken van dit economische cluster als motor voor de Binckhorst en het faciliteren van een mix van tijdelijkheid en permanentie.

6.3 Pilot Omgevingsplan Binckhorst

In §4.1 is benoemd dat de Binckhorst in de zevende tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet is opgenomen als zijnde een gebied waar geëxperimenteerd mag worden met alternatieve juridisch-planologische instrumenten in afwijking van een aantal reeds genoemde gedefinieerde wetten. In de praktijk wordt gesproken over bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte als resultaat wanneer gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid uit de Chw. Zoals ook gesteld in hoofdstuk 4, maakt de Omgevingswet met het omgevingsplan een integrale afweging mogelijk over de hele fysieke leefomgeving. De gemeente Den Haag wil voor de ontwikkelingen in de Binckhorst de mogelijkheden uit de Chw benutten om alvast vooruit te kunnen lopen op de Omgevingswet door het maken van een omgevingsplan. Door er middels een pilot ervaring mee op te doen, betaalt dit zich uit in de toekomst van de stad wanneer de Omgevingswet in 2018 van kracht wordt.

Het Omgevingsplan Binckhorst is op het moment van schrijven nog in ontwikkeling. Tot die tijd zijn de huidige vijf bestemmingsplannen die nu gelden in de Binckhorst, conserverend van aard. Dat houdt in dat in de Binckhorst vrijwel geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. Onlangs zijn de bestemmingsplannen Binckhorst Noord en Rotterdamsebaan nog vastgesteld, welke alvast op een aantal plekken in de Binckhorst initiatieven mogelijk maken. De Binckhorst is namelijk nu al in ontwikkeling, alleen de passende juridische kaders die uiteindelijk zullen gelden laten nog even op zich wachten. Dat betekent dat er nu nog wordt voorzien in het tegemoet komen van initiatiefnemers door deze op te nemen in een nieuw bestemmingsplan, totdat het Omgevingsplan Binckhorst een feit is. Dit is een werkwijze die ook al wordt toegepast in de praktijkvoorbeelden Cruquiusgebied Amsterdam en Almere Oosterwold. Hierbij moet vermeld worden dat tot het moment dat de Omgevingswet van kracht is, de titel 'omgevingsplan' juridisch gezien nog niet aan de orde is en men in feite nog spreekt over een bestemmingsplan plus, of zoals gezegd een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Omdat er voor de Binckhorst wel wordt gewerkt aan en gekeken wordt naar het in aankomst zijnde omgevingsplan, wordt er in de context van deze scriptie wel gesproken over het Omgevingsplan Binckhorst.

6.4 Doelgroep

De rol van de gemeente Den Haag in de Binckhorst is en wordt er een met meerdere petten op. De gemeente neemt haar verantwoordelijkheid waar de wet daar toe verplicht en gaat daarin net zo ver als dat verlangd wordt of noodzakelijk is. Van de ontvangende partij, de (eind)gebruikers in de Binckhorst, kan de gemeente ook een bepaalde mate van verantwoordelijkheid vragen op de momenten dat de gemeente een stap terug doet. In §4.3.2 is beschreven dat in het nieuwe omgevingsrecht van zowel overheid als bedrijven en burgers wordt verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de nabije fysieke leefomgeving.

Die rolverdeling betekent dat iedereen zal moeten investeren in de Binckhorst, en dat betekent ook dat niet iedereen zich thuis zal voelen in de Binckhorst. Er wordt dan ook door de gemeente uitgedragen dat de Binckhorst het werkgebied is van Haagse Pioniers. Voor bestaande bedrijven is dat geen probleem. Investeren in het gebied door bedrijfsleven en gemeente betekent namelijk dat dat dezelfde en nieuwe ondernemers verleidt te groeien of te vestigen in de Binckhorst. Er wordt nu dan ook geïnvesteerd door het bedrijfsleven in de Binckhorst en er vinden dan ook al verschuivingen plaats in het vastgoed. Huidige bedrijven gaan op andere locaties zitten in de Binckhorst en nieuwe initiatieven willen zich al gaan vestigen. Mede vanwege de lage (huur)prijzen en de uitstekende bereikbaarheid is de Binckhorst de ideale plek voor startups. Dat verklaart ook waarom huidige bedrijfsverzamelgebouwen BINK36, MOOOF en Caballero Fabriek en Ateliercomplex De Besturing het zo goed doen. Daar komt bij dat er al wachtlijsten ontstaan. Een en een is twee, en daarom wordt er door de gemeente ook ingezet op het behouden en versterken van deze bestaande bedrijvigheid in het gebied. Er liggen dan ook veel kansen voor nieuwe IT-Tech-bedrijven en creatieve, innovatieve startups. Maar er is meer te verwachten op het gebied van economie en werkgelegenheid. Er wordt namelijk een multifunctionele en aantrekkelijke werkomgeving gecreëerd. Dat betekent dat ook andere functies in de Binckhorst gaan landen. Dat kunnen functies zijn die andere functies versterken. Denk aan horeca en retailbedrijven. Bierbrouwerij Kompaan en restaurant MaMa Kelly bewijzen dat ondernemen in de Binckhorst succesvol kan zijn. Horeca functies kunnen plek bieden voor conferenties of bedrijfsfeesten, vergaderruimte of catering voor het lokale bedrijfsleven. Het kan ook zo zijn dat in het kader van duurzaam ondernemen, startups van elkaar producten en diensten afnemen. KPN is daarin al een grote speler welke veel ondernemingen uit binnen- en buitenland aantrekt.

Naast de economische potentie zal de Binckhorst ook een specifieke groep bewoners aantrekken. Een groep die uit het juiste hout gesneden moet zijn om er te gaan wonen. Verwacht namelijk niet rijtjes woningen met riante tuinen waar gezinnen zich in gaan vestigen. Nee, het zijn personen die het industriële verleden van de Binckhorst koesteren, niet terugdeinzen voor onvolkomenheden en durven te pionieren met duurzaamheid binnen een eigenzinnige grootstedelijke sfeer. Het zullen mensen zijn die graag in stedelijk gebied wonen welke van alle gemakken is voorzien. Mensen die geen behoefte hebben aan een auto, of genoeg nemen met gedeeld autogebruik. Vanuit de Binckhorst zit je in 5 minuten op de belangrijkste verkeersaders van Nederland, heb je de keuze uit drie NS-stations, fiets je in 5 à 10 minuten naar en door het centrum van Den Haag maar woon je tegelijkertijd wel relatief rustig. Ook kan het zijn dat mensen met aan huis gebonden beroepen zich gaan vestigen in de Binckhorst, of juist studenten vanwege de naast de Binckhorst gelegen Haagse Hogeschool. Op de kortere termijn is wonen in de Trekvlizone en langs de Maanweg in hoge dichtheid een mogelijkheid. Op termijn zou er zelfs incidenteel gewoond kunnen worden in de Binckhorsthaven wanneer de beperkende milieufactoren die nu nog aanwezig zijn, zijn verdwenen. De prijs van woonruimte zal uiteindelijk bepalen wie zijn kans grijpt. Hier bestaat namelijk geen specifiek voorgeschreven programma voor en is een kwestie van vraag en aanbod, want; de gemeente faciliteert.

6.5 Stedenbouwkundige ambities Binckhorsthaven

De Binckhorst is een groot gebied waar niet slechts een type strategie op toe te passen is zoals beschreven in hoofdstuk 5, maar meerdere. Elk deelgebied heeft zijn eigen dynamiek en kansen. En dat is nou juist het mooie aan de dynamiek in de Binckhorst: de vraag is groter dan het aanbod waardoor er meerdere strategieën toe te passen zijn. Uiteindelijk draait het om de transformatie naar een gemengd woon- en werkgebied, en de weg die daarbij bewandeld wordt is minder relevant voor het behalen van de doelstelling. Immers is de transformatie vroeg of laat toch een feit. Dat betekent dat ieder deelgebied een eigen strategische voorkeur geniet die past bij de marktomstandigheden en de gebruikers in zo een deelgebied. Interessant voor de casusstudie in deze scriptie is de Binckhorsthaven. De Binckhorsthaven blijkt een kansrijk gebied in de Binckhorst waar initiatieven kunnen ontplooiën in tijdelijkheid en permanentie. De tijd moet leren of het zo ver komt en waar dat exact mogelijk is. Een voorwaarde die de gemeente daarbij stelt is dat de initiatieven de ambitie van de gemeente een stap dichterbij moeten brengen en dus niet verder van dat doel af. Een tweede afvalverwerkingsbedrijf bijvoorbeeld zit er dus niet in.

6.5.1 Nota van Uitgangspunten Binckhorsthaven

Op de langere termijn is de Binckhorsthaven getransformeerd naar een gemengd en eigentijds stedelijk gebied met accent op economische functies. Voor het zo ver is, is het zaak om te kijken wat er op de korte termijn gedaan kan worden. In de Binckhorsthaven is het momenteel niet mogelijk om hindergevoelige functies zoals wonen een plek te bieden. De vraag welke zware bedrijven, wanneer en onder welke voorwaarden moeten worden verplaatst of geclusterd bepaalt hoe de Binckhorsthaven zich zal ontwikkelen. Daarom is het het belangrijkste om naar quick wins voor op de korte termijn te kijken, om zo de transformatie in gang te zetten. Voor de langere termijn moeten er ook ontwikkelingen worden benoemd. Deze ambities beslaan een periode van 15 à 20 jaar ten opzichte van nu, wanneer de transformatie een feit zou moeten zijn.

In de opgestelde Nota van Uitgangspunten Binckhorsthaven (2015) heeft de gemeente Den Haag uiteengezet wat zij graag wil bereiken in de Binckhorsthaven. De Nota van Uitgangspunten is de eerste concretere uitwerking van de Gebiedsaanpak uit 2011, en legt de focus voor inzet en investeringen op een zevental onderdelen:

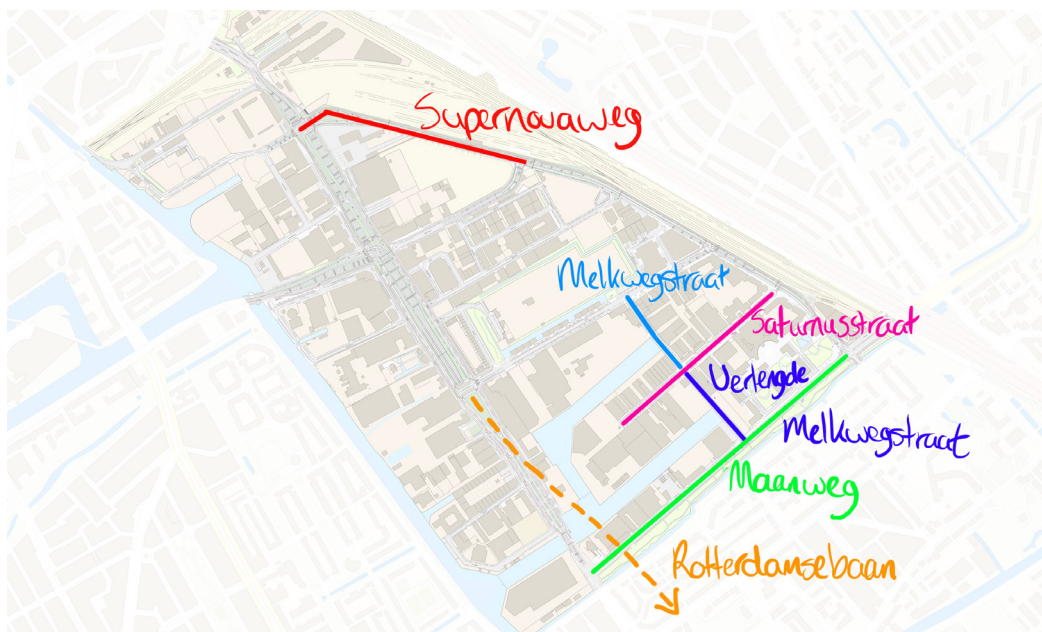
1. Investeren in de buitenruimte door er als gemeente een actieve rol in te gaan spelen;
2. Werken aan een duurzame en klimaatbestendige Binckhorsthaven;
3. Meer voorzieningen mogelijk maken;
4. Stimuleren en faciliteren van de (her)ontwikkelings- en transformatieopgave;
5. Inzetten op tijdelijkheid van nieuwe initiatieven;
6. Promotie en acquisitie van de Binckhorsthaven en de verkoop van gemeentelijk goed;
7. Samenwerking tussen gemeente en belanghebbenden in de Binckhorsthaven.

Aan elk punt is een strategie te koppelen. Vanuit stedenbouw gezien is de sturing op de buitenruimte en functies het interessantste aspect, en dat vraagt dan ook om een nadere kijk op de strategie die de transformatie van de buitenruimte vorm moet geven. Daarom wordt in onderstaande drie subparagrafen specifiek de thema's infrastructuur, openbare ruimte en economische functies onderscheiden.

6.5.2 Infrastructuur

Zoals in §6.2 is gebleken, speelt de gemeente Den Haag een actieve rol in de herstructurering van de infrastructuur in de Binckhorsthaven. In deze paragraaf worden de ingrepen in en rondom de Binckhorsthaven nader toegelicht. Er spelen op de korte termijn een aantal ontwikkelingen welke een positieve invloed hebben op de bereikbaarheid en een afname van de verkeersintensiteit in het gebied.

- **Supernovaweg:** De nieuwe weg langs het spoor welke samen met de aaneengesloten Wegastraat en Regulusweg de nieuwe hoofdroute vormt tussen de A12 en de centrumring. Deze route is belangrijk, omdat daarmee een doorgaande route is gecreëerd die de zijwegen in de Binckhorsthaven en omgeving ontlast.
- **Saturnusstraat:** De straat die momenteel voornamelijk de Caballero Fabriek en het KPN hoofdkantoor ontsluit. De straat wordt afgesneden van de Regulusweg. Tevens wordt het straatprofiel heringericht. Momenteel ligt er een brede strook asfalt aan de zijde van de Caballero Fabriek, waarin weinig tot geen ruimte is voor langzaam verkeer.
- **Verlengde Melkwegstraat:** Een parkeerterrein maakt plaats voor deze weg om de Binckhorsthaven te kunnen ontsluiten via de Zonweg aan de noordzijde en de Maanweg aan de zuidzijde. Deze ingreep is nodig omdat de verbinding van de Saturnusstraat met de Regulusweg verdwijnt.
- **Maanweg:** Verzorgt momenteel nog de ontsluiting van het gebied tussen de Binckhorstlaan en de A12. Door de aanleg van de Supernovaweg en de Rotterdamsebaan zal de verkeersintensiteit hier afnemen omdat doorgaand verkeer van bestemmingsverkeer wordt gescheiden.
- **Rotterdamsebaan:** De grotendeels ondergrondse verbinding tussen de Binckhorstlaan en knooppunt Ypenburg (A4 en A13), welke moet zorgen voor de verkeersafwikkeling van de Centrale Zone van Den Haag. Den Haag beschikt niet over een ringweg zoals andere steden in Nederland die wel hebben. Om de bereikbaarheid van de Centrale Zone te vergroten is de Rotterdamsebaan van groot belang. Deze verbinding vergroot de bereikbaarheid met de economische motor van Den Haag. De Rotterdamsebaan brengt wel een hogere verkeersintensiteit met zich mee op de Binckhorstlaan. Daarom zijn juist ingrepen zoals onder andere de Supernovaweg, Saturnusstraat en Verlengde Melkwegstraat nodig om de doorstroming van het verkeer op de hoofdontsluitingswegen in het gebied te vergroten.



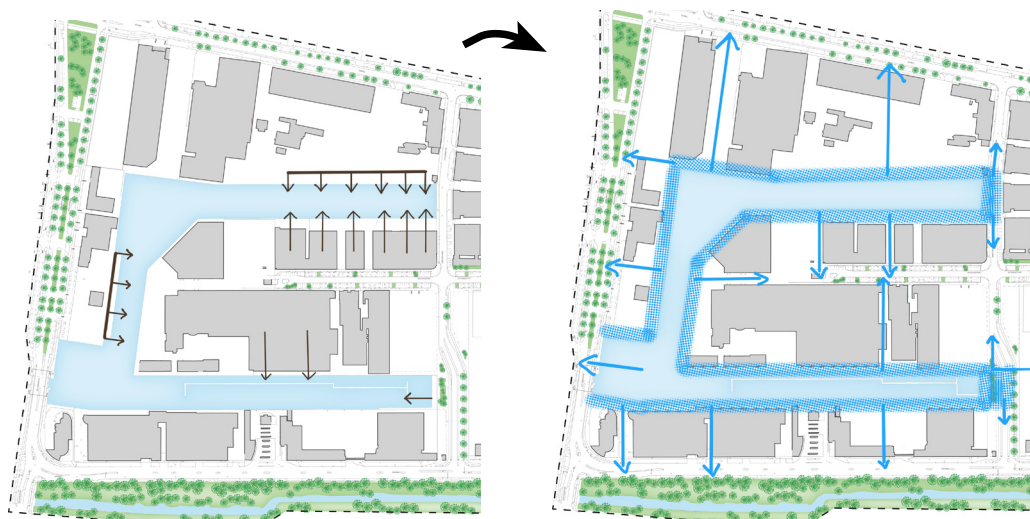
Afbeelding 8 De wegen in de Binckhorsthaven welke worden aangelegd of heringericht.

6.5.3 Openbare ruimte

Wie de Binckhorst op bijvoorbeeld een satellietfoto van bovenaf bekijkt, zal ongetwijfeld de contouren van het bedrijventerrein herkennen. Het gebied past niet meer in het stedelijke weefsel omdat de stad de Binckhorst door de jaren heen heeft opgeslokt. In het Masterplan Binckhorst is al voorgesteld dit recht te zetten door in te zetten op het herstellen van stedelijke structuren in de openbare ruimte en door in te zetten op verdichting van de bebouwing. Hoewel dat masterplan zoals gezegd van tafel is, is het gedachtengoed nog steeds actueel. Er zijn een aantal kwaliteiten die nog steeds benut kunnen worden, de uitvoering en de termijn ervan is alleen anders.

Voor de Binckhorsthaven zijn een aantal ambities relevant die ook al werden beschreven in het masterplan. In het masterplan werd al aangehaald dat de omgeving van de Binckhorsthaven, in tegenstelling tot Noord, meer geschikt is voor lagere dichtheden en een vrijere kavelstructuur, welke meer aansluit op de lokale situatie. Het plan voorzag al in een mix van wonen en werken. Ook nu staat dit gegeven nog steeds overeind. Er is echter meer. Het toevoegen van andere functies in het gebied vereist ook dat de ruimtelijke kwaliteit een sprong moet maken om de verblijfskwaliteit nabij nieuwe functies te verbeteren. Vroeger was het nog niet zo'n probleem als er eerst een kale woonwijk werd gerealiseerd, en wanneer een groot deel van de woningen verkocht waren, zaken als openbaar groen en resterende bovengrondse voorzieningen konden worden aangelegd. Het probleem nu is dat er eerst aantrekkelijke voorwaarden moeten worden geschept voordat functies als wonen aangetrokken kunnen worden. Bij een gebied als de Binckhorsthaven welke organisch zal transformeren, is het aan de gemeente in ieder geval actief te werken aan de buitenruimte, zodat de omgeving uitnodigend wordt voor initiatieven welke wel kans zien in een (woning)bouwproject. Er kan niet meer alleen worden uitgegaan van sfeerbeelden uit een brochure, maar men wil uitgaan van feiten, om op basis daarvan het gebied naar een hoger niveau van omgevingskwaliteit te tillen. Daarom neemt de gemeente Den Haag een actieve rol aan als het gaat om het (her)inrichten van de buitenruimte. En dit is ook niet gek. Zoals ook uit het interview met Jeroen Niemans is gebleken, hebben mensen nog altijd een bepaalde verwachting van de overheid, en het aanleggen en beheren van het publieke domein is een van de grootste taken van een gemeente naast het in goede banen leiden van stedelijke ontwikkelingen.

De huidige inrichting van de buitenruimte in de Binckhorsthaven gaat uit van grootschalige industriële bedrijvigheid. Dit is direct terug te zien in de verkeersstromen, rommel, het versteende karakter, de ontoegankelijkheid van het water en descomfort van het verblijfsklimaat in het gebied. Nieuwe kleine initiatieven en start-ups hebben er belang bij gevonden te worden. Men moet zich kunnen etaleren. Twee belangrijke ingrepen gaan hier voor zorgen. Allereerst moet er gewerkt worden aan de onzichtbaarheid van misschien wel de grootste onbenutte kwaliteit in de Binckhorsthaven, namelijk het water met zijn kades. Waar het water nu nog de achterkant van het gebied is, en vooral een functionele functie had, moet het water nu de voorkant van de haven worden. De ambitie is om alle kades in de Binckhorsthaven op termijn openbaar toegankelijk te hebben. Het is daarbij zaak om als eerste in te zetten op de kades die daar het meeste baat bij hebben. De geplande Verlengde Melkwegstraat is de tweede kans voor bedrijven om te etaleren. De straat wordt de belangrijkste toegangsweg in het gebied waardoor de voorheen verscholen havenkop bij de landtong een centrale functie krijgt. De aanleg biedt ook kansen voor start-ups omdat na de aanleg ontwikkelruimte vrijkomt waar de gemeente goedkope bedrijfsruimte kan aanbieden. Bedrijfsverzamelgebouw Caballerofabriek en Ateliercomplex De Besturing hebben al bewezen dat er pioniers zijn die ruimte verlangen om te kunnen ondernemen. Aangezien er momenteel een wachtlijst ontstaat voor dit concept, is de keuze om meer ruimte te bieden als gemeente snel gemaakt om de transformatie van het gebied verder aan te jagen.



Afbeelding 9 De Binckhorsthaven binnenstebuiten keren. Het water wordt een verblijfskwaliteit en moet daarom worden opgenomen in het publieke domein en dit ook uitstralen.

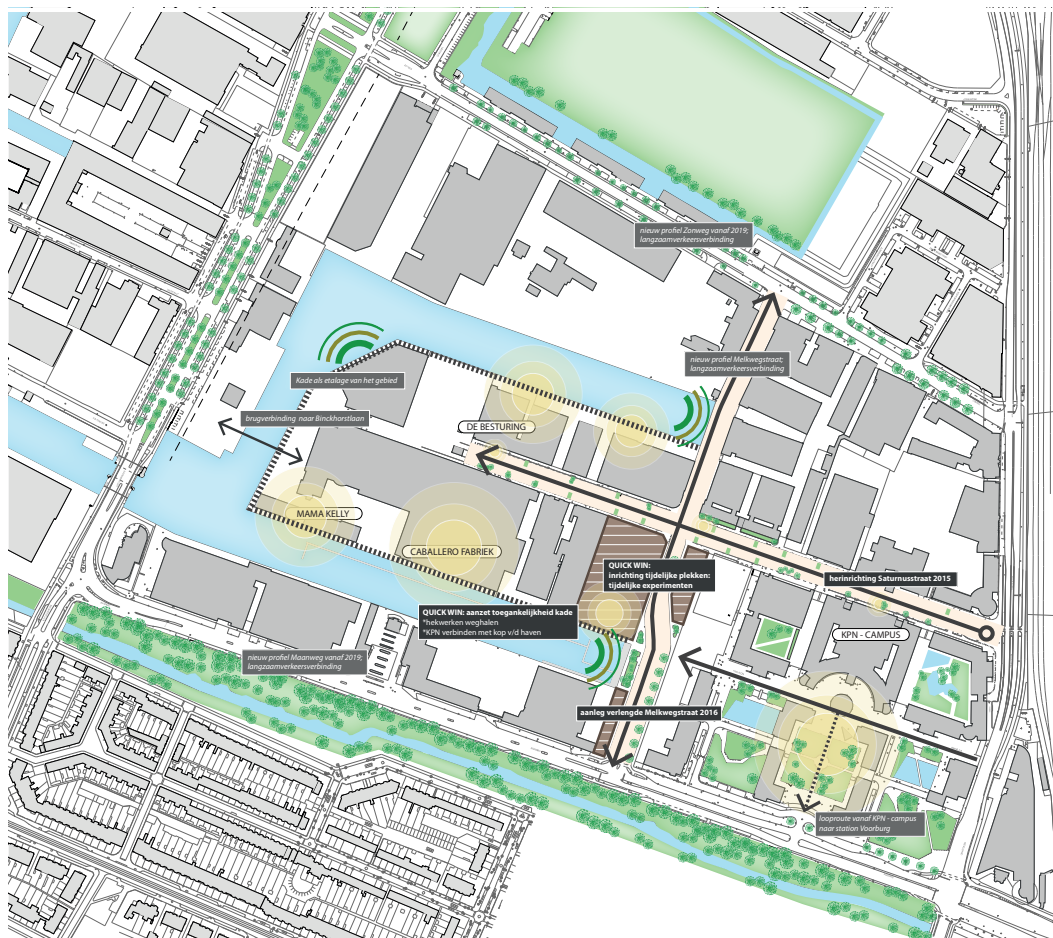
6.5.4 Economische functies

In 2006 opende de door de gemeente Den Haag herontwikkelde Caballero Fabriek. Het bedrijfsverzamelgebouw is in de regio een bekende broedplaats voor innovatie, creativiteit en cultuur. Er bevinden zich bureaus van architecten, stedenbouwers, fotografen, ict-ers, designers en gamemakers. In de nabije omgeving zitten meer interessante bedrijfjes van succesvolle ondernemers gevestigd. Het is vanwege deze potentie zeker aan te bevelen in te zetten op het faciliteren van deze innovatieve economische motor in de Binckhorst. Het komen en gaan van initiatieven zal er ook voor zorgen dat er geschoven kan worden in de kavelverdelingen in het gebied. De gemeente zal moeten sturen op het in bezit krijgen van resterende kades zodat deze openbaar gemaakt kunnen worden en er zo een toegankelijke, aantrekkelijke route langs het water ontstaat die voorziet in de behoefte om het water toegankelijker te maken om zo de verblijfskwaliteit in het gebied te verbeteren. Dit is gunstig voor de gebruikers in het gebied, maar zet tegelijkertijd de Binckhorst(haven) op de kaart in de regio.

De Binckhorsthaven moet een bruisende plek worden waar zowel overdag als in de nacht geleefd wordt. Dat betekent dat er ook mogelijkheden zijn voor dubbel ruimtegebruik. Nieuwe functies trekken namelijk een bepaald publiek aan op een bepaald moment van de dag ten opzichte van nu. Horecagelegenheden zorgen met name in de avonden voor veel publiek. Dat betekent dat er wat parkeergelegenheid betreft de parkeerplaatsen overdag tijdens kantooruren worden gebruikt door werkenden, en 's avonds door uitgaanspubliek. Mocht er zelfs op termijn wonen mogelijk zijn in de Binckhorsthaven, dan geldt hetzelfde parkeerprincipe. Hetzelfde kan gezegd worden van het gebruik van horecafuncties. Overdag zit de doelgroep in de Binckhorst zelf waar zakenrelaties elkaar kunnen treffen in een brasserie, terwijl in de avond mensen uit omliggende stadsdelen en daarbuiten in de Binckhorst een hapje komen eten. MaMa Kelly is hier een uitstekend en succesvol voorbeeld van.

Naast dat er nieuwe functies bijkomen, kunnen bestaande successen ook worden uitgebreid. Wanneer een startup succesvol blijkt dan wil men uitbreiden. En wie eenmaal in de Binckhorst zit wil daar niet meer weg. Dat betekent dat er de komende jaren geschoven kan worden tussen functies in heel de Binckhorst. Naast dat initiatiefnemers uit zichzelf willen verhuizen, kunnen invloeden van buitenaf ook zorgen voor verschuivingen. De gemeente zal namelijk door de wijzigingen in de buitenruimte voor opschudding zorgen in de kavelverdelingen in het gebied. Waar de gemeente zelf eigenaar is zal dat sneller

gaan dan bij particulier bezit. De organische transformatie gaat immers niet overal vanzelf. Vanuit de sterke grondpositie van de gemeente Den Haag in de Binckhorsthaven, kunnen kavelgewijs al een aantal ontwikkelingen op de korte termijn in gang worden gezet om de openbare ruimte een kwaliteitsimpuls te geven. De ingewikkeldste en misschien wel de belangrijkste ambitie van de gemeente is om de kades rondom de haven openbaar toegankelijk te maken, zodat wonen, werken en recreëren aan het water voor iedereen uiteindelijk toegankelijk is. Initiatiefnemers worden in goed overleg geacht hier op een bepaalde termijn aan mee te werken. Deze gedurfde uitspraak kan gemaakt worden, omdat recent in gesprekken met initiatiefnemers is gebleken dat men enthousiast is over de door de gemeente voorgestelde ontwikkelingen in de buitenruimte. En wie kan er ook op tegen zijn wanneer het goed uit gaat pakken? Initiatiefnemers zien ook in dat de Binckhorst in het belang van een ieder een flinke upgrade nodig heeft. Het is dan ook niet onredelijk om van bedrijven en initiatiefnemers te vragen medewerking te verlenen bij de ambitie van de gemeente om nieuwe functies toe te staan en de openbare ruimte prominenter naar voren te laten komen. Dat kan betekenen dat bestaande bedrijven plaats moeten maken voor nieuwe functies of het publieke domein, maar dan wel in goed overleg en met de garantie dat men er zelf ook op vooruit gaat. Met name bij gronden en panden die de gemeente zelf in bezit heeft is hier makkelijker op aan te sturen. Dit klinkt heel resoluut, maar de kracht bij organisch ontwikkelen is juist dat er samen wordt gekeken naar oplossingen waar de factor tijd slechts een kleine rol in speelt. Het blijkt nu al dat er bedrijven verhuizen binnen de Binckhorst om op een gunstigere locatie te gaan zitten.



Afbeelding 10 In deze kaart zijn de korte termijn ambities voor de Binckhorsthaven weergegeven. De kaart is afkomstig uit de Nota van Uitgangspunten en vormt de samenvatting van dit hoofdstuk.

HST 7 Casus: Een passende strategie

Zelfs voor het deelgebied Binckhorsthaven is het lastig om er een strategie op toe te passen. Een strategie moet ook een middel zijn, en geen doel op zich. Dat betekent dat een enkele strategie niet de oplossing is. Zo kan het alsnog zo zijn dat er een aantal ontwikkelingen in de Binckhorsthaven onder de noemer project kunnen vallen, terwijl de andere ontwikkelingen procesmatig kunnen zorgen voor de transformatie in de Binckhorsthaven. Het is daarom interessant om dat onderscheid te maken in een ontwikkelstrategie voor de Binckhorsthaven. We hebben als stadsmakers al snel de neiging om ergens een kader omheen te tekenen met de spelregel 'hier moet het gebeuren'. De afbeeldingen op de pagina's in dit hoofdstuk lijken dat ook te suggereren, maar dat is nadrukkelijk niet het geval. De denkbeeldige grens van het gebied Binckhorsthaven is gekozen omdat dit gebied het water omringt en daarmee de 'Binckhorsthaven' vertegenwoordigt, en betreft dus niet de grens van een bepaalde strategie. De beste strategie voor de Binckhorsthaven en de Binckhorst zelf bestaat niet en kent ook geen grenzen. Er valt echter wel wat over te zeggen. Daarom wordt er in dit hoofdstuk gezocht naar een passende strategie per gemeentelijke ambitie uit hoofdstuk 6.

7.1 Uitnodigen

De drie strategieën uit hoofdstuk 5 tonen mooi de gradatie van de overheidsrol aan. De strategie uitnodigen past dan ook het beste bij de Binckhorsthaven, omdat er dan een dynamische verschuiving plaats kan vinden in hoeverre de gemeente in haar rol gaat per ambitie. Dat betekent ook dat sommige ambities samengaan in een strategie. De ambitie om meer voorzieningen en gemengde functies mogelijk te maken, kan in een strategie samengaan met het gegeven dat de gemeente bij verkoop van grond en vastgoed aan kan sturen op de komst van deze gewenste ontwikkelingen en functies. De ambitie om de kades openbaar toegankelijk te maken en de herontwikkeling van de infrastructuur, kan in een strategie samengaan met een herverdeling van de publieke en private kavels in de Binckhorsthaven. De ambitie om uiteindelijk wonen in de Binckhorsthaven mogelijk te maken, kan in een strategie samengaan met het verhuizen van milieubelastende activiteiten. Het blijkt daarnaast ook lastig te zijn om verbanden tussen de strategieën onderling te leggen en hier vervolgens acties en gevolgen aan te koppelen. Dit komt omdat ontwikkelingen grensoverschrijdende effecten met zich mee kunnen brengen. De vraag die de gemeente bij de strategie Uitnodigen moet afroepen is wat korte termijn ontwikkelingen voor invloed hebben op de lange termijn ontwikkelingen.

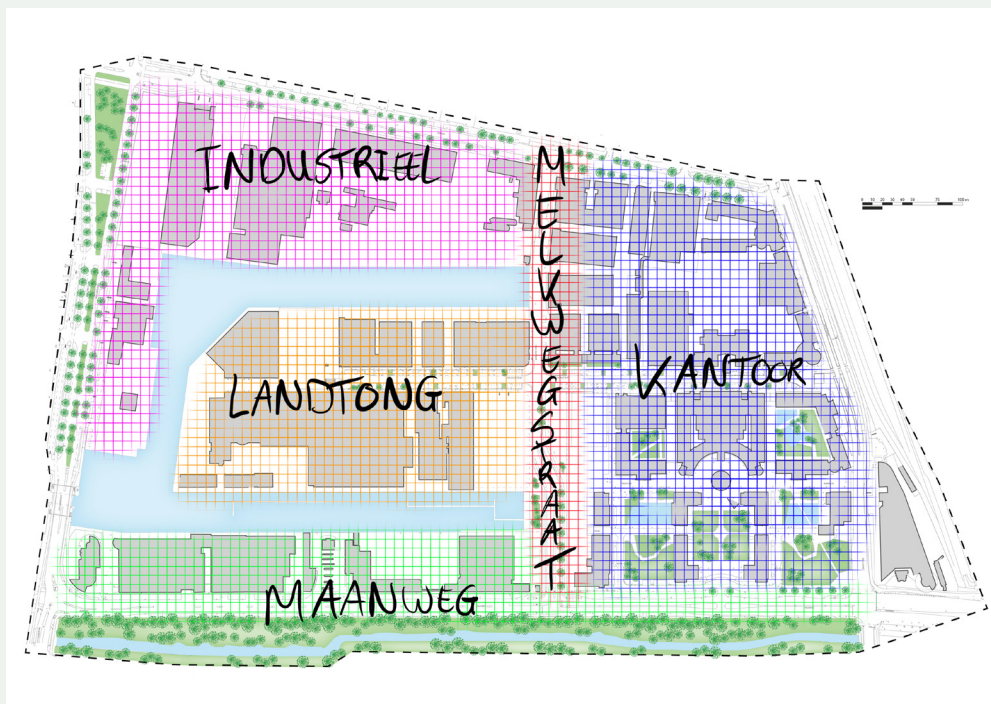
De strategie uitnodigen dankt zijn naam aan de gedachte dat wanneer je als gemeente voor deze aanpak kiest, je kiest voor het actief werven van initiatieven. De gemeente Den Haag ziet ook in dat dit voor de Binckhorsthaven de meest passende aanpak is. Om in beeldspraak verder te gaan: Bij het actief werven van nieuwe 'leden' hoort een aantrekkelijk aanbod. Wat krijgt het lid voor zijn deelname terug? Welke voorwaarden gelden er? Wat kan het lid geven, en wat kan het lid nemen? Met andere woorden: Waar dragen beide partijen aan bij? De grootste troefkaart die de gemeente in kan zetten in de Binckhorsthaven is de sterke grondpositie. Het directe gevolg, en dat lijkt ook de enige juiste beslissing te zijn, is dat er door de gemeente wordt geïnvesteerd in de buitenruimte zoals naar voren komt in hoofdstuk 6. Deze aanpak sluit mooi aan op de strategie Uitnodigen, omdat er voor nieuwe initiatieven een uitnodigend toekomstperspectief wordt gecreëerd waardoor de private partijen beter bij kunnen dragen aan de transformatie van de Binckhorsthaven naar een eigentijds gemengd stedelijk gebied.

7.2 Uitwerking strategie op plangebied

Hoe kan de strategie Uitnodigen landen in de Binckhorsthaven? Belangrijk is om in te zien dat de gemeente niet overal tegelijk bezig kan zijn met de transformatie, omdat dat veel overlast kan geven in het gebied. De aanleg van de Rotterdamsebaan gaat de komende jaren al voor veel overlast zorgen bij bedrijven die nabij de Binckhorstlaan zijn gevestigd. Voor de Binckhorsthaven zal die overlast mee kunnen vallen, omdat het gebied vanwege het water is afgezonderd van de Binckhorstlaan. Met name het vervallen van het parkeerterrein dat plaats maakt voor de Verlengde Melkwegstraat, zal direct voor meer parkeeroverlast kunnen zorgen. Verder kunnen de ontwikkelingen in de buitenruimte en de functieveranderingen ongestoord plaatsvinden omdat de ingrepen relatief klein kunnen zijn. Daarnaast is de Binckhorsthaven en omgeving een groot speelveld van eigenaren en huurders waar niet direct medewerking van te worden verwacht. En terecht, want zo'n haast heeft de transformatie niet wanneer een goede samenwerking de hoogste prioriteit heeft.

Bijlage IV - Strategie Binckhorsthaven

Vanwege de diversiteit aan te verwachten ontwikkelingen, is de Binckhorsthaven op te delen in een vijftal zones waar een eigen strategie en tijdsbestek van toepassing kan zijn. De concept strategie is een voorbeelduitwerking en geen ontwerp voor een aanbeveling. De beschreven voorbeeldstrategieën geven wel inzicht in welke instrumenten er, zoals onderzocht in hoofdstuk 3, toepasbaar zijn in de Binckhorsthaven en in welke context deze instrumenten geplaatst kunnen worden.



7.3 Uitgangspunten strategie voor instrumentarium

Wat betekent een strategische aanpak in de Binckhorsthaven voor de kernpunten uit het aanstaande omgevingsplan? Refererende naar de theorie in §3.3 en de strategie Uitnodigen in de Binckhorsthaven zoals beschreven in §5.2, worden in deze paragraaf de kernpunten uit de Omgevingswet geprojecteerd op de strategie in de Binckhorsthaven. Aangezien er al wordt gewerkt aan een Omgevingsplan Binckhorst, wordt deze bij naam genoemd.

Integraal toetsingskader

De integrale afweging die in Omgevingsplan Binckhorst moet worden gemaakt, slaat op het hele terrein. Het zal ook lastig zijn om die integrale afweging te maken. Er is namelijk nog geen schoolvoorbeeld van een omgevingsplan beschikbaar waar gemeenten op kunnen voortborduren, net als bij het vertrouwde bestemmingsplan. Dat zal betekenen dat een omgevingsplan zoals deze er in 2018 of later uit zal zien, nog grote overeenkomsten zal vertonen met een bestemmingsplan. Een omgevingsplan zal in de loop van de tijd evalueren, net zoals het huidige omgevingsrecht ook een evolutie is van tientallen jaren ruimtelijke ordening bedrijven in Nederland.

Met die gedachte in het achterhoofd valt niet direct te verwachten dat alles uit de kast wordt gehaald om het maximale uit de nieuwe Omgevingswet te kunnen halen. Omdat er nog geen goed beeld is van hoe de transformatie in de Binckhorst zal verlopen, zullen veel bestemmingen in de Binckhorst conserverend van aard zijn en stapsgewijs worden aangepast. Met name op plekken waar de milieubelastende industrie nog zeker voor de komende jaren gevestigd zit, zal er niet snel een bestemmingswijziging plaatsvinden. Dat maakt het dan ook lastig om de Binckhorst integraal te benaderen vanwege de grote dynamieken in de Binckhorst zoals onder andere beschreven in §6.4.

Het integraal benaderen van de Binckhorst zal samenhangen met het bedenken van strategieën, welke het mogelijk maken om juist verder te kijken in de onvoorspelbare toekomst. Zo worden de plannen in de Trekvlizzone concreter en bewijst het onderzoek in deze scriptie dat er ook in de Binckhorsthaven aanknopingspunten voor ontwikkelingen, oftewel quick wins, gaande zijn.

Geen actualiseringsplicht

Dat een omgevingsplan gericht is op een planhorizon van 20 jaar, brengt rust met zich mee. Dat betekent dat er bestemmingswijzigingen plaats kunnen vinden alleen wanneer dat echt nodig is. Daar komt dan bij dat je een omgevingsplan in stapjes kunt actualiseren alleen op die punten die worden gewijzigd. Het feit dat het bij een gebied in organische transformatie zoals de Binckhorst lastig is om met voorspellende gaven verwachte ontwikkelingen in een keer juridisch-planologisch mogelijk te maken.

Voor de Binckhorsthaven betekent dat dat nieuwe bestemmingen in de landtong zone, Saturnusstraat en de Melkwegstraat al bestemd kunnen worden voor nieuwe functies samen met een aantal andere delen in de Binckhorst die verband houden met de Rotterdamsebaan en de andere twee havens in de Trekvlizzone. In een volgende actualiseringsronde van het Omgevingsplan Binckhorst kunnen dan ontwikkelingen van dat moment mogelijk worden gemaakt. Denk dan aan de herziening van bestemmingen op de kavels langs de Maanweg, en wellicht al delen van de Industriële zone. Dat actualiseren van het omgevingsplan stapsgewijs kan, biedt tegelijkertijd mogelijkheden om gebiedsontwikkelingen te sturen en behapbaar te houden, om te voorkomen dat de Binckhorsthaven een grote bouwput wordt. Bestemmingen die niet veranderen blijven automatisch conserverend.

Ruimte voor initiatief

Bedrijven in de Binckhorsthaven leveren nu al een bijdrage aan de leefomgeving. In de nabije toekomst wordt die ontwikkelingsvrijheid nog groter. Ook wettelijk gezien krijgen bedrijven en toekomstige burgers van de Binckhorst(haven) meer verantwoordelijkheid voor het bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zoals gesteld in de Omgevingswet. Het is denkbaar dat er een gat ontstaat in wat de wet voorlegt, en hoe dat in de praktijk uitpakt. Het ligt in de verantwoordelijkheid van zowel de publieke als de private partijen om samen te werken aan oplossingen voor problemen of behoeften die ontstaan in toekomstige gebiedsontwikkelingen. De in deze scriptie onderzochte instrumenten kunnen daarbij helpen om ieders belang en keuzes in beeld te krijgen waar het juridisch-planologische instrumentarium in te kort schiet. Het opstellen van een omgevingscontract kan het gat van juridische onzekerheid dichten, zodat de ontwikkelende partijen in alle vrijheid kunnen bouwen aan de fysieke leefomgeving binnen de afspraken van het omgevingscontract. In die zin kan er met gebiedsgerichte afspraken namens de gemeente maatwerk worden geleverd.

Minder onderzoekslasten

De transformatie in de Binckhorsthaven gaat profiteren van het vervallen van de plicht om vooraf gedegen onderzoek te doen. Dat zal betekenen dat waar er op de korte termijn veranderingen gaan plaatsvinden in bedrijfsactiviteiten, wel grondig onderzoek moet worden gedaan naar de effecten op de fysieke leefomgeving. Vooral de landtong en de Melkwegstraat kunnen hier voor in aanmerking komen.

Waar vooraf nog niet duidelijk is wat er gaat veranderen, kan worden voltstaan met een onderzoek op hoofdlijnen, waarbij kort wordt aangegeven wat de verwachte ontwikkelingen voor effect gaan hebben op de fysieke leefomgeving. In de Binckhorsthaven kan over de invulling van het kantoorcluster buiten de ambities van de gemeente om nog weinig gezegd worden. Aangezien de verwachting is dat het Omgevingsplan Binckhorst op een kortere termijn wordt vastgesteld, kan voor deze zone op basis van de ambities en de bestaande invulling, wel al in hoofdlijnen de invloed op de fysieke leefomgeving worden aangetoond. Een grondiger onderzoek kan dan plaatsvinden bij de vergunningsverlening van een nieuw initiatief of concept op de kantoorlocatie.

Waar op de korte termijn nog helemaal geen ontwikkelingen te verwachten zijn en de bestemmingen dus conserverend blijven, kan nog worden volstaan met een verwijzing naar de bestaande onderzoeken. In eerste instantie kan de Maanweg hiervoor in aanmerking komen, wanneer de gemeente zich eerst nog concentreert op de landtong en de Melkwegstraat. De Industriële zone kan vrijwel zeker ongemoeid blijven de komende jaren. Er kan daarom prima verwezen worden naar eerder uitgevoerde milieuonderzoeken. Een voorbeeld is het Geurrapport over de Haagse Recyclings Maatschappij in de Industriële zone, zoals ook opgenomen in het recent in werking getreden bestemmingsplan Binckhorst Noord (2015).

Geen exploitatieplan

Net als bij de onderzoekslasten kan het inzichtelijk maken van de exploitatie worden gedaan bij op het moment van het aanvragen van een omgevingsvergunning. Concreet betekent dat voor de Binckhorsthaven dat er zowel exploitatieregels als -voorschriften kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan voor bestemmingen waarvan al bekend is wat er aanwezig is. Op bestemmingen waarvan de invulling van de kavels nog niet duidelijk is, kunnen naderhand bij de aanvraag van de omgevingsvergunning nog exploitatievoorschriften worden toegevoegd. Hiermee worden exploitatievoorschriften ook een middel om sturing te geven aan de gebiedsontwikkeling.

Conclusie

Lessen uit de casus

Als er een ding duidelijk is geworden, is dat het kavelgewijs ontwikkelen in de strategie Uitnodigen een manier is en niet de manier. De synoniemen kavelstrategie, ontwikkelstrategie of ontwikkelingsplan zijn in de theorie al vaker genoemd en het blijkt een goed instrumenteel middel om maatwerk te leveren. Dat wil zeggen dat er kavelgewijs aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen op dat moment die er toe doen. Op die manier kan er per kavel, of een cluster van kavels, een strategie toegepast worden met bijbehorende instrumenten die passen bij de gewenste ontwikkeling van dat gebied.

De Binckhorsthaven alleen al laat zien dat er bij organische gebiedsontwikkeling behoefte is aan micromanagement, en dat het lastig is om met een instrument en een strategie een integrale afweging te maken over de hele fysieke leefomgeving van een gebied dat zich kavelgewijs zal ontwikkelen. Het is daarom spannend om te zien wat de schaalvergroting naar een omgevingsplan voor de hele gemeente Den Haag zal betekenen voor de ontwikkelingen in kleine gebieden als de Binckhorsthaven, en dan specifiek de Binckhorsthaven. De wetgever streeft er immers naar dat alle gemeenten in Nederland voor hun grondgebied toegaan naar een omgevingsplan. Waar de Omgevingswet gelukkig voor zorgt is dat het micromanagement toestaat. Dat wil zeggen dat een omgevingsplan alleen op die delen hoeft worden vastgesteld die zijn gewijzigd. Dat maakt het makkelijker om gefaseerd te werk te gaan op kleine schaal zoals de voorgestelde vijf zones in de Binckhorsthaven. Bestemmingen die niet worden gewijzigd blijven conserverend, zodat de focus kan worden gelegd op bestemmingen die wel worden gewijzigd. Dat kan er voor zorgen dat alleen nieuwe ontwikkelingen plaats gaan vinden wanneer de gemeente dat juridisch-planologisch mogelijk maakt of wanneer de markt daar om vraagt of wanneer een individueel kansrijk initiatief zich aandoet. Er hoeft immers niet meer binnen elke tien jaar een nieuwe afweging gemaakt te worden of de bestemming nog voldoet aan een goede ruimtelijke ordening.

Naast dus de regels in het omgevingsplan als sturingsinstrument vooraf, zijn er ook achteraf mogelijkheden om ontwikkelingen te sturen. Naderhand kunnen exploitatievoorschriften helpen bij de verkoop van de gronden en vastgoed welke nog in het bezit zijn van de gemeente, om zo bijvoorbeeld aan te sturen op functies en behoud van industriële waarden zoals in de Binckhorsthaven. Daarnaast kan het omgevingscontract een gepast middel zijn om achteraf afspraken te maken met initiatieven die zich aandoen na het in werking treden van het Omgevingsplan Binckhorst. Het verschil met de exploitatievoorschriften is dat die betrekking hebben op een specifieke kavel, terwijl een omgevingscontract juist meerdere partijen uit de omgeving betreft.

De mogelijkheden om stedenbouwkundig te sturen op organische ontwikkelingen lijken beperkt, zonder terug te vallen in oude gewoonten. De meest voor de hand liggende optie is het maken van een Masterplan Openbare Ruimte Binckhorsthaven of een ander instrument in die orde. Het nadeel hiervan is dat hier moeilijk een fasering in aan te brengen is zonder een eigen wil op te leggen. En om voor elke kavel(cluster) een Masterplan te schrijven is ook inefficiënt. Wat eigenlijk nog ontbreekt is een allesomvattend visueel instrument met een vrijblijvend karakter welke de stedenbouwkundige ambities in een richtinggevend kader weergeeft. Dit instrument is wel al aan de orde gekomen in de theorie, maar heeft zijn weg nog niet gevonden naar dit hoofdstuk. Het instrument is onderdeel van de aanbeveling in hoofdstuk 8: de spelregelkaart.

HST 8 Aanbeveling: spelregelkaart

Een spelregelkaart blijkt het leidende instrument om sturing te kunnen geven aan organische gebiedsontwikkelingen. Het is de stip op de horizon, het wensbeeld, en dus eigenlijk de rode draad in een gebied dat transformeert. Een spelregelkaart gaat vergezeld met een toelichting op de kaart in de vorm van spelregels. De spelregelkaart helpt bij het overbruggen van conserverende bestemmingen naar nieuwe bestemmingen en biedt daarom inzicht in het wensbeeld zoals de gemeente Den Haag die in de Binckhorsthaven voor ogen heeft. Het instrument biedt initiatiefnemers op deze manier zekerheid in het organische proces om te investeren in het gebied. De spelregelkaart wordt daarmee het eerste instrument in een strategische aanpak voor de Binckhorsthaven, maar is niet afdoende om stedenbouwkundige ambities in de Binckhorsthaven te sturen. Daarom is de aanbeveling opgedeeld in wat er met welke aanvullende instrumenten nu te sturen is en wat er op een later moment in het proces van de transformatie gestuurd kan worden.

8.1 Waarmee sturen we nu?

Het zal nog even spannend zijn wanneer de Omgevingswet in werking zal treden. Er wordt nog steeds uitgegaan van 2018, maar het zou kunnen dat 2018 te ambitieus is. Alle partijen die betrokken zijn bij de totstandkoming van een omgevingsplan zullen moeten wennen aan de veranderende procedure en de nieuwe werkwijze. De voordelen van de Omgevingswet zullen nog op de planvormingsprocessen moeten inwerken. Dat betekent dat er op dit moment nog veel ontdekt en geëxperimenteerd moet worden om de mogelijkheden van de Omgevingswet te verkennen met bijbehorende instrumenten. Hoewel er nu in de Binckhorst veel staat te gebeuren, houdt de onzekerheid rond de totstandkoming van de Omgevingswet en het daaronder hangende juridisch-planologisch instrumentarium een echte transformatiestart van de Binckhorst nog tegen. Het zal dan ook even duren voor de Omgevingswet en de voorgestelde instrumenten in deze aanbeveling zijn vruchten beginnen af te werpen. Al doende leert men en de transformatie van de Binckhorst zal pas echt snel gaan als aanvragen snel kunnen worden afgehandeld en initiatieven op efficiënte wijze juridisch-planologisch mogelijk kunnen worden gemaakt op die manier zoals de Omgevingswet bedoeld is. Het uitvoeren van een ontwikkelingsstrategie in de Binckhorsthaven zoals beschreven in hoofdstuk 7 en bijlage IV zal dan ook onder de Omgevingswet pas goed tot zijn recht komen omdat de politiek, overheden, bestuursrechters en de markt er tegen die tijd beter op zijn afgestemd.

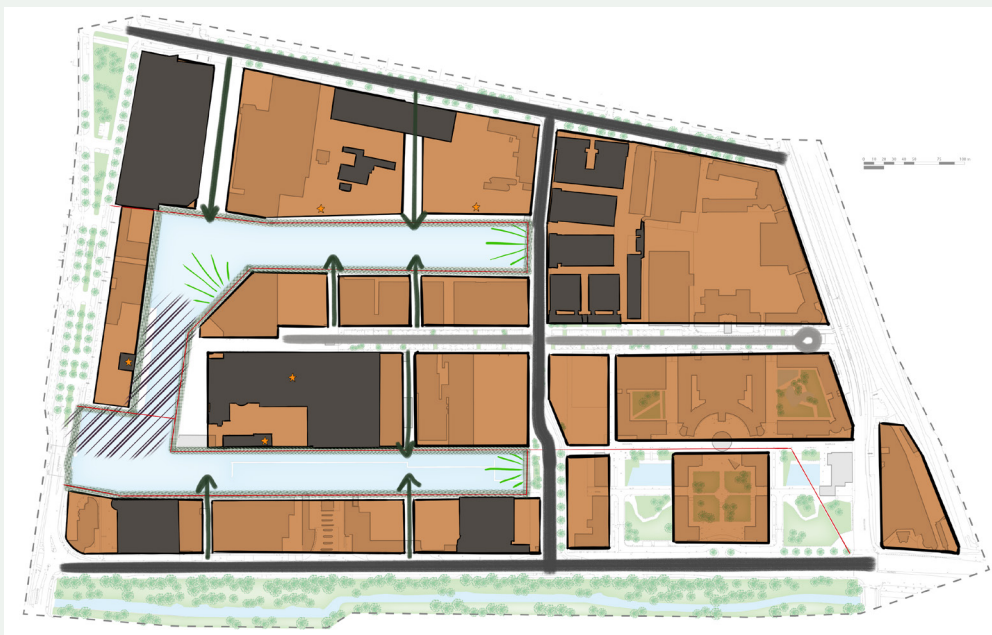
De onzekerheid rond de Omgevingswet zal de successen die worden geboekt in de Binckhorsthaven niet in de weg staan. Hooguit enigszins vertragen. Met de Nota van Uitgangspunten Binckhorsthaven is al een eerste goede aanzet gemaakt in een door de gemeenteraad vast te laten stellen strategie. De nota maakt de weg vrij om bij 'groen licht' een volgende stap te kunnen zetten in een verbeeldende spelregelkaart. Het instrument wordt niet gebruikt om huidige, wellicht ongewenste bedrijvigheid in het gebied weg te jagen. Het instrument heeft immers geen juridische status. Met de spelregelkaart wordt vooruitlopend op het omgevingsplan al inzicht geboden in welke juridische regelgeving er in de toekomst van kracht wordt. Daarmee houdt de gemeente grip op de organische ontwikkelingen door nog een deel van de bestemmingen conserverend te laten of door nog niet direct de eigen gronden en vastgoed uit te geven, maar biedt daarmee wel alvast een blik op de toekomst. Een voorbeeld hierin is de omgeving van de Maanweg waar wonen nu relatief eenvoudig mogelijk gemaakt kan worden. Het is echter verstandig om te wachten op de herinrichting van de Maanweg alvorens wonen mogelijk gemaakt kan

worden. De gemeente zou tot die tijd haar gronden vanwege strategisch oogpunt nog in bezit kunnen houden en tevens de bestemmingen niet te veranderen. Dan kan in de periode daarvoor gefocust worden op de transformatie van de landtong. Dat betekent dat het Omgevingsplan Binckhorst dat vanuit de pilot ontwikkeld wordt, vooralsnog alleen bestemmingswijzigingen in de landtong en langs de Melkwegstraat hoeft door te voeren voor zover dat al niet gedeeltelijk gedaan is in Bestemmingsplan Rotterdamsebaan.

Een Ontwikkelingsplan Binckhorsthaven met daarin een ontwikkelingsstrategie voor het gelijknamige gebied, kan vervolgens verder kijken dan het Omgevingsplan Binckhorst en daarmee een verdere uitwerking zijn op de Nota van Uitgangspunten. Het ontwikkelingsplan kan op dynamische wijze groeien. Dat wil zeggen dat er steeds in termijnen van ongeveer 5 jaar gewerkt kan worden. Telkens wanneer er ontwikkelingen uit de strategie worden uitgevoerd, kan het omgevingsplan weer bijgewerkt worden en schuift de planhorizon uit het ontwikkelingsplan weer tot 5 jaar op. Daarmee loopt het ontwikkelingsplan telkens voor op het omgevingsplan. De spelregelkaart zal in deze context altijd de rode draad zijn in het stapsgewijs ontwikkelen naar het wensbeeld. Door de ontwikkelingsstrategie niet ver vooruit te plannen kan indien nodig bijtijds gestuurd worden naar een andere richting wanneer de marktsituatie daar op dat moment naar vraagt. Het omgevingsplan kan daar dan weer aansluitend op aangepast worden en wellicht in de uitvoeringsparagraaf verwijzen naar het ontwikkelingsplan. De spelregelkaart daarentegen kan dan in zijn originele vorm blijven bestaan omdat hierin niet wordt ingegaan op de invulling van de bouwvelden zoals bij het omgevingsplan en het ontwikkelingsplan wel het geval is.

Bijlage V - Spelregelkaart Binckhorsthaven

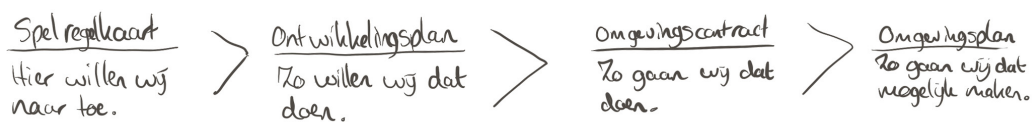
Om een idee te geven van hoe een spelregelkaart er voor de Binckhorsthaven uit kan zien, is in de bijlage een concept spelregelkaart opgenomen welke gebaseerd is op de Nota van Uitgangspunten Binckhorsthaven en de beschreven strategie voor de Binckhorsthaven in bijlage IV. Het ontwerp van de spelregelkaart is geen advies en derhalve geen onderdeel van de aanbeveling.



8.2 Waarmee sturen we later?

Wanneer de Omgevingswet een feit is zal er weinig veranderen aan de wijze waarop de strategie uit het Ontwikkelingsplan wordt uitgevoerd. De periode waarin de wet geldend is zal ook het moment zijn dat een groot deel van de infrastructurele ingrepen in de Binckhorst voltooid zijn. Vanuit het Ontwikkelingsplan Binckhorst kunnen al stapsgewijs kavels worden uitgegeven met ontwikkelingsrechten. Vanaf dat moment wordt het interessant om met het Omgevingscontract als instrument te gaan werken om duidelijke afspraken te maken over de exploitatie van de gronden en het daarop bevindende vastgoed. Afspraken in een Omgevingscontract kunnen tijdelijk van aard zijn of voor onbepaalde tijd. Er kan ook worden afgesproken dat het een contract zelf voor bepaalde tijd geldt, zodat de afspraken daarna kunnen worden geëvalueerd en eventueel aangepast.

Het maken van duidelijke afspraken kan namelijk duidelijkheid bieden in de tijdelijkheid van functies of het uitvoeren van tijdelijke activiteiten. Er kan bijvoorbeeld in een Omgevingscontract worden opgenomen dat bepaalde evenementen zijn toegestaan, maar wanneer er uiteindelijk woningen gerealiseerd worden, omliggende ondernemers dienen mee te werken aan de inperking van eerdere privileges. Er is ook een alternatieve route. Indien er in het voorbeeld van de woningen meer duidelijkheid is te geven, en vaststaat dat dat binnen 10 jaar te realiseren is, dan kunnen in het omgevingsplan de huidige activiteiten tijdelijk worden mogelijk gemaakt als tijdelijke afwijkingsregel in het omgevingsplan.



Bijlage I Literatuur

Boeken en rapporten

BRO. (2012). Milieu in bestemmingsplannen. Bostel: BRO.

BugelHajema Adviseurs. (2013). Onderzoek flexibele bestemmingsplannen. Den Haag: Platform31.

de Kort, R.-J. (2012, mei/juni). Organische stedenbouw - Afscheid van het eindbeeld. Architectenweb Magazine.

Donker van Heel, B. (2011, Juli). Organisch ontwikkelen. NUL20.

Gemeente Den Haag. (2014). Bestemmingsplan Binnenhof e.o. Regels. Den Haag: Gemeente Den Haag.

Gemeente Hilversum. (2013, september). Kavels in Anna's Hoeve, Bouw uw eigen huis! Hilversum: Gemeente Hilversum.

Groot Jebbink, S. (2012). Het vraagstuk van uitnodigingsplanologie.

Het Planbureau voor de Leefomgeving, Urhahn Urban Design. (2012). Vormgeven aan de Spontane Stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. Den Haag, Amsterdam: Drukkerij Zalsman.

Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter. (2013). Over de Crisis- en herstelwet. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Kneepkens, A., Krijt, K., & Rademaker, B. (2014, oktober). Het omgevingsplan. Tijdschrift voor Bouwrecht 2014.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). Omgevingswet - Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Naeff Consult BV. (2014). Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, M. (2014). Memorie van toelichting Omgevingswet. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2003). Wet ruimtelijke ordening; Memorie van toelichting. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Webpagina's

Alberts, M. (2012, november 15). Wro nieuws 15 november 2012. Opgehaald van Hekkelman Advocaten & Notarissen: http://www.hekkelman.nl/userfiles/File/2012_11_15_actualiseringsplichten_en_uitwerkings_of_wijzigingsplan.pdf

Besluit ruimtelijke ordening. (2008, april 21). Opgeroepen op 09 07, 2015, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023798/>

Broek, J. van den (2014, oktober 31). Samenvatting opmerkingen per politieke partij over Omgevingswet. Opgehaald van Omgevingsweb: <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/5646>

De Zwarte Hond. (2012, maart 14). De stedenbouwkundige als moderator. Opgeroepen op 09 18, 2015, van De Zwarte Hond: http://www.dezwartehond.nl/expertise/opdrachtformulerende_stedenbou.html

Gemeente Hilversum. (2013, oktober 16). Toelichting . Opgehaald van Bestemmingsplan Woonwijk Anna's Hoeve: http://0402.roview.net/data/0402/rodata/23EF22B3-08F4-4D50-B3CB-B2490D015D10/t_NL.IMRO.0402.10bp00annashoeve-va01.html

Ministerie van Algemene Zaken. (2010, maart 18). Crisis- en herstelwet. Opgeroepen op 10 1, 2015, van Overheid.nl: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027431/>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (sd). Milieueffectenrapportage. Opgeroepen op 09 10, 2015, van Kenniscentrum InfoMil: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/>

Platform31. (sd). Gebiedsontwikkeling van 1950 tot nu. Opgeroepen op 09 16, 2015, van PLATFORM31 kennis van stad en regio: <http://kennisbank.platform31.nl/pages/28089/Gebiedsontwikkeling-van-1950-tot-nu.html>

Provincie Noord Holland. (2015). Structuurvisie Noord-Holland 2040 - geactualiseerd. Haarlem: Provincie Noord Holland. Opgehaald van http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.9927.SVNH204020100002-0001/b_NL.IMRO.9927.SVNH204020100002-0001_Hoofdstuk0202.html

Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012. (2012, juli 11). Opgeroepen op 09 02, 2015, van Overheid.nl: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031829/>

Rijksoverheid. (sd). Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger. Opgeroepen op 09 13, 2015, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2015, juni 24). Brede steun voor Omgevingswet. Opgehaald van Tweede Kamer der Staten-Generaal: http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/brede-steun-voor-omgevingswet

Wet milieubeheer. (1979, juni 13). Opgeroepen op 09 07, 2015, van Wet- en regelgeving: http://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/volledig/geldigheidsdatum_07-09-2015#

Wet ruimtelijke ordening. (2006, oktober 20). Opgeroepen op 09 07, 2015, van Overheid.nl: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/>

Interviews

Niemans, J. (2015, november 10), Senior Projectleider Platform31 (S. Vermeulen, interviewer)

Bijlage II Praktijkvoorbeelden

Praktijk Binnenhof en omgeving

Een extreem voorbeeld van een sterk gereguleerde situatie in een bestemmingsplan is te vinden in het bestemmingsplan Binnenhof e.o. van de gemeente Den Haag. Het Binnenhof is namelijk een rijks beschermd stadsgezicht en elementen binnen het complex zijn rijksmonumenten. Het moge duidelijk zijn dat gezien de status van het Binnenhof, tot in de verre toekomst geen ontwikkelingen wenselijk of te verwachten zijn, anders dan de huidige functie.

Om deze reden is het binnenhof bestemd als Kantoor-1 (Gemeente Den Haag, 2014). Op deze bestemming is toegestaan:

- a. Hoge colleges van Staat en Koninklijk Huis;
 - b. Kantoor;
 - c. Ontvangst- en representatiedoeleinden;
 - d. Persvoorzieningen;
 - e. Dienstwoningen;
- met daarbij behorende voorzieningen ten behoeve van de bestemming.

Tevens wordt gesteld dat de gebouwen zich binnen het op de plankaart aangegeven bouwvlak moeten bevinden, de goot- en bouwhoogte niet meer mag bedragen dan op de kaart aangegeven en ter plaatse van de aanduiding onderdoorgang dient een overbouwde onderdoorgang ter breedte van de aanduiding in stand worden gehouden.

Wat specifieke regels betreft is horeca en detailhandel in onzelfstandige ruimte toegestaan als een aan de hoofdfunctie gerelateerde nevenactiviteit die tevens gebonden is aan de openingstijden van de hoofdfunctie. In de praktijk betekent deze regel dat er bijvoorbeeld een bedrijfsrestaurant mogelijk is en een winkel die kantoorartikelen verkoopt ten behoeve van de hoofdfunctie kantoor.



Praktijk Masterplan Binckhorst

De Binckhorst is in de Structuurvisie Wereldstad aan Zee uit 2005 aangewezen als ontwikkelingsgebied. Het was de bedoeling dat de Binckhorst in korte tijd en met grote investeringen zou transformeren tot een duurzaam en hoogwaardig woon-, werk- en leefgebied (Gemeente Den Haag, 2011). In een masterplan waren deze ontwikkelingen integraal uitgewerkt. Door de start van de crisis in 2008, zag de gemeente Den Haag zich genoodzaakt haar positie in de ontwikkeling te heroverwegen vanwege teruglopende financiële middelen.

In de structuurvisie Wereldstad aan Zee uit 2005 is de Binckhorst aangewezen als ontwikkelingsgebied. Als doel werd gesteld om de Binckhorst te transformeren van een bedrijventerrein naar een duurzaam hoogwaardig woon-, werk- en leefgebied. Om aan deze ambitie tegemoet te komen is in 2007 een masterplan tot stand gekomen, welke in 2009 verder is uitgewerkt in het Integraal Ontwikkelingsplan Binckhorst.

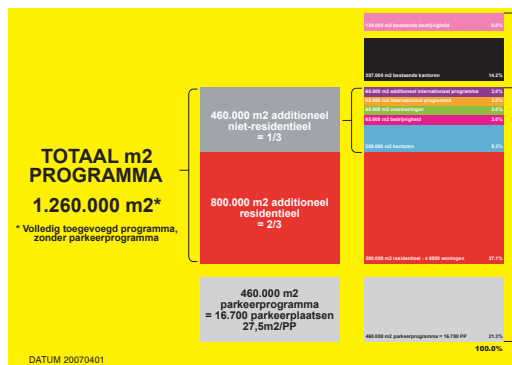
Masterplan

Het Masterplan Binckhorst beschreef integraal hoe de Binckhorst er in de toekomst uit zou moeten zien. In het masterplan werd ingezet op de aanleg van een hoogwaardige infrastructuur, verbetering van het publieke domein, stedenbouwkundige ontwerpprincipes en een programma die moest leiden tot de gewenste verdichtingsopgave en voorzien in de woningbehoefte binnen de gemeente Den Haag.

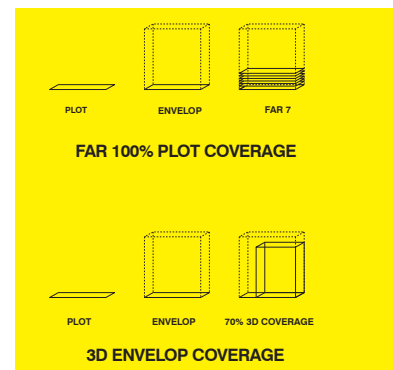
De Binckhorst was in het masterplan onderverdeeld in drie zones: Binckhorst Noord, Park en Binckhorst Zuid. Binckhorst Noord moest de huidige hoogbouwontwikkelingen in het centrum van Den Haag versterken. Een grid als ruimtelijke raamwerk moest zorgen voor verschillende vormen van gemixed programma welke flexibel genoeg is om economische veranderingen op te vangen, zo was de gedachte. Het voorgestelde park ligt in het masterplan in lijn met de richting van de groenstructuur van Den Haag. Binckhorst Zuid kent in het plan een lagere dichtheid en een vrijere kavelstructuur, welke aansluit op de lokale situatie.

De infrastructuur moest voor het plan ook flink op de schop. Er waren ontwikkelingen gepland voor zowel de korte als de lange termijn. Zo stond de aanleg van het Trekvliettrace in de planning, maar ook het verbeteren van de verbinding met de A12, aansluiting op het regionale OV-netwerk en betere, snelle fietsverbindingen in het kader van de fietsagenda van Den Haag.

Bij de beschrijving van de ontwerpprincipes en het programma nam het masterplan pas echt een concrete vorm aan. Hoewel de ontwerpprincipes nog een richtinggevend karakter hadden, was het programma resoluut. Per deelgebied is tot op de vierkante meter berekend hoeveel woningen, kantoren, bedrijvigheid, voorzieningen, parkeeroplossingen en vastgoed in het kader van het internationaal programma aan de Binckhorst zou kunnen worden toegevoegd om de verdichtingsopgave een feit te maken. Interessant is dat bij het bepalen van de dichtheidsfactor gebruik is gemaakt van de principes Floor Area Ratio (FAR) en 3D Plot Coverage. Beide ratio's kunnen worden gebruikt om een gewenste dichtheid vast te leggen, zonder daarbij een hoeveelheid programma in relatie tot de dichtheid vast te leggen. Er kan dan enigszins worden geschoven in beschikbare ruimte op het bouwveld en de driedimensionale volume, zonder daardoor af te wijken van de opgelegde ratio. Bij



Afbeelding Bouwprogramma.



Afbeelding Dichtheidratio's

de Floor Area Ratio geeft dan de theoretische hoeveelheid van bebouwd oppervlak op het bouwveld weer, en de 3D-coverage de bebouwingsdichtheid in het volume van de 3D envelop.

Integraal ontwikkelingsplan

Het Integraal Ontwikkelingsplan (IOP) Binckhorst was een uitwerking van het Masterplan Binckhorst. De IOP gaf het gewenste profiel, de stedenbouwkundige, programmatische, financiële en technische randvoorwaarden weer voor een samenhangende planontwikkeling. Parallel aan de productie van de IOP, was het benodigde Bestemmingsplan Zuid ontwikkeld. Het bestemmingsplan was globaal van karakter en op een aantal punten specifiek gemaakt. Op die manier liet het bestemmingsplan ruimte voor lange termijn ontwikkelingen waarvoor flexibiliteit nodig was. Voortbordurend op het masterplan bood de IOP een stedenbouwkundig raamwerk welke een concretere invulling gaf aan de plannen voor de hoofdinfrastructuur en het publieke domein. Er zou gefaseerd te werk worden gegaan met als eerste punt de quickwins welke als katalysator dienen voor de vernieuwing. Denk dan aan publiekstrekkers in de vorm van stedelijke publieke voorzieningen in het centrale deel van de Binckhorst. Ook anno 2015 geldt dat de ontwikkelingen in Binckhorst Zuid complex te realiseren zijn en mede afhankelijk van de ingrepen in de infrastructuur en de grondposities van de gemeente Den Haag en andere stakeholders. De transformatie in Binckhorst Zuid zou volgens de IOP gefaseerd in 10 jaar plaats kunnen vinden. De aanpak van Binckhorst Noord zou dan daarna plaatsvinden om te voldoen aan de verdichtingsopgave.

Crisis

Merk op dat er in deze praktijkervaring in de verleden tijd wordt gesproken. Dat komt doordat de plannen nooit doorgang hebben gevonden naar de praktijk. De investeringen die gedaan moesten worden om de transformatie mogelijk te maken, waren namelijk fors en zouden vooral gedragen worden door de gemeente Den Haag, de rijksoverheid en een aantal grote ontwikkelaars. Een constructie welke niet ongewoon was in de ontwikkelingsplanologie die toen werd gevoerd. De economische crisis welke in 2008 begon, zorgde er voor dat de beoogde samenwerking met de marktpartijen niet meer van de grond kwam. Hierop is besloten om het masterplan in de vorm zoals het toen op tafel lag, nooit ten uitvoer te brengen bij gebrek aan financiële middelen.

Praktijk Almere Oosterwold

Type ontwikkeling:	Uitleglocatie
Functie:	Wonen
Locatie:	Tussen Almere en Zeewolde
Instrument:	Spelregels, bestemmingsplan op aanvraag

Oosterwold is een door de minister in de zevende tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet aangewezen ontwikkelingsgebied. Dit gebied beslaat ongeveer 4.300 ha, en ligt in de gemeenten Almere en Zeewolde. Beide gemeenten hebben enkele jaren geleden gekozen voor een geheel nieuwe manier van gebiedsontwikkeling, namelijk in de vorm van uitnodigingsplanologie. Beide partijen spreken in een gezamenlijke structuurvisie de ambitie uit om het gebied met agrarische functie gefaseerd, organisch te transformeren naar een gevarieerd groen woon- en werkmilieu met behoud van bestaande kwaliteiten.

Milieueffectenrapportage blz 7

Toelichting blz 5 en 6

maakoosterwold.nl

Context

Voor de organische ontwikkeling van Oosterwold zijn een zestal ambities opgesteld die richting moeten geven aan de uitwerking van de uitleglocatie.

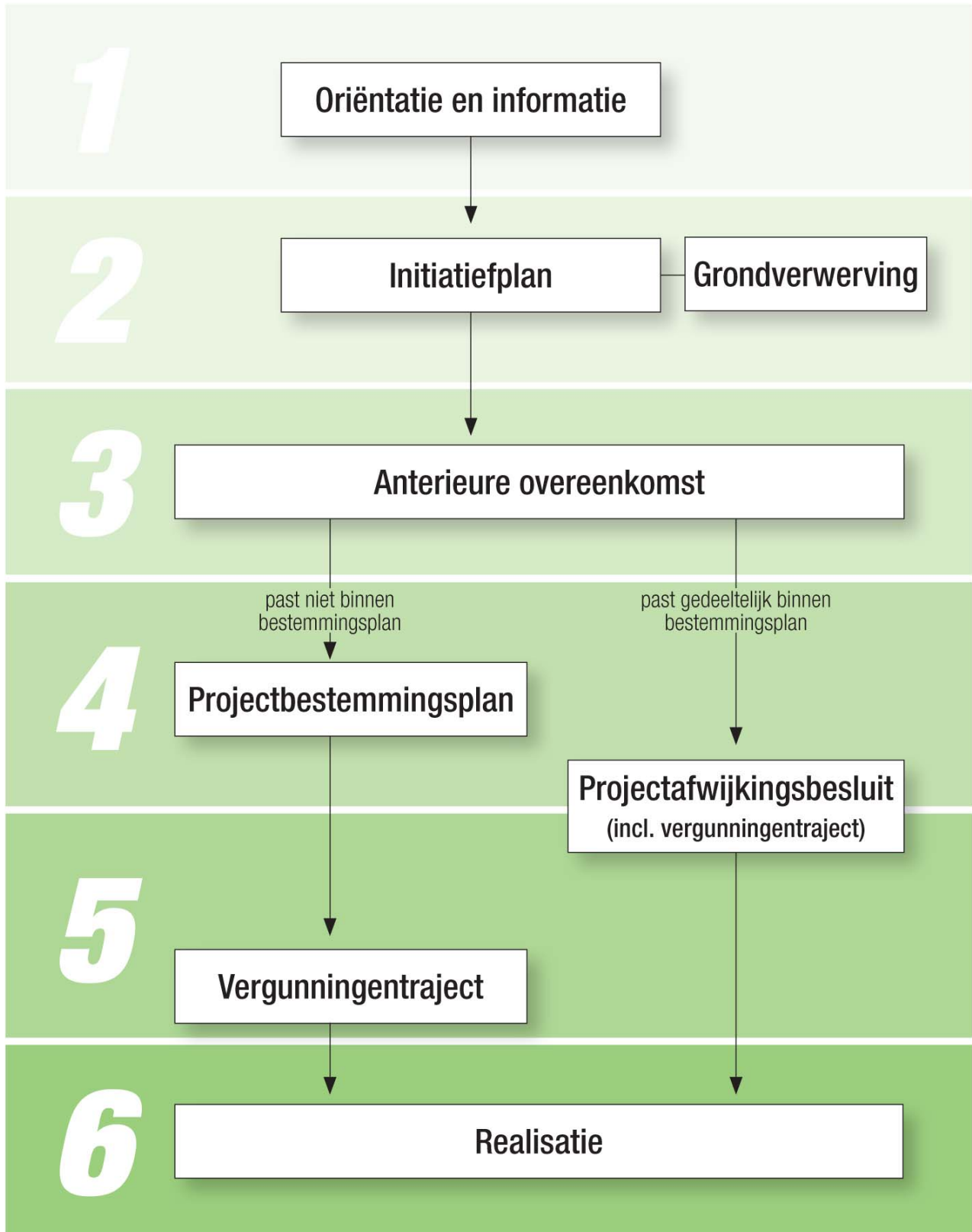
‘Oosterwold biedt maximale vrijheid aan initiatieven’

Dit is misschien wel de meest ambitieuze ambitie, om het met dubbele bewoording te benadrukken. “Mensen maken Oosterwold”, zo is de gedachte. Dat kunnen bewoners zijn, maar ook huidige gebiedseigenaren, ondernemers, ontwikkelaars, particulieren of instellingen. De maximale vrijheid die initiatieven krijgen is voor Nederlandse Ruimtelijke Ordenings begrippen ongekend. Er wordt uitgegaan van het principe dat alles mag en kan. Er is echter wel een kleine ‘maar’ in de vorm van spelregels. Als initiatiefnemer:

moet je rekening houden met de burens;

- ben je afhankelijk van de beschikbaarheid en de prijs van de kavels;
- kun je rekening houden met een theoretische kavelindeling als ijkpunt voor iedereen;
- kun je naast een standaardkavel ook een landschapskavel en landbouwkavel kopen. Het ruimtegebruik moet overeenkomen met het doel van de kavel. Zo is het groen in de landschapskavel publiekelijk bezit en dient het ook zo toegankelijk te worden gemaakt. Van het ruimtegebruik mag van worden afgeweken als dit wordt verreken met de kavel van een andere initiatiefnemer;
- moet je rekening houden met de Floor Air Ratio welke is vastgesteld op 0,5. Dit houdt in dat bij 1 bouwlaag, 50% van het oppervlak bebouwd mag worden, bij 2 bouwlagen 25% van het oppervlak, etc. Een hogere FAR is toegestaan, maar ook hier geldt dat dit gecompenseerd moet worden met extra ruimte voor groen;
- bouw je mee aan de lokale infrastructuur. Elke initiatiefnemer legt aan een zijde van zijn kavel een weg aan die aansluit op bestaande delen;
- ben je verantwoordelijk voor (eigen) waterbeheer, afvalwaterverwerking, energievoorzieningen en financiële gezondheid van de kavel. Zelfvoorzienend dus;
- moet je er rekening mee houden dat je vooraf meebetaalt aan publieke voorzieningen alvorens de overheid publieke voorzieningen realiseert.

Globaal stappenplan in schema



‘Oosterwold ontwikkelt zich organisch’

Het staat elke initiatiefnemer vrij om in overleg met de grondeigenaren de plaats en vorm van de te kopen kavel te bepalen. Er geldt daarbij veel keuzevrijheid en op=op. De groei van Oosterwold en de snelheid er van is dus afhankelijk van de kavelverkoop en het gebruiksdoel die de initiatiefnemer met de kavel voor ogen heeft. Hierdoor ontwikkelt Oosterwold op een organische manier op de momenten dat een initiatief zich aandoet. De kracht van Oosterwold is dat elke initiatiefnemer verantwoordelijkheid draagt voor het collectieve deel van het landschap en de infrastructuur. Op deze manier wordt er van onderop een samenleving opgebouwd. De overheid is in deze rol de geïedsregisseur en faciliteert initiatiefnemers waar mogelijk om hun plannen tot uitvoering te brengen.

De rol van de overheid beperkt zich tot het raamwerk waarbinnen de initiatieven zich kunnen ontwikkelen. Ook heeft zij de taak om dit raamwerk te onderhouden. Dit slaat zowel op elementen als de bodem, water, groen, infrastructuur, en hinderzones, maar ook op het raamwerk van visie, principes en procesgang.

‘Oosterwold is een continu groen landschap’

Elke ontwikkeling op een kavel wordt omringd door landschapselementen en infrastructuur voor behoud van het landschappelijke, agrarische karakter en continuïteit van het groen.

‘Oosterwold heeft stadslandbouw als groene drager’

Stadslandbouw is een trend voor de productie van lokaal, duurzaam en verantwoord geproduceerd voedsel. In Oosterwold blijft bijna 50% van het huidige landbouwgrond bestaan om in 10% van de huidige regionale voedselbehoefte te kunnen voorzien. Stadslandbouw wordt daardoor een belangrijke economische drager voor Oosterwold.

Instrument

Onder het huidige omgevingsrecht moet wettelijk gezien nog steeds een bestemmingsplan vastgesteld worden. Weliswaar onder de paraplu van de Crisis- en herstelwet. Hetzelfde geldt voor de Milieueffectenrapportage. Onder het nieuwe omgevingsrecht hoeven ontwikkelingen nog niet per se kenbaar gemaakt te worden. In Almere Oosterwold past men een strategie toe om die beperking in het huidige omgevingsrecht te omzeilen. Men heeft eerst spelregels opgesteld waar de initiatiefnemers aan moeten voldoen. Wanneer zo’n initiatief zich meldt en er ligt een ontwerp op tafel, wordt door de gemeente de bestemmingsplanprocedure gestart. Op die manier kan er makkelijker een bestemmingsplan op maat worden aangeboden, omdat de gemeente Almere dat anders nooit van te voren had kunnen voorzien.

Lessen voor de casus

Almere Oosterwold is een uitzonderlijke casus die niet zo snel zijn weg zal vinden naar andere gemeenten in Nederland. In Almere hebben ze nog het voordeel dat het terrein waar de ontwikkelingen moeten plaatsvinden nog een groene polder is. Daardoor kunnen de ontwikkelingen nog alle kanten op gaan. Pas wanneer initiatieven zich melden wordt er aan formele regelgeving gewerkt. Het is een truc die in het nieuwe omgevingsrecht niet meer nodig is.



Praktijk Anna's Hoeve Hilversum

Type ontwikkeling:	Uitleglocatie
Functie:	Wonen
Locatie:	Hilversum Oost
Instrument:	Masterplan Openbare Ruimte

Anna's Hoeve is een prachtig praktijkvoorbeeld van open stedenbouw, waarbij de natuurlijke omgeving als kwaliteit wordt benut om een stevig stedenbouwkundig raamwerk van de openbare ruimte te gebruiken als drager voor de te realiseren woonwijk.

Context

Het plangebied ligt onder aan de helling in een laag gebied. Daardoor is het ideaal voor de verwerking van afvalwater. Sinds 1976 gebeurt dat met een RWZI (Gemeente Hilversum, 2013). De installatie is momenteel erg gedateerd en om aan toekomstige milieunormen te kunnen voldoen wordt de installatie ingrijpend gemoderniseerd. Door deze ontwikkeling is de kans ontstaan om de RWZI een stuk te verplaatsen naar elders in het plangebied, waardoor er ruimte wordt geboden voor andere, nieuwe ontwikkelingen.

Aangezien Hilversum omringd wordt door natuurgebieden, is het de bedoeling dat de natuur in Anna's Hoeve wordt hersteld. Tegelijkertijd is de ambitie ontstaan om in het gebied een woonwijk te realiseren welke ondergeschikt is aan het groen. Middels vrije kavel verkoop en kleine ontwikkel eenheden zal op termijn een groene woonwijk ontstaan welke een overgangsgebied markeert tussen stad en natuur.

Instrument

Anna's Hoeve moet een nieuwe, duurzame wijk aan de oostkant van Hilversum worden tussen park Anna's Hoeve en natuurgebied de Laarder Wasmeren. Geïnteresseerden kunnen een stuk grond kopen en daarop een eigen woning bouwen (Gemeente Hilversum, 2013). Het kan hier gaan om particulieren, kleine aannemers, ontwikkelaars en corporaties. Er kan worden samengewerkt met architect en aannemer voor het ontwerp en de bouw, maar er kan ook worden gekozen voor een bestaand ontwerp. Particulieren kunnen zelf bouwen op een kavel onder het mom van Particulier Opdrachtgeverschap. Samen met andere kopers ontwikkelen en bouwen is ook mogelijk onder de noemer Collectief Particulier Opdrachtgeverschap. Hierdoor profiteert men van schaalvoordelen maar wordt er wel ingeleverd op vrijheid.

Open stedenbouw

De Zwarte Hond heeft hun visie over de toekomst van de stedenbouwkundige discipline, ook uitgedragen in het Masterplan Anna's Hoeve. Maakbaarheid maakt in Anna's Hoeve plaats voor haalbaarheid. Door van te voren niet vast te leggen wie wat waar zal realiseren, kan tijdig worden ingespeeld op een verandering van de markt. Bij open stedenbouw ontbreekt het ook aan een eindbeeld. Daarvoor in de plaats wordt gewerkt aan een optimale ontwerp- en ontwikkelstrategie waarin de eindgebruiker centraal staat. Met de

Openbaar raamwerk



in het Masterplan voorgestelde open vorm van stedenbouw kunnen de kwaliteiten van de ruimtelijke improvisatie gecombineerd worden met tijdloze plannen. Het raamwerk van de openbare ruimte brengt structuur aan en ordent op die manier de stad. De openbare ruimte bepaalt de identiteit van Anna's Hoeve, waardoor op de bouwvelden een gevarieerder beeld kan ontstaan van bebouwing.

Spelregels

Er is geen specifiek bouwprogramma vastgelegd. Het staat een koper van een kavel dus enigszins vrij om de vorm en positie van een woning te bepalen. Er zijn echter wel spelregels van kracht om de bouw van woningen te reguleren en de kwaliteit van de groene openbare ruimte niet te verstoren. Zo staat vast dat zeker 1/3 deel betaalbare huur- en koopwoningen moeten zijn. Hier wordt op gestuurd door hier specifieke betaalbare kavels voor uit te geven. De overige kavels zijn vrij te exploiteren met inachtneming van onder andere de volgende interessante belemmeringen:

- Om het karakter van een groene wijk te behouden mag er niet tot op de straat, tevens de erfgrenzen, worden gebouwd. De rooilijn ligt dan ook op 2 meter van de erfgrens;
- Voor appartementgebouwen met meer dan drie lagen ligt de rooilijn op minimaal 5 meter van de erfgrens;
- De grondgebonden woningen en appartementgebouwen dienen met voor- of zijgevel naar de straat gericht te zijn, waarbij in het geval van de zijgevel deze als voorgevel vormgegeven dient te worden;
- De bouwhoogte is maximaal 16.50 meter, en in een aantal aangewezen gebieden zelfs tot maximaal 10.50 meter;
- De bebouwing is ondergeschikt aan de groen ingerichte openbare ruimte, daardoor is er een kleurenpalet opgesteld met rustige terughoudende kleuren.

Lessen voor casus

Interessant voor de casus is de sterke grondpositie die de gemeente Hilversum heeft om het grondgebruik te kunnen sturen. Hoewel het Masterplan uitstraalt flexibel te zijn en men geen programma voorschrijft, kunnen er op deze manier wel onder bepaalde voorwaarden kavels worden uitgegeven. In het Masterplan wordt dit ook openlijk besproken door aan te geven dat ongeveer 1/3 van de te realiseren woningen, uit betaalbare huur- en koopwoningen dient te bestaan. Daar staat dan wel tegenover dat er voor die gronden redelijkerwijs een andere prijs per vierkante meter wordt gehanteerd dan bij de vrije kavels.

Een ander interessant gegeven is hoe het Masterplan zich sterk richt op de inrichting van de openbare ruimte, en de architectuur zo goed als ongemoeid wordt gelaten. De vrije bouwvelden die zo ontstaan, zijn duidelijk te onderscheiden van het openbaar raamwerk zoals gepresenteerd in het Masterplan en in de verbeelding van het bestemmingsplan.

Belangrijk is om te beseffen dat de groene structuur zo leidend is, dat de impact van vrije woningbouw nihil is. Mede hierom is open stedenbouw een prima methode om in een gebied als deze toe te passen. De enige beperkingen die worden gesteld zijn niet meer dan logisch en hebben met name betrekking op de bouwhoogte en de bufferzone tussen de bebouwing en de erfscheidingen, om conflicten met de openbare ruimte en naastgelegen kaveleigenaren te vermijden.

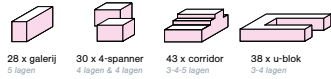
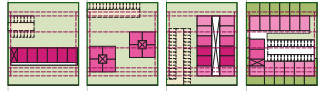
betaalbaar (eengezins)



betaalbaar (eengezins)



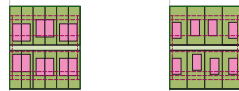
goedkoop (appartementen) *alleen haalbaar sociale huur*



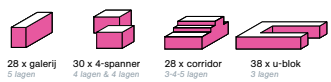
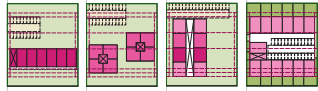
middenduur (eengezins)



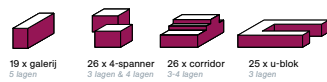
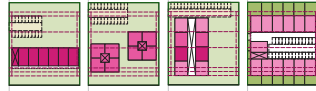
duur (eengezins)



middenduur (appartementen)

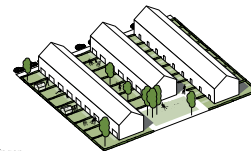


duur (appartementen)

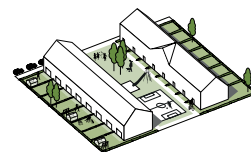


Voorbeelden typologieën

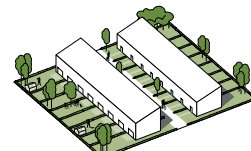
basis eengezinswoningen



24 woningen
betaalbaar segment



16 woningen
middenduur segment

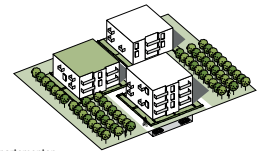


16 woningen
middenduur segment

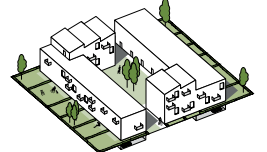


8 woningen
duur segment

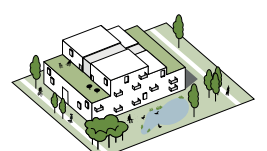
basis appartementen



40 appartementen



44 appartementen



40 appartementen

Praktijk Havenkwartier Deventer

Type ontwikkeling:	Transformatie
Functie:	Wonen en werken
Locatie:	Deventer
Instrument:	Flexibel bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan, ontwikkelingsplan

De gemeente Deventer kiest voor een stapsgewijze verandering van het Havenkwartier Deventer naar een levendige stadswijk voor wonen, werken en cultuur. Het bestemmingsplan Havenkwartier Deventer maakt een breed scala aan activiteiten mogelijk en heeft als uitgangspunt: Uitgaan van wat kan, niet van wat niet kan. Dat past mooi binnen het denken in kaders in plaats van regels. De gemeente Deventer stelt dat ze toe willen naar minder regelgeving. Hun centrale uitgangspunt is: alleen regelen als het echt moet.

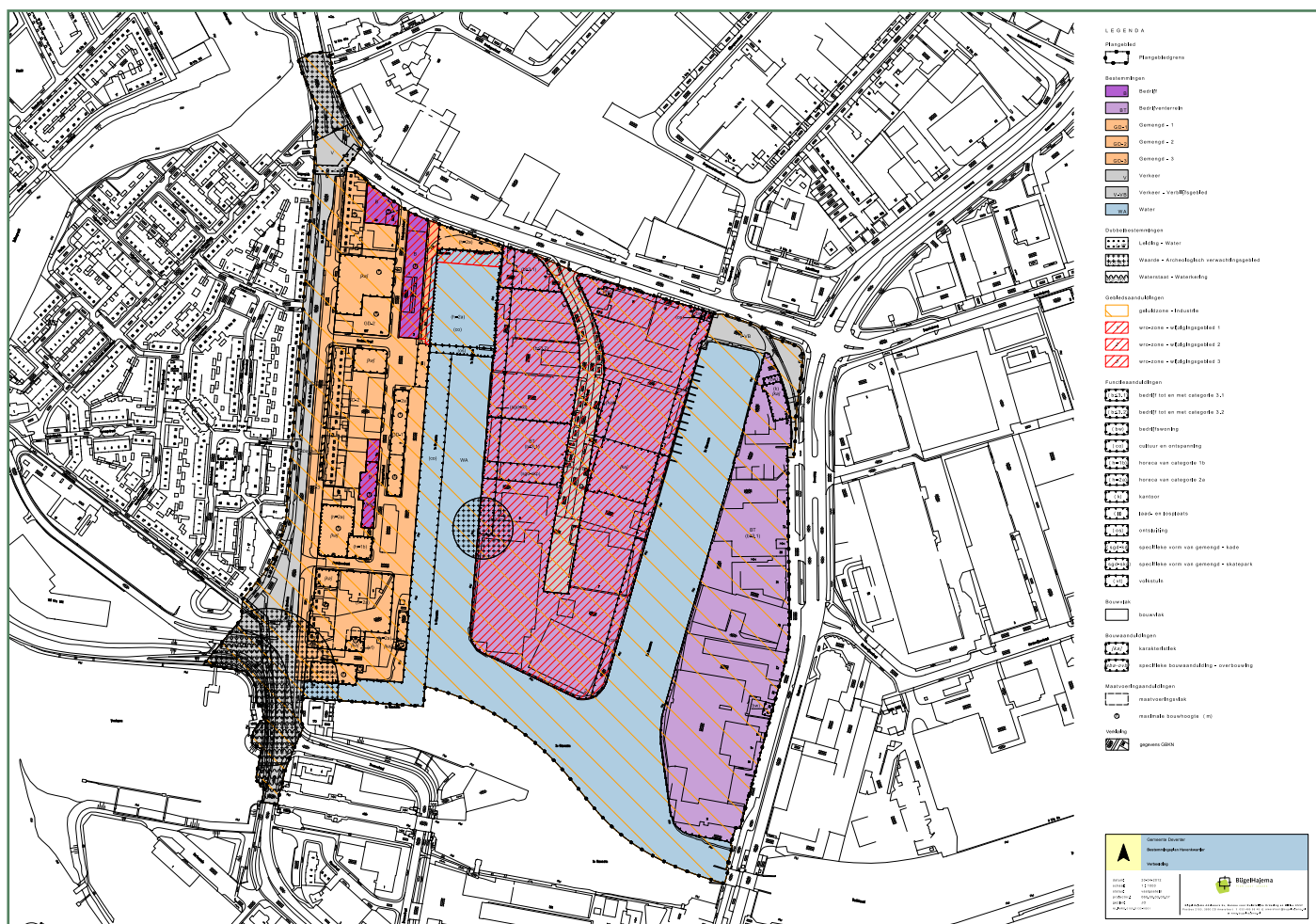
Context

Het bestemmingsplan biedt ruimte, zij het dat die vrijheid wel grenzen (kaders) nodig heeft. De vrijheid van het een is een beperking voor de vrijheid van een ander. Dit betekent dat elk gebruiksdoel op het Havenkwartier niet beperkt wordt tot het moment waarop strijdigheid met een ander gebruiksdoel ontstaat. In dat geval wordt het gebruiksdoel ingeperkt tot een niveau dat de tegenstrijdigheid is opgeheven.

Bestemmingen in het Havenkwartier worden zo ruim mogelijk neergezet. De flexibele bestemming 'Gemengd' wordt bijvoorbeeld gebruikt om een veelvoud van functies toe te staan, wat in dit geval het Havenkwartier ten goede komt. Zoals ze zelf zeggen: functiemenging plus. De regels en de verbeelding van het bestemmingsplan moeten tot de uitdrukking brengen dat alles kan en mag.

Dit is weer terug te herleiden naar wat uitnodigingsplanologie eigenlijk inhoud: "ja, mits" in plaats van "nee, tenzij". Het bestemmingsplan moet uitnodigend en inspirerend zijn voor nieuwe initiatieven, zonder een daadwerkelijk eindbeeld te schetsen. Een Beeldkwaliteitsplan kan in deze het bestemmingsplan versterken en initiatiefnemers inspireren. Voor de gemeente Deventer heeft het beeldkwaliteitsplan als basis gediend voor het bestemmingsplan Havenkwartier Deventer.

Toch biedt het bestemmingsplan een bepaalde ondergrens die nodig is om een goed woon- en leefklimaat te garanderen, vanwege de kwetsbaarheid van de woonfunctie tot andere functies. Hier kan gedacht worden aan milieuzoneringen en bouwhoogten van gebouwen of bouwwerken, het zogenaamde belemmeringenpakket.



Instrument

De spelregels in dit bestemmingsplan zijn helder. De bestemming 'Gemengd – 1' is de hoofdbestemming. Dit wil zeggen dat deze bestemming in beginsel op alle gronden wordt gelegd, tenzij er extra onderscheid gemaakt moet worden tussen verschillende stedenbouwkundige en programmatische situaties. In die gevallen wordt een deelgebied als 'Gemengd – 2' of 'Gemengd – 3' bestemd. Op deze manier wordt er een maximale mix van stedelijke gebruiksdoelen toegestaan, zonder dat hier bepaalde functies onder hoeven te lijden.

- 'Gemengd – 1' laat de volgende doelen toe: 'bedrijf, cultuur en ontspanning, detailhandel, dienstverlening, horeca, kantoor laad- en losplaats, volkstuin, maatschappelijke voorzieningen, verkeer en verblijf en wonen. De doelen bedrijf, horeca, detailhandel, dienstverlening en kantoor' moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen, zoals een categorisering in bedrijfstyperingen. De doelen 'cultuur en ontspanning' en 'maatschappelijke voorzieningen' laat het bestemmingsplan vrij.
- Binnen de bestemming 'Gemengd – 2' ligt de nadruk op de woonfunctie. Dit komt tot uitdrukking in de beperking die aan het doel 'bedrijf' is opgelegd. Er worden uitsluitend activiteiten toegestaan behorend tot de, door de gemeente Deventer vastgestelde, lijst van bedrijfsactiviteiten in de categorie A.
- De bestemming 'Gemengd – 3' staat alleen de doelen 'cultuur en ontspanning', 'maatschappelijke voorzieningen' en 'verkeer en verblijf' toe, omdat bouwen op deze gronden niet is toegestaan.

Lessen voor de casus

Havenkwartier Deventer is misschien wel de meest ideale balans tussen tussen wat je als overheid regelt en wat je los laat. Enerzijds biedt het bestemmingsplan speelruimte om als initiatiefnemer te kunnen ontwikkelen, anderzijds probeert men er met een beeldkwaliteitsplan voor te zorgen dat er ook een bepaalde vrijheid wordt ingeperkt. Zoals ze in Deventer graag zeggen dat in principe alles kan en mag, maar dat je als initiatiefnemer wel dient rekening te houden met een belemmeringenpakket. Voor de casus is het Havenkwartier Deventer interessant omdat het gebied gelijkenissen vertoont met de Binckhorst. Een belemmeringenpakket in de vorm van spelregels en een beeldkwaliteitsplan zou dan ook een leuk middel kunnen zijn om te sturen.

Artikel 5 Gemengd - 1

5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Gemengd - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- bedrijf, waaronder uitsluitend is begrepen:
 - bedrijvigheid die is opgenomen in de van deze regels deel uitmakende Bijlage 2 Staat van Bedrijfsactiviteiten Havenkwartier, met dien verstande dat de verwijzing naar de categorie-indeling A, B, of C, niet van toepassing is;
 - beroeps- of bedrijfsuitoefening die in de van deze regels deel uitmakende Bijlage 1 Staat van bedrijfsactiviteiten is aangeduid als milieucategorie 1 of beroeps- of bedrijfsuitoefening die daarmee, gezien de gevolgen daarvan voor de omgeving, redelijkerwijs gelijk kan worden gesteld;
- cultuur en ontspanning;
- detailhandel;
- dienstverlening;
- horeca, van categorie 2b, 3a en 3b conform de van deze regels deel uitmakende Bijlage 3 Staat van Horeca-activiteiten;
- in aanvulling op lid e zijn ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie 2a' tevens horecabedrijven van categorie 2a toegestaan en zijn ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie 1b' tevens horecabedrijven van categorie 1b en 2a toegestaan.
- maatschappelijke voorzieningen;
- kantoor;
- laad- en losplaats ten behoeve van de beroepsscheepvaart, ter plaatse van de aanduiding 'laad- en losplaats';
- verkeer en verblijf, waaronder tevens een gebouwde parkeervoorziening is begrepen, alsmede standplaatsen en warenmarkten;
- volkstuin, ter plaatse van de aanduiding 'volkstuin';
- wonen;
- behoud en herstel van cultuurhistorisch waardevolle panden, ter plaatse van de aanduiding 'karakteristiek';
- voorzieningen ter ontsluiting;
- groenvoorzieningen;
- watergangen, waterpartijen en waterhuishoudkundige voorzieningen, en
- bij één en ander behorende tuinen, erven, parkeer- en overige voorzieningen.

In de bestemming zijn seksinrichtingen niet begrepen.

5 Plus 1 families



- BAKEN IN DE HAVEN
- INDUSTRIËLE TENT
- MIJN KAVEL, ONS BLOK
- OUDE + NIEUW
- STOERE DOZEN
- YOUNG & WILD

30

31

BAKEN IN DE HAVEN

Dit zijn de meest beekbepalende objecten. De bestaande slo's vormen de referentie. De architectuur is stoer en utilitair, een object 'uit één stuk' met ramen als uitgehakke gaten. De verdiepingen zijn niet aflesbaar, want ondergeschikt aan de grote greep.



INDUSTRIËLE TENT

Dit zijn lichte en kwetsbare bouwstructuren. Grote ambities leiden hier snel tot 'op slopershoogte'. Wees daarom terughoudend en kies voor architectonische 'chirurgie'. Bijvoorbeeld door renovatie in combinatie met een uitbreiding naast het pand.



MIJN KAVEL, ONS BLOK

Dit zijn individuele kavels waar de expressie van de opdrachtgever tot uitdrukking kan worden gebracht. Parcelering is een must. De maximale kaveldiepte varieert van ca. 10 (Zelf- en samenbouw) tot 20 meter (Ondermengkavels).



OUDE + NIEUW

Dit zijn robuuste gebouwen die het waard zijn om behouden te blijven. Nieuwbouw versterkt de cultuurhistorische 'leesbaarheid', bijvoorbeeld door het als een logische uitbreiding van deze voormalige bedrijfspanden te presenteren.



STOERE DOZEN

Dit zijn no-nonsense gebouwen met een industriële feel & look. Type Bergweide? Nee, deze gebouwen maken wel indruk en staan niet binnen het hek, maar direct aan de openbare ruimte. Het gebouw maakt contact, héél Havenkwartier.



YOUNG & WILD

Dit zijn tijdelijke objecten met ontwikkelingspotentieel. Dus geen snelle, goedkope en opportunistische oplossing voor een probleem, maar een bijdrage aan het experimentele karakter van het gebied. De architectuur is 'light', dus verplaatsbaar.



32

33

Praktijk Cruquiusgebied Amsterdam

Type ontwikkeling:	Transformatie
Functie:	Wonen en werken
Locatie:	Amsterdam Centrum
Instrument:	Spelregelkaart, bestemmingsplan op aanvraag

Het Cruquiuswerkgebied (Amsterdam) is een broedplaats dat veel nieuwe kansen biedt voor overheid, marktpartijen, bedrijfsleven en bewoners. Het gebied was van oorsprong een werk/industriegebied. Door de veranderingen in het gebied oogt het een beetje rommelig. Een diversiteit van lege terreinen, nieuwbouw, zware industrie, kleinschalige bedrijvigheid in oude loodsen en tijdelijke creatieve functies. De nieuwe aanpak wil geen snelle herstructurering van het gehele gebied in één keer, maar een organische ontwikkeling waardoor de bijzondere diversiteit niet verloren gaat, maar juist versterkt en kwalitatief verbeterd wordt.

Context

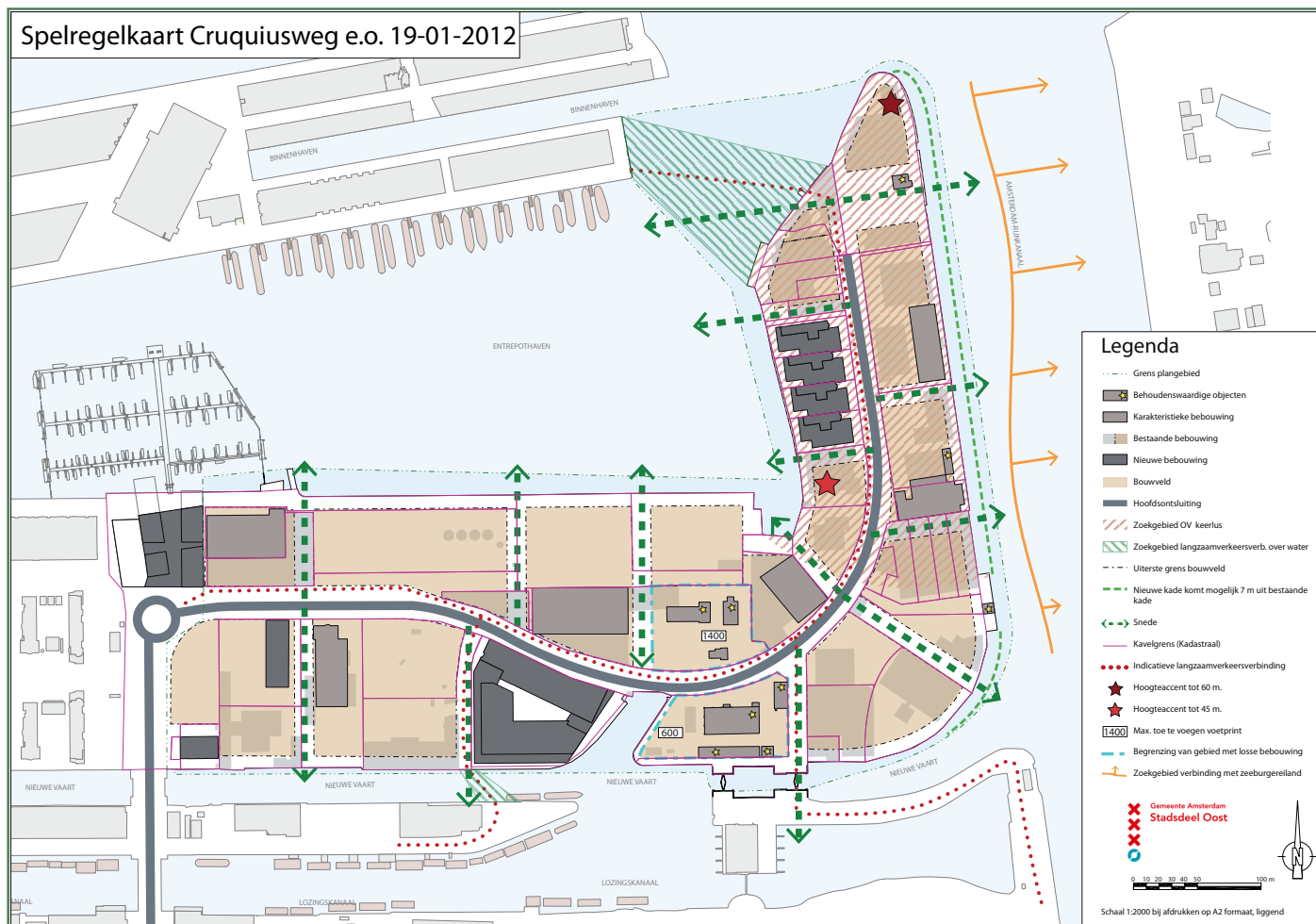
Bij de uitwerking van het Cruquiuswerkgebied is het uitgangspunt dat het stadsdeel Oost “alleen de regie voert en kaders stelt met betrekking tot de voor het stadsdeel/de overheid essentiële onderwerpen en aspecten waarover zij bevoegd is”. Het stadsdeel bepaalt op hoofdlijnen het wat, private partijen het hoe en voeren uit. Dit geldt dan vooral voor de thema's: Veiligheid, Voorzieningen, Vergunningen, Vastgesteld beleid van het stadsdeel en andere overheden en Communicatie. Natuurlijk houdt het stadsdeel zich wel bezig met de overheidstaken zoals het afgeven van vergunningen en het realiseren van een bestemmingsplan.

Er is veel belangstelling voor het gebied vanuit private partijen om deel te nemen aan verdere ontwikkeling. Initiatiefnemers moeten daarom ook kunnen rekenen op snelle (bestuurlijke) besluitvorming van hun initiatief. Het gevolg daarvan is dat initiatieven zo snel mogelijk door het stadsdeel beoordeeld worden op wenselijkheid, op basis van de Strategienota en de uitgangspunten van het Aanpakvoorstel Cruquiuswerkgebied. Daarbij hoort een spelregelkaart met duidelijke spelregels en dat maakt meteen de kracht van dit plan duidelijk.

Instrument

De spelregelkaart kent een aantal heldere principes. De hoofdontsluitingsweg is duidelijk de ruggengraad van het schiereiland. De weg bepaalt daarom ook de manier hoe de bouwvelden zijn gepositioneerd. De bouwvelden reiken allen van de ontsluitingsweg naar de kades. Onderling laten de velden ruimte voor een doorkijk naar het water. De kaart laat tevens zoekgebieden zien waar wordt gezocht naar een OV keerlus en een langzaamverkeersverbinding over water. Tevens wordt aangegeven waar een hoogteaccent mogelijk is, bovenop de bestaande maximale bouwhoogte die in principe voor het hele gebied geldt. De kaart is helder van opzet en toont de ambities goed aan die de gemeente Amsterdam met het gebied voor ogen heeft, zonder exact vast te leggen wat men wil. Bedenk wel dat deze spelregelkaart geen juridische status heeft en er alsnog een

Spelregelkaart Cruquiusweg e.o. 19-01-2012



bestemmingsplan nodig is om initiatieven mogelijk te maken. Zo een bestemmingsplan wordt per deelgebied gemaakt en wordt pas in voorbereiding gebracht als er zich ontwikkelingen aan doen. Tot die tijd geldt er een conserverend bestemmingsplan die de ontwikkelingen op de spelregelkaart niet mogelijk maakt.

Gekoppeld aan de spelregelkaart zijn de spelregels. De spelregels lijken erg op wat er ook in het praktijkvoorbeeld New York wordt toegepast. Des te interessanter is het dus om te zien hoe een Amerikaans ordeningsprincipe landt in de Nederlandse praktijk. De meest kenmerkende regels zijn:

- Het maximaal te bebouwen oppervlak (Lot coverage);
- Een Floor Space Index, welke in de Cruquiuswerkgebied overal gelijk is, behalve bij de kavels met hoogteaccenten gemarkeerd met een ster (Floor Area Ratio);
- Het aantal m2 programma kan onderling tussen bouwvelden geruild worden (Zoning-lot);
- Het programma voor de begane grond, waarbij een verdeling van 50% wonen en 50% werken wenselijk is kan uitgeruild worden tussen bouwvelden (Zoning-lot);
- Bij hoge uitzondering kan er gemotiveerd worden afgeweken van de maximale bouwhoogte. Daarvoor moeten dan zwaarwegende stedenbouwkundige architectonische, milieutechnische of programmatische argumenten aangevoerd worden (Incentive zoning).

Vooraf de FSI is een interessante, omdat deze erg lijkt op de New Yorkse FAR. Alleen is binnen de spelregels van het Cruquiuswerkgebied clustering niet mogelijk, omdat de spelregels hierover het volgende zeggen: “FSI bepaalt het aantal lagen dat je mag bouwen uitgaande van 100% bebouwing van het bouwveld”. Een FSI van 1.0 bepaalt in deze dus een max. van één bouwlaag, een FSI van 2.0 twee bouwlagen etc. De FSI bepaalt in dit geval dus het aantal mogelijke bouwlagen en hangt samen met de bouwhoogte terwijl dat bij de FAR niet perse het geval is.

Een tweede interessante regel is het uitwisselen van ontwikkelingsruimte tussen de bouwvelden, wat heel erg doet denken aan Zoning-lot. Daarnaast kan er ook een uitzondering worden gemaakt op de maximale bouwhoogte bij zeer goed gemotiveerde argumenten. Het ontwerp of de functie moet iets toevoegen aan het gebied. Dat vertaalt zich weer terug naar het soortgelijke Amerikaanse voorbeeld Incentive zoning.

Lessen voor casus

Het Cruquiusgebied is een interessant voorbeeld van een aanpak die het meest initiatiefvriendelijk lijkt. De kracht van het plan zit in de sterke, helder geformuleerde spelregels. De spelregelkaart straalt meer de ambities uit die de gemeente Amsterdam heeft met het schiereiland. Interessant aan dit voorbeeld is dat het plan met de juridische aanpak afwijkt van andere plannen in Nederland. De gemeente Amsterdam gaat namelijk eerst in gesprek met een initiatiefnemer aan de hand van de spelregelkaart en bijbehorende spelregels, om vervolgens de bestemmingsplanprocedure te gaan starten. Dat betekent dat het huidige bestemmingsplan conserverend van aard is en niks met de gewenste ontwikkelingen te maken heeft, maar pas in deelgebieden wordt geactualiseerd wanneer initiatieven zich aan doen. Dat betekent dat er op het moment van schrijven al een deelgebied is vastgesteld en een tweede bestemmingsplan in voorbereiding is. Een interessant principe wanneer je bedenkt dat het onder het huidige omgevingsrecht lastig is om juridisch organische ontwikkelingen vast te leggen, aangezien je vooraf moeilijk kunt bedenken welke initiatieven zich aan zullen doen. Deze achteraf aanpak is daarom zeer creatief gevonden en biedt, in combinatie met de opgestelde spelregels, een andere flexibiliteit in het huidige omgevingsrecht dan wij tot nu toe in Nederland hebben gezien.

Spelregels Cruquiusweg e.o. 11-11-2011

De spelregels zijn onder voorbehoud van toekomstig stedelijk kader met betrekking tot programmering en locatieontwikkeling.

Onderwerp	Legenda	Spelregel	Motivatie/Uitleg
Programma			
Bouwveld		- Maximaal te bebouwen oppervlak. - De FSI is voor elk kavel gelijk, behalve bij de kavels met hoogteaccenten. - Er dient minimaal om de 60 meter ruimtelijk een parcellering en of een opening in de bebouwing of het gevelvlak gemaakt te worden ten behoeve van licht, lucht en (door)zicht. Deze dient zowel ruimtelijk als esthetisch aanwezig te zijn (architectuur en materiaalgebruik).	- Verdichting van het gebied is wenselijk: De schaarse ruimte moet optimaal benut worden. - FSI = Floor Space Index dit is het aantal lagen wat je mag bouwen uitgaande van 100% bebouwing van het bouwveld. - Om monotone en te massale bebouwing te voorkomen moet minimaal om de 60 meter de bebouwing variëren. - Hierdoor ontstaat een stedenbouwkundige korrel die past bij het gebied. - In totaal kan ca. 200.000 m2 BVO toegevoegd worden in het gebied. Dit getal is gerelateerd aan de verkeerscapaciteit van de Th. K. van Lohuizenlaan en gaat nog nader onderzocht worden. De FSI zal zich ongeveer tussen de 2 en 3 bevinden. - Publiekelijk toegankelijke kades zijn (op termijn) wenselijk.
Functies		- Er wordt geen verplicht programma voorgeschreven. - Het aantal m2 programma kan onderling tussen bouwvelden geruild worden. - Het programma voor de begane grond, waarbij een verdeling van 50% wonen en 50% werken wenselijk is kan uitgeruild worden tussen bouwvelden. - Het aantal m2 bedrijfsruimte mag voor het gehele gebied niet verminderd worden.	- Dit om flexibele ontwikkelingen te stimuleren. - Diversiteit verhoogt de kwaliteit van het woon- werkmilieu. - Het stadsdeel houdt het overzicht bij uitruil van BVO's m2 of programma voor de begane grond tussen bouwvelden.
Openbare Ruimte			
Straten		- De hoofdontsluiting wordt gevormd door de Cruquiusweg. Deze vormt de backbone van het gebied en heeft een profiel van minimaal 21 m breed. - Het profiel van de weg wordt ten minste opgebouwd uit een rijbaan van circa 7 m., een vrijliggend fietspad, een dubbele bomenrij en langsparkeren. - Nieuw te ontwikkelen gebouwen worden niet direct vanaf de Cruquiusweg ontsloten voor auto's.	- De weg heeft een ruim profiel dat afgestemd is op de hoogte van de omliggende bebouwing en bevat een vrijliggend fietspad. - Om de hiërarchie en karakteristieke kromming van de weg te versterken wordt het profiel begeleid door bomen aan weerszijden. - Door het aantal inritten vanaf de weg te beperken kan er een veilige fietsverbinding gemaakt worden.
Langzaam verkeer		- Het gaat hier om een op termijn gewenste langzaamverkeersroute van Borneo/Sporenburg via het Cruquiuswerkgebied over de sluis naar het Flevopark.	- Een langzaamverkeersroute (voetgangers en fietsers) verbetert de toegankelijkheid en bekendheid van het gebied.
Zoekgebied langzaamverkeersverbinding over het water		- Het gaat hier om een op termijn gewenste langzaam verkeersverbinding over het water. Deze verbinding bevindt zich binnen het zoekgebied.	- Deze verbinding mag de doorvaart van het water niet beperken.
Snedes		- De snedes staan haaks op de Cruquiusweg. - De snedes zijn minimaal 16 m breed en zijn vrij van bebouwing. - Voor de situering van de snede kan een marge aangehouden worden van 10 m naar links of rechts - De snedes zijn toegankelijk voor alle soorten verkeer.	- De snedes zorgen voor een zicht op het water waarbij een groene invulling wenselijk is. - Vanuit de omgeving zorgen de snedes voor een ruimtelijke opdeling en doorzichten. - De marges zijn ten behoeve van de flexibiliteit, de snede mag over een bouwveld geschoven worden. De breedte van de snede ligt vast.
Zijstraten		- Zijstraten parallel aan de Cruquiusweg kunnen gerealiseerd worden en moeten aansluiten op de snedes. - Bomen zijn in de eventuele zijstraten niet verplicht.	- De zijstraten zorgen voor de fijnmazige ontsluiting. - Zijstraten zijn niet verplicht.
Parkeren		- De parkeerbehoefte voor het toekomstige programma dient gerealiseerd te worden op eigen terrein. - Parkeerplaatsen mogen niet zichtbaar zijn vanuit de openbare ruimte. - Voorzieningen ten behoeve van parkeren mogen niet in de openbare ruimte geplaatst worden. - Parkeerbehoefte kan onderling uitgeruild worden tussen de bouwvelden zodat grotere parkeergarages kunnen ontstaan binnen een straat van maximaal 250 m vanaf het bouwveld.	- Bezoekersparkeren ten behoeve van bedrijven dient op eigen terrein gerealiseerd te worden. - Bezoekersparkeren ten behoeve van wonen mag in openbare ruimte gerealiseerd worden. - Een parkeergarage met een blinde gevel is in verband met sociale veiligheid en uitstraling niet toegestaan. - Dubbelgebruik van parkeerplaatsen is wenselijk. - De straat van 250m is de norm voor de uiterste loopafstand naar een parkeergarage.
Zoekgebied OV keerlus		- In dit gebied dient een reservering voor een keerlus voor het openbaarvervoer te worden opgenomen.	- Een OV-verbinding zorgt voor een goed ontsloten en dus leefbare wijk.
Max. bouwhoogte		- De maximale bouwhoogte wordt berekend vanaf het aansluitende maaiveld. - De maximale bouwhoogte is 21 m. - Bij hoge uitzondering kan er gemotiveerd worden afgeweken van de maximale bouwhoogte. Daarvoor moeten dan zwaarwegende stedenbouwkundige, architectonische, milieutechnische of programmatische argumenten aangevoerd worden.	- Deze maximale hoogte garandeert stedenbouwkundige samenhang. Dit blijkt uit onderzoek naar de optimale verdichting waarbij rekening gehouden is met de bezonning en uitzicht.
Hoogte accent		- Hier is hogere bebouwing toegestaan dan de maximale bouwhoogte. - De minimale bouwhoogte is 30 m. - De hoogteaccenten dienen slank vormgegeven te zijn.	- Dit zijn bijzondere plekken binnen het Oostelijk Havengebied die vanuit stedenbouwkundig oogpunt om hogere bebouwing vragen.
Maximaal toe te voegen footprint		- Dit is het maximaal toe te voegen footprint van een gebouw (of gebouwen) op dit bouwveld. - De toegevoegde bebouwing mag het zicht op de karakteristieke en te behouden bebouwing niet al teveel ontnemen.	- De footprint is het oppervlak van een gebouw op de begane grond. - Rond het centrum van het gebied ter hoogte van de voormalige Sigmafabriek dient een losse setting van bebouwing te komen. Hierdoor ontstaat een cultureel industrieel parklandschap met een recreatieve waarde voor het hele gebied. - Nieuwe bebouwing mag het zicht op de behoudenswaardige bebouwing niet geheel ontnemen.
Duurzaamheid			
Te behouden bebouwing		- Deze gebouwen dienen behouden te blijven. Indien bouwkundig aangetoond kan worden dat deze gebouwen bouwtechnisch of anderszins niet meer te behouden zijn kan daarvan afgeweken worden. - Bij sloop van het behoudenswaardige gebouw wordt het programma dat gerealiseerd mag worden op het bouwveld niet groter.	- Deze gebouwen of objecten vormen de identiteitdragers van het gebied. Ze zijn van architectonische en cultuur-historische waarde. - Als deze objecten een wenselijke ontwikkeling in de weg staan mogen ze beperkt verplaatst worden binnen het bouwveld. De havenkraan mag binnen het gehele Cruquiusgebied herplaatst worden.
Karakteristieke bebouwing		- Deze gebouwen zijn karakteristiek en het is wenselijk dat deze behouden blijven. Mochten deze toch gesloopt worden dan wordt het programma dat gerealiseerd mag worden op het bouwveld niet groter.	- Deze gebouwen zijn karakteristiek voor het gebied maar zijn van mindere architectonische waarde dan de te behouden bebouwing. Een zeer gewenste (nieuwbouw)ontwikkeling zouden ze niet in de weg moeten staan. Als deze objecten een wenselijke ontwikkeling in de weg staan mogen ze verplaatst worden.

De spelregels en spelregelkaart hebben geen betrekking op de woonboten/woonarken. De positie hiervan op de spelregelkaart is indicatief en kan daarmee verschillen met de werkelijkheid ter plekke.

De wijzigingen naar aanleiding van de inspraakreacties zijn in rood weergegeven.

Praktijk New York Zoning Resolution

Niet alleen in Nederland zijn interessante projecten te vinden welke interessante ordeningsprincipes hanteren. Ook in het buitenland wordt op grote schaal geordend. Wie New York van bovenaf bekijkt, herkent moeiteloos de kenmerkende grid. Wat echter bijzonderder is, is de skyline van New York en de manier hoe dat wordt gereguleerd. De New York Zoning Resolution (NYZR) is een planologisch instrument voor de stad New York welke het ruimtegebruik reguleert in de stad. En dat gaat verder dan alleen een maximaal bebouwingspercentage. Er is een heuse handel ontstaan in zogenaamde 'luchtrechten'.

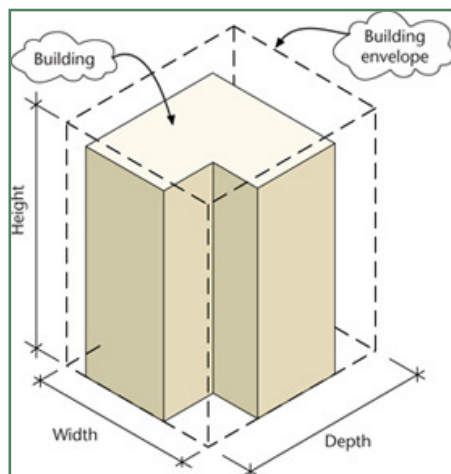
Context

Aan het begin van de twintigste eeuw ontstond de behoefte om het ruimtegebruik van de stad te reguleren. Dit kwam door de opkomst van hoge gebouwen die licht en lucht onthielden van aangrenzende percelen. In 1916 werd zodoende de eerste NYZR vastgesteld. Hedendaags regelt het instrument incentive zoning, contextual zoning, special district, air-rights and restrictive covenant techniques. Daarnaast laat de NYZR clustering toe. Voor flexibele plannen zijn juist die begrippen heel interessant. New York heeft de stad in districten verdeeld, en per district het toegestane gebruik gecategoriseerd. Voor ieder gebied heeft de stad gebruiks- en bebouwingsvoorschriften vastgesteld.

De bebouwingsvoorschriften (spelregels) hebben betrekking op:

1. De maximale hoeveelheid te realiseren vloeroppervlak (Floor Area Ratio)
2. De hoeveelheid open ruimte (Open Space Ratio)
3. Het bebouwingspercentage (Lot Coverage)
4. De bevolkingsdichtheid (Density)
5. De beschikking over voldoende lucht en licht tot de omliggende percelen (Setback Provisions). Hier vind je de regels over bouwhoogte, bouwafstand etc.

Instrument

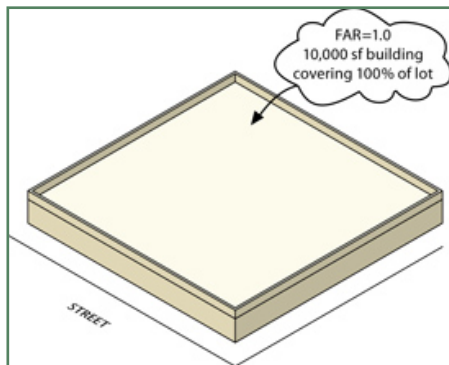


Bouwenvelop

In de basis van de bebouwingsvoorschriften ligt de bouwenvelop. De bouwvoorschriften leggen in de lengte, breedte en hoogte de maximale ontwikkelingsruimte vast van een bouwenvelop. Er kunnen nadere eisen worden gesteld aan deze dimensies omdat deze samen kunnen hangen met de openbare ruimte op straatniveau. In de volgende voorbeelden worden nadere ontwikkelingsrechten toegelicht die aanvullende mogelijkheden bieden om de maximale bouwdimensies te overschrijden.

Floor Area Ratio

De Floor Area Ratio (FAR) is het belangrijkste voorschrift van de ontwikkelingsmogelijkheden van een perceel. Ingeval de NYZR een FAR 1.0 als maximale hoeveelheid te realiseren vloeroppervlak stelt, kan de op een perceel maximaal hoeveelheid te realiseren vloeroppervlak 1 keer de hoeveelheid oppervlak van het perceel zelf bedragen.

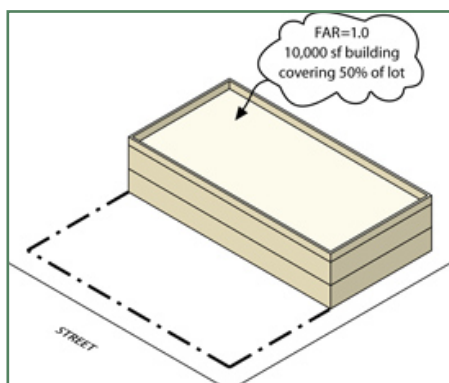


Stel dat we een perceel van 10.000m² en de FAR bedraagt 1.0 dan is er $10.000 \times 1.0 = 10.000\text{m}^2$ te realiseren vloeroppervlak beschikbaar. Het resultaat is een volledige bebouwing van het grondoppervlak waarbij op basis van FAR 1.0 maar 1 bouwlaag mogelijk is. Bij een FAR 2.0 norm is er $10.000 \times 2.0 = 20.000\text{m}^2$ vloeroppervlak beschikbaar, wat verdeeld kan worden over 2 bouwlagen.

Clustering

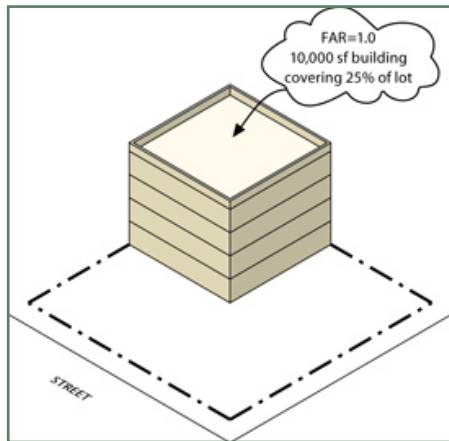
Bovenstaande brengt wellicht weinig nieuws onder de zon. De flexibiliteit zit hem echter in clustering. De NYZR staat toe dat de grondeigenaar het maximaal toegestane vloeroppervlak over meerdere bouwlagen verspreid. Indien de bouwhoogte en het bebouwingspercentage toereikend zijn, kan de grondeigenaar er voor kiezen om maar een deel van het perceel te bebouwen.

Aangezien wij in het vorige voorbeeld tot de conclusie zijn gekomen dat er 10.000m² vloeroppervlak gebouwd mag worden op een perceel van 10.000m², wat zich vertaalt in een FAR 1.0, kan doormiddel van clustering de volgende situatie ontstaan. Bij een FAR 2.0 norm mag dus 20.000m² vloeroppervlak gebouwd worden op een perceel van 10.000m².



Bij bebouwing van 50% van het perceel, zijn 2 bouwlagen van 5.000m² vloeroppervlak mogelijk zodat het totaal weer op 10.000m² vloeroppervlak komt.

Bij bebouwing van 50% van het perceel, zijn 4 bouwlagen van 5.000m² vloeroppervlak mogelijk zodat het totaal weer op 20.000m² vloeroppervlak komt.

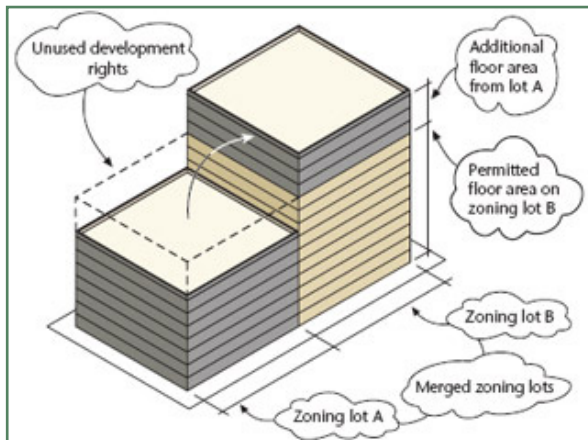


Het bebouwen van 25% van het perceel resulteert in 4 bouwlagen van 2.500m² vloeroppervlak, in deze situatie bedraagt het totale vloeroppervlak 10.000m² bij FAR 1.0.

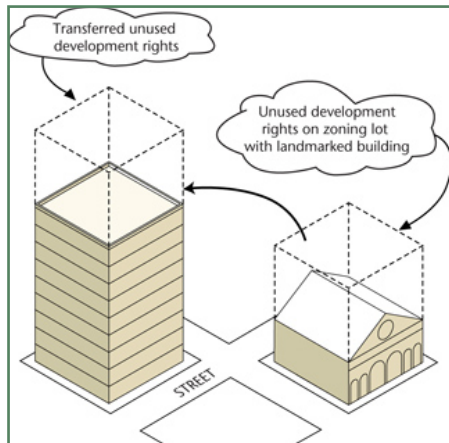
Het bebouwen van 25% van het perceel resulteert in 8 bouwlagen van 2.500m² vloeroppervlak, in deze situatie bedraagt het totale vloeroppervlak 20.000m² bij FAR 2.0.

Zoning-lot

Zoning-lot is een andere interessante mogelijkheid voor grondeigenaars. Door middel van het clusteren van verschillende percelen grond kan onbenutte ontwikkelingsruimte worden overgedragen van het ene perceel naar het andere perceel binnen zo'n zoning-lot. Een perceel dat voor de fusie geen ontwikkelingsruimte had, kan door middel van een fusie met andere percelen die ontwikkelingsruimte daardoor alsnog krijgen.

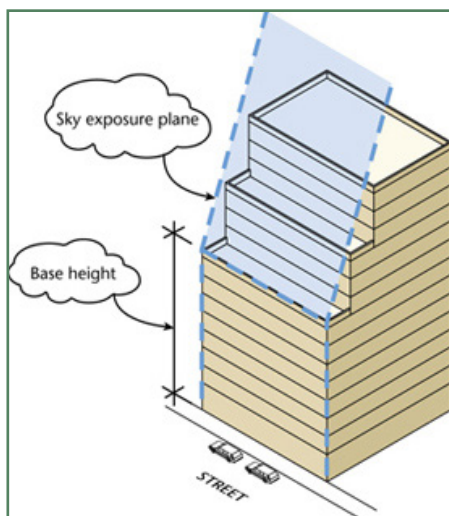


We nemen een ander perceel van 10.000m². Op dit perceel is namelijk FAR 10.0 toegestaan. De totale vloeroppervlakte mag dus 100.000m² zijn verdeeld over 10 bouwlagen. Wanneer er op het perceel al een gebouw staat van 40.000m² vloeroppervlak en uitbreiding in de hoogte niet mogelijk is door bijvoorbeeld een technische beperking, dan blijft er 60.000m² vloeroppervlak onbenut. Stel dat de grondeigenaar van het naastgelegen perceel wilt uitbreiden omdat hij geen ontwikkelingsruimte heeft op zijn perceel, dan kunnen beide percelen worden samengevoegd en worden aangemerkt als één zoning-lot. De 60.000m² onbenutte ontwikkelingsruimte van het ene perceel kan vervolgens worden gebruikt voor het andere perceel. Uiteraard moeten wel de overige bebouwingsvoorschriften in acht worden genomen.



Transferable Development Rights

De Landmark Preservation Law-wet uit 1968 verbiedt veranderingen aan of de sloop van historic landmarks. Door het verbod hebben eigenaren van een historic landmark geen ontwikkelingsruimte die onder de NYZR voor die locatie geldt. In ruil voor die beperking stelt de wet dat eigenaars van een landmark de op hun perceel geldende resterende bebouwingsruimte over kunnen dragen op het naastgelegen perceel. Daarnaast kan de overdracht ook plaatsvinden met het perceel aan de overkant van de straat.



Sky Exposure Plane

In hartje New York staan de hoogste gebouwen van de stad. Dat brengt nadelen voor de openbare ruimte met zich mee in dat gebied. Hoge gebouwen zorgen voor veel schaduw en werken tevens vernauwend. Om hier enigszins lucht aan te geven kunnen in de bouwvoorschriften regels worden opgenomen die trapsgewijs de horizontale afstand tot de straat verhoogd naarmate een gebouw hoger is. Dit houdt dus in dat de verdiegingsoppervlakte van een wolkenkrabber op de begane grond in principe groter is dan de verdiegingsoppervlakte van de 50e verdieping. Hierdoor is er meer ruimte voor licht en lucht op grotere hoogte, en moet er tevens voor zorgen dat er op straatniveau meer ademruimte is.

Incentive zoning

Tenslotte hebben grondeigenaren nog de mogelijkheid om extra ontwikkelingsrechten te verdienen, het zogenaamde incentive zoning. De toepasselijke FAR kan bijvoorbeeld worden vergroot indien de grondeigenaar bepaalde publieke of maatschappelijke voorzieningen realiseert. Dezelfde bonus kan worden verdiend als er in de openbare ruimte pleinen, parken, speeltuintjes etc. worden gerealiseerd.

Lessen voor casus

Interessant voor de casus zijn de heldere, flexibele bouwvoorschriften die New York biedt om 'luchtrechten' te verdienen. In principe staat de maximale bouwhoogte vast, maar er kan van worden afgeweken door iets terug te doen voor de openbare ruimte en maatschappelijke voorzieningen (Incentive zoning) of middels een saldobenadering (Zoning-lot). De Floor Area Ratio wordt ook al in Nederland toegepast. Dat maakt het echter niet minder interessant om ook toe te passen bij organische gebiedsontwikkeling zodat je als gemeente de relatie van hoge bebouwing met de openbare ruimte goed kunt reguleren.

Bijlage III Interview organisch ontwikkelen

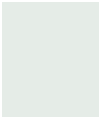
Interview Jeroen Niemans

Profielchets: Projectleider en planoloog bij Platform31, Coördinator Jaar van de Ruimte 2015, betrokken bij Utrechtse Ruimtemakers, mede-auteur van 'Het nieuwe stadmaken'.

Pioniers zijn mensen die niet met de meute meelopen, maar juist vooruitkijken naar de toekomst. Het is een groep mensen die iets nieuws proberen, daar gelukkig mee zijn en zoveel mogelijk mensen proberen te besmetten met dezelfde denkwijze. Soms wordt dat gedreven door een hype en is het een tijdelijkheid die wel weer overwaait. Maar soms is het een blijvend iets dat een plekje blijft houden in de samenleving. En dat laatste is de uitkomst van het gesprek dat ik had met Jeroen Niemans. Planoloog en programmamaker bij Platform31, tevens coördinator van Jaar van de Ruimte 2015 én zijdelings betrokken bij de Utrechtse Ruimtemakers: een dynamisch gezelschap van mensen die dezelfde visie delen als elke andere pionier in de organische ruimtelijke ordening.

“Wat we doen bij Platform31 is enerzijds kennis ontwikkelen, en aan de andere kant zoveel mogelijk verspreiden. Eigenlijk proberen we op die manier ontwikkelingen die we zien in vooral stedelijke en regionale ontwikkelingen goed te volgen”, aldus Niemans. Daarbij ligt de focus op twee dingen. “In al dat soort processen heb je koplopers; de pioniers. Wat we daarin doen wat organische gebiedsontwikkeling aangaat is die pioniers steunen. Puntje twee is de kennis die je opdoet met die pioniers verspreiden naar de rest van Nederland.” Bij Platform31 proberen ze die opgedane kennis zoveel mogelijk te verspreiden via eigen publicaties, tijdschriften, nieuwsbrieven en kennisdossiers. Daarnaast zet men zich actief in om samen te leren en partijen die er mee bezig zijn samen te brengen. Dat kan in allerlei sessies die verschillen in opzet. Het kan gaan om advisering, maar ook om het aanbieden van masterclasses en excursies. “Dat is het leuke van ons vak natuurlijk. Er is altijd een plek waar je kan gaan kijken. Voorheen werkte ik bij Nirov in Binck36 in de Binckhorst. Dan ga je als planoloog extra volgen ‘wat gebeurt er nou om ons heen?’”

Bedrijventerrein de Binckhorst in Den Haag heeft bij Niemans altijd al de aandacht getrokken. Ook nadat het masterplan in 2011 definitief de prullenbak inging. “Ze hebben relatief vroeg een keus gemaakt om het anders te gaan doen. Om het organisch te gaan doen. Maar tegelijkertijd meteen de worsteling ‘wat doen we dan?’” Die vraag hangt van oorsprong ook samen met de onderzoeksvraag van deze scriptie. Het opzoeken van het snijvlak tussen wat mag er wel en wat willen we liever niet, en hoe je dat vastlegt. “Dat vind ik het interessante aan de Binckhorst, dat je heel goed kan zien dat er echt van alles gebeurd in zo’n gebied, wat nu bij het organische hoort. Dat kun je niet sturen. Tegelijkertijd willen ze wel sturen. Of willen ze juist zeggen: ‘hier mag het organisch?’” Het organisch ontwikkelen is ontstaan met het idee om tijdelijk wat anders te doen tot de crisis weer voorbij is. “In eerste instantie richtte zich dat op die tijdelijkheid. Nu zit je met tijdelijke vergunningen. Ergens loop je toch tegen die grens aan en dan? Hoe kom je voorbij die tijdelijkheid?” Die gedachte roept de vraag op hoe tijdelijke initiatieven een permanent plekje kunnen krijgen in een stad. “Stel dat in de tijdelijkheid iets ontstaat waarvan je zegt ‘dit is van grote waarde voor dit gebied’? Op basis van wat maak je dan de keuze of iets ergens mag blijven zitten? De overgang van tijdelijkheid naar definitieve, dat is waar wij in de organische ontwikkeling nu staan.”



Het is bij organische ontwikkeling nu nog de vraag voor wie je precies organische ontwikkelingen mogelijk maakt. Hoe groot is die groep die daar echt iets mee wil doen? Een jaar geleden had Niemans een mooie quote te pakken in zijn blog 'De grote ondertussenheid van de stedelijke ontwikkeling' op ruimtevolk.nl: 'Ambtenaren en hipsters, de ene twee procent van de bevolking is met de andere twee procent van de bevolking aan het praten over andere regels, maar welk belang heeft die andere 96% van de bevolking daarbij?' Niemans: "Het maken van je stad is vrij ingewikkeld. Dat wil en kan niet iedereen. Ik zou wel hopen dat het meer dan 2% is. De infrastructuur is er voor, het kan ook wel, maar er maakt echter een vrij beperkte groep gebruik van." Dat is ook een beeld dat je terugziet bij de Utrechtse Ruimtemakers. De Utrechtse Ruimtemakers is een collectief van mensen die de stad Utrecht vooruit willen helpen op een andere manier. Het is een actieve groep initiatiefnemers welke als het ware een zwerm zijn en geen vaste organisatie. "Iedereen die de neus dezelfde kant op heeft staan mag met ons mee. Die manier van werken spreekt mij wel heel erg aan en sluit natuurlijk heel erg aan op de nieuwe opgave van organisch ontwikkelen. Dus het is constant zoeken naar 'wie zit er in mijn zwerm eigenlijk?'" Utrechtse Ruimtemakers is snel van de grond gekomen. In een jaar tijd heeft het collectief een weg gevonden naar de politieke kern van de gemeente Utrecht. "Soms heb je van die momenten dat dingen bij elkaar komen die zo iets versnellen. Er waren al mensen in de stad Utrecht die erover nadachten. En ook een aardige groep die er over eenzelfde manier over nadacht. Velen kenden elkaar, vonden elkaar en zeiden 'misschien moeten we het iets groter maken'." Het hielp daarbij dat op datzelfde moment het collegeakkoord 'Utrecht maken we samen' werd vastgesteld. Er werd daarbij door ambtenaren gezocht naar een aanspreekpunt. "Als er dan een groep opstaat 'Wij zijn de Utrechtse Ruimtemakers', een emailadres zeg maar, waar je naartoe kan gaan, dan helpt dat wel. Wat natuurlijk ook gewoon erg helpt is dat er mensen bij zitten die handig zijn in communicatie met een flinke achterban op social media."

Dat organische gebiedsontwikkeling niet de norm moet worden is duidelijk. Er zijn nou eenmaal projecten met urgentie en ondernemers of ontwikkelaars die geld willen verdienen. Een langzaam organisch proces helpt daar dan niet bij. Niemans: "Wat ik wel interessant vind, is de worsteling met de meer ondernemende kant." Wanneer er van een gebied dat organisch moet ontwikkelen een visie wordt gemaakt met daarin een sterretje 'dit moet een creatieve hotspot worden', dan komt dat beeld duidelijk terug. "Een vriend van mij die helemaal niet in de vakwereld zit maar ondernemer is, zag dat plaatje met de hotspot en wilde daar wel beginnen. Dus hij belt de gemeente op met de vraag wat hij moet doen. Om vervolgens de ambtenaar van zaken te spreken die zegt 'ja maar dit is nog maar een conceptvisie, kom over een jaar nog maar eens terug'. Daar gaat hij natuurlijk niet op wachten." De manier hoe wij in Nederland ruimtelijke ordening bedrijven is best uniek in de wereld maar heeft wel een prijs. Vijf jaar een plan van a tot z ontwikkelen en uitvoeren vinden vakgenoten supersnel, maar dat valt moeilijk uit te leggen aan de ondernemende kant. In Amsterdam begint de druk vanuit de markt weer te groeien. "Als er nu weer iedere dag iemand voor jouw deur staat met de boodschap 'ik wil 1000 woningen bouwen', en iemand anders zegt 'ik wil een brugwachtershuisje herbestemmen', hoe ga je dat dan afwegen? Geef je allebei veel aandacht? Is dat ook te verantwoorden? Dat zijn wel ingewikkelde vragen." Een mogelijke manier om dat op te vangen is het invoeren van een maatschappelijk programma van eisen als tegenhanger van het stedenbouwkundig programma van eisen in een grondexploitatie. "Op het moment dat de gemeenteraad een besluit moet nemen, rekenen ze af op de financiële waarde. Met een maatschappelijk programma van eisen kun je ook dingen die een andere waarde hebben dan puur

financieel, mee laten wegen.” Het zou een interessant instrument kunnen zijn die aansluit bij het integrale karakter van het komende omgevingsplan.

Met de nieuwe omgevingswet wordt de afwegingsruimte groter welke vrijheid geeft aan beleidsmakers om regelgeving integraler en transparanter te maken. Dit zou ook kunnen betekenen dat de onzekerheid voor de initiatiefnemer toeneemt. Minder, globalere regelgeving brengt wellicht ook een bredere interpretatie daarvan met zich mee en moet tevens passen bij de opgave die er ligt. “Organische gebiedsontwikkeling is keihard werken. Het lijkt wel leuk maar je moet dus eigenlijk van te voren heel goed weten wat je wilt. Wat nu dus eigenlijk gebeurt met een bestemmingsplan is dat je de situatie bevriest en dan denken we heel vaak ‘en dan zijn we voor 10 jaar klaar’. Maar dat is natuurlijk helemaal niet zo. Bij een omgevingsplan wordt dat alleen maar belangrijker, omdat het een continu proces is.” Een mogelijke manier om een stukje zekerheid te creëren, is het vastleggen van spelregels en afspraken tussen gemeente, ontwikkelaars en omwonenden in een omgevingscontract. Een mooi instrument om sturing te geven aan gebiedsontwikkelingen. “Als het lukt om een omgevingscontract vrij globaal te houden en daarin goede spelregels af te spreken waar je het met z’n allen over eens bent, dan denk ik dat het een goede toevoeging kan zijn. Zo’n spelregelkaart als Cruquius in Amsterdam vind ik in de basis een goed idee, en een omgevingscontract zou een soort van spelregeldocument kunnen zijn.” Daarmee wordt de weg geopend om direct contact mogelijk te maken tussen initiatiefnemer en ontwikkelaar, zonder dat daar de overheid daartussen komt. “Dat zou een heel groot voordeel kunnen zijn dat iedereen weet waar ie aan toe is.” Toch blijft er sturing vanuit de overheid in de meeste gevallen wenselijk. Maximale flexibiliteit is alleen weggelegd voor een niche markt, voor de pioniers, voor de mensen die daar mee weten om te gaan. “Dat is ook het spannende punt in de Omgevingswet. Aan de ene kant de wens voor flexibiliteit en aan de andere kant de wens voor rechtszekerheid. Iedereen zegt ‘ik wil voor mijzelf zoveel mogelijk vrijheid, maar bij mijn buurman wil ik zeker weten dat hij allerlei dingen niet doet’. Dat is een worsteling die altijd zo blijft.” Het is aan de overheid om dat soort conflicten voor te zijn en de regie op dit punt te pakken door met een helder uitgangspunt in de vorm van beleid te komen.

Heeft een plan als Almere Oosterwold dan nog kans van slagen? “Ja, maar ik denk niet dat er in Nederland 20 dergelijke wijken zullen ontstaan. Zoveel mensen zijn er niet die die behoefte hebben om een dergelijke mate van vrijheid te willen hebben. Dat zijn de pioniers, de mensen die op een of andere manier een achtergrond hebben in de ruimtelijke ordening, maar ook architecten. Het vraagt nogal wat van je om zo’n heel traject te doen. Dus dat blijft gewoon een niche en dat blijft organische gebiedsontwikkeling waarschijnlijk ook. Je kunt niet de woningbouwopgave van de gemeente Den Haag oplossen met alleen maar zelfbouwkwavels. Dat gaat gewoon niet lukken.”

Stelling 1: ‘Er komt veel initiatief vanuit de burger’

“Ik denk dat het van alle tijden is dat burgers graag invloed willen hebben op hun leefomgeving en dat je soort van slingerbeweging ziet in hoeverre mensen zelf dat doen en hoeverre ze ook een beetje afgestomd zijn omdat de overheid het altijd overnam. Dat is volgens mij ook wat er een tijdje wel gebeurd is. Wat ik ook wel interessant vond is wat ik zie gebeuren bij mij in de straat. Dan is er op de hoek van de straat een paaltje omgereden en dan is er niemand die dat paaltje even zelf rechtop zet, maar men belt de gemeente om het paaltje rechtop te laten zetten. Dat is niet dat mensen te beroerd zijn om het zelf te doen maar dat mensen gewend zijn dat de gemeente dat doet. En dat zie je elders ook wel een beetje. Dus komt er initiatief vanuit de burger? Ja, maar ik denk dat het meer zou kunnen zijn als we ze meer daartoe uitdagen.”

Stelling 2: 'Organische gebiedsontwikkeling is een politieke aangelegenheid, een hype en het waait vanzelf wel weer over.'

"Het is wellicht wel te veel hype, maar ik denk dat het van grote waarde is voor je stad als er plekken zijn waar meer ruimte is voor initiatief. En misschien zul je dat in sommige steden moeten stimuleren, vooral in krimpgebieden, en in andere groeiende steden zul je er andersom ruimte voor moeten maken zodat dat daar ook kan. Dus het ligt er een beetje aan."

Stelling 3: 'De stedenbouwkundige kan met pensioen'

"De ouderwetse stedenbouwkundige wel. Ik denk dat stedenbouw een ander vak zal worden. Maar nog wel steeds zijn kwaliteiten in verbeelden en die iets kan ontwerpen"

Stelling 4: 'Organische initiatieven helpen duurzaam ontwikkelen en transformeren in de hand'

"Niet altijd, het kan natuurlijk helpen. Het helpt veel in hergebruik van panden, maar niet per definitie van duurzaamheid."

Stelling 5: 'De planoloog en stedenbouwkundige zouden stadsmakelaars moeten zijn'

"Dat is een interessante. We hebben ook een evaluatie van de Utrechtse Stadsmakelaar gedaan. Waarvan ze daar eigenlijk zeggen in Utrecht, dat zag ik vandaag ook weer voorbijkomen -want vandaag was de evaluatie aan de gemeenteraad toegezonden-. Eigenlijk zou iedere ambtenaar stadsmakelaar moeten zijn als het ware. Maar, in sommige gevallen helpt het dus wel om daar een soort van helder loket te hebben. Dus ja, iedereen zou stadsmakelaar moeten zijn, maar zo ver zijn we nog niet. In de tussentijd is het denk ik wel handig om iemand daadwerkelijk die functie te geven."

Stelling 6: 'Mensen hebben nou eenmaal regels en regie nodig'

"Eens."

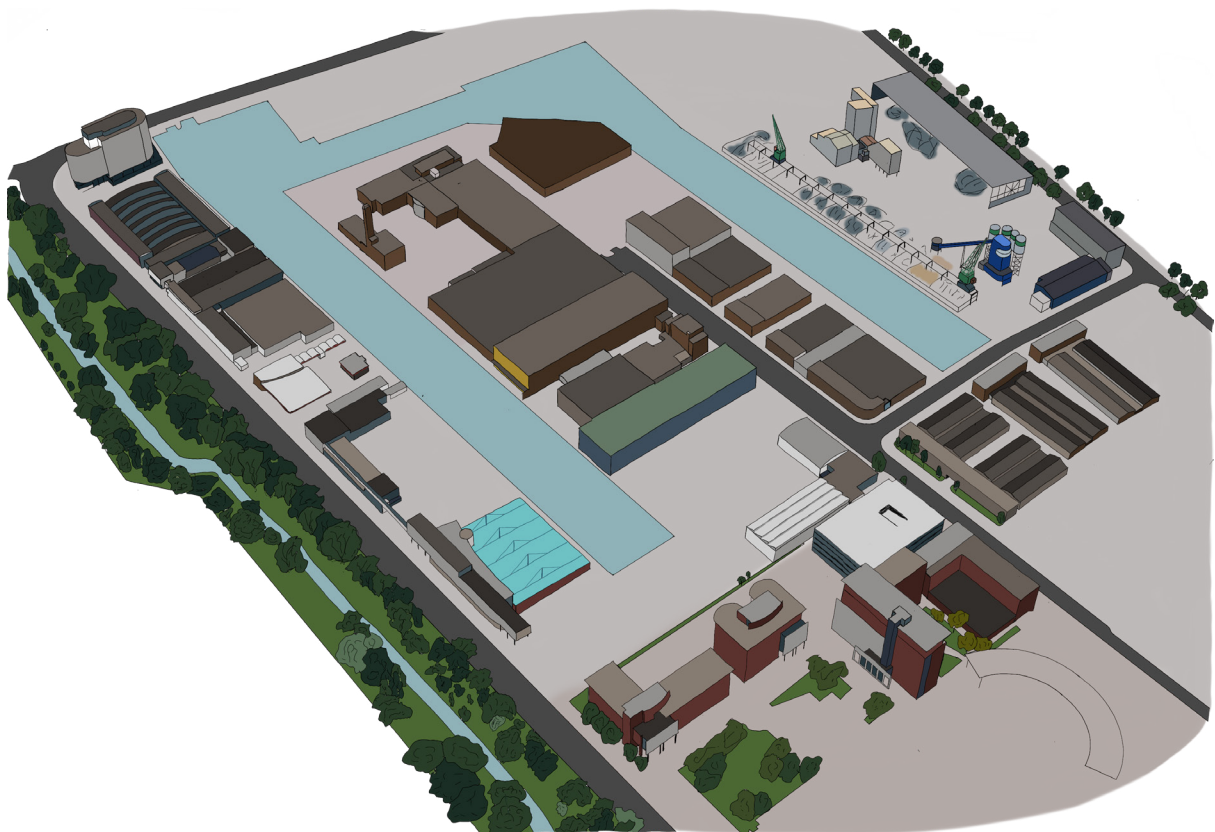
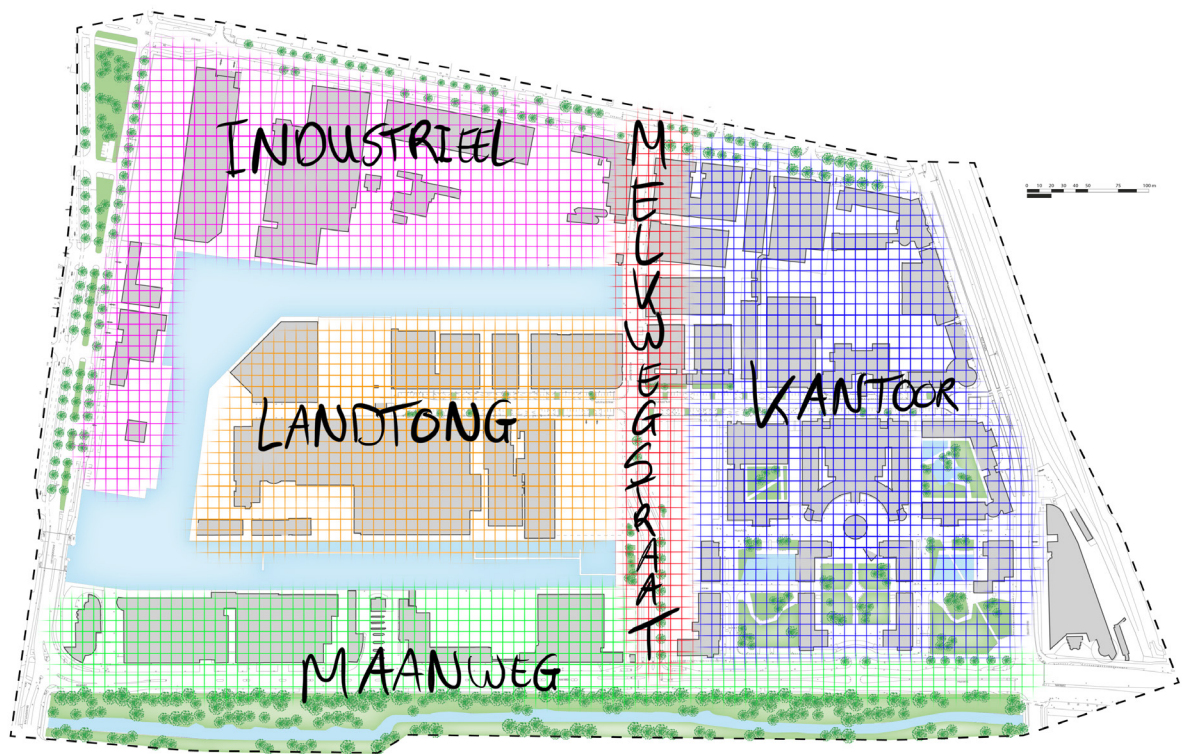
Stelling 7: 'Beleid en regels op hoofdlijnen werpt juist meer vragen en conflicten op vanwege een ruimere interpretatie daarvan. Maw verplaats je het conflict tussen partijen nu niet juist van het voorontwerp naar de vergunningsaanvraag?'

"Dat komt heel erg dicht bij van wat ik zei dat organische ontwikkelen hard werken is. Dat is namelijk niet alles laat gebeuren, maar dat je daar wel een kader/spelregels voor maakt. Dat betekent dat het gesprek over die spelregels belangrijker wordt. Dat je op een ander moment een andere discussie moet voeren." Uitnodigingsplanologie, spelregels, omgevingscontract komen dan samen. "Ja, dat vraagt van een heleboel mensen en dus ook van de politiek om er op een ander moment er mee te bemoeien." En dat wordt lastig in een 4 jarig termijn van een wethouder. "Ja."

Stelling 8: 'Organische ontwikkeling zou stadsbreed moeten zijn, anders kan je nooit spreken van 'de spontane stad'.'

"Ik denk het niet. Daar waar initiatief is moet je ruimte voor maken. Maar dat dat ook een keuze is. Ik kan mij goed voorstellen dat je beargumenteerd –want ik vind dat dat wel belangrijk zou moeten zijn altijd- dat je op basis van argumenten zou moeten kunnen zeggen dat 'op deze plek wil ik dit wel' en 'op deze plek wil ik dit niet'."

Bijlage IV Strategie Binckhorsthaven



7.2.1 Landtong zone

Strategie

Centraal in de Binckhorsthaven heeft de gemeente Den Haag in de landtong een sterke grondpositie. Het overgrote deel van de kavels is in bezit van de gemeente Den Haag, al dan niet middels erfpacht. Dit biedt kansen om ingrepen te doen in de openbare ruimte om de zichtbaarheid van het water te vergroten. Daarnaast kan de grondpositie van de gemeente er voor zorgen dat kades op de zeer korte termijn openbaar toegankelijk gemaakt kunnen worden zodat er een langzaam verkeersroute kan worden gerealiseerd. Mede omdat dit kan middels simpele ingrepen als het verwijderen van hekwerken, het aanbrengen van verlichting en het opknappen van de verhardingen. De resterende grond kan dan uitgegeven worden voor het uitbreiden van bestaande concepten, zoals de succesvolle Caballero Fabriek, maar ook voor het introduceren van nieuwe functies. De grondpositie van de gemeente maakt sturing van deze gebiedsontwikkelingen mogelijk. Juist omdat de gemeente juridisch-planologische instrumenten zoals het omgevingsplan bepaalde ontwikkelingen mogelijk kan maken. Deze gunstige situatie kan er voor zorgen dat ook particuliere grondeigenaren aangemoedigd worden mee te gaan in de transformatie van de landtong.

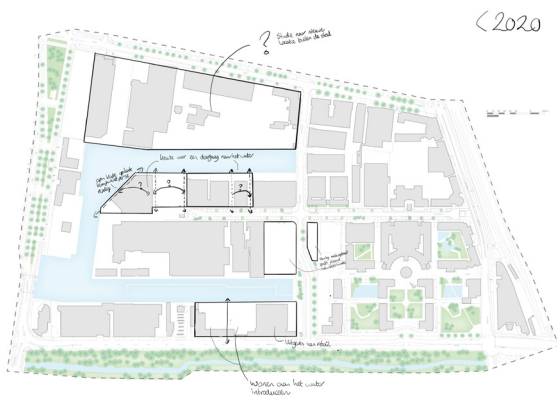
Bovenstaande is de reden dat de landtong als eerste zone in de Binckhorsthaven aangepakt kan worden. Middels quick wins wordt er snel resultaat geboekt en gaan andere eigenaren ook inzien dat men moet aanhaken. Wellicht onder sociale druk. Immers, wanneer de burens al overstag zijn gegaan, en de twijfelende eigenaar ziet met eigen ogen de goede resultaten die in de buitenruimte worden geboekt, dan zal hij eerder overstag gaan. En dan is het doel van de gemeente gehaald: door als gemeente het goede voorbeeld te geven worden nieuwe ontwikkelingen aangejaagd.

De afbeeldingen op de volgende pagina geven een mogelijke fasering aan voor het openbaar maken van de kavels. Het vrijmaken van de noordwestelijke kade is daarbij het belangrijkste vanwege de oriëntatie op de zon in de middag en avond. Het is te verwachten dat dit kadedeel tot aan MaMa Kelly in alle seizoenen de aantrekkelijkste verblijfskwaliteit heeft. Daar komt bij dat de zuidoostelijke kade meer wordt gehinderd door bestaande bebouwing en de plezierjachthaven. Dat betekent echter niet dat deze kade minder nuttig is. Uiteindelijk zou er een rechtstreekse wandelroute moeten zijn tussen het Maanplein en MaMa Kelly. Om dat mogelijk te maken moeten er sloopwerkzaamheden plaatsvinden en zullen particuliere eigenaren water bij de wijn moeten doen om alle belanghebbenden, en met name de gemeente, hierin tegemoet te komen.

Instrument

Het aankomende omgevingsplan biedt voldoende ruimte om de ontwikkelingen in de landtong gefaseerd toe te laten. De Omgevingswet staat een partiële aanpassing van Omgevingsplan Binckhorst toe. De vraag is of nieuwe functies en de wijzigingen in de buitenruimte van de landtong nu al integraal zullen moeten worden opgenomen in het omgevingsplan, of op een later moment. Een tweede mogelijkheid is het toevoegen van nieuwe juridisch-planologische kaders in een volgende 'update' van het omgevingsplan wanneer ook andere ontwikkelingen in de Binckhorst kunnen worden meegenomen. Voor de landtong zone is dat echter niet aan te raden, omdat de gewenste ontwikkelingen op de korte termijn uitgevoerd kunnen worden, en zaken als openbare kades, te weten; verkeer en groen, al opgenomen kan worden in een gemengde bestemming.

De gemeente Den Haag kan in samenwerking met alle partijen in de landtong een omgevingscontract opstellen waarin afspraken worden gemaakt over hoe er moet worden omgegaan met de vrijheid die de gemeente biedt, en hoe kan worden bijgedragen aan de transformatie.



7.2.2 Omgeving Melkwegstraat

Strategie

In 2016 wordt gestart met de aanleg van de Verlengde Melkwegstraat. Deze ingreep is belangrijk, omdat er met de komst van de Rotterdamsebaan een verandering gaat plaatsvinden in de verkeersstromen in de Binckhorst. Dit heeft ook effect op de Binckhorsthaven. Omeengoeede doorstroming op de Regulusweg mogelijk te kunnen maken, wordt de Saturnusstraat losgeknipt van de Regulusweg. Daarvoor in de plaats komt er de Verlengde Melkwegstraat, welke samen met het bestaande deel van de Melkwegstraat in de toekomst het verkeer ontsluit in de Binckhorsthaven. De Melkwegstraat wordt hiermee in zijn totaliteit een mogelijkheid voor bedrijven om zich te presenteren. In plaats van een 'zijstraatje' wordt de Melkwegstraat een belangrijke as voor de Binckhorsthaven waar je als gebruiker niet omheen kunt.

De gemeente bezit de benodigde gronden voor het kunnen aanleggen van de Verlengde Melkwegstraat. Dit brengt met zich mee dat er na de bouw kavels beschikbaar komen waar tijdelijke functies kunnen worden gerealiseerd. Deze kavels kunnen worden aangemerkt als quick win voor het aanjagen van initiatieven in het gebied en kunnen gepaard gaan met de ontwikkelingen in de buitenruimte in de landtong. De Melkwegstraat heeft namelijk als eigenschap dat het zich deels bevindt langs het water, en daarmee onderdeel wordt van de ambitie om de verblijfskwaliteit in het gebied te verhogen door de ontstane havenkoppens langs de Melkwegstraat centraler op te stellen. Daarnaast dient deze zone als overgangsgebied tussen de landtong met lagere dichtheden en de kantoorzone met hogere dichtheden.

Hoewel de Verlengde Melkwegstraat op de korte termijn al een aanwinst is, zal het verbeteren van het bestaande deel van de Melkwegstraat nog even op zich laten wachten. De noodzaak ligt er wel om het wegprofiel herin te richten zodat het langzame verkeer zich veiliger kan bewegen door het gebied. Nu al de bestaande Melkwegstraat op de schop gooien zou teveel overlast veroorzaken en kan het beste pas gedaan worden nadat de Rotterdamsebaan is aangelegd.

Instrument

Hoewel de Melkwegstraat een eigen dynamiek heeft, vertoont de zone veel overeenkomsten met de landtong. Omdat de Verlengde Melkwegstraat zorgt voor nieuw uit te geven kavels, kan de gemeente zonder tussenkomst van andere gebruikers er de gewenste bestemmingen aan geven. Dat betekent dat, nu de positionering van de Verlengde Melkwegstraat bekend is, op de resterende kavels de gewenste bestemmingen direct juridisch-planologisch mogelijk gemaakt kunnen worden in het omgevingsplan. Functies die in eerste instantie aan deze kavels gekoppeld kunnen worden, zijn: voorzieningen, retail en bedrijf.

Net als bij de landtong zone kan ook hier een omgevingscontract worden opgesteld. Mogelijke thema's zouden kunnen zijn het (tijdelijk) exploiteren van de gronden voor horeca en voorzieningen en of deze functies in dienst kunnen treden van andere functies. Daarnaast kunnen er afspraken worden gemaakt over het al dan niet beschikbaar stellen van de private kades voor het mogelijk maken van de langzaamverkeersroute tussen Maanweg en MaMa Kelly en over het tijdelijk gebruik van de openbare ruimte voor kleine evenementen. De Ronde Tafelgesprekken die momenteel worden gevoerd tussen de gemeente en ondernemers in de Binckhorst, kunnen de basis zijn voor zo een omgevingscontract.

7.2.3 Omgeving Maanweg

Strategie

Langs de Maanweg heeft de gemeente Den Haag een zwakkere grondpositie. Er valt op de korte termijn niet te verwachten dat hier ingrepen gedaan kunnen worden in de buitenruimte. Ook de ambitie om de kade aan deze havenzijde van de Maanweg openbaar te maken zal pas op de langere termijn mogelijk zijn. Ter vergelijking: wanneer hier de spreekwoordelijke eerste schop in de grond gaat zijn de ontwikkelingen rond de landtong en Melkwegstraat namelijk al aardig gevorderd. Deze deelgebieden kunnen overigens ook dienen als aanjager voor de transformatie van de omgeving van de Maanweg.

De Maanweg is nu nog een drukke vierbaansweg welke het verkeer van de Utrechtsebaan naar de Binckhorstlaan leidt. Wanneer de Rotterdamsebaan is aangelegd, is de verwachting dat de Maanweg een stuk rustiger wordt omdat het verkeer richting de Regulusweg wordt gedirigeerd. Naar verwachting zal in 2019 de Maanweg worden aangepast zodat het veiliger wordt voor langzamer verkeer. De weg kan samen met aanliggende panden een grote rol spelen als overgangszone van het groene Voorburg naar het water in de Binckhorsthaven. Dat maakt de Maanweg een kansrijke plek voor woningen. Net als in de Trekvlizone heeft de omgeving van de Maanweg geen last van de geluid en geur contouren van de milieubelastende industrieën in de Binckhorsthaven. Wonen langs de Maanweg is een aanvulling op de reeds bestaande retail en bedrijfsfuncties. Dat zou dan op drie manieren kunnen worden geïmplementeerd. De eerste variant is retail en bedrijven langs de Maanweg, en woningen aan het water waardoor een kavel in functie wordt gesplitst. De tweede variant is woonblokken over de volledige kaveldiepte en wordt daardoor per kavel afgewisseld van functie. De derde variant zou stapelen kunnen zijn. Dat wil zeggen dat bedrijfs en retailfuncties zich in de plint bevinden, en daarboven appartementen.

Om de transformatie van de panden langs de Maanweg aan te jagen kan een kavelstrategie of ontwikkelingsplan het helpende middel zijn. Vanuit de grondpositie van de gemeente gezien is het interessant om als eerste in te zetten op het creëren van vrije doorgangen richting het water waardoor er plukjes openbare kade ontstaat. Deze manier van infiltreren zorgt er voor dat naastgelegen grondeigenaren het idee van de gemeente volgen en hun stukje grond afstaan ten behoeve van het verbeteren van de verblijfskwaliteit in de directe omgeving. Mocht dat niet direct lukken, dan kan er als stok achter de deur worden geprobeerd gebruik te maken van het juridische recht van overpad. Dit klinkt als chantage, maar zou ook kunnen dienen als alternatief wanneer een grondeigenaar wel mensen op zijn erf langs de kade toe wil staan, maar niet zijn grond fysiek wil afstaan. Op die manier kunnen er wel activiteiten plaatsvinden op de kades welke in bezit zijn van de gemeente, en kunnen de private kades worden gebruikt als overbruggingsroute.

Instrument

Naast een kavelstrategie voor de kades kan het omgevingsplan helpen om de functies uit de strategie mogelijk te maken. Het is aan te raden om op de korte termijn de bestemmingen conserverend te laten, en dus alleen uit te gaan van het bestaande, zodat er op de langere termijn kan worden gekeken wanneer en hoe wonen mogelijk gemaakt kan worden. Wel is het aan te bevelen om in het Vastgoedplan van de Binckhorst de komende jaren op te nemen dat de huidige gronden vanuit strategisch oogpunt in het bezit moeten blijven van de gemeente. Er zijn signalen dat er interesse is vanuit de markt in dit deel van de Binckhorst. Daarom moet er bijtijds aan een kavelstrategie worden gewerkt voordat het vrij krijgen van de kades of het realiseren van woningen nog langer op zich laat wachten door de komst van tussentijdse initiatieven. Het opstellen van een omgevingscontract kan helpen bij het vastleggen van ontwikkelopgaven en het gebruik van kades, of de route daar naar toe, die private partijen liever niet, dan wel niet direct, afstaan.

7.2.4 Kantoorzone

Strategie

Een van de ambities is om het bestaande kantorencluster, de economische motor van de Binckhorst, te versterken. Dat betekent dat er voor de huidige leegstand moet worden gezocht naar oplossingen om de onbenutte bedrijfsruimte weer te vullen. Een deel van de voorraad kan na een kantoortransformatie benut worden voor het versterken van het IT-Tech-Cluster, innovatieve startups en ondernemers met een duurzame maatschappelijke impact. De kantoorzone profiteert al van de verbeteringen in de plinten langs de Regulusweg. En in de nabije toekomst van het verbeteren van de verblijfskwaliteit in de buitenruimte en de herinrichting van de Saturnusstraat en de Melkwegstraat. Ook het realiseren van voorzieningen en horeca in de landtong en langs de Melkwegstraat zorgt al voor een aantrekkelijker vestigingsklimaat in de kantoorzone.

Instrument

In deze zone kan het omgevingsplan conserverend van aard blijven. Op de korte en lange termijn zijn er geen wijzigingen te verwachten in de bestemmingen. Belangrijk is wel dat de gemeente aanjager is in het oplossen van deze moeilijke opgave van kantoorleegstand. Er zijn bij deze opgave geen stedenbouwkundige instrumenten benodigd om sturing te geven, omdat het kantoorcluster behouden blijft.

7.2.5 Industriële zone

Strategie

De industriële zone is een belangrijke factor in de Binckhorst welke milieugevoelige functies in omliggende gebieden hindert. De geur en geluidscontouren zijn namelijk erg groot. De industriële zone beslaat een groot terrein welke zeker niet op de korte termijn vrij komt. Om incidenteel wonen in de landtong mogelijk te maken, en wellicht ook wonen op de plek van de Asphalt en betoncentrale zelf, zullen beide industrieën moeten wijken naar een andere plek in de regio. Het is een ontwikkeling welke over een lang termijn plaatsvindt. Dat betekent dat er op de korte termijn verkenningen kunnen plaatsvinden naar verhuismogelijkheden, of er kan gewacht worden op kansen die zich in de loop der jaren aan zullen doen om een verhuizing mogelijk te maken.

De Binckhorsthaven heeft zijn charme echter wel te danken aan dit industriële erfgoed en dat moet niet vergeten worden. De kranen van de Asphaltcentrale hebben al een beschermde status gekregen en zijn ook een herkenningspunt in het gebied. In de toekomst zal er op het grote terrein ruimte zijn voor innovatie woonvormen en andere functies. Maar dat is giswerk en afhankelijk van de marktomstandigheden op dat moment.

Het vrijkrijgen van de kades in de industriële zone zal lang op zich laten wachten. Wanneer dit op termijn zal lukken, is de ambitie om de hele Binckhorsthaven toegankelijk te krijgen voltooid. Er ligt daarnaast ook een wens om een route aan te leggen tussen de Binckhorstlaan en de landtong, zodat het hele gebied kan profiteren van deze directe verbinding. Wanneer men vanaf de Binckhorstlaan de landtong ziet, dan is daar momenteel alleen via omwegen te komen. Dat betekent dat een route, die deels over de industriële zone en deels over water loopt, wenselijk is. Wanneer er op termijn een hoogwaardig openbaarvervoersverbinding wordt gerealiseerd langs de Binckhorstlijn, kan de Binckhorsthaven daar ook van profiteren.

Instrument

In deze zone kan het omgevingsplan conserverend van aard blijven. Op de korte termijn zijn er geen wijzigingen te verwachten in de bestemmingen. Belangrijk is wel dat de gemeente aanjager is in het zoeken naar een andere locatie voor deze milieubelastende industrieën, zodat er op termijn nieuwe functies kunnen komen met behoudt van het industriële karakter. Een Masterplan Openbare Ruimte kan dan uitkomst bieden.

Bijlage V Spelregelkaart Binckhorsthaven



Onderwerp	Legenda	Spelregel	Motivatie/Uitleg
Programma			
Bouwveld		- Maximaal te bebouwen oppervlak. - De FSI is voor elk kavel gelijk - Er dient minimaal om de 60 meter ruimtelijk een parcellering en of een opening in de bebouwing of het gevelvlak gemaakt te worden ten behoeve van licht, lucht en (door)zicht. Deze dient zowel ruimtelijk als esthetisch aanwezig te zijn (architectuur en materiaalgebruik).	- Verdichting van het gebied is wenselijk: De schaarse ruimte moet optimaal benut worden. - FSI = Floor Space Index dit is het aantal lagen wat je mag bouwen uitgaande van 100% bebouwing van het bouwveld. - Om monotone en te massale bebouwing te voorkomen moet minimaal om de 60 meter de bebouwing variëren. - Hierdoor ontstaat een stedenbouwkundige korrel die past bij het gebied. - De FSI zal zich ongeveer tussen de 2 en 3 bevinden. - Publiekelijk toegankelijke kades zijn (op termijn) wenselijk.
Functies		- Er wordt geen verplicht programma voorgeschreven. - Het aantal m2 programma kan onderling tussen bouwvelden geruild worden. - Het programma voor de begane grond, waarbij een verdeling van 50% wonen en 50% werken wenselijk is kan uitgeruild worden tussen bouwvelden. - Het aantal m2 bedrijfsruimte mag voor het gehele gebied niet verminderd worden.	- Dit om flexibele ontwikkelingen te stimuleren. - Diversiteit verhoogt de kwaliteit van het woon- werkmilieu. - De gemeente houdt het overzicht bij uitruil van BVO's m2 of programma voor de begane grond tussen bouwvelden.
Openbare ruimte			
Straten		- De hoofdontsluiting in de Binckhorsthaven wordt gevormd door de (Verlengde) Melkwegstraat. Deze vormt de backbone van het gebied en heeft een profiel van minimaal 15 m breed. - Het profiel van de weg wordt ten minste opgebouwd uit een rijbaan van circa 7 m., een vrijliggend fietspad, een dubbele bomenrij en langsparkeren.	- De weg heeft een ruim profiel dat afgestemd is op de hoogte van de omliggende bebouwing en bevat een vrijliggend fietspad. - Om het karakter van de weg te versterken wordt het profiel begeleid door bomen aan weerszijden.
Langzaam verkeer		- Het gaat hier om een op termijn gewenste langzaamverkeersroute van het Maanplein naar de openbaar toegankelijke kades richting de Cabellero Fabriek.	- Een langzaamverkeersroute (voetgangers en fietsers) verbetert de toegankelijkheid en bekendheid van het gebied.
Zoekgebied langzaam-verkeersverbinding over water		- Het gaat hier om een op termijn gewenste langzaam verkeersverbinding over het water. Deze verbinding bevindt zich binnen het zoekgebied.	- Deze verbinding mag de doorvaart van het water niet beperken.
Snedes		- De snedes staan haaks op de Melkwegstraat, Saturnusstraat en Maanweg. - De snedes zijn minimaal 5 m breed en zijn vrij van bebouwing. - Voor de situering van de snede kan een marge aangehouden worden van 10 m naar links of rechts - De snedes zijn toegankelijk voor langzaamverkeer en hulpdiensten.	- De snedes zorgen voor een zicht op het water waarbij een groene invulling wenselijk is. - Vanuit de omgeving zorgen de snedes voor een ruimtelijke opdeling en doorzichten. - De marges zijn ten behoeve van de flexibiliteit, de snede mag over een bouwveld geschoven worden. De breedte van de snede ligt vast.
Parkeren		- De parkeerbehoefte voor het toekomstige programma dient gerealiseerd te worden op eigen terrein. - Parkeerplaatsen mogen niet zichtbaar zijn vanuit de openbare ruimte. - Voorzieningen ten behoeve van parkeren mogen niet in de openbare ruimte geplaatst worden. - Parkeerbehoefte kan onderling uitgeruild worden tussen de bouwvelden zodat grotere parkeergarages kunnen ontstaan binnen een straal van maximaal 250 m vanaf het bouwveld.	- Bezoekersparkeren ten behoeve van bedrijven dient op eigen terrein gerealiseerd te worden. - Bezoekersparkeren ten behoeve van wonen mag in openbare ruimte gerealiseerd worden. - Een parkeergarage met een blinde gevel is in verband met sociale veiligheid en uitstraling niet toegestaan. - Dubbelgebruik van parkeerplaatsen is wenselijk. - De straal van 250m is de norm voor de uiterste loopafstand naar een parkeergarage.
Max bouwhoogte		- De maximale bouwhoogte wordt berekend vanaf het aansluitende maaiveld. - De maximale bouwhoogte is 25 m. - Bij hoge uitzondering kan er gemotiveerd worden afgeweken van de maximale bouwhoogte. Daarvoor moeten dan zwaarwegende stedenbouwkundige, architectonische, milieutechnische of programmatische argumenten aangevoerd worden.	- Deze maximale hoogte garandeert stedenbouwkundige samenhang en zorgt voor een optimale verdichting waarbij rekening gehouden is met de bezonning en uitzicht.
Duurzaamheid			
Te behouden bebouwing		- Deze gebouwen dienen behouden te blijven. Indien bouwkundig aangetoond kan worden dat deze gebouwen bouwtechnisch of anderszins niet meer te behouden zijn kan daarvan afgeweken worden. - Bij sloop van het behoudenswaardige gebouw wordt het programma dat gerealiseerd mag worden op het bouwveld niet groter.	- Deze gebouwen of objecten vormen de identiteitdragers van het gebied. Ze zijn van architectonische en cultuur- historische waarde. - Als deze objecten een wenselijke ontwikkeling in de weg staan mogen ze beperkt verplaatst worden binnen het bouwveld. De havenkraan mag binnen de gehele Binckhorsthaven herplaatst worden, mits dit binnen een straal van 15 meter van de kade is.
Karakteristieke bebouwing		- Deze gebouwen zijn karakteristiek en het is wenselijk dat deze behouden blijven. Mochten deze toch gesloopt worden dan wordt het programma dat gerealiseerd mag worden op het bouwveld niet groter.	- Deze gebouwen zijn karakteristiek voor het gebied maar zijn van mindere architectonische waarde dan de te behouden bebouwing. Een zeer gewenste (nieuwbouw)ontwikkeling zouden ze niet in de weg moeten staan. - Als deze objecten een wenselijke ontwikkeling in de weg staan mogen ze verplaatst worden.

