

Ruimtelijk beleid als beperkende factor bij gebiedsontwikkeling?



“Een verkennend onderzoek naar het effect van ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase”

Auteur: A.C. (Harm) Hogendoorn BBA
E-mail adress: harm.hogendoorn@hefwonen.nl
Opleiding: Master of Science in Real Estate
Onderwijsinstelling: Amsterdam School of Real Estate
Begeleider: prof. dr. E. (Edwin) Buitelaar
2^e Lezer: drs. A. (Arthur) Marquard
Datum: 03-04-2024
Versie: Definitief

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie als slotstuk van de MSRE studie die ik de afgelopen jaren gevolgd hebt. Mijn onderzoek is gericht op de effecten van ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling. Om het onderzoek beheersbaar te houden heb ik me specifiek gericht op de initiatieffase van gebiedsontwikkeling en de mate van integraliteit en restrictiviteit in het ruimtelijk beleid. Deze twee variabelen sluiten aan op veel gehoorde klachten over het ruimtelijk beleid met lange doorlooptijden tot gevolg.

Er zijn veel mensen en organisaties die ik wil bedanken voor hun bijdrage tijdens deze studie of dit onderzoek.

Allereerst mijn werkgever Hef Wonen (voorheen Vestia) voor de geboden kans om deze studie te volgen. Waldo, dankjewel dat je mij stimuleerde deze studie te volgen. Ellen, dankjewel voor het faciliteren en het motiveren. Marlies, dankjewel voor je redactionele slag in deze scriptie. Natuurlijk ook de ASRE en de docenten voor de fijne en leerzame tijd. In het bijzonder Arthur als programmamanager, die in de laatste fase studenten toch nog weet te motiveren of je met algemene tips een stapje verder helpt. In dat kader wil ik ook Suzanne van Hoek bedanken die ons op weg hielp met het uitwerken van de scriptie. Ik heb nog regelmatig terug gedacht aan jouw bruikbare tips en geruststellende woorden.

Edwin, ik ben jou als scriptiebegeleider erg dankbaar voor je advies, begrip en steun tijdens het uitwerken van dit onderzoek. Met name in het begin was het soms een zoektocht voor me, waarbij je me steevast voorhiel: wat heb je nodig om je centrale vraag te beantwoorden, of waarom maak je deze keuze? Jouw procesmatige aanpak en benadering was erg leerzaam voor me.

Ook alle respondenten van het onderzoek wil ik bij deze nogmaals bedanken voor hun tijd, mede dankzij jullie input is dit onderzoek tot stand gekomen.

Marco en Laura, met jullie heb ik de gehele studie doorlopen en veel nuttige en gezellige momenten gehad. Dankjewel daarvoor en op naar nog meer van die momenten.

Jan en Christina, dank voor het regelmatig opvangen van Fabian zodat ik deze studie kon volgen.

Marjolein, lieverd. Dankjewel voor je steun en begrip.

Fabian mijn lieve grote vriend, papa is klaar en heeft ontzettend veel zin om nog meer leuke dingen met je te doen.

'Scar tissue is stronger than regular tissue. Realize the strength, move on (Henry Rollins).'

Harm Hogendoorn

Hardinxveld – Giessendam, april 2024.

Managementsamenvatting

Nederland kampte in 2022 met een woningtekort van 279.000 woningen, wat naar verwachting verder toeneemt. Tot en met 2030 moeten er daarom jaarlijks 100.000 woningen worden toegevoegd aan de woningvoorraad, aantallen die na 1990 niet meer zijn gerealiseerd. Om dit te bewerkstelligen zijn diverse maatregelen in het leven geroepen om het woningbouwproces te versnellen.

Gebiedsontwikkeling is een proces waarbij doorgaans grote aantallen woningen worden gerealiseerd. Dit zijn echter langdurige trajecten, die in verschillende fasen zijn op te delen. De eerste fase is de initiatiefase. Deze duurt gemiddeld zo'n zeven jaar, waarna een initiatief alsnog kan stranden. In deze fase speelt het ruimtelijk beleid een belangrijke rol. Diverse documenten die het ruimtelijk beleid vertalen, worden tijdens deze fase stapsgewijs uitgewerkt tot een haalbaar plan en een definitief bestemmingsplan.

Om de woningbouwopgave te bespoedigen moet onder andere de initiatiefase dus sneller. Het ruimtelijk beleid wordt regelmatig genoemd als een van de veroorzakers van de lange doorlooptijden. Men vindt dat het beleid teveel voorschrijft waaraan de gebiedsontwikkeling moet voldoen of dat het beleid onderling niet goed op elkaar aansluit, waardoor plannen vertragen of zelfs niet haalbaar blijken te zijn.

In dit onderzoek staan de termen integraliteit, de samenhang van het ruimtelijk beleid, en restrictiviteit, de mate van beperkingen vanuit het ruimtelijk beleid centraal. In hoeverre deze twee kenmerken van ruimtelijk beleid daadwerkelijk effect hebben op het proces tijdens de initiatiefase, wordt aan de hand van onderstaande de centrale vraag onderzocht:

“In hoeverre heeft de integraliteit en restrictiviteit van ruimtelijk beleid effect op het proces van gebiedsontwikkeling in de initiatiefase?”

Om deze vraag te beantwoorden is er zowel theoretisch als empirisch onderzoek gedaan. Het theoretisch onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste gedeelte bevat voor dit onderzoek relevante aspecten van gebiedsontwikkeling, zoals fasering en context. Het tweede gedeelte benadert gebiedsontwikkeling vanuit de institutionele theorie. Wat zijn instituties, welke rol spelen instituties bij gebiedsontwikkeling, wat is de relatie van instituties met het ruimtelijk beleid en wat zijn mogelijke effecten van integraliteit en restrictiviteit in het ruimtelijk beleid?

Aan de hand van de verwachte effecten is dit onderzoek verder vorm gegeven middels een casestudy. Er zijn drie cases van gebiedsontwikkeling onderzocht, ieder met een andere mate van integraliteit en restrictiviteit. Er is deskresearch uitgevoerd en er zijn semigestructureerde interviews gehouden met tien respondenten. De interviews zijn vervolgens in vivo gecodeerd en geanalyseerd. Ook is een tijdlijn van de drie cases opgezet en geanalyseerd. Dit heeft geleid tot een aantal uitkomsten die tezamen de centrale vraag beantwoorden.

Het onderzoek laat zien dat diverse instituties en de context van de gebiedsontwikkeling een bepalende rol spelen voor het procesverloop. De ene keer zit dat in het bewonerssentiment waarmee het politieke gevoeligheid veroorzaakt, de andere keer zit dat in aspecten als de complexiteit van het gebied of procedures bij bijvoorbeeld de Raad van State.

Integraliteit in ruimtelijk beleid is een lastig te onderzoeken variabele. Deze lijkt nauw samen te hangen met de wijze waarop er wordt samengewerkt met de gemeente. Toch speelt integraliteit in het ruimtelijk beleid een belangrijke rol voor het proces tijdens de initiatiefase.

Een hoge mate van integraliteit zorgt voor duidelijkheid, voorkomt discussies en draagt bij aan de kwaliteit van de plannen en de besluitvorming. In hoeverre integraliteit het aantal ontwerpronden beïnvloedt, toont dit onderzoek niet aan. In strijd met de theorie is dat bij alle drie de cases een prioritering in het ruimtelijk beleid ontbrak. Dit leidt voor actoren tot een zoektocht tijdens de uitwerking van de diverse documenten richting het bestemmingsplan.

Een bepaalde mate van restrictief beleid blijkt wenselijk, het geeft actoren houvast. Restrictiviteit wordt dus niet per definitie als negatief ervaren. Actoren ervaren dan ook doorgaans geen verplichtingen of belemmeringen vanuit de restricties, het geeft hen juist vroegtijdig duidelijkheid wat wel of niet is toegestaan. Een combinatie van duidelijke kaders en voldoende flexibiliteit is voor actoren wenselijk om tot een optimaal plan en procesverloop te komen.

De mate van integraliteit en restrictiviteit heeft gevolgen voor de doorlooptijd, maar lijkt daarin niet bepalend te zijn. Dat zijn andere factoren die nauw samenhangen met diverse instituties en de context van de gebiedsontwikkeling, of zaken als beschikbare capaciteit of het wisselen van actoren. Hierdoor kan het stapsgewijze proces van continu rekenen en tekenen, wat intensief is en tijd kost, separaat worden uitgevoerd zonder het tijdspad te vertragen.

Samenvattend kan de centrale vraag worden beantwoord:

Het ruimtelijk beleid bepaalt met name wat er wordt gerealiseerd. Hierbij lijkt integraliteit meer bepalend voor het proces tijdens de initiatieffase dan restrictiviteit. Echter wordt het proces en de doorlooptijd hiervan grotendeels bepaald door andere factoren, waarop actoren beperkt invloed uit kunnen oefenen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	II
Managementsamenvatting	III
Overzicht met figuren.....	VIII
Overzicht met tabellen.....	VIII
Overzicht met afbeeldingen	VIII
1. Inleiding en onderzoeksopzet	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Probleemstelling.....	1
1.3 Onderwerp	2
1.4 Doelstelling.....	2
1.5 Afbakening.....	2
1.6 Centrale vraag	3
1.7 Deelvragen.....	3
1.8 Onderzoeksmethode.....	3
Theorie.....	4
Praktijk.....	4
Analyse	4
1.9 Relevantie.....	5
1.10 Leeswijzer	5
2. Gebiedsontwikkeling en instituties	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Gebiedsontwikkeling	6
2.2.1 Definitie en kenmerken	6
2.2.2 Historie en actualiteiten	7
2.2.3 Fasering	7
2.2.4 Context en samenwerking.....	10
2.3 Institutionele beperkingen	11
2.3.1 Neo-institutionalisme	11
2.3.2 Ruimtelijk beleid als institutie	12
2.3.3 Ruimtelijk beleid.....	13
2.4 Integraliteit en restrictiviteit in ruimtelijk beleid	14
2.4.1 Definitie integraliteit en restrictiviteit.....	14
2.4.2 Effecten van integraliteit	16
2.4.3 Effecten van restrictiviteit	16
2.4.4 Literatuurtabel.....	17

2.5 Conclusie	17
2.5.1 Synthese	17
2.5.2 De effecten van integraliteit en restrictiviteit in ruimtelijk beleid.....	18
3. Methode empirisch onderzoek	20
3.1 Inleiding.....	20
3.2 Caseonderzoek.....	20
3.2.1 Operationaliseren.....	20
3.2.2 Aanpak.....	20
3.3 Caseselectie.....	21
3.3.1 Voorwaarden.....	21
3.3.2 Cases.....	21
3.4 Onderzoekstechnieken.....	22
3.4.1 Deskresearch	22
3.4.2 Interviews	22
3.4.3 Respondenten	23
3.4.4 Procesverloop interviews	23
3.4.5 Analyse uitkomsten	23
4. Casestudies.....	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Merwede te Utrecht.....	25
4.3 Pompenburg te Rotterdam	28
4.4 De Wielewaal Rotterdam	31
4.5 Verschillen	33
5. Analyse en bevindingen.....	34
5.1 Inleiding	34
5.1.1 In vivo coderen	34
5.2 Integraliteit	34
5.2.1 (on) Duidelijkheid	35
5.2.2 Ontwerp aanpassingen.....	35
5.2.3 Besluitvorming.....	36
5.3 Restrictiviteit.....	36
5.3.1 Discussie	37
5.3.2 Beperkingen & verplichtingen	37
5.4 Doorlooptijden	38
5.4.1 Tijdlijn	38
5.4.2 Procesverloop.....	39

5.5	Conclusie	40
6.	Conclusie & reflectie.....	41
6.1	Inleiding	41
6.2	Beantwoording centrale vraag.....	41
6.2.1	Instituties & context	42
6.2.2	Integraliteit & restrictiviteit.....	42
6.2.3	Doorlooptijd initiatieffase	43
6.3	Resultaat	43
6.4	Reflectie	44
6.4.1	Theorie.....	44
6.4.2	Onderzoeksmethode	44
6.4.3	Validiteit	44
6.4.4	Betrouwbaarheid.....	45
6.4.5	Generaliseerbaarheid	45
6.5	Aanbevelingen	45
	Bibliografie	46
	Bijlagen	50
	Bijlage A – logboek	50
	Bijlage B – uitnodiging interview.....	51
	Bijlage C – basisvragen interview	52
	Bijlage D – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 1 & 2	54
	Bijlage E – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 3	59
	Bijlage F – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 4	64
	Bijlage G – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 5.....	70
	Bijlage H – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 6.....	74
	Bijlage I – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 7	79
	Bijlage J – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 8.....	85
	Bijlage K – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 9	89
	Bijlage L – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 10	94
	Bijlage M – tijdlijn	100
	Bijlage N – samenvatting data.....	101

Overzicht met figuren

Figuur 1: toevoeging woningvoorraad Nederland vanaf 1921 (CBS, 2021).	1
Figuur 2: onderzoeksopzet (eigen bewerking, 2023).....	4
Figuur 3: fasering van gebiedsontwikkeling (Ministerie van BZK, 2019).....	8
Figuur 4: doorlooptijd initiatieffase gebiedsontwikkeling (Geuting & de Leuve, 2018).	9
Figuur 5: de vier sturingspijlers van gebiedsontwikkeling (Zeeuw de, 2018).	10
Figuur 6: de drie pijlers van instituties (Scott, 2008).	12
Figuur 7: integraliteit door de beleidscyclus heen (WUR, 2014).....	15
Figuur 8: boomdiagram met verwachte effecten (eigen bewerking, 2023).....	18
Figuur 9: conceptueel kader (eigen bewerking, 2023).....	19
Figuur 10: tijdlijn initiatieffase onderzochte cases (eigen bewerking, 2024).....	38

Overzicht met tabellen

Tabel 1: overzicht met benutte onderzoeken (eigen bewerking, 2024).	17
Tabel 2: voorwaarden caseselectie (eigen bewerking, 2023).	21
Tabel 3: eigenschappen case Merwede (eigen bewerking, 2023).	22
Tabel 4: eigenschappen case Pompenburg (eigen bewerking, 2023).....	22
Tabel 5: eigenschappen case de Wielewaal (eigen bewerking, 2023).....	22
Tabel 6: overzicht van respondenten (eigen bewerking, 2023).....	23
Tabel 7: toelichting verkregen informatie (eigen bewerking, 2024).....	25
Tabel 8: verschillen cases (eigen bewerking, 2024).	33
Tabel 9: mate van integraliteit en restrictiviteit bij onderzochte cases (eigen bewerking, 2024).....	34

Overzicht met afbeeldingen

Afbeelding 1: impressie gebiedsontwikkeling Merwede, fase 1 (Janssen de Jong, 2023).....	25
Afbeelding 2: impressie gebiedsontwikkeling Pompenburg te Rotterdam (top10.nl, 2023).	28
Afbeelding 3: impressie gebiedsontwikkeling De Wielewaal te Rotterdam (top10.nl, 2023).	31

1. Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding

‘Kunnen alle betrokken ambtenaren hun verlanglijstje met wensen en ambities opgeven? Dan kunnen we inzichtelijk maken waar deze onderling knellen, of op voorhand aangeven dat deze de businesscase onhaalbaar maken’.

Dit verzoek deed een collega-ontwikkelaar na diverse overleggen met de gemeente Den Haag, over een gebiedsontwikkeling van circa 1.350 woningen. Zo leverde de hoge verdichtingsambitie problemen op met het parkeerbeleid en had het zijn weerslag op de groennorm. Of het percentage deelmobiliteit, dat wel voldeed aan het beleid, maar politiek gevoelig lag.

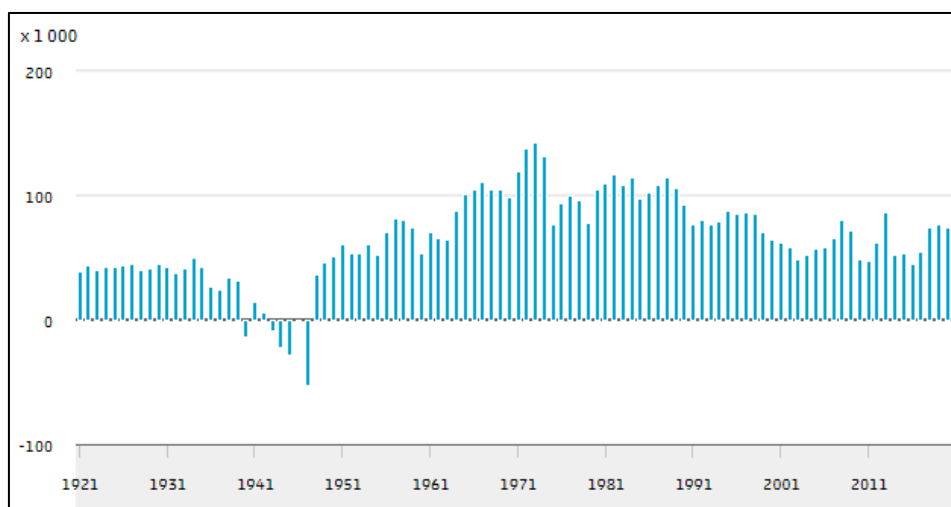
Het gevolg: oplopende kosten, vertraging in de voortgang van het proces, een onder druk staande businesscase, onzekerheid voor de huidige bewoners, maar vooral geen nieuwe en extra woningen.

Onderzoek van adviesbureau Stec Groep (2021) concludeerde dat het ontbreken van duidelijke kaders en wisselende, nieuwe of bovenwettelijke bestuurlijke ambities leiden tot vertraging, doordat zaken zowel in- als extern herhaaldelijk opnieuw moeten worden afgestemd en onderhandeld. Onderzoek van Site Urban Development (2022) constateerde het probleem van onderlinge strijdigheid in ruimtelijke beleidskaders eveneens, waarbij ook oorzaken als ‘te detaillistisch’ of ‘verouderd’ werden geconstateerd. Ook het ‘stapelen van ambities’ wordt in dit kader genoemd, met vertraging tot gevolg.

De onderlinge strijdigheid in- en het stapelen van eisen en wensen vanuit het ruimtelijk beleid lijkt problematisch voor de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling. Diverse aanbevelingen en pilots om dit probleem te bestrijden zijn gedaan, maar wetenschappelijk onderzoek naar de impact op de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling ontbreekt vooralsnog.

1.2 Probleemstelling

Nederland kampt met een tekort van circa 279.000 woningen (ABF Research, 2022) en staat voor een grote opgave. Vanaf 2022 moeten er per jaar 100.000 woningen extra worden gerealiseerd, resulterend in een totaal aantal nieuwe woningen van 900.000 in 2030 (Ministerie van BZK, 2022). Een behoorlijke opgave, aantallen die sinds de jaren '90 niet meer zijn gerealiseerd (CBS, 2021).



Figuur 1: toevoeging woningvoorraad Nederland vanaf 1921 (CBS, 2021).

Om deze opgave te bewerkstelligen zijn in het Programma Woningbouw van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vier actielijnen opgenomen. Twee van deze actielijnen, het versterken van de regie en het versnellen van het proces, spelen in op het gegeven dat ruimtelijke beleidskaders onderling kunnen knellen. Door deze knelpunten actief te monitoren en hier waar nodig op te anticiperen, moet voorkomen worden dat vertraging optreedt. De inzet is dat de doorlooptijd van initiatief tot aan realisatie drastisch wordt ingekort (Ministerie van BZK, 2022). Gemiddeld bedraagt deze periode zo'n tien jaar (Stec Groep, 2021), terwijl de opgave van 900.000 extra woningen juist in dat tijdsbestek moet worden gerealiseerd. Grote winst verwacht men te behalen in de initiatieffase, waarbij de strijdigheid van aanverwante thema's een kritiek punt is. (Ministerie van BZK, 2022).

Deze opgave lijkt echter om een aanpak te vragen waarbij alle schakels in het proces optimaal opereren. Des te opmerkelijker is het dat het ministerie aangeeft alleen te anticiperen als deze actielijnen niet het gewenste effect hebben. Is het niet beter om juist te voorkomen dat het beleid onderling strijdig of te beperkend is, om een gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen?

De probleemstelling die hieruit volgt, luidt:

“De onderlinge strijdigheid in en het stapelen van (gemeentelijk) ruimtelijk beleid heeft negatieve effecten op het proces van gebiedsontwikkeling, en daarmee een vertragende werking op de woningbouwopgave”.

1.3 Onderwerp

Het onderzoek gaat over de mate waarin ruimtelijk beleid effect heeft op het proces van gebiedsontwikkeling in de initiatieffase. In de literatuur over ruimtelijk beleid, waar in het volgende hoofdstuk verder op in wordt gegaan, zijn er twee begrippen die in het kader van dit onderzoek relevant zijn: integraliteit en restrictiviteit. Deze twee begrippen sluiten aan bij de genoemde strijdigheden en beperkingen van ruimtelijk beleid uit de probleemstelling. Integraliteit zegt iets over de mate waarop beleid op elkaar aansluit, bijvoorbeeld de hoge parkeernorm in combinatie met de verdichtingsambitie uit de inleiding. Restrictiviteit heeft een beperkend karakter, bijvoorbeeld hoe hoog er maximaal gebouwd mag worden. Ook deze begrippen worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht en uitgewerkt.

Op de klacht van het ‘stapelen’ van beleid wordt niet nader ingezoomd, omdat verondersteld wordt dat deze onder zowel integraliteit als restrictiviteit kan worden geschaard. Immers als gestapeld beleid goed op elkaar is afgestemd, zal de hoeveelheid beleid weinig ter zake doen. Daarnaast kan een grote mate van ‘stapelen’ van beleid als restrictief worden ervaren en de haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling verkleinen.

1.4 Doelstelling

Het onderzoeksdoel is het inzichtelijk maken welke effecten de integraliteit, of het gebrek daaraan, en de restrictiviteit van het ruimtelijk beleid van gemeenten heeft op het proces van gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase. Het resultaat van dit onderzoek moet leiden tot nieuwe inzichten voor het ministerie van BZK, provincies en gemeenten en andere actoren die betrokken zijn bij gebiedsontwikkelingen.

1.5 Afbakening

In dit onderzoek staan de effecten van ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling centraal. Hierbij ligt de nadruk op het proces tijdens de initiatieffase. Om de afbakening in dit onderzoek ter verduidelijken worden de volgende begrippen nader gedefinieerd:

- **Gebiedsontwikkeling:**
De fysieke (her)ontwikkeling van een gebied door verschillende actoren, over een langere periode die onderhevig is aan diverse factoren.
- **Initiatieffase:**
De periode tussen de start van een gebiedsontwikkeling met een initiatief tot en met de goedkeuring op het ontwerp bestemmingsplan.
- **Ruimtelijk beleid:**
Plannen en ambities van de (lokale) overheid voor het gewenste (toekomstig) gebruik van de ruimte, waarbij de focus in dit onderzoek ligt op het gemeentelijk beleid.
- **Integraliteit:**
De mate waarin beleid onderling is afgestemd.
- **Restrictiviteit:**
De mate waarin beleid beperkend is voor het handelen van actoren.

Vanuit de aanleiding en de probleemstelling valt op te maken dat integraliteit en restrictiviteit van ruimtelijk beleid vaak worden benoemd als oorzaken van de lange doorlooptijden bij gebiedsontwikkeling. Om de haalbaarheid van dit onderzoek te borgen en de beschikbare tijd zo effectief mogelijk te benutten, ligt de focus op deze twee begrippen. Omdat het ruimtelijk beleid een bepalende rol speelt in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling, ligt op deze fase de nadruk in dit onderzoek. Aanverwante thema's als financiële haalbaarheid, het versnellen van procedures, schaarste op de bouw- en grondstoffenmarkt zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

1.6 Centrale vraag

In het verlengde van de vorige paragrafen wordt de centrale vraag in dit onderzoek als volgt geformuleerd:

“In hoeverre heeft de integraliteit en restrictiviteit van ruimtelijk beleid effect op het proces van gebiedsontwikkeling in de initiatieffase?”

1.7 Deelvragen

Om tot beantwoording van de centrale vraag te komen, worden de volgende deelvragen beantwoord aan de hand van theoretisch en empirisch onderzoek:

- Wat is het effect van integraal ruimtelijk beleid?*
- Wat is het effect van restrictief ruimtelijk beleid?*
- Welke relatie is er tussen ruimtelijk beleid en het proces van gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*

1.8 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek is te kwalificeren als een ‘kwalitatief verkennend’ onderzoek. Het doel is immers meer inzicht te krijgen in het onderwerp ‘*het effect van ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase*’. De nadruk ligt op een reeds geconstateerd probleem, waarvan de mate van impact niet bekend is. Naar het effect van dit probleem en mogelijke oplossingen wordt verkennend onderzoek gedaan. Kwalitatief onderzoek leent zich hier uitstekend voor (Baarda & Bakker, 2021, p. 36).

De centrale vraag heeft een beoordelend karakter (Hoek-Gerritsen van, 2018, p. 64), er wordt immers onderzoek gedaan naar het effect van ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling.

Over dit onderzoeksonderwerp is te weinig literatuur beschikbaar om een eenduidig en gedegen antwoord te geven op de hoofdvraag en deelvragen. Er is verkennend onderzoek nodig om tot wetenschappelijk inzicht te komen. Hiervoor wordt deskresearch en caseonderzoek ingezet. Dit onderzoek is opgebouwd volgens de TPA structuur: Theorie, Praktijk en Analyse (Hoek-Gerritsen van, 2018, p. 101), schematisch weergegeven in figuur 2.

Theorie

In de eerste fase van dit onderzoek wordt een literatuurstudie uitgevoerd over gebiedsontwikkeling, het ruimtelijk beleid, de rol van instituties bij gebiedsontwikkeling en de effecten van integraliteit en restrictiviteit. Aan de hand van deze literatuurstudie worden deelvraag 1 en 2 beantwoord.

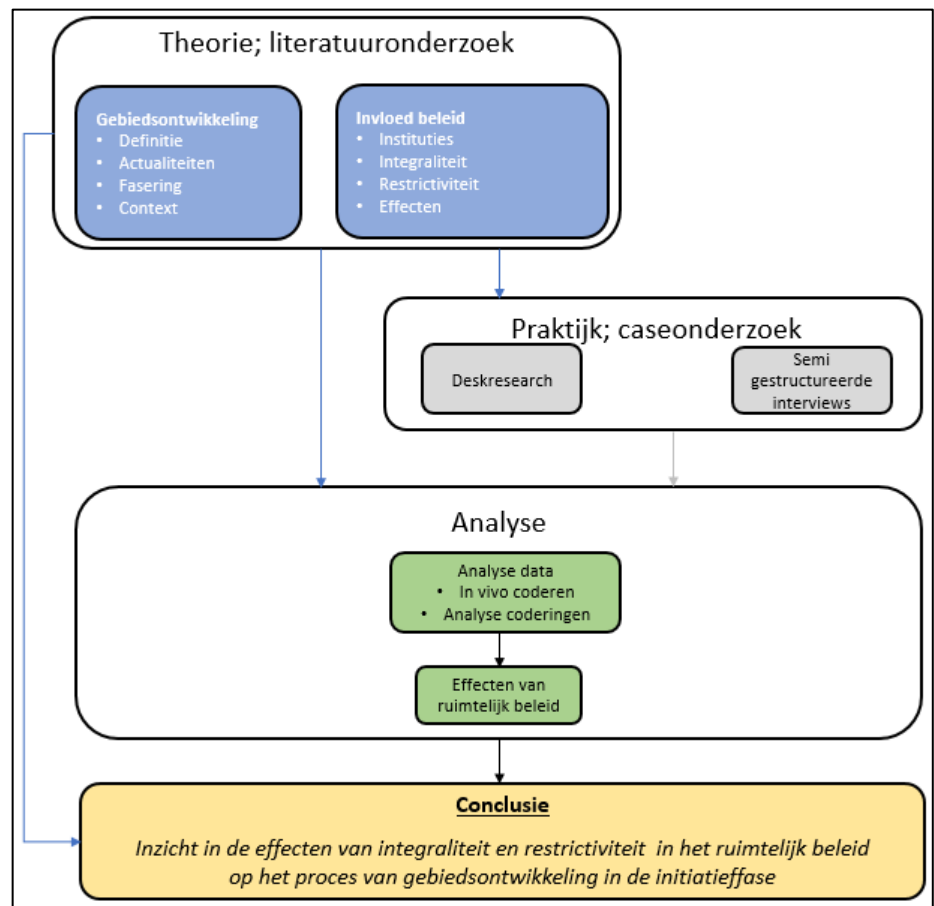
Praktijk

Het praktijkgedeelte start met een toelichting op het empirisch onderzoek. Vervolgens worden de onderzochte cases nader toegelicht. Er zijn drie cases van gebiedsontwikkelingen onderzocht, met een wisselende mate van integraliteit en restrictiviteit qua ruimtelijk beleid. Een case waarbij sprake is van zowel integraal als restrictief ruimtelijk beleid, een case waarbij sprake is van een zekere mate van integraal en een beperkte mate restrictief ruimtelijk beleid en een case waarbij sprake is van restrictief ruimtelijk beleid maar een beperkte mate van integraliteit.

Om verder inzicht te krijgen in deze cases, de betrokken instituties en de overwegingen en keuzes die gemaakt zijn, is gebruik gemaakt van interviews. Dit is een passend onderzoeksmiddel om deze informatie te duiden (Baarda, 2021, p. 90). Naast deskresearch zijn experts, die betrokken zijn bij deze cases, geïnterviewd om meer achtergrondinformatie en een compleet beeld te verkrijgen.

Analyse

De uitkomsten van het praktijkgedeelte vormen de input voor de uitwerking van de analyse. Hierin zijn de uitkomsten van de cases onderling tegen elkaar afgezet, om te bepalen of en wat de invloed van het ruimtelijk beleid op gebiedsontwikkeling is. Dit leidt tot beantwoording van deelvraag 3 en tot een conclusie met nieuwe inzichten in hoeverre ruimtelijk beleid effect heeft op het proces van gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase.



Figuur 2: onderzoeksopzet (eigen bewerking, 2023).

1.9 Relevantie

Dit onderzoek bevat een maatschappelijke en een wetenschappelijke component. Maatschappelijk gezien de aansluiting met het woningtekort en de verwachting dat dit verder toeneemt. Er is reeds geconstateerd dat de initiatieffase van gebiedsontwikkeling een te lange doorlooptijd kent om de beoogde woningbouwopgave tijdig te realiseren. Als oorzaken worden onder andere de strijdigheid en het stapelen van gemeentelijke ambities genoemd (Site Urban Development, 2022), waarmee dat een frustratie van veel ontwikkelaars is (Neprom, 2022). Dit onderzoek gaat nader in op het effect van deze genoemde oorzaken. Het probleem is reeds geconstateerd, de effecten echter niet. Onderzocht wordt in hoeverre ruimtelijk beleid het proces van gebiedsontwikkeling beïnvloed en wat het uiteindelijke effect voor de doorlooptijd is. De uitkomsten moeten leiden tot nieuwe wetenschappelijke inzichten, als aanvulling op eerder onderzoek wat gedaan is in het kader van de probleemstelling.

1.10 Leeswijzer

Het onderzoek is opgebouwd volgens de TPA structuur.

Hoofdstuk 2 gaat in op theoriegedeelten over gebiedsontwikkeling, instituties vanuit de institutionele theorie en de centrale begrippen integraliteit en restrictiviteit.

In hoofdstuk 3 wordt de methode voor het empirisch onderzoek toegelicht, waar uitvoering aan wordt gegeven in hoofdstuk 4 en 5 met caseonderzoek. Er wordt ingezoomd op drie cases, waarbij in wisselende mate integraliteit en restrictiviteit in ruimtelijk beleid aanwezig is.

Deze analyse leidt tot een conclusie en beantwoording van de centrale vraag in hoofdstuk 6, inclusief reflectie en aanbevelingen in hoofdstuk 7.

Met deze leeswijzer wordt hoofdstuk 1 afgesloten en wordt dit onderzoek vervolgd met de literatuurstudie in hoofdstuk 2.

2. Gebiedsontwikkeling en instituties

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt vanuit wetenschappelijke literatuur ingegaan op de effecten van het ruimtelijk beleid op gebiedsontwikkeling. Allereerst worden relevante gedeelten uit de literatuur over gebiedsontwikkeling toegelicht. Wat behelst gebiedsontwikkeling precies, wat zijn actuele ontwikkelingen, welke fasering is te onderscheiden, welke actoren spelen een rol en wat is de context van gebiedsontwikkeling?

Vervolgens wordt vanuit de neo-institutionele theorie ingegaan op de vragen, wat instituties zijn en hoe deze ontstaan, welke effecten instituties hebben, hoe het ruimtelijk beleid als institutie fungeert en wat het effect hiervan is op gebiedsontwikkeling? Er wordt nader ingegaan op de begrippen integraliteit en restrictiviteit. Deze begrippen sluiten aan op de veelgehoorde klachten omtrent het stapelen van, de onderlinge strijdigheid in en het beperkende karakter van ruimtelijk beleid.

2.2 Gebiedsontwikkeling

2.2.1 Definitie en kenmerken

Gebiedsontwikkeling is een vakterm, die bijvoorbeeld niet omschreven wordt in *'de Dikke van Dale'*. Toch is er voldoende literatuur die de definitie omschrijft:

'Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied' (Zeeuw de, 2018, p. 10).

Van Randeraat (2006) omschrijft gebiedsontwikkeling als: *'Gebiedsontwikkeling vindt plaats in een complexe context en de uitvoering van gebiedsontwikkelingen strekt zich uit over lange periodes van soms tien tot twintig jaar. Bij gebiedsontwikkeling zijn vele, vaak grote belangen gemoeid. Dat kunnen belangen zijn van bewoners of gebruikers van zo'n gebied, sociaaleconomische belangen, politieke belangen en niet in de laatste plaats omvangrijke financiële belangen. Uiteindelijk leidt een gebiedsontwikkeling tot fysieke veranderingen: er worden gebouwen gesloopt, wegen verlegd, vele nieuwe gebouwen gebouwd en vaak verandert het (hoofd)gebruik van zo'n gebied ingrijpend. Deze nieuwe ruimtelijke structuur en de gebouwen die gerealiseerd zijn, zijn voor vele decennia mede bepalend voor de gebruiksmogelijkheden, de belevingswaarde en economische positie van deze gebieden'*.

Gebiedsontwikkeling bevat de volgende kenmerken (Ministerie van BZK, 2019):

- Het proces en de inhoud zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden;
- Er zijn verschillende partijen betrokken, zoals overheden, ontwikkelaars, maatschappelijke organisaties, bewoners en omwonenden;
- Het betreft doorgaans een combinatie van publieke en private belangen;
- Samenwerking tussen overheden en marktpartijen is noodzakelijk, alvorens de realisatie daadwerkelijk start, voor onder andere grondtransacties en publiekrechtelijke kaders;
- Er is tenminste een belang noodzakelijk, met een daaraan gekoppelde partij met investeringsmiddelen;
- De doorlooptijd is lang;
- De ontwikkeling vindt plaats in een context met (externe) effecten op het gebied daaromheen.

Door gebiedsontwikkeling wordt een gebied geheel of gedeeltelijk opnieuw ingevuld of van nieuwe functies voorzien. Hierbij staat zowel de bovengrondse als de ondergrondse invulling centraal.

Het resultaat van gebiedsontwikkeling is drieërlei (Ministerie van BZK, 2019):

- De diverse belangen in een gebied worden beter afgestemd;
- De publieke en private functies worden beter afgestemd;
- Er ontstaat een integrale businesscase waarin de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie met elkaar worden verevend.

In dit onderzoek wordt de volgende definitie van gebiedsontwikkeling gehanteerd:

“Gebiedsontwikkeling is de fysieke (her)ontwikkeling van een gebied, door verschillende actoren, over een langere periode die onderhevig is aan diverse factoren”.

2.2.2 Historie en actualiteiten

De Zeeuw (2018) onderscheidt vijf perioden van gebiedsontwikkeling, startend vanaf de jaren '60. De *beginfase* kenmerkt zich door grootschalige projectontwikkeling die steeds meer voet aan wal zet in Nederland. De regie van de overheid nam in die periode al wat af en veel van de bloemkoolwijken¹ zijn in die periode ontstaan. Circa 20% van de huidige woningvoorraad is in die tijd gerealiseerd. In de *opkomst periode* speelt de oliecrisis een bepalende rol en krijgen marktpartijen meer ruimte. In die periode worden Vinexwijken² ontwikkeld, wijzigt de rolverdeling en ontstaat de publiek-private samenwerking.

De *grootste bloei* kent gebiedsontwikkeling in de periode 1995-2008. Met name in het tweede deel van deze periode worden veel Vinexwijken gerealiseerd. Meer actoren betreden het speelveld van gebiedsontwikkeling, zoals de waterschappen en provincies, en er vindt een verschuiving plaats richting ontwikkelingsplanologie. Ook verschijnt in deze periode de integrale herstructurering van naoorlogse binnenstedelijke gebieden op de agenda.

De *kredietcrisis* die eind 2008 ontstaat, heeft invloed op gebiedsontwikkeling en de denkwijze daarover. Door financieringsproblematiek worden veel plannen en afspraken herzien of beëindigd. Met name vanwege de financieringsmogelijkheden veranderde de focus van *‘wat vraagt de overheid’* naar *‘wat kunnen marktpartijen’*.

Na deze crisis neemt de vraag naar gebiedsontwikkeling toe, maar wordt de opgave complexer en wijzigt het proces en de rolverdeling; beleggers treden op als financiers, er heerst een schaarste op de bouw- en grondstoffenmarkt, de rol van eindgebruikers neemt toe, tenderkosten stijgen en de opgave wijzigt (Ministerie van BZK, 2019).

2.2.3 Fasering

Gebiedsontwikkeling is geen lineair en geordend proces; er wordt regelmatig een stap teruggezet naar een vorige fase of er is sprake van een doorstart van de betreffende gebiedsontwikkeling. De faseringen kennen ook geen vaste doorlooptijden (Site Urban Development, 2022), vaak overlappen de activiteiten van diverse fasen elkaar, wat Nozeman (2017) omschrijft als *“simultaan schaken”*.

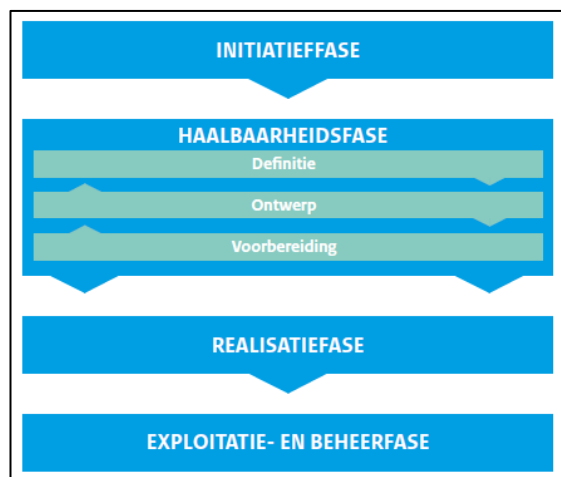
De meeste literatuur houdt drie fasen van gebiedsontwikkeling aan. Voor de volledigheid wordt de exploitatie- en beheerfase als vierde fase benoemd, omdat hier al in de initiatief- en haalbaarheidsfase rekening mee gehouden dient te worden.

¹ Woonwijken met een kleinschalige bebouwing en een wat onoverzichtelijke verkavelings- en wegenstructuur, waarvan de plattegrond trekken vertoon van een doorgesneden bloemkool (Rijksdienst voor cultureel erfgoed, 2020).

² VINEX staat voor *‘Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra’*, een notitie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu uit 1993 waarin uitbreidingsgebieden zijn aangewezen aan de rand van grote steden voor grootschalige nieuwbouw (Radboud Universiteit, 2024).

- **Initiatieffase**
De gebiedsontwikkeling start met een initiatief, de vorming van een visie en de verkenning van mogelijkheden en eventuele haalbaarheid.
- **Haalbaarheidsfase**
In deze fase vindt de planvorming plaats, wordt er gerekend en getekend en worden intentie- en/of realisatieovereenkomsten gesloten. Na publiekrechtelijke vaststelling wordt deze fase afgesloten. Deze fase is onder te verdelen in 3 sub faseringen (figuur 3).
- **Realisatiefase**
Deze fase is de daadwerkelijke realisatie van de gebiedsontwikkeling, de bouw van het vastgoed.
- **Exploitatie- en beheerfase**
In deze fase is de gebiedsontwikkeling afgerond en is het ontwikkelde gebied in gebruik genomen (Ministerie van BZK, 2019, p. 14).

In dit onderzoek ligt de focus op de initiatieffase en de eerste subfase van de haalbaarheidsfase, de definitiefase. Dit wordt gedaan omdat deze fase de langste doorlooptijd kent en het ruimtelijk beleid in deze fase een bepalende rol speelt. Voor de leesbaarheid worden deze twee fasen in dit onderzoek geduid als de initiatieffase van gebiedsontwikkeling.



Figuur 3: fasering van gebiedsontwikkeling (Ministerie van BZK, 2019).

2.2.3.1 Initiatieffase

De aanleiding om te starten met een gebiedsontwikkeling is divers, net als de actor die het initiatief neemt. Gebiedsontwikkelingen kunnen ontstaan door marktinitiatieven, politieke drijfveren, beleidskeuzes of vanuit particuliere initiatieven. Het zijn voornamelijk overheidsinstanties die het initiatief nemen, gevolgd door ontwikkelende marktpartijen (Zeeuw de, 2018, p. 32).

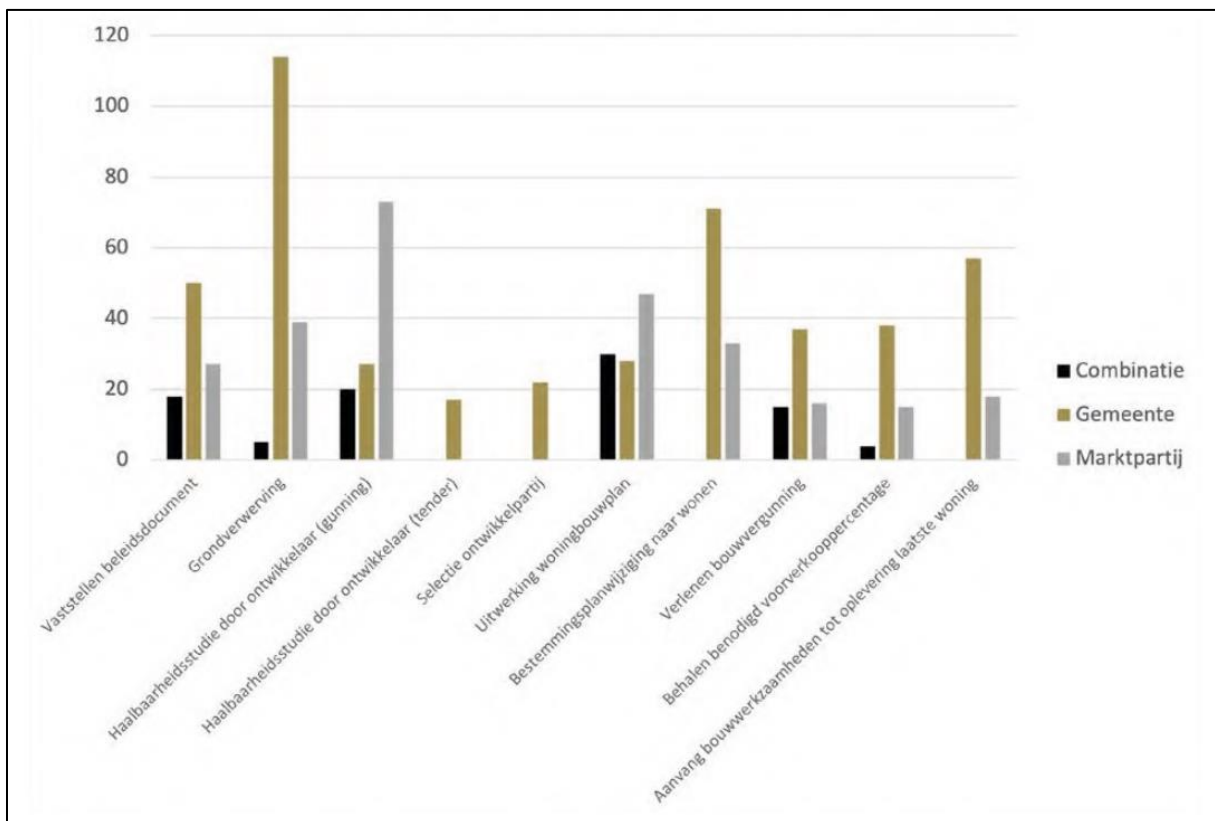
In de initiatieffase wordt onderzocht of een gebiedsontwikkeling wenselijk is, welke actoren er betrokken worden, of een initiatief kans van slagen heeft en of er betere alternatieven zijn. Ook worden eerste inschattingen gemaakt van samenwerkingsmogelijkheden en worden verkennende gesprekken gevoerd. De focus ligt met name op de grondexploitatie, maar het is goed mogelijk dat er afspraken over de vastgoedontwikkeling worden gemaakt. De initiatieffase wordt afgesloten met een plan waarin een globaal programma, een grove stedenbouwkundige schets, projectdoelen en mogelijke samenwerkingen zijn vastgelegd.

Een initiatieffase duurt gemiddeld zeven jaar (Site Urban Development, 2022) en kan daarna alsnog stranden. Nozeman (2017) constateerde dat de initiatieffase na de kredietcrisis met name aan de vraagzijde veranderd is: er is meer en eerder afstemming tussen de actoren in de realisatie- en exploitatiefase, zoals de aannemer en de belegger.

Ook dit onderzoek toont de invloed van de lokale overheid op gebiedsontwikkeling aan en geeft een drietal uitkomsten over de gemeentelijke benadering van marktinitiatieven (Zeeuw de, 2018, p. 35):

- Hoe groter een gemeente is, hoe lastiger het is om initiatieven goedgekeurd te krijgen;
- Hoe sterker de (vastgoed)markt is, hoe lastiger en dominanter de opstelling van de gemeente. Private initiatieven bij publiek-private samenwerkingen en in gemeenten met beperkte marktdynamiek worden hoger gewaardeerd. Ook de locatie van de gebiedsontwikkeling is bepalend, gebiedsontwikkelingen in het centrum worden kritischer beoordeeld dan ontwikkelingen in de buitenzone;
- Politieke kleur van het college in een gemeente is bepalend. Links georiënteerde partijen zijn meer sturend op het programma. Ook de houding van wethouders en ambtenaren is bepalend; zijn ze innovatief ingesteld of hebben zij hun eigen stokpaardjes?

Het stempel dat gemeenten drukken op de doorlooptijd van de initiatieffase blijkt ook uit onderzoek van Geuting & de Leve (2018), zie figuur 4. Met name het vaststellen van het beleid en de grondvererving kennen lange doorlooptijden.



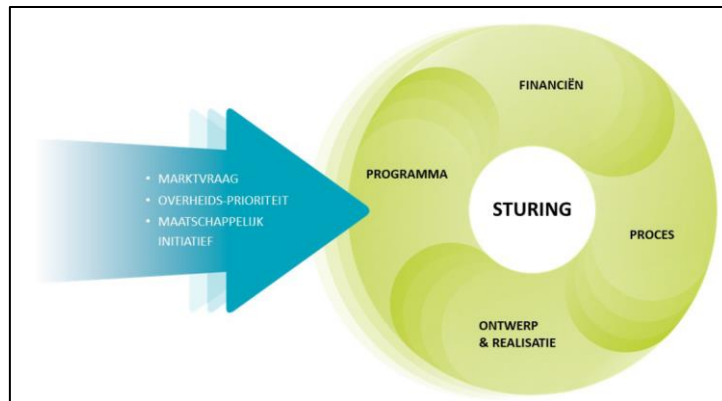
Figuur 4: doorlooptijd initiatieffase gebiedsontwikkeling (Geuting & Leve de, 2018).

2.2.3.2 Haalbaarheidsfase; definitiefase

De haalbaarheidsfase is onder te verdelen in drie deelfasen: definitie, ontwerp en voorbereiding, zie figuur 3. De ontwerp- en voorbereidingsfase zijn in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten, omdat hier met name de marktpartijen aan zet zijn, zij werken uit hetgeen in de definitiefase is bepaald.

De Zeeuw (2018) stelt dat de haalbaarheidsfase feitelijk niets meer is dan een intensivering, uitwerking en bijstelling van het werk waar men al mee bezig was in de initiatieffase.

Hij onderscheidt vier pijlers die worden uitgewerkt in de definitiefase: programma, ontwerp, financiën en proces, zie figuur 5 (Zeeuw de, 2018, pp. 36-38).



Figuur 5: de vier sturingspijlers van gebiedsontwikkeling (Zeeuw de, 2018).

2.2.4 Context en samenwerking

Iedere gebiedsontwikkeling is uniek en vindt plaats in een eigen context, die bepalend is voor het procesverloop. Het is voor dit onderzoek van belang om de context van de onderzochte cases in acht te nemen, om de uitkomsten en conclusies in een juist perspectief te plaatsen.

Vanuit de literatuur worden verschillende aspecten van de context onderscheiden. Als eerste de *locatie specifieke kenmerken*, die de ruimtelijke context vormen. Een verandering van een gebied heeft gevolgen voor het gebied daaromheen. Ook de initiatiefnemer van de gebiedsontwikkeling is bepalend voor de context. Dat kan zowel bottom-up als top-down of een combinatie van beide zijn. Daarnaast is sprake van een *sociaalmaatschappelijke context*. Een gebiedsontwikkeling gaat verder dan alleen het realiseren van vastgoed, er dient een prettige leefomgeving te worden gecreëerd (Zeeuw de, 2018, pp. 15-16). Hier is de *plaats- en tijdgebonden economische context* sterk aan gelieerd, die bepalend is voor de financiële haalbaarheid.

Als laatste de *beleidsmatige context* waarin een gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gemeenteraadsverkiezingen die iedere vier jaar plaatsvinden.

Deze aspecten vormen de *integrale context* van een gebiedsontwikkeling en zijn nauwelijks beïnvloedbaar. Om de gebiedsontwikkeling succesvol te laten verlopen, dient aansluiting gezocht te worden in het proces en de inhoud op deze integrale context (Mentink, 2021, p. 18).

Centraal bij gebiedsontwikkeling staat het proces om te komen tot samenwerking tussen publieke en private partijen, evenals het proces om deze samenwerking goed te onderhouden. Ook dit is een belangrijk element van de context van een gebiedsontwikkeling en bepalend voor het verloop van het proces. Bij gebiedsontwikkeling is de samenwerking extra complex, onder andere door de verweving van publieke en private belangen (Ministerie van BZK, 2019). De nadruk op samenwerking zien we ook terug in de motivatie voor gebiedsontwikkeling (Peek, 2018):

- Men verwacht meerwaarde van het in samenhang ontwikkelen van meerdere (vastgoed)projecten in de grotere ruimtelijke context van een gebied;
- Deze samenhang kan ontstaan doordat publieke en private partijen samenwerken;
- Het resultaat hiervan is synergie: de meerwaarde van samenhang door samenwerking.

Bij de definitie van gebiedsontwikkeling kwam het begrip '*verbinden*' al aan bod. Dit begrip keert stevast terug in de literatuur en hangt nauw samen met samenwerking.

De Zeeuw (2018) kwalificeert het aansturen van gebiedsontwikkeling, waarbij verbinden de hoofdtaak vormt, als een '*kunst apart*'. Hij noemt zeven sturingselementen om te zoeken naar gezamenlijke belangen: openen, intensiveren, verankeren, versnellen of soms zelfs vertragen, verbeteren, overdragen en inbedden (Zeeuw de, 2018, p. 50). Dit vindt aansluiting bij de normatieve pijler van instituties, waarop nader wordt ingegaan in paragraaf 2.3.2.

2.3 Institutionele beperkingen

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat actoren een belangrijke rol spelen bij gebiedsontwikkeling. Deze actoren zijn onderdeel van instituties, worden hierdoor beïnvloed of zijn hier afhankelijk van. Aan de hand van de institutionele theorie wordt de relatie tussen instituties, het ruimtelijk beleid en het proces van gebiedsontwikkeling verklaard.

2.3.1 Neo-institutionalisme

In de sociale wetenschappen is er sinds de jaren '90 steeds meer aandacht voor het neo-institutionalisme, dat onder andere is ontstaan als reactie op ingrijpende aanpassingen in de samenleving zoals de overgang in de jaren '90 van het communisme naar een vrije markteconomie in Oost - Europa (Hemerijk & Verhagen, 1994/ 5, pp. 214-216) Diverse wetenschappelijke vakgebieden, zoals economie, sociologie, organisatie- en politieke wetenschappen en planningstheorie vormen samen de ingrediënten voor de neo-institutionele theorie. Onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving (2022) vatten deze theorie samen in drie kenmerken:

- Instituties zijn spelregels en kaders die sociale interactie regelen (zie volgende paragraaf);
- De invloed van voorschriften vanuit de overheid is beperkt, informele instituties zoals bijvoorbeeld gedragsnormen kunnen net zo bepalend zijn;
- Instituties zijn aan verandering onderhevig, omdat ze door mensen ingesteld zijn.

2.3.1.1 Wat zijn instituties?

Instituties zijn door mensen opgestelde beperkingen die economische, politieke en sociale interactie structureren. Instituties kunnen zowel van formele, bijvoorbeeld wet- en regelgeving, als informele, bijvoorbeeld omgangsvormen, aard zijn. Om het beeldend te omschrijven: instituties zijn de 'spelregels' in de samenleving, waarbij actoren de 'spelers' zijn (North, 1991, pp. 97-112). Instituties ontstaan doordat patronen zich vormen, als gevolg van gedrag over langere tijd door normen, regels en regelgeving (Parto, 2005). Deze patronen hebben vervolgens een structurerende werking op toekomstig gedrag (Zijderveld, 2000, pp. 31-33). Dat geeft aan dat er een wederkerigheid is tussen instituties en actoren (Buitelaar, 2019, p. 6), instituties ontstaan door mensen die daar vervolgens door worden beïnvloed (Giddens, 1984). Aan de ene kant heeft men houvast via de 'regels' maar aan de andere kant moeten deze meebewegen met de tijd.

Bij gebiedsontwikkeling staat samenwerking, de interactie, tussen publieke en private partijen centraal. Bij de relatie tussen instituties en gebiedsontwikkeling zijn niet alleen de formele en informele regels van belang, maar ook de perceptie die actoren van elkaar of van een ontwikkellocatie hebben (Daamen, 2010).

Instituties hebben een beperkend karakter, waarbij in dit onderzoek wordt ingezoomd op de effecten hiervan op het proces van gebiedsontwikkeling. Met name het formele aspect, de regels die bepalend zijn voor een gebiedsontwikkeling. In de praktijk betreft dit het bestemmingsplan, dat door Buitelaar (2019) wordt omschreven als een institutioneel ontwerp waarin gemeenten de toekomstige inrichting van een gebied voorschrijven, vaak voorafgegaan door allerlei soorten van beleidsdocumenten.

2.3.1.2 Het effect van instituties op het handelen van actoren

Centraal in neo-institutionalisme staat de vraag naar het '*institutionele effect*'. Hoe worden keuzes en het gedrag van actoren gevormd, bemiddeld en gekanaliseerd door instituties en in welke mate worden het verloop en de uitkomsten van strategisch handelen beïnvloed?

Het institutionele effect bestaat uit twee delen: enerzijds worden de handelingsperspectieven en mogelijkheden van actoren beperkt door instituties en anderzijds stellen deze instituties actoren in staat om te handelen en om hier richting en vorm aan te geven (Hemerijk & Verhagen, 1994/ 5), Anders gezegd: instituties werken beperkend, maar bieden ook kansen.

De neo-institutionele theorie gaat ervan uit dat de invloed van de (spel)regels, zoals die door de overheid zijn bepaald, beperkt is (PBL, 2022, p. 13). Wel gaat deze theorie ervan uit dat deze regels aan verandering onderhevig zijn, omdat ze door mensen zijn bedacht. Echter, regels die aan verandering onderhevig zijn, verkleinen de bereidheid om te investeren in stedelijke woningbouw en vastgoedontwikkeling (Buitelaar, 2019, p. 18).

Een crisis als de huidige woningnood vraagt om het aanpassen van instituties, een revolutionaire verandering (Kingston, 2009, pp. 151-180). Instituties veranderen moeizaam vanwege de padafhankelijkheid. Dit betekent dat keuzes die in het verleden bepaald zijn, mede de keuzes in het heden bepalen (Knaack & Jager, 2002). Er zijn verschillende redenen waarom instituties die niet optimaal presteren in stand blijven, waarbij drie hoofdbarrières vaak voorkomen: de kostencomponent van de verandering, ingenomen machtsposities van actoren en beperkte rationaliteit van een actor (Powell & DiMaggio, 1991).

2.3.2 Ruimtelijk beleid als institutie

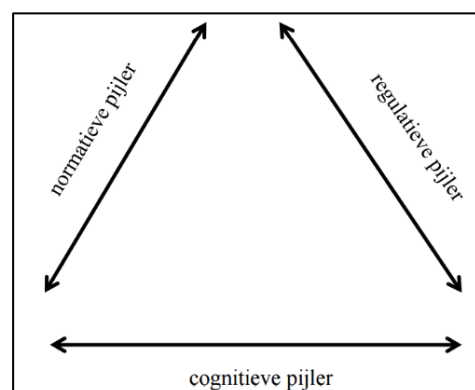
Ruimtelijk beleid schrijft met regels als instrument de invulling of het gebruik van de ruimte voor. Het speelt in op maatschappelijke behoeften die continu aan verandering onderhevig zijn en het biedt ruimte voor eigen inbreng van actoren. Daarin zit tegelijkertijd ook de moeilijkheid; zijn de verwachtingen van de betrokken actoren hetzelfde en zijn er mogelijkheden om daarin tot elkaar te komen?

Om dit te structureren onderscheidt (Scott, 2008) een normatieve, regulatieve en cognitieve pijler, zie figuur 6.

De *regulatieve* pijler bevat het formele gedeelte van ruimtelijk beleid: de regels die voorschrijven hoe er invulling moet worden gegeven aan, of het gebruik van, de ruimte.

De *normatieve* pijler betreft het aspect van waarden en normen en verwachtingen: hoe wordt er samengewerkt tussen private en publieke partijen, hoe wordt er invulling gegeven aan een gebiedsontwikkeling, et cetera? Deze pijler is tijd- en plaatsgebonden en dan ook meer aan verandering onderhevig.

De *cognitieve pijler* bevat het begrijpen van de wereld om ons heen. Instituties kunnen daardoor abrupt wijzigen onder politieke en/of sociale druk, bijvoorbeeld de woningnood, wat van invloed is op het ruimtelijk beleid.



Figuur 6: de drie pijlers van instituties (Scott, 2008).

In de literatuur is er niet altijd consensus over hoe deze drie pijlers zich tot elkaar verhouden. De een ziet de normatieve pijler als bepalend voor de regulatieve pijler, anderen redeneren andersom. Wel is men het erover eens dat alle drie deze pijlers een structurerende werking hebben, waarbij er steeds opnieuw afspraken worden gemaakt door actoren (Veer van der, 2013, p. 36).

Dit zien we terug in de institutionele context van het ruimtelijk beleid, die door de jaren heen flink gewijzigd is. Begin 20^e eeuw werd de woningwet ingesteld, wat een gevolg was van de voorgeschiedenis en opkomst van de verzorgingsstaat.

Na de tweede wereldoorlog ontstond een meer overkoepelende discipline, die belangen van meerdere sectoren, zoals volkshuisvesting, landbouw en infrastructuur, aan elkaar koppelde. Het is belangrijk om vanuit die tijd het onderscheid te maken tussen ruimtelijk beleid en ruimtelijke ordening, wat vooral gericht is op de regulering van het ruimtelijk gebruik.

In de jaren '50 – '70 gingen beide samen op en fungeerde het ruimtelijk beleid als *'commandokamer'* voor de ruimtelijke ordening. Daarna werd de band tussen ruimtelijke ordening en aanverwante belangen van woningbouw, landbouw en infrastructuur losgelaten en werd ruimtelijk beleid een meer specifiek beleid met ruimtelijke ordening als een van de sectoren, waarbij het principe van geïntegreerde sectoren werd losgelaten. Als gevolg hiervan is er steeds meer sprake van deregulering en decentralisatie, waardoor ruimtelijke ontwikkeling meer door de markt worden bepaald (PBL, 2006),

2.3.3 Ruimtelijk beleid

Ruimtelijk beleid is in de jaren '90 veranderd van een statisch in een dynamisch begrip, waarbij de nadruk is komen te liggen op de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteiten (WRR projectgroep Hero, 1998).

Hemerijck (2003) concludeerde dat er bij grote beleidstukken een grote verscheidenheid aan perspectieven en benaderingen speelt. Dit ziet hij als zowel een sterkte als een zwakte. Volgens hem gaat dit ten koste van de samenhang in het beleid, er ontstaat frictie en er is afstemming benodigd om integraal beleid te borgen. Dit sluit aan bij Hidding (1997) die stelt dat ruimtelijk beleid niet over een afgebakend veld van overheidsbeleid gaat, maar dat ook andere soorten van beleid van invloed zijn op de invulling van de ruimtelijke ordening. Het ruimtelijk beleid is aan te merken als facetbeleid, waar meerdere soorten van sector beleid in de ruimte bij elkaar worden gebracht.

Hidding (1997) maakt onderscheid tussen drie soorten van planning, die de veelzijdigheid van het ruimtelijk beleid structureren; sector-, facet- en integrale planning. Sectorplanning draait om een concreet programma van een bepaalde overheidsdiscipline en is gericht op een efficiënt verloop van de uitvoering ervan. Facetplanning tracht alle overheidsactiviteiten vanuit een oogpunt te benaderen. Integrale planning heeft als doel om synthese te bewerkstelligen tussen de eerder benoemde twee vormen van planning, met een daarbij behorende visie voor de ontwikkeling op langere termijn.

Bij de planning voor de invulling van de ruimtelijke ordening zijn diverse beleidsterreinen, zowel factoren als facetten, betrokken. Dit benadrukt het belang van beleidscoördinatie, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen horizontale, instanties op hetzelfde bestuursniveau, en verticale, de verschillende bestuursniveaus, beleidscoördinatie.

Om dit proces te versnellen kan diagonale coördinatie worden toegepast, waarbij de horizontale en verticale coördinatie gelijk oplopen. Hidding (1997) pleit dan ook voor meer afstemming in ruimtelijk beleid om tot een effectiever, duidelijker en vereenvoudigd (minder stapeling) proces te komen

2.3.3.1 Het effect van ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling

Over het effect van ruimtelijk beleid in termen van tijd, is weinig literatuur te vinden. Vaak worden beleid en regelgeving wel als verklarende factoren genoemd voor de lange doorlooptijd van gebiedsontwikkeling (Buitelaar & Schie van, 2018).

Bekend is dat de initiatieffase van gebiedsontwikkeling circa zeven jaar duurt en dat met name het bepalen van beleid en grondverwerving aan de kant van gemeenten veel tijd kost, zie figuur 4.

Wat wel een vast gegeven is, is de laatste periode van de initiatieffase: de wettelijke doorlooptijd van procedures. Een bestemmingsplanprocedure inclusief bezwaartermijn, duurt gemiddeld 20-48 weken en neemt daarmee een beperkt deel van de initiatieffase in beslag (PBL, 2011). De aanloop tot deze bestemmingsplanprocedure staat dan ook centraal in dit onderzoek.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (2011) deed eerder onderzoek naar de meetbaarheid van het effect van omgevingsrecht op gebiedsontwikkeling. Zij concludeerde dat dit niet in tijd is uit te drukken. Onder andere vanwege het ontbreken van goede plannen, maar vooral omdat meerdere elementen binnen het proces van gebiedsontwikkeling van invloed zijn op tijd, zoals het uitvoeren van onderzoeken en vervolgens het afstemmen en keuzes maken naar aanleiding van de uitkomsten. Mentink (2021) concludeerde in haar onderzoek naar het effect van actief gemeentelijk grondbeleid, dat de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling kan worden beïnvloed door het beïnvloeden van de snelheid waarmee individuele activiteiten worden uitgevoerd, de snelheid van de besluitvorming en de kwaliteit en effectiviteit waarop interacties tussen groepen van activiteiten plaatsvinden. Van der Krabben (2022) pleit, in het kader van woningbouwversnelling, voor veranderingen in het ruimtelijk beleid. Net als Mentink ziet hij actief grondbeleid als een belangrijke schakel voor de gewenste versnelling van de woningbouwopgave.

Vanwege de beperkt beschikbare informatie over het effect van het ruimtelijk beleid op de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling en de aanwezigheid van andere factoren die deze doorlooptijd beïnvloeden, wordt breder gekeken en inzichtelijk gemaakt wat mogelijke effecten van het ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling zijn. Daarbij wordt specifiek ingezoomd op een tweetal kenmerken van het ruimtelijk beleid die de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling lijken te beïnvloeden:

- *Integraliteit: de mate waarin beleid onderling is afgestemd;*
- *Restrictiviteit: de mate waarin beleid beperkend is voor het handelen van actoren.*

2.4 Integraliteit en restrictiviteit in ruimtelijk beleid

2.4.1 Definitie integraliteit en restrictiviteit

Als men zoekt op de definitie van 'integraal' of 'integraliteit' komt het begrip 'samenhang' regelmatig naar voren. In welke mate is er samenhang in het ruimtelijk beleid van de verschillende beleidsafdelingen van gemeenten?

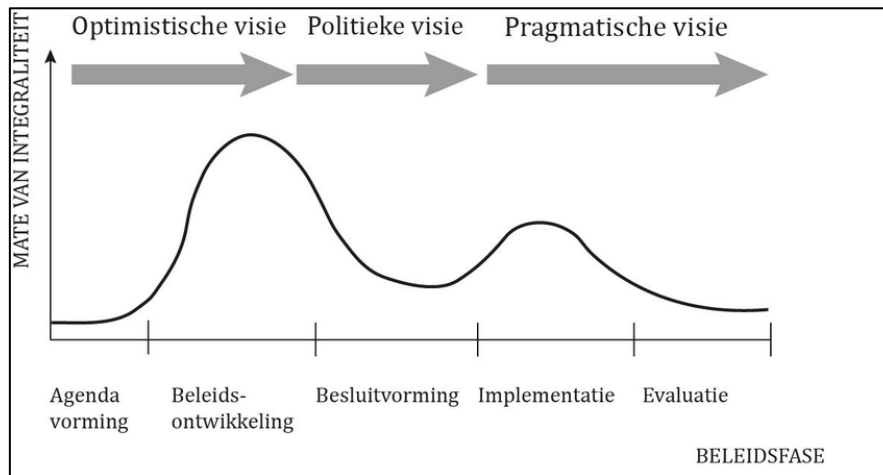
Volgens Brinkman (2000) voldoet integraal beleid aan drie kenmerken:

- Prioriteiten stellen, de geselecteerde beleidsterreinen zijn even belangrijk, of er is juist sprake van prioritering welk beleid zwaarder weegt;
- Keuzes maken, er wordt rekening gehouden met de uitvoering van een beperkt aantal of juist een groot aantal gerelateerde beleidsuitgangspunten;
- Selectiviteit, er worden weinig of veel partijen en onderwerpen betrokken, die relatie hebben met het betreffende beleid.

Hoe meer er sprake is van deze drie kenmerken, hoe groter de kans op een positief effect en succesvol beleid. In het geval van ruimtelijk beleid en gebiedsontwikkeling, een soepel en efficiënt doorlopen initiatieffase, met duidelijkheid en beperkte discussie over de inhoud van het ruimtelijk beleid.

Groen (2023) deed onderzoek naar integraliteit bij kleinere gemeenten met als onderwerp '*integraal is een werkwoord*'. Oftewel, er dient afstemming plaats te vinden. Hierbij zijn twee voorwaarden van belang: *het kunnen en het willen*. Bij '*het kunnen*' draait het met name om kwaliteit, capaciteit, tijd en informatie bij gemeenten. Bij '*het willen*' draait het vooral om voorwaarden als: onderschrijven actoren het belang van een integrale aanpak, zijn zij bereid naar elkaar te luisteren, is de samenwerking georganiseerd, et cetera. Maar nog belangrijker, hebben ze hetzelfde beeld bij integraal, de scope en het ambitieniveau (Groen, 2023)?

In iedere fase van het beleidsproces speelt integraliteit een rol, zie figuur 7, maar wel met variërende betekenis en invulling. In de initiatiefase is men veelal optimistisch over integraal beleid, waarbij een open dialoog en de verkenning van mogelijke combinaties veel gebruikte ingrediënten zijn. Echter zodra men richting politieke besluitvorming gaat, komt integraliteit onder druk te staan. In de beleidsuitvoerende fase komt integraliteit weer deels terug en wordt er getracht met pragmatische koppelingen naar oplossingen te zoeken (Universiteit Wageningen, 2014).



Figuur 7: integraliteit door de beleidscyclus heen (Universiteit Wageningen, 2014).

Vaak ontstaat de behoefte van regie door de overheid bij complexe vraagstukken, zoals het bestrijden van het woningtekort. Echter ontstaan de beste ideeën als er niet voortdurend van bovenaf wordt gestuurd. Bovendien gaan maatschappelijke veranderingen sneller dan overheden bij kunnen benen, waardoor beleid regelmatig moet worden bijgesteld maar niet altijd even relevant is (Derksen, 2023).

Teisman et al (2018) pleit voor het organiseren van een *'tussenruimte'*, die niet uitgaat van werken vanuit een individueel beleidsdoel, maar een analyse waarop partijen tot elkaar komen. Oftewel, een betere samenwerking tussen instituties. Op die manier ontstaat een meer *'vraaggestuurde'* overheid, die inspeelt op maatschappelijke vraagstukken en veranderingen. Volgens hem stellen overheden te vaak hun eigen beleidsproblemen centraal, terwijl in gebieden juist samengestelde maatschappelijke vraagstukken vooropstaan. Hierdoor ontstaat er een focus vanuit een bepaalde sector op het oplossen van een probleem, zonder oog voor de problemen van andere sectoren. Dit vereist integraal werken, wat tweeledig is: om maatschappelijke voortgang te boeken moet de aanvieligroute integraal zijn, zonder de doelen van de eigen sector uit het oog te verliezen (Teisman, 2021). Integraal werken of meerlaags werken zoals Teisman et al (2018) dit omschrijft is niet nieuw en gaat uit van een verschuiving van de focus op de eigen taak naar vraagstukken. Dit moet leiden tot *'ontkokering'*, het verbinden van beleidsafdelingen.

In dit onderzoek wordt de volgende definitie van integraal ruimtelijk beleid aangehouden:
"De mate waarop ruimtelijk beleid op elkaar aansluit".

Restrictief wordt veelal omschreven als *'beknottend'* of *'beperkend'*. Restrictief beleid zelf wordt omschreven als *'beleid van de overheid wat er op gericht is om bestedingen terug te dringen'* (Kenniskbank, 2016). Dit is terug te leiden naar de jaren '90 toen restrictief beleid werd ingezet om de grondprijs te verhogen en daarmee de kosten van de hoge grondexploitatie te dekken. Restrictief beleid is in Nederland al decennia lang een onderdeel van het ruimtelijk beleid en is een sturingsmiddel voor het behouden en vergroten van de afwisseling tussen stedelijk en landelijk gebied.

Hiervoor kunnen diverse instrumenten worden ingezet, zoals op rijksniveau de huisvestingswet en op gemeentelijk niveau omgevingsplannen (Mastop et al, 1997).

In die zin kan restrictief ruimtelijk beleid omschreven worden als *'beleid van de overheid wat er op gericht is om de schade aan nationale waarden terug te dringen of te beschermen'*.

In dit onderzoek wordt de volgende definitie van restrictief ruimtelijk beleid aangehouden:

"De mate van restrictiviteit in ruimtelijk beleid zegt iets over de keuzevrijheid die ontwikkelaars hebben bij de uitwerking van de plannen in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling. Hoe restrictiever het beleid, des te minder keuzevrijheid voor de ontwikkelaar".

2.4.2 Effecten van integraliteit

Groen (2023) deed in het kader van de naderende invoering van de omgevingswet onderzoek naar integraal denken en doen bij voornamelijk kleine gemeenten. Het gaat te ver voor dit onderzoek om hier al te diep op in te gaan, maar de uitkomst dat integraliteit bij veel gemeenten ontbreekt, is vermeldenswaardig voor dit onderzoek.

Als meerdere beleidssectoren zijn betrokken bij het ontwikkelen en het uitvoeren van het beleid, wordt de kans op succesvolle integratie bemoeilijkt omdat er keuzes gemaakt moeten worden tussen beleidssectoren. In de praktijk zal dit leiden tot onduidelijkheid, met een stroperig proces tot gevolg.

Een veelgehoorde klacht over het ruimtelijk beleid is dat het onderling strijdig is en dat er beleid wordt gestapeld. Het lijkt niet op elkaar afgestemd te zijn, onduidelijk is welk beleid prioriteit heeft, of partijen zien door de bomen het bos niet meer.

Vandaar dat dit als een van de oorzaken wordt gezien van de lange doorlooptijd van de initiatieffase bij gebiedsontwikkeling, of dat marktpartijen voortijdig afhaken.

Omgekeerd moet integraliteit leiden tot duidelijkheid, welk beleid heeft prioriteit en/of is het mogelijk beleidsthema's onderling te verevenen? Dit geeft flexibiliteit voor de ontwikkelaar om de plannen, naar zijn idee, zo goed mogelijk uit te werken, wat de bereidheid tot investeren verhoogd. Daarnaast voorkomt het onduidelijkheid tijdens de bestemmingsplanprocedure voor de gemeenteraad, wat de besluitvorming ten goede komt.

2.4.3 Effecten van restrictiviteit

Zoals hiervoor omschreven heeft restrictief beleid een beperkend karakter. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (2011) beïnvloedt het zelfs het proces van gebiedsontwikkeling en maakt het daarmee complexer dan het al is.

Buitelaar (2019) benoemt drie nadelige effecten van regelsystemen die specifieke keuzes voorschrijven: het ontmoedigt experimenteren, innovatie en spontaniteit, het biedt minder rechtszekerheid doordat het beleid regelmatig bijgesteld wordt waardoor de bereidheid tot investeren wordt verkleind en het staat, ietwat principiële, op gespannen voet met wat recht intrinsiek is als er nog voldaan wordt aan de criteria van stabiliteit en generaliteit.

Onderzoekers van BRO en Alterra (2000) concludeerden dat in diverse gemeenten initiatieven vroegtijdig stranden vanwege restrictief beleid (Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening, 2000).

Van der Krabben (2022) maakt dit concreter door een aantal nadelige effecten te benoemen. Hij benoemt aanbodrestricties als gevolg van ruimtelijk beleid, die de prijs van woningbouw omhoog drijft omdat de vraag achter blijft op het aanbod. Ook stelt hij dat prioritering in ruimtelijk beleid voor binnenstedelijke gebieden ten opzichte van uitleglocaties kostenverhogend werkt voor de grondmarkt.

Anderzijds concludeerden onderzoekers van de Vrije Universiteit Amsterdam dat de effectiviteit van restrictief ruimtelijk beleid steeds beperkter is. Vaak wordt nieuwe bebouwing gerealiseerd volgens andere beleidsprincipes, maar is het aannemelijk dat dit extra tijd vraagt (Koomen & Dekkers, 2006)

2.4.4 Literatuurtabel

In paragraaf 2.4 zijn veel onderzoeken aangehaald. Om deze te structureren zijn in tabel 1 de onderzoeken weergegeven en is de input benut bij de verdere uitwerking van dit onderzoek.

Onderzoeker	Variabele	Uitkomst
Scott, 2008	Ruimtelijk beleid	Drie pijlers; regulatief, cognitief en normatief.
Hidding, 1997	Ruimtelijk beleid	Meerdere beleidssectoren komen samen in, en beïnvloeden daarmee, het ruimtelijk beleid.
Buitelaar en van Schie, 2018	Ruimtelijk beleid	Verklarende factor voor lange doorlooptijden bij gebiedsontwikkeling.
PBL, 2011	Ruimtelijk beleid	Effect moeilijk te meten in termen van tijd.
Mentink, 2021	Ruimtelijk beleid	Doorlooptijd beïnvloedbaar door de individuele acties te versnellen.
Vd Krabben, 2022	Ruimtelijk beleid	Verandering nodig om te versnellen.
Zijderveld, 2000	Instituties	Structurerende werking.
Buitenlaar, 2019	Instituties	Formele instituties bepalend voor gebiedsontwikkeling.
Kingston, 2008	Instituties	Veranderen moeizaam.
Hemerijck, 2003	Integraliteit	Grote verscheidenheid aan perspectieven en benaderingen bij grote beleidsstukken, wat ten koste gaat van samenhang.
Brinkman, 2000	Integraliteit	Drie kenmerken; prioriteit, selectiviteit en keuzemogelijkheden.
Groen, 2023	Integraliteit	Afstemming benodigd en twee voorwaarden: kunnen en willen.
WUR, 2014	Integraliteit	Faseringen qua integraliteit in beleid.
Derksen, 2023	Integraliteit	Maatschappelijke veranderingen sneller dan aanpassingen beleid.
Teisman, 2022	Integraliteit	Focus in beleid vaak in een sector, zonder oog voor problemen in andere beleidssectoren.
Groen, 2023	Integraliteit	Ontbreekt bij veel gemeenten.
Giddens, 1984	Restrictiviteit	Biedt houvast, maar bewegen traag mee in de tijd.
Hemerijck, 1994	Restrictiviteit	Beperkend, maar biedt ook kansen.
Buitelaar, 2019	Restrictiviteit	Verkleind bereidheid om te investeren.
Mastop et al, 1997	Restrictiviteit	Restrictief beleid is een sturingsmiddel.
PBL, 2011	Restrictiviteit	Maakt het proces van gebiedsontwikkeling complexer.
Buitelaar, 2019	Restrictiviteit	Ontmoedigt innoveren, experimenteren en spontaniteit.
BRO Alterra, 2000	Restrictiviteit	Veroorzaakt dat initiatieven vroegtijdig stranden.
Vd Krabben, 2021	Restrictiviteit	Drijft de woningbouwprijs omhoog.
Koomen en Dekkers, 2014	Restrictiviteit	Effectiviteit beperkt.

Tabel 1: overzicht met benutte onderzoeken (eigen bewerking, 2024).

2.5 Conclusie

2.5.1 Synthese

In dit hoofdstuk is een actueel probleem, de woningnood in combinatie met langdurige trajecten bij gebiedsontwikkeling, benaderd vanuit een theoretisch perspectief. Er is vanuit de literatuur ingezoomd op een tweetal veelgenoemde verklaringen voor de langdurige trajecten: de integraliteit en restrictiviteit van het ruimtelijk beleid. Omdat de initiatieffase de meeste tijd in beslag neemt en ruimtelijk beleid in deze fase een bepalende rol heeft, wordt deze fase expliciet uitgelicht in dit onderzoek. Tijdens dit proces spelen diverse instituties een rol in het procesverloop. Dit kan zowel formeel (wetgeving, beleid) als informeel (samenwerking) zijn.

Er is reeds onderzoek gedaan naar effecten van ruimtelijk beleid, maar niet specifiek gericht op het effect van ruimtelijk beleid op het procesverloop tijdens de initiatieffase. Ook de rol die instituties daarin spelen is daarbij van belang, evenals de context van iedere gebiedsontwikkeling. Deze vijf aspecten, integraliteit en restrictiviteit van ruimtelijk beleid, de initiatieffase en de context van gebiedsontwikkeling en de relevante instituties, staan dan ook centraal in de verdere uitwerking van dit onderzoek.

2.5.2 De effecten van integraliteit en restrictiviteit in ruimtelijk beleid

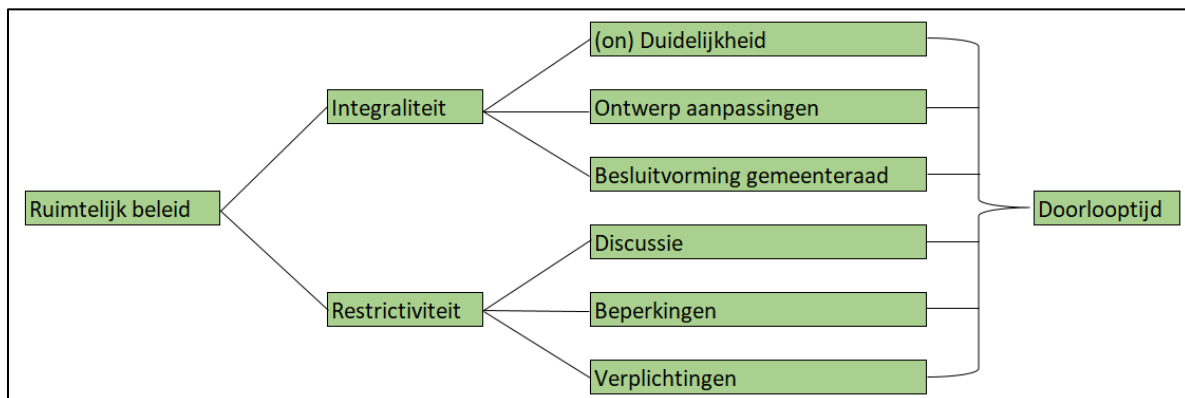
Aan de hand van de literatuur die in dit hoofdstuk is behandeld, kunnen de eerste en tweede deelvraag worden beantwoord:

Deelvraag 1: wat is het effect van integraal ruimtelijk beleid?

Deelvraag 2: wat is het effect van restrictief ruimtelijk beleid?

Integraliteit zegt iets over de mate van samenhang in het ruimtelijk beleid. Maar ook, is bepaald welk beleid prioriteit heeft? De mate van integraliteit in het ruimtelijk beleid zal naar verwachting leiden tot meer of minder duidelijkheid, efficiënte of juist stroperige besluitvorming en veel of weinig ontwerpaanpassingen, het rekenen en tekenen, in de initiatieffase.

Restrictiviteit zegt iets over de mate van keuzevrijheid vanuit het ruimtelijk beleid tijdens de initiatieffase bij gebiedsontwikkeling. De mate van restrictiviteit zal naar verwachting leiden tot veel of juist weinig discussie (onderhandelen), veel of weinig beperkingen voor innovatie en spontaniteit in het ontwerp en voor het programma, of juist verplichtingen in het programma die voor de ontwikkelaar of uiteindelijke exploitant niet wenselijk zijn.



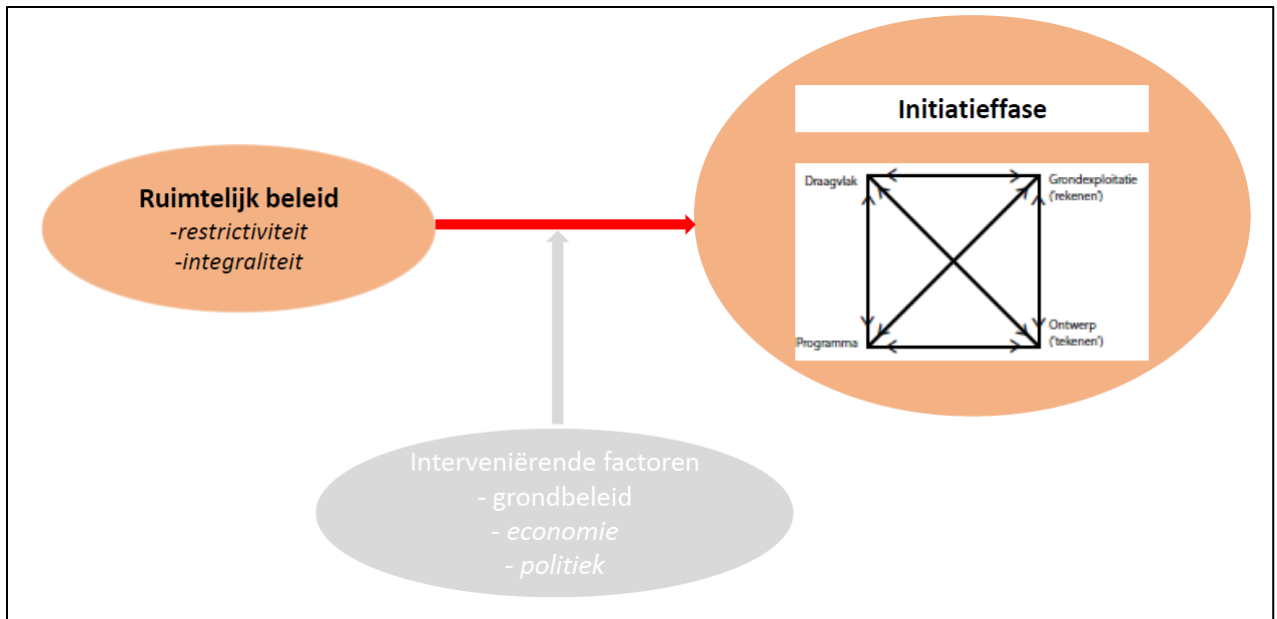
Figuur 8: boomdiagram met verwachte effecten (eigen bewerking, 2023).

De verwachte effecten zijn inzichtelijk gemaakt middels een boomdiagram, zie figuur 8. De begrippen integraliteit en restrictiviteit vormen de onderzoeksvariabelen, met ieder verschillende verwachte effecten.

Deze effecten zijn vervolgens van invloed op de doorlooptijd van de initiatieffase, waarmee aansluiting wordt gevonden bij de probleemstelling van dit onderzoek: de mate van integraliteit en restrictiviteit van het ruimtelijk beleid heeft gevolgen voor het proces in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling en is daarmee een vertragende factor voor de woningbouwopgave.

Dit leidt tot onderstaand conceptueel kader, figuur 9. Diverse onderdelen van het proces in de initiatieffase beïnvloeden elkaar continu, wat er voor zorgt dat gebiedsontwikkeling een complex en langlopend proces is.

Centraal in dit onderzoek staan de eventuele effecten die de integraliteit en restrictiviteit van ruimtelijk beleid op het proces in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling hebben.



Figuur 9: conceptueel kader (eigen bewerking, 2023).

In de volgende hoofdstukken wordt aan de hand van caseonderzoek onderzocht in welke mate deze twee begrippen van invloed zijn geweest op het proces van de initiatiefase bij gebiedsontwikkeling.

3. Methode empirisch onderzoek

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de onderzoeksmethode die gehanteerd wordt om de centrale vraag te beantwoorden. Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te krijgen of en zo ja, welke effecten het ruimtelijk beleid heeft op het proces van gebiedsontwikkeling in de initiatieffase. Hierbij ligt de focus op de effecten het ruimtelijk beleid bij een bepaalde mate van integraliteit en restrictiviteit. Aan de hand van praktijkonderzoek wordt getracht inzichtelijk te maken wat eventuele effecten zijn. In paragraaf 3.2 wordt het type praktijkonderzoek toegelicht, in paragraaf 3.3 de wijze waarop cases zijn geselecteerd en in paragraaf 3.4 worden de onderzoekstechnieken toegelicht.

3.2 Caseonderzoek

3.2.1 Operationaliseren

Het onderzoek richt zich op de effecten van integraliteit en restrictiviteit in ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling. Naar verwachting leidt dit tot verschillende effecten, die vervolgens gevolgen hebben voor de doorlooptijd, zie figuur 8. Over het effect van ruimtelijk beleid in termen van tijd is weinig bekend. Om de verwachte effecten te bepalen is daarom verdiepend onderzoek benodigd. Caseonderzoek is hiervoor een passend onderzoeksmiddel, omdat er cases onderzocht kunnen worden die aansluiten bij de probleemstelling van dit onderzoek (Baarda, 2019, p. 72).

Om het onderzoek beheersbaar en overzichtelijk te houden, is ervoor gekozen om drie cases van gebiedsontwikkelingen te onderzoeken. Deze drie cases zijn te duiden als *'gestratificeerde gevallen'*. Dat wil zeggen dat de cases zijn geselecteerd op basis van bepaalde criteria (Baarda & Bakker, 2021, p. 114), waaronder de vijf relevante aspecten uit paragraaf 2.5.1: integraliteit en restrictiviteit van ruimtelijk beleid, de initiatieffase en de context van gebiedsontwikkeling en de betrokken instituties. Omdat deze aspecten, met uitzondering van de initiatieffase, een zekere mate van subjectiviteit bevatten, kunnen de effecten met behulp van meerdere interviews in een juist perspectief worden geplaatst. Ter voorbereiding op de interviews en om een totaalbeeld van de cases te vormen, wordt vooraf deskresearch uitgevoerd.

Door dieper op het proces van deze drie cases, met ieder een wisselende mate van integraliteit en restrictiviteit in het ruimtelijk beleid, in te gaan en de uitkomsten onderling tegen elkaar af te zetten en de parallel te trekken met de vijf aspecten uit hoofdstuk 2, wordt verwacht uitspraken te kunnen doen over de eventuele effecten van integraliteit en restrictiviteit op het procesverloop tijdens de initiatieffase.

3.2.2 Aanpak

Het onderzoek naar de casestudies wordt aan de hand van de volgende stappen uitgevoerd:

1. Selectie van geschikte cases middels globale verdieping en gesprekken met betrokkenen;
2. Verdieping in de geselecteerde cases om een beeld te krijgen van de situatie en context;
3. De uitwerking van de interviewvragen en deze toesturen aan de respondenten;
4. Het afnemen van de interviews, het verwerken van de uitkomsten en deze binnen 14 kalenderdagen na het interview ter goedkeuring voorleggen aan de respondenten;
5. De uitkomsten van de interviews verwerken en samenvatten;
6. Het inzichtelijk maken van een tijdlijn tijdens de initiatieffase;
7. Eventuele tegenstrijdige uitkomsten voorleggen aan de betreffende respondenten;
8. Een definitieve conclusie met aanbevelingen opstellen.

3.3 Caseselectie

3.3.1 Voorwaarden

De nadruk ligt in dit onderzoek op de mate van integraliteit en restrictiviteit in het ruimtelijk beleid. Om de eventuele effecten van integraal en restrictief ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling goed te bepalen, is het van belang dat deze beide aspecten in beperkte mate, in ruime mate, of gecombineerd aanwezig zijn.

In tabel 2 is weergegeven welke voorwaarden qua integraliteit en restrictiviteit er nodig zijn voor de te onderzoeken cases. De situatie waarin zowel de mate van integraliteit als restrictiviteit in ruimtelijk beleid klein is, scenario D, wordt beschouwd als een theoretisch mogelijk, echter niet realistisch, scenario. Gezien de complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen ligt het immers niet voor de hand dat er cases zijn waarbij er vrijwel geen beperkingen vanuit het ruimtelijk beleid van toepassing zijn en waarbij het ruimtelijk beleid onderling ook nog eens niet op elkaar aansluit.

Anders gezegd, het gebrek aan integraliteit zou een beperkende werking moeten hebben. Dit scenario is daarom buiten beschouwing gelaten.

		Mate van afstemming (integraliteit)	
		Groot	Klein
Mate van beperking (restrictiviteit)	Groot	A	B
	Klein	C	D

Tabel 2: voorwaarden caseselectie (eigen bewerking, 2023).

Om vertroebeling van de effecten te voorkomen is getracht andere bepalende factoren zoveel mogelijk gelijk te houden. De onderzochte cases voldoen daarom aan de volgende criteria:

- Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, die grotendeels met dezelfde uitdagingen te maken hebben;
- Zijn na 2010 gestart met de initiatieffase, zodat ze grotendeels in dezelfde tijdgeest en economische situatie plaats hebben gevonden;
- Het programma bestaat grotendeels uit woningbouw, om aansluiting te vinden bij de probleemstelling van dit onderzoek en om een realistisch vergelijk te maken;
- Het bestemmingsplan is door het betreffende college goedgekeurd, zodat de initiatieffase (grotendeels) is afgerond.

Overige variabelen, zoals wie de initiatiefnemer is, zijn minder relevant voor dit onderzoek en daarom buiten beschouwing gelaten bij de selectie van de cases. Om de cases in een juiste context te plaatsen, zijn in paragraaf 4.5 de belangrijkste verschillen inzichtelijk gemaakt.

3.3.2 Cases

Om drie geschikte cases te selecteren, zijn diverse marktpartijen benaderd, zie het logboek in bijlage A. De voorgestelde cases zijn vervolgens getoetst aan de hand van de bovenstaande criteria en de voorwaarden van de caseselectie uit tabel 2. Hierbij is de mate van restrictiviteit beoordeeld aan de hand van enerzijds de ervaringen van de marktpartijen die zij deelden in de verkennende gesprekken en anderzijds door deskresearch te doen, dat nader is toegelicht in paragraaf 3.4.1.

De hoeveelheid en de gedetailleerdheid van de beleidsstukken, bijvoorbeeld aangaande het percentage groene daken en zonnepalen, waren bepalend voor de mate van restrictiviteit. De wijze waarop het bestemmingsplan tot stand is gekomen, bijvoorbeeld doordat marktpartijen en gemeente gezamenlijk optrokken, zoals een gebiedsvisie en stedenbouwkundig plan welke gelijktijdig zijn uitgewerkt, bepaalde de mate van integraliteit.

Deze verkenning leidde tot de selectie van drie cases, zie tabel 3, 4 en 5, die zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 4 wordt eveneens de mate van integraliteit en restrictiviteit per case nader toegelicht.

Case	Type case			
Merwede, Utrecht (deelgebied 5) Status: in voorbereiding Bestemmingsplan: goedgekeurd in 2022 Programma: 6000 woningen plus publieke ruimtes			Integraliteit	
			Groot	Klein
	Restrictiviteit	Groot	A	B
		Klein	C	D

Tabel 3: eigenschappen case Merwede (eigen bewerking, 2023).

Case	Type case			
Pompenburg, Rotterdam Status: in voorbereiding Bestemmingsplan: behandeling zienswijzen Programma: 800 – 1100 woningen plus publieke ruimtes			Integraliteit	
			Groot	Klein
	Restrictiviteit	Groot	A	B
		Klein	C	D

Tabel 4: eigenschappen case Pompenburg (eigen bewerking, 2023).

Case	Type case			
De Wielewaal, Rotterdam Status: in aanbouw Bestemmingsplan: goedgekeurd in 2021 Programma: 675 woningen			Integraliteit	
			Groot	Klein
	Restrictiviteit	Groot	A	B
		Klein	C	D

Tabel 5: eigenschappen case de Wielewaal (eigen bewerking, 2023).

3.4 Onderzoekstechnieken

3.4.1 Deskresearch

Er is deskresearch met betrekking tot de cases uitgevoerd door een analyse van publieke informatie: projectwebsites, relevante beleidsstukken, bestemmingsplannen, krantenartikelen en communicatie met de gemeenteraad en omgeving. Vanuit deze analyse is een eerste beeld gevormd van het proces tijdens de initiatieffase, waarop nader is ingegaan tijdens de interviews.

3.4.2 Interviews

Om meer zicht te krijgen op de effecten van het ruimtelijk beleid en het verloop van het proces tijdens de initiatieffase zijn interviews een goed middel om de ervaringen en expertises van betrokken personen te verzamelen (Baarda & Bakker, Basisboek Kwalitatief Onderzoek, 2021, p. 90). Er zijn semigestructureerde interviews afgenomen, waarbij de basisvragen op voorhand aan de respondenten zijn toegestuurd, zie bijlage C. Tijdens de interviews was er ruimte voor verdiepende vragen of voor eigen inbreng van de respondenten.

De interviews bestonden uit vijf onderdelen. Het eerste gedeelte bevatte een toelichting op het onderzoek en de twee centrale begrippen. Vervolgens startte het interview met de context en tijdstip van de case. In het derde en vierde gedeelte is ingegaan op de begrippen integraliteit en restrictiviteit, de verwachte effecten hiervan conform figuur 8 en de instituties die een rol speelden in het procesverloop. Het afsluitende deel bevatte ruimte voor eigen inbreng van de respondenten over het effect van ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling.

3.4.3 Respondenten

De interviews zijn afgenomen onder diverse actoren van de geselecteerde cases. Het betrof actoren met verschillende rollen, belangen en expertises, die betrokken zijn (geweest) in de initiatieffase van een geselecteerde case. Per case zijn tenminste drie respondenten geselecteerd om een compleet beeld van het proces te krijgen. Op verzoek van enkele respondenten zijn deze interviews geanonimiseerd. Om eenheid te houden zijn alle interviews geanonimiseerd.

In tabel 6 zijn de functies van de respondenten met bijbehorende case weergegeven. Er is sprake van twee homogene groepen: de private kant met de ontwikkelaars versus de publieke kant met vertegenwoordigers van de gemeente, die de belangen van de beleidskant hebben behartigd en/of de processen hebben begeleid (Baarda & Bakker, 2021, p. 113).

Resp.	Scenario/ gebiedsontwikkeling	Actor	Functie
1.	A. Merwede fase 1, Utrecht	BPD Ontwikkeling BV	Ontwikkelingsmanager
2.	A. Merwede fase 1, Utrecht	Janssen de Jong Ontwikkeling	Ontwikkelingsmanager
3.	A. Merwede fase 1, Utrecht	Gemeente Utrecht	Strategisch projectmanager
4.	B. Pompenburg, Rotterdam	Synchroon	Projectontwikkelaar
5.	B. Pompenburg, Rotterdam	Dura Vermeer Zuid West BV	Ontwikkelaar
6.	B. Pompenburg, Rotterdam	Gemeente Rotterdam	Projectmanager PMB
7.	C. De Wielewaal, Rotterdam	BPD Ontwikkeling BV	Sr. Ontwikkelingsmanager
8.	C. De Wielewaal, Rotterdam	Woonstad Rotterdam	Directeur Verhuur & Vastgoed
9.	C. De Wielewaal, Rotterdam	Gemeente Rotterdam	Gebiedsontwikkelaar
10.	C. De Wielewaal, Rotterdam	Gemeente Rotterdam	Sr. Stedenbouwkundige

Tabel 6: overzicht van respondenten (eigen bewerking, 2023).

3.4.4 Procesverloop interviews

De respondenten zijn in november en begin december 2023 benaderd met het verzoek om medewerking te verlenen aan dit onderzoek. De respondenten zijn per e-mail of telefonisch benaderd, waarbij de aanleiding en het doel van het onderzoek is toegelicht. Een voorbeeld van een uitnodiging per e-mail is terug te vinden in bijlage B.

Enkele dagen voorafgaand aan het onderzoek ontvingen respondenten de vragenlijst per e-mail, zie bijlage C. De interviews hebben fysiek (4 keer) of online (5 keer) plaatsgevonden in december 2023. Het interview met respondent 1 en 2 heeft gecombineerd plaatsgevonden. Het interview met respondent 3 heeft in januari 2024 online plaatsgevonden. De interviews zijn opgenomen met behulp van een dictafoon, na toestemming van de respondenten.

Binnen 14 kalenderdagen na het interview zijn de uitkomsten verwerkt en ter goedkeuring voorgelegd aan de betreffende respondent, om de interne betrouwbaarheid te borgen. Respondent 9 was door omstandigheden niet in de gelegenheid om tijdig te reageren. Een respondent, respondent 10, gaf inhoudelijk commentaar, wat is verwerkt. De overige respondenten hebben in een keer inhoudelijke goedkeuring gegeven, waarbij respondenten 4, 5, 6, 7 en 10 nog enkele aanvullingen en/of aanscherpingen hebben gedaan, die eveneens zijn verwerkt. De uitgewerkte interviews zijn bijgevoegd in bijlage D t/m L.

3.4.5 Analyse uitkomsten

De interviews zijn verwerkt in Word-bestanden, waarin de relevante uitspraken en begrippen 'in vivo' zijn gecodeerd (Baarda & Bakker, 2021, p. 256), zie bijlage D t/m L. Hiervoor is gekozen omdat door respondenten in verschillende bewoordingen antwoord is gegeven op de vragen. Door in vivo te coderen worden de verschillende bewoordingen, die inhoudelijk wel raakvlakken hebben, bij elkaar gebracht middels diverse coderingen.

Dit heeft geleid tot 33 coderingen. Vervolgens zijn deze verdeeld over 13 segmenten, in lijn met de verwachte effecten uit figuur 8, en verwerkt in een Excel-overzicht (Baarda & Bakker, 2021, p. 252). Met kleuren is in dit overzicht weergegeven of deze effecten het proces positief (groene arcering), negatief (rode arcering) of neutraal (grijze arcering) hebben beïnvloed, bijlage N. Hierdoor is goed zichtbaar waar overeenkomsten of verschillen zijn geconstateerd. Overige relevante antwoorden van de respondenten zijn eveneens gearceerd (geel).

De uitkomsten van de casestudie zijn samengevat in hoofdstuk 5, waarbij zowel overeenkomsten als verschillen in de uitkomsten bij de drie cases zijn geanalyseerd. Tevens is in hoofdstuk 5 een tijdlijn van de drie cases opgezet om een goed totaalbeeld van het procesverloop weer te geven.

De output van hoofdstuk 5 vormt de input voor de conclusies in hoofdstuk 6.

Om de benodigde context van de cases toe te lichten, worden de cases in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

4. Casestudies

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzochte cases nader toegelicht. Enerzijds met algemene en objectieve gegevens zoals wie de actoren zijn en wat de status van het bestemmingsplan is. Anderzijds expliciete gegevens die door de uitwerking van dit onderzoek naar voren zijn gekomen, zoals de context van deze cases en een toelichting hoe de mate van restrictiviteit en integraliteit is beoordeeld.

Alle drie de cases zijn uitgewerkt aan de hand van dezelfde structuur. De weergegeven informatie is enerzijds verkregen vanuit het deskresearch en anderzijds door het afnemen van interviews. In tabel 7 is weergegeven hoe deze informatie is verkregen.

Onderwerp	Deskresearch	Interviews
Projectomschrijving	X	
Context	X	X
Actoren	X	
Initiatiefnemer(s)	X	
Rol gemeente		X
Ruimtelijk beleid	X	
Status	X	X
Samenwerking & besluitvorming	X	X
Restrictiviteit	X	X
Integraliteit	X	X

Tabel 7: toelichting verkregen informatie (eigen bewerking, 2024).

4.2 Merwede te Utrecht



Afbeelding 1: impressie gebiedsontwikkeling Merwede, fase 1 (Janssen de Jong, 2023).

Projectomschrijving

Merwede is een gebiedsontwikkeling van 6.000 woningen en diverse voorzieningen, gelegen tussen het Merwedekanaal en Park Transwijk in Utrecht. Merwede maakt onderdeel uit van het gebied Merwede Kanaalzone, waar diverse gebiedsontwikkelingen plaatsvinden. In Merwede Kanaalzone komt een totaal woonprogramma van 10.000 woningen en is veel aandacht voor duurzaamheid, onder andere door dit gebied autovrij te maken.

Context

Merwede is van oorsprong te omschrijven als een binnenstedelijk industriegebied. Het was aanvankelijk niet de bedoeling om het gebied integraal aan te pakken. De eigenaren van de diverse percelen hadden ieder hun eigen plannen, kleinschalig en plotgericht. Toen in 2016 de ruimtelijke strategie van Utrecht werd vastgesteld, met daarin nadruk op hoogbouw en binnenstedelijk bouwen, is het idee voor een grootschalige en integrale aanpak ontstaan. De gemeente Utrecht heeft ook zelf grond in het gebied aangekocht om de gebiedsontwikkeling te bevorderen.

Met de omgeving is intensief geparticipeerd, waardoor de weerstand beperkt is. Er zijn drie bewaren ingediend tegen het bestemmingsplan, die nog door de Raad van State worden behandeld.

Actoren

Bij deze gebiedsontwikkeling zijn tien grondeigenaren betrokken: de combinatie AM/Synchroon, Bouwfonds Property Development (BPD), Greystar, G&S Vastgoed, Boelens de Gruyter, Round Hill Capital, Janssen de Jong Projectontwikkeling, Lingotto, 3T en de Gemeente Utrecht.

Initiatiefnemer

Alle hiervoor genoemde actoren, zijn initiatiefnemer bij deze gebiedsontwikkeling.

Rol gemeente

De rol van de gemeente Utrecht is bij deze gebiedsontwikkeling tweërlei, enerzijds als grondeigenaar die mee ontwikkelt en anderzijds als toetsende partij die de plannen beoordeelt.

Ruimtelijk beleid

Het unieke aan Merwede is dat het vigerende beleid gedeeltelijk is uitgerold aan de hand van deze gebiedsontwikkeling. De focus van de gemeente Utrecht is bij de start verlegd naar binnenstedelijk bouwen, wat terug te zien is in deze ontwikkeling. Gezamenlijk zijn door de gemeente Utrecht en de actoren diverse planproducten uitgewerkt, die vertaald zijn naar beleidstukken. Zo is de omgevingsvisie deels gelijktijdig opgesteld met de uitwerking van het concept stedenbouwkundig plan, die weer is afgestemd met de omgeving.

Het bestemmingsplan is getoetst aan totaal 11 ruimtelijke beleidskaders:

- Rijksbeleid, 3 beleidsdocumenten;
- Provinciaal beleid, 6 beleidsdocumenten;
- Gemeentelijk beleid, 2 beleidsdocumenten.

Note: de samenwerkingsovereenkomst (SOK) is in bovenstaande opsomming niet meegenomen als beleidskader, omdat hierin de vertaling van het ruimtelijk beleid voor dit project heeft plaatsgevonden.

Status

Op 24 februari 2022 werd het bestemmingsplan Merwede vastgesteld door de gemeenteraad. Desondanks is er nog geen zicht op de startdatum van dit project omdat er momenteel een beroepsprocedure bij de Raad van State loopt, waarvan nog niet duidelijk is wanneer deze wordt behandeld.

Samenwerking & besluitvorming

Het planteam, met daarin vertegenwoordigers van de tien actoren, werkt samen met een ontwerpende partij de plannen uit. Deze ontwerpende partij heeft opdracht ontvangen van de tien actoren en tracht, binnen de kaders van het beleid, hun belangen bijeen te brengen.

Vervolgens worden deze plannen beoordeeld door drie gremia:

- Een Check-team: dit team toetst de plannen aan de Samenwerkingsovereenkomst en het vigerende beleid;
- Een supervisieteam: dit team brengt advies uit aan het Q-team en bestaat uit een stedenbouwkundige, de gemeente als grondeigenaar en een vertegenwoordiger van de negen marktpartijen;
- Een Quality-team: dit team bestaat uit vertegenwoordigers van diverse beleidsafdelingen binnen de gemeente Utrecht en Welstand. Zij nemen het uiteindelijke besluit over de plannen.

Dit heeft geleid tot diverse documenten, die gefaseerd door het college zijn voorgelegd aan de gemeenteraad. De ene keer ter informatie en de andere keer ter besluitvorming. De gemeenteraad is meegenomen in de planvorming en hun feedback is waar mogelijk verwerkt. Zo is in 2018 een concept stedenbouwkundig plan opgesteld, gebaseerd op de omgevingsvisie en ter informatie gedeeld met de gemeenteraad. Vervolgens is het stedenbouwkundig plan in maart 2021 vastgesteld, tegelijkertijd met de ondertekening van de SOK. Ruim een half jaar later werd het plan met eisen en wensen voor de bouw door de gemeenteraad vastgesteld, alsmede het beeldkwaliteitsplan.

In het najaar van 2021 werd het bestemmingsplan ter zienswijze gelegd. In januari 2022 werd het bestemmingsplan voorgelegd aan de gemeenteraad, en ruim een maand later, eind februari, werd deze vastgesteld door de gemeenteraad.

Het proces van gemeentelijke besluitvorming blijkt dan ook soepel te zijn verlopen, waarbij het informeren van de gemeenteraad en het participeren met de omgeving belangrijke succesfactoren lijken te zijn, hetgeen wordt bevestigd door de respondenten.

Restrictiviteit

De mate van restrictiviteit van deze gebiedsontwikkeling is als hoog beoordeeld vanwege de hoeveelheid afspraken die zijn vastgelegd in de SOK, die is opgesteld met het vigerende beleid als kader. Hierin zijn niet alleen contractuele afspraken en verplichtingen vastgelegd, maar ook allerlei beleidsmatige randvoorwaarden op het gebied van mobiliteit, warmteopwekking, gebruiksoppervlak, woonprogramma, afvalinzameling, parkeernormen, daktuinen, etc. De SOK bevat ruim 120 pagina's exclusief bijlagen, en is voor de leesbaarheid samengevat in een document van 30 pagina's.

Integraliteit

De mate van integraliteit is eveneens als hoog beoordeeld. Dit komt enerzijds door de integrale benadering en aanpak van het gebied door de actoren met onder andere het planteam en het supervisieteam. Anderzijds is dat terug te leiden naar de SOK waarin de afspraken zijn vastgelegd, met het beleid als uitgangspunt. Stapsgewijs is men van grof naar fijn gaan werken door steeds voort te borduren op beschikbare beleidsdocumenten. De hoge mate van integraliteit wordt bevestigd door de respondenten en de conclusie in het bestemmingsplan dan wordt voldaan aan de beleidskaders. Wel dient het voorbehoud te worden gemaakt dat de plannen nog op detailniveau moeten worden uitgewerkt, waarna moet blijken of de mate van integraliteit van het ruimtelijk beleid daadwerkelijk hoog is.

4.3 Pompenburg te Rotterdam



Afbeelding 2: impressie gebiedsontwikkeling Pompenburg te Rotterdam (top10.nl, 2023).

Projectomschrijving

Pompenburg is een gebiedsontwikkeling van circa 800 - 1.100 woningen en diverse voorzieningen, gelegen nabij het huidige Hofplein en het voormalige station Hofplein in Rotterdam-Noord. Deze gebiedsontwikkeling moet leiden tot een gebied dat als overgang dient tussen het centrum en de omliggende woonwijken, waarbij betaalbaarheid een belangrijk speerpunt vormt.

Context

Pompenburg wordt wel het laatste brandgat in Rotterdam genoemd. Hiermee bedoelt men dat dit de enige locatie is waar nog geen wederopbouw heeft plaatsgevonden na het bombardement van 1940. Dit is niet zonder reden, want dwars door het gebied loopt een spoorlijn met tunnel waardoor er aanvullende maatregelen benodigd zijn voor het ontwikkelen van vastgoed. Bovendien bestaat het gebied min of meer uit drie deelgebieden, waarbij een deelgebied beleidsmatig onder het centrum valt, terwijl de twee andere deelgebieden buiten het centrum vallen. Hiervoor gelden andere normen, terwijl de gebiedsontwikkeling als een geheel wordt aangevlogen.

Voor omwonenden zijn diverse informatie- en participatiemomenten georganiseerd en de weerstand lijkt beperkt.

Actoren

De gebiedsontwikkeling Pompenburg wordt gerealiseerd door de ontwikkelcombinatie Dura Vermeer, JP van Eesteren en Synchroon.

Initiatiefnemer

Dura Vermeer en JP van Eesteren zijn rond 2010 gestart met de plannen vanuit een kleine grondpositie, maar er was toen geen zicht op een voorspoedige uitwerking. Toentertijd waren ook woningcorporaties Vestia en Havensteder aangehaakt als grondeigenaar.

In een later stadium, medio 2017 kreeg deze gebiedsontwikkeling een herstart en is Synchron aangehaakt. Vestia had haar grondpositie verkocht aan Havensteder. Synchron heeft vervolgens de grondpositie van Havensteder overgenomen. Havensteder neemt de sociale huurwoningen in het plan af, maar neemt geen deel meer aan het ontwikkelteam.

Rol gemeente

De gemeente Rotterdam fungeert voornamelijk als toetsende partij.

Ruimtelijk beleid

Het bestemmingsplan is getoetst aan totaal 14 beleidskaders:

- Rijksbeleid, 3 beleidsdocumenten;
- Provinciaal beleid, 3 beleidsdocumenten;
- Gemeentelijk beleid, 8 beleidsdocumenten.

Note: het spoorwegbeleid is in bovenstaande opsomming niet meegenomen omdat dit geen onderdeel is van het ruimtelijk beleid en de toetsing hieraan separaat heeft plaatsgevonden.

Status

Begin 2023 heeft het college het bestemmingsplan vrijgegeven voor zienswijzen. Eind april sloot de termijn voor de zienswijzen. Er zijn 21 zienswijzen binnengekomen, de behandeling hiervan vindt momenteel plaats en een einddatum is niet bekend.

Opmerkelijk is dat dit bestemmingsplan drie vigerende bestemmingsplannen, die gelden voor het plangebied, vervangt. Dit zijn drie recente bestemmingsplannen, uit 2015, 2021 en 2022.

Samenwerking & besluitvorming

Eind 2018 hebben de drie marktpartijen gezamenlijk een concept gebiedsvisie opgesteld en gepresenteerd aan de omgeving en de gemeenteraad. Met de gemeente heeft hier nog diverse malen afstemming over plaatsgevonden. Vervolgens is er in 2019 met de omgeving geparticipeerd over de plannen, waarna het visiedocument in afstemming met de gemeente verder is uitgewerkt. Parallel aan dit traject is door de drie actoren en de gemeente een nota van uitgangspunten opgesteld, waarin het ruimtelijk beleid als kader diende. Was het ruimtelijk beleid onderling strijdig of niet passend voor deze gebiedsontwikkeling, dan is er door de projectleider van de gemeente intern geschakeld met de betrokken beleidsafdelingen om keuzes te maken.

De nota van uitgangspunten en de omgevingsvisie zijn begin 2022 vastgesteld door het college en vervolgens ter informatie naar de gemeenteraad verzonden. Deze nota van uitgangspunten is separaat een keer besproken met de gemeenteraadscommissie. Aansluitend is gestart met het uitwerken van het bestemmingsplan, wat begin 2023 door het college is vrijgegeven voor zienswijzen. De 21 binnengekomen zienswijzen zijn nog niet allemaal beantwoord, het is nog onduidelijk wanneer het college het bestemmingsplan met de beantwoording van de zienswijzen voorlegt aan de gemeenteraad.

Het proces van gemeentelijke besluitvorming is dan ook redelijk soepel verlopen, waarbij het informeren van de gemeenteraad en het participeren met de omgeving belangrijke succesfactoren lijken te zijn, wat wordt bevestigd door de respondenten.

Restrictiviteit

De mate van restrictiviteit van deze gebiedsontwikkeling is als hoog beoordeeld vanwege de hoeveelheid beleidskaders, wat met name wordt veroorzaakt door de complexiteit van het gebied. Door de aanwezigheid van het spoor worden aanvullende eisen gesteld, onder andere op het gebied van veiligheid en geluid, die beperkend werken.

Ook de drie deelgebieden, die onder verschillende soorten beleidscategorieën vallen, met name het centrum, dragen bij aan de restrictiviteit en complexiteit van deze gebiedsontwikkeling.

Integraliteit

De mate van integraliteit is als laag beoordeeld. Ook hierin speelt de complexiteit van deze gebiedsontwikkeling een belangrijke rol. Enerzijds doordat de drie deelgebieden onder verschillende beleidsregimes vallen, maar wel als een geheel worden beoordeeld. Zo zijn hotels in het centrum niet toegestaan, maar daarbuiten wel. Anderzijds doordat betaalbare woningen een belangrijk speerpunt zijn in deze gebiedsontwikkeling, maar daar hanteerde de gemeente Rotterdam andere bedragen voor dan de rijksoverheid. Wat de integraliteit van het ruimtelijk beleid ook niet ten goede kwam was nieuw- of gewijzigd beleid dat tijdens de uitwerking van het visiedocument in 2018 naar de nota van uitgangspunten in 2022, van kracht werd. Er waren, totdat de nota van uitgangspunten werd vastgesteld, geen harde afspraken vastgelegd waarop teruggevallen kon worden.

4.4 De Wielewaal Rotterdam



Afbeelding 3: impressie gebiedsontwikkeling De Wielewaal te Rotterdam (top10.nl, 2023).

De Wielewaal is een gebiedsontwikkeling van 675 woningen in Rotterdam Zuid. Hier stonden eerst 545 ‘tijdelijke’ sociale huurwoningen, die na de oorlog zijn gebouwd voor huishoudens zonder woning. De gedachte was toen dat de woningen maximaal 20 jaar zouden blijven staan, dat is uiteindelijk ruim 60 jaar geworden. Woningcorporatie Woonstad was eigenaar van deze woningen. Al lange tijd waren er technische problemen die de uiteindelijke aanleiding zijn geweest voor deze gebiedsontwikkeling.

Context

De context van deze gebiedsontwikkeling draait om de bewoners van de Wielewaal, voornamelijk huurders van Woonstad en enkele eigenaren. In eerste instantie waren zij betrokken bij de uitwerking van de plannen maar dit liep spaak, onder andere doordat bewoners onderling niet op een lijn zaten. Wat volgde was een grote vorm van protest, waarbij in de media en bij de politiek werd geageerd tegen de sloopplannen. Bewoners vonden dat zij de wijk uit werden gejaagd, mede door het woonbeleid van de gemeente Rotterdam dat uitging van maximaal 30% sociale huurwoningen.

Toen Bouwfonds Property Development (BPD) als commerciële partij het plan overnam van Woonstad Rotterdam, was dit olie op het vuur voor het protest.

Het bewonerssentiment is de rode draad geweest in de tijdlijn van deze gebiedsontwikkeling, waarop nader wordt ingegaan in paragraaf 5.4. Veelzeggend is de uitspraak van respondent 8, die stelde dat de noodgedwongen verkoop aan BPD, voor Woonstad helemaal niet slecht uitkwam omdat zij zich daardoor volledig konden richten op de bewoners en BPD op de ontwikkeling. Om draagvlak te creëren hebben de bewoners allemaal een terugkeergarantie gekregen.

Er is als eerste gestart met een separate nieuwbouw in 2015 om doorstroming in het gebied te creëren en vertrouwen bij de bewoners te wekken.

Actoren

Woningcorporatie Woonstad Rotterdam, BPD en de gemeente Rotterdam.

Initiatiefnemer

Woonstad startte deze gebiedsontwikkeling als initiatiefnemer. Toen in 2015 de Herziene Woningwet van kracht werd en er belemmeringen ontstonden voor corporaties om aanzienlijke aantallen woningen in het marktsegment te ontwikkelen, is een marktpartij gezocht om het plan verder uit te ontwikkelen. Hierdoor is BPD de initiatiefnemer van deze gebiedsontwikkeling geworden.

Rol gemeente

De gemeente Rotterdam is oorspronkelijk als toetsende partij aangehaakt en wordt daar ook voor betaald. Desondanks heeft de gemeente ook een actieve rol gehad bij de uitwerking van de plannen en is zij nog steeds nauw betrokken bij deze ontwikkeling. Ook is de gemeente gedeeltelijk grondeigenaar en is er sprake van erfpacht onder de oorspronkelijke woningen.

Ruimtelijk beleid

Het bestemmingsplan is getoetst aan totaal 8 beleidskaders:

- Rijksbeleid, 2 beleidsdocumenten;
- Provinciaal beleid, 3 beleidsdocumenten;
- Gemeentelijk beleid, 3 beleidsdocumenten.

Status

In 2018 werd het bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad. Echter werd deze vanwege een procedurefout vernietigd door de Raad van State, waar beroep was aangetekend. Na actualisering van enkele milieuonderzoeken is het bestemmingsplan in 2020 opnieuw vastgesteld door de gemeenteraad. Opnieuw werd beroep aangetekend, ditmaal zonder succes. Inmiddels zijn diverse woningen opgeleverd en bewoond, is de een na laatste fase in uitvoering en wordt de laatste fase vanaf 2025 gerealiseerd.

Samenwerking & besluitvorming

De samenwerking in deze gebiedsontwikkeling kent feitelijk 2 fasen, een fase zonder BPD (tot 2015) en een fase met BPD (vanaf 2015). In 2009 startten Woonstad en de gemeente Rotterdam, samen met een vertegenwoordiging van de bewoners, met de uitwerking van de plannen. Stapsgewijs zijn diverse plandocumenten uitgewerkt, zoals een concept structuurvisie, een ontwikkelvisie en een concept stedenbouwkundig plan. Voor deze documenten werd gezamenlijk opdracht verstrekt aan een ontwerpende partij, die vervolgens leidde tot het sluiten van een anterieure overeenkomst. Toen BPD in 2015 betrokken raakte bij deze gebiedsontwikkeling lagen er duidelijke afspraken en kaders waaraan moest worden voldaan.

BPD heeft op haar beurt optimalisaties en aanpassingen voorgesteld, waarover een onderhandeling heeft plaatsgevonden met de gemeente Rotterdam.

Op basis hiervan zijn de plannen stapsgewijs verder uitgewerkt met als resultaat een stedenbouwkundig plan eind 2016, een kwaliteitsplan en een architectuurvisie in 2017. Ook hiervoor is door de drie actoren gezamenlijk opdracht verstrekt aan externe ontwerpende partijen.

Aansluitend is het (eerste) bestemmingsplan opgesteld, dat in 2018 werd vastgesteld door de gemeenteraad maar vervolgens werd vernietigd door de Raad van State.

Besluiten door het projectteam zijn dan ook in onderling overleg genomen, in eerste instantie door Woonstad en de gemeente Rotterdam, later door BPD en de gemeente Rotterdam. Hierbij dienden de opgestelde documenten en later ook de anterieure overeenkomst als uitgangspunt. Door de tussentijdse overname door BPD wisten de actoren goed wat er verwacht werd.

Aan de ene kant lag er een plan met kaders waarvan BPD wist dat zij zich hieraan moest conformeren. Aan de andere kant kon BPD op dat moment nog onderhandelen met de gemeente over optimalisaties en hier afspraken over maken. Omgekeerd gold dit ook voor de gemeente, zij konden op dat moment ook nog nieuwe inzichten uitonderhandelen met BPD.

Qua besluitvorming over het bestemmingsplan en eerdere documenten, door het college en de gemeenteraad, lijkt op basis van de interviews, het bewonersaspect de boventoon te hebben gevoerd en niet de inhoud van de documenten. Het bestemmingsplan is, op voorspraak van een wethouder wat langer aangehouden om eerst nogmaals het gesprek met bewoners aan te gaan, maar is inhoudelijk niet bediscussieerd.

Restrictiviteit

De mate van restrictiviteit wordt bij deze gebiedsontwikkeling als laag beoordeeld, er was sprake van een redelijke mate van keuzevrijheid. In het bestemmingsplan van 2020 staat letterlijk verwoord dat het bestemmingsplan een globale juridisch-planologische regeling biedt, waardoor flexibiliteit ontstaat om de geplande ontwikkeling te realiseren. Dit beeld wordt bevestigd door de respondenten: er waren enkele kaders maar daarbinnen was voldoende flexibiliteit om het plan in te vullen. Ook was in de tijd dat deze gebiedsontwikkeling startte en er afspraken zijn gemaakt, minder beleid van kracht, wat ook blijkt uit de kaders waaraan het bestemmingsplan is getoetst.

Integraliteit

De integraliteit van dit project wordt als hoog beoordeeld. Daarin speelt enerzijds de aanpak, met gezamenlijk opdrachtgeverschap en het werken van grof naar fijn een rol. Daarin is het goed om te vermelden dat de stedenbouwkundige, respondent 10, aan de voorkant van dit project al het relevante beleid en ambities inzichtelijk heeft gemaakt. Aan de hand daarvan is een concept structuurschets opgesteld en vastgesteld. Ook de tussentijdse wijziging van initiatiefnemer, BPD in plaats van Woonstad, heeft er voor gezorgd dat eventuele discrepanties in het beleid zijn ondervangen door optimalisaties overeen te komen in de anterieure overeenkomst.

4.5 Verschillen

Om de cases in een juiste context te plaatsen zijn in tabel 8 de belangrijkste verschillen inzichtelijk gemaakt.

Variabele	A. Merwede	B. Pompenburg	C. De Wielewaal
Beoogd woonprogramma	6.000 Woningen	800 – 1.100 Woningen	675 Woningen
Huidig programma	Binnenstedelijke industrie	Geen	545 Woningen, voornamelijk sociale huur
Initiatiefnemer	Gemeente en marktpartijen	Marktpartijen	Corporatie, later marktpartij
Rol gemeente	Grondeigenaar, mede initiatiefnemer en toetser	Toetser	Toetser maar nauw betrokken bij planuitwerking
Start initiatieffase	Vanaf 2016, aantrekkende markt	Vanaf 2016, aantrekkende markt	Vanaf 2009, kredietcrisis
Aanwezigheid beleid	Deels uitgewerkt a.d.h.v. deze gebiedsontwikkeling	Uitgebreid	Beperkt

Tabel 8: verschillen cases (eigen bewerking, 2024).

5. Analyse en bevindingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het praktijkonderzoek geanalyseerd. Dit is gedaan aan de hand van de uitkomsten van het deskresearch en de afgenomen interviews. De resultaten hiervan zijn samengevat in bijlage N en in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

De indeling van dit hoofdstuk is gebaseerd op de verwachte effecten zoals toegelicht in paragraaf 2.5.1 en figuur 8. Als eerste is ingegaan op de effecten van integraal ruimtelijk beleid op het proces tijdens de initiatieffase van gebiedsontwikkeling. Vervolgens zijn de effecten van restrictief ruimtelijk beleid uitgewerkt. Deze twee begrippen hebben een verwacht effect op de doorlooptijd van het proces, waarvan de effecten in paragraaf 5.4 zijn uitgewerkt. Deze analyse sluit af met beantwoording van deelvraag 3.

Ter verduidelijking van dit en het volgende hoofdstuk wordt de mate van integraliteit en restrictiviteit in tabel 9 weergegeven.

Case	Integraliteit	Restrictiviteit
A. Merwede, Utrecht	Hoog	Hoog
B. Pompenburg, Rotterdam	Laag	Hoog
C. De Wielewaal, Rotterdam	Hoog	Laag

Tabel 9: mate van integraliteit en restrictiviteit bij onderzochte cases (eigen bewerking, 2024).

5.1.1 In vivo coderen

Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, is de data vanuit de interviews geanalyseerd door deze in vivo te coderen. Op deze wijze konden verschillende antwoorden met dezelfde strekking bijeen worden gebracht. Dit leidde tot 33 coderingen, zie bijlage N, die zijn gekoppeld aan de effecten uit figuur 8. Ter verduidelijking volgt er een voorbeeld:

Aan het effect 'duidelijkheid' in het kader van integraliteit, is onder andere de code 'ID3 – discussie/afstemming' toegekend. Hiervoor zijn verschillende bewoordingen gebruikt:

- Respondent 1: 'voorkomt het discussie';
- Respondent 4: 'heel veel afstemming';
- Respondent 6: 'veel afstemming nodig';
- Respondent 8: 'geen discussie';
- Respondent 9: 'langdurige discussie voorkomen';
- Respondent 10: 'wat discussie gevoerd'.

In het geval van respondent 1, 8, 9 en 10 was de context van deze uitspraak positief voor het proces. Deze code en de uitspraak is in dit geval groen gearceerd in bijlage D t/m L en zo ook verwerkt in het totaaloverzicht in bijlage N. Omgekeerd geldt dat de context van deze uitspraak van respondent 4 en 6 negatief was in relatie tot het proces. Deze code is in bijlage D t/m L dan ook rood gearceerd en eveneens met rood weergegeven in bijlage N.

5.2 Integraliteit

Vanuit de literatuur zijn voorwaarden gegeven waaraan integraliteit moet voldoen, zoals prioritering in en keuzevrijheid tussen beleidsaspecten. In de praktijk lijkt dit lastig te concretiseren, de respondenten vinden het lastig om aan te geven in hoeverre het beleid op elkaar aansluit.

Een duidelijke prioritering en keuzevrijheid tussen beleidsaspecten ontbreekt of is niet bekend volgens vrijwel alle respondenten. Bij alle drie de cases ligt het zwaartepunt bij het woonprogramma en vormt deze min of meer het vertrekpunt van de uitwerking. Bij de Wielewaal, met een beperkte hoeveelheid beleidsdocumenten, was voor de actoren het meest duidelijk waar de zwaartepunten vanuit het beleid lagen, onder andere doordat de stedenbouwkundige van de gemeente aan de voorkant van dit project al het relevante beleid en ambities inzichtelijk heeft gemaakt.

Bij de cases Merwede en de Wielewaal lijkt de integraliteit van het ruimtelijk beleid ook samenhang te hebben met de samenwerking met de gemeente. Met name bij Merwede is dit goed zichtbaar, waarbij het beleid min of meer gelijktijdig met de initiatieffase is opgewerkt. Respondent 3 verwoordt dit als volgt:

‘Het is ook een proces geweest waarin we steeds wat verder zijn gekomen maar ook veel pionierswerk (IO1) hebben verricht voor het nieuwe beleid qua binnenstedelijk bouwen’.

Bij Pompenburg lijkt de complexiteit van het gebied een rol te spelen in de mate van integraliteit. De aanwezigheid van het spoor met tunnelbak en het gegeven dat het gebied onder het beleid van ‘het centrum’ en ‘buiten het centrum’ valt, zorgt ervoor dat er veel afstemming benodigd is om de plannen binnen de beleidskaders te ontwikkelen. Het gegeven dat er drie, na 2015 vastgestelde, bestemmingsplannen voor het gebied van toepassing zijn en die nu vervangen wordt door één bestemmingsplan waar de zienswijzen van worden behandeld, is opmerkelijk en typerend voor de complexiteit.

5.2.1 (on) Duidelijkheid

Vanuit de interviews is onderzocht of de mate van integraliteit van invloed is op de duidelijkheid van het ruimtelijk beleid. Hierbij is een aantal bevindingen naar voren gekomen.

Bij de cases Merwede en de Wielewaal was er beperkt sprake van discussie over het beleid. Schuurde het beleid onderling, dan ging men hierover in gesprek en werden er keuzes gemaakt door de gemeente. Dit was bij Pompenburg anders, hier was sprake van veel onduidelijkheid met afstemming en uitzoekwerk tot gevolg. Dit lijkt ook deels herleidbaar naar goede contractafspraken die bij Merwede en de Wielewaal aan de voorkant zijn vastgelegd. Respondent 4 zegt hierover:

‘Dat geeft dan een soort van discussie en dan helpt het als de afspraken goed zijn vastgelegd’.

Verder lijkt er in de cases met een hoge mate van integraliteit, Merwede en de Wielewaal, meer ruimte voor flexibiliteit qua ruimtelijk beleid te zijn. Anderzijds moet hierbij wel worden opgemerkt dat de locatie van Pompenburg, nabij het spoor en deels in het centrum, de mate van flexibiliteit beperkt. Wat in alle drie de cases onduidelijkheid opleverde was het verschil tussen landelijk en plaatselijk beleid qua betaalbare woningen. Hier hanteerden de beide gemeenten andere normen voor dan de rijksoverheid, wat in de uitwerking onduidelijkheid opleverde.

5.2.2 Ontwerp aanpassingen

Onderzocht is of de mate van integraliteit de hoeveelheid ontwerp-aanpassingen beïnvloedt. Dit vinden respondenten moeilijk te duiden, gebiedsontwikkeling is immers ook een proces waarbij er van grof naar fijn wordt gewerkt. Er worden stapsgewijs producten uitgewerkt, binnen de kaders van het ruimtelijk beleid, die de plannen steeds verder brengen. Tussentijdse wijzigingen in het beleid leiden ertoe dat men terug naar de tekentafel moet en de haalbaarheid onder druk komt te staan. Respondent 8 zegt hierover:

‘Het zit hem meer in beleid dat tussentijds wijzigt of wordt vastgesteld. Vaak hebben dat soort aanpassingen niet één gevolg, maar hangt hier veel meer vanaf en beïnvloedt dat het proces enorm’.

Hierbij zijn de eerder benoemde contractafspraken mede bepalend, waar men in het geval van Merwede en de Wielewaal op terug kon vallen.

Toch blijkt uit de interviews een duidelijk verschil. De respondenten die betrokken zijn bij Pompenburg, zijn negatief over het tijdsfad en het proces dat doorlopen is vanwege het gebrek aan integraliteit. Er was veel afstem- en uitzoekwerk benodigd, al lijkt de complexiteit van het gebied hierin eveneens een rol te spelen. Bij Merwede en de Wielewaal zijn de respondenten positief over het verloop van het proces, al heeft het pionierswerk bij Merwede om het beleid uit te rollen ook veel tijd gekost.

De integraliteit van het ruimtelijk beleid lijkt daarom vooral het verloop van het proces positief dan wel negatief te beïnvloeden. Hierin lijkt de wijze van samenwerking met de gemeente eveneens een rol te spelen, die was bij Merwede en de Wielewaal vele malen intensiever dan bij Pompenburg. Respondent 7 zegt hierover:

‘Door de opgave en de uitwerking gezamenlijk aan te pakken is er integraliteit ontstaan, wat enorm heeft geholpen om snel tot overeenstemming te komen’.

Ook de capaciteit bij de gemeenten speelt hierin een rol, deze was bij Pompenburg niet altijd op orde en bij De Wielwaal juist wel, waarvan respondenten aangeven dat dit mede bepalend is voor het procesverloop.

5.2.3 Besluitvorming

Qua besluitvorming door het college en de gemeenteraad is er moeilijk onderscheid te maken tussen de cases. Respondenten van alle drie de cases zijn hier positief over. Bij de Wielewaal is er wat oponthoud ontstaan, maar dat wijten de respondenten aan het bewonerssentiment. Bovendien moet bij Pompenburg nog een laatste stap genomen worden. Als alle zienswijzen zijn behandeld wordt het bestemmingsplan voorgelegd aan de gemeenteraad.

Het stapsgewijs informeren en meenemen van het college en de gemeenteraad lijkt een positieve invloed te hebben op de besluitvorming. Hierbij is het participeren met bewoners een belangrijke voorwaarde, wat bij alle drie de cases aan bod is gekomen.

Wat eveneens lijkt bij te dragen aan de besluitvorming, is de wijze waarop er wordt samengewerkt met de gemeente en de effort die gemeente levert aan de gebiedsontwikkeling. Dit is terug te zien bij de cases Merwede en de Wielewaal waar de samenwerking met en de effort van de gemeente hoog is en het proces van de besluitvorming gemakkelijk doorlopen is. Respondent 10 zegt hierover:

‘Ik denk dat doordat de gemeente zelf intensief bij de planuitwerking betrokken is geweest, dit heeft geholpen om goedkeuring voor dit plan te krijgen’.

5.3 Restrictiviteit

In paragraaf 2.5.1 is toegelicht dat de mate van restrictiviteit van invloed is op effecten als discussie, beperkingen en verplichtingen. Hier is in de interviews op ingegaan om te bepalen of en wat het effect hiervan daadwerkelijk is.

Het is belangrijk te vermelden dat restrictiviteit een subjectief begrip is. Respondenten ervaren dit niet altijd hetzelfde. Met name respondenten van de gemeente Rotterdam vonden het beleid restrictiever, dan dat de respondenten van de marktpartijen dit hebben ervaren.

5.3.1 Discussie

De respondenten zijn unaniem van mening dat een bepaalde mate van restrictiviteit wenselijk is. Het geeft de actoren houvast en voorkomt daarmee discussie. Het geeft een duidelijk kader, men weet waar men aan toe is en waar rekening mee wordt gehouden. Respondent 6 zegt hierover:

'In zekere zin gaf het ook houvast, partijen weten waar ze aan toe zijn en wat de onmogelijkheden op deze locatie zijn. Restrictiviteit is in die zin ook niet erg'.

Wat dan precies die mate van restrictiviteit moet zijn, is lastig te duiden. Wel zijn er duidelijke verschillen te constateren tussen Merwede en Pompenburg versus de Wielewaal. Door de hoge mate van restrictiviteit is het voor de respondenten bij Merwede en Pompenburg moeilijk te bepalen waar nu precies de zwaartepunten vanuit het ruimtelijk beleid liggen. Tel daarbij op dat prioritering in het ruimtelijk beleid ontbrak of niet bekend was bij de respondenten, waardoor het voor partijen best een puzzel was om binnen de gestelde restricties een haalbaar plan uit te werken. Respondent 9 zegt hierover:

'Het is een blijvende zoektocht binnen de kaders van het beleid in relatie tot de haalbaarheid van het project'.

Dat is ook terug te zien in het tijdspad dat is doorlopen om de diverse 'producten', die het ruimtelijk beleid vertalen, uit te werken. In paragraaf 5.4 wordt dit nader inzichtelijk gemaakt. Respondenten van Merwede omschrijven de uitwerking niet zozeer als discussie maar als pionierswerk. Ook bij Pompenburg mijdt men het woord discussie en vindt men veel afstemming een passender verwoording. Bij de Wielewaal was het voor de respondenten duidelijk waar de zwaartepunten lagen en had men in korte tijd overeenstemming over de plannen.

5.3.2 Beperkingen & verplichtingen

Opvallend is dat de respondenten vrijwel geen beperkingen of verplichtingen ervaren vanuit restricties. Bij de case Pompenburg zijn beperkingen en verplichtingen in zekere zin wel aan de orde, maar dat wijten respondenten ook aan het spoorbeleid. Het realiseren van een bepaald percentage betaalbare woningen was bij alle drie de cases een verplichting, maar dat zien respondenten als een vertrekpunt om het proces van rekenen en tekenen te starten.

Wel is er een duidelijke behoefte aan flexibiliteit binnen de gestelde kaders vanuit het ruimtelijk beleid. Dit is met name aan de orde bij de cases met een hoge mate van restrictiviteit. Respondent 1 en 2 verwoordden dit als volgt:

'Er had meer flexibiliteit in gemogen en wat minder regels'.

Desondanks is bij de cases Merwede en Pompenburg wel een langduriger tijdspad om tot een bestemmingsplan te komen, waarneembaar. Respondenten van deze cases zijn ook minder positief over het verloop van dit proces. Respondent 5 zegt hierover:

'Dat zorgt ervoor dat het veel tijd kost aan de voorkant, al hoop je dat dit verderop in het proces zich terugbetaalt'.

Terugkijkend op het doorlopen proces bij deze drie cases zijn de respondenten het erover eens dat het ruimtelijk beleid eigenlijk een heel positief effect heeft op dit vlak: het 'dwingt' partijen om tot een optimaal plan te komen, in plaats van dat het als beperkend wordt ervaren. Respondent 9 zegt hierover:

'Het ruimtelijk beleid heeft geholpen een optimaal plan te realiseren'.

5.4 Doorlooptijden

5.4.1 Tijdlijn

In figuur 10 is de doorlooptijd van de initiatieffase van de drie onderzochte cases inzichtelijk gemaakt. Omwille van de leesbaarheid is deze ook toegevoegd in bijlage M.

Vooropgesteld is het belangrijk om aan te geven dat een startdatum van een gebiedsontwikkeling moeilijk is vast te stellen. Bij Merwede was er al sprake van plotgewijze vastgoedontwikkeling door de grondeigenaren. Bij Pompenburg hadden Dura Vermeer en JP van Eesteren al langer plannen en Woonstad boog zich al voor 2009 over het vraagstuk of zij de woningen in de Wielewaal moest renoveren of slopen. Onderstaande weergave is dan ook het tijdspad waarvan respondenten aangeven dat er concreet met de betreffende case aan de slag is gegaan.

Onderstaande tijdlijn is opgebouwd uit drie onderdelen. De stapsgewijze uitwerking voorafgaand aan het bestemmingplan (oranjegeel), bijvoorbeeld een nota van uitgangspunten of een stedenbouwkundig plan. Vervolgens de fase waarin het bestemmingplan is uitgewerkt en vastgesteld (donkergroen). Bij alle drie de cases is sprake van procedures, bijvoorbeeld door de Raad van State, deze is met blauw weergegeven. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de procedures bij Merwede en Pompenburg nog niet zijn afgerond. De rode balk bij de Wielewaal betreft een aparte tijdlijn, waarin een separate ontwikkeling is gerealiseerd om doorstroming van de huidige bewoners te bewerkstelligen. Tevens is tijdens deze periode het plan van Woonstad overgenomen door BPD.



Figuur 10: tijdlijn initiatieffase onderzochte cases (eigen bewerking, 2024).

5.4.2 Procesverloop

De tijdlijn in figuur 10 en de interviews met de respondenten geven een goed beeld van het procesverloop tijdens de initiatieffase en de rol van het ruimtelijk beleid hierin.

Het is goed te herleiden dat de Wielewaal in een andere periode is ontwikkeld dan de andere twee cases. Respondenten geven aan dat er op bepaalde beleidsvlakken, als duurzaamheid, biodiversiteit, klimaatadaptie, etc. veel minder beleid was dan tegenwoordig het geval is. Bovendien was de economische tijdgeest gunstiger voor de haalbaarheids- en realisatiefase van deze case. Bij Merwede en Pompenburg, die zijn uitgewerkt in een aantrekkende markt, kwam voortdurend naar voren dat het ruimtelijk beleid de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling onder druk zet, zeker als het achteraf wijzigt of er nieuw beleid in werking treedt.

Verder valt duidelijk te herleiden dat de voorbereidende fase (oranjegeel), waarin de producten zijn uitgewerkt, bij Merwede en Pompenburg ongeveer dubbel zoveel tijd in beslag heeft genomen dan deze fase bij de Wielewaal. Of dit komt door de hoge mate van restrictiviteit bij deze twee cases, of dat dit door het pionierswerk bij Merwede en de complexiteit van Pompenburg wordt veroorzaakt, is moeilijk te bepalen. Omgekeerd geldt weer voor de Wielewaal dat de periode om het bestemmingsplan (donkergroen) goedgekeurd te krijgen, beduidend langer heeft geduurd. Dit lijkt enigszins herleidbaar tot het bewonerssentiment met politieke gevoeligheid tot gevolg. Echter lijkt de integrale aanpak bij Merwede en Pompenburg, waarin beleid deels gelijktijdig met de plannen is uitgewerkt, het proces rondom besluitvorming gunstig te beïnvloeden.

Ook geven respondenten aan dat zij verwachten dat de investering qua tijd in de initiatieffase, zich later in het traject uitbetaalt. Respondent 1 en 2 geven hierover aan:

'Je ziet bij dit hele proces dat we, door aan de voorkant meer tijd te investeren, we dit later in het proces hebben teruggewonnen'.

Onderaan de streep zit er dan ook vrijwel geen verschil tussen de case qua totale doorlooptijd vanaf de start van de gebiedsontwikkeling tot aan een goedgekeurd bestemmingsplan, de daaropvolgende procedures buiten beschouwing gelaten. Alle drie de cases hebben een totale doorlooptijd van vijf tot zes jaar tijdens de initiatieffase.

De vraag hoe bepalend het ruimtelijk beleid voor het tijdsverloop van de initiatieffase is geweest, levert vanuit de interviews geen eenduidig antwoord op. Respondenten zien deze fase als een puzzel waarin steeds een stukje wordt gelegd, waardoor je stapsgewijs verder komt in het proces. Men is van mening dat het juist belangrijk is om voldoende tijd en aandacht in deze fase te steken.

Respondent 6 zegt hierover:

'Meer puzzelen leidt tot een beter product, je moet niet te snel willen gaan bij dit soort grote opgaven, dan mis je een of meerdere verdiepinglagen'.

Sterker nog, de respondenten zijn unaniem van mening dat het ruimtelijk beleid niet de rode draad vormt voor het tijdspad van een gebiedsontwikkeling. Dat zijn andere factoren. Bij Merwede de complexiteit qua samenwerking, procedures bij de Raad van State en de haalbaarheid in een aantrekkende markt. Bij Pompenburg is dat de complexiteit van het plangebied, de tussentijdse wijziging van een actor onvoldoende capaciteit bij de gemeente en de proceduretijd qua zienswijzen. En bij de Wielewaal was dit de invoering van de Herziene woningwet waardoor Woonstad de plannen moest overdoen aan een marktpartij, het bewonerssentiment en procedures bij de Raad van State.

5.5 Conclusie

Aan de hand van het caseonderzoek kan de derde deelvraag worden beantwoord:

Welke relatie is er tussen ruimtelijk beleid en het proces van gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?

Uit dit onderzoek blijkt dat het ruimtelijk beleid, en de mate van integraliteit en restrictiviteit van dit beleid, een belangrijke rol speelt in het proces tijdens de initiatieffase bij gebiedsontwikkeling, omdat het diverse effecten op dit proces heeft.

Dit geldt met name voor het proces van rekenen en tekenen, wat de respondenten omschrijven als een puzzel die gezamenlijk en stapsgewijs wordt gelegd. Hierbij ziet men het woonprogramma als vertrekpunt. Het ruimtelijk beleid dwingt partijen in positieve zin om tot een goed plan te komen. Respondent 3 zegt hierover:

'Het heeft ons ook uitgedaagd om echt een goed plan te maken, wat ook nodig is bij zo'n grote dichtheid'.

Uiteindelijk is het ruimtelijk beleid dan ook bepalend voor het product dat in een realisatiefase wordt opgeleverd. Respondent 5 zegt in dat kader:

'Het ruimtelijk beleid is heel bepalend voor wat je kan en gaat maken'.

Qua tijdspad ziet men het ruimtelijk beleid niet als bepalende factor voor de initiatieffase, dat zijn vaak andere factoren als complexiteit, procedures, bewonersweerstand en markomstandigheden.

Respondent 8 zegt hierover:

'Voor mij is dat eigenlijk allemaal bijzaak geweest voor het verloop van dit proces, dat is echt bepaald door het bewonersaspect en alles wat daarbij kwam kijken'.

In het volgende onderzoek wordt hier nader op ingegaan, door conclusies te trekken uit de analyse van dit hoofdstuk in combinatie met de theorie uit hoofdstuk 2.

6. Conclusie & reflectie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord en toegelicht. Ter afronding blikt de onderzoeker terug op het onderzoek en het doorlopen proces. Allereerst op het behaalde resultaat. Vervolgens op de benutte theorie, de gekozen onderzoeksmethode en de validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Dit hoofdstuk en dit onderzoek wordt afgesloten met aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

6.2 Beantwoording centrale vraag

Aan de hand van de verwachte effecten uit figuur 8 en de vijf centrale aspecten uit het caseonderzoek: integraliteit en restrictiviteit van ruimtelijk beleid, de initiatieffase en de context van gebiedsontwikkeling en de relevante instituties, kan de hoofdvraag worden beantwoord:

'In hoeverre heeft de integraliteit en restrictiviteit van ruimtelijk beleid effect op het proces van gebiedsontwikkeling in de initiatieffase?'

Dit onderzoek heeft uitgewezen dat integraal ruimtelijk beleid bepalend is voor het procesverloop tijdens de initiatieffase. Integraliteit in beleid zorgt voor duidelijkheid, voorkomt daarmee discussies, draagt bij aan de kwaliteit van de plannen en een snelle besluitvorming. Dit tezamen zorgt voor een soepel procesverloop. Wijziging van beleid tijdens het proces leidt tot onduidelijkheid, tijdverlies en discussie. Opvallend is wel dat het aangeven van prioritering in beleid vooralsnog lijkt te ontbreken. Dit is een zoektocht voor partijen waarbij onduidelijk is op basis waarvan afwegingen worden gemaakt om het ene beleidsaspect voor het andere te laten gaan, in het geval deze elkaar tegenwerken en dus niet integraal zijn.

Restrictief ruimtelijk beleid is in bepaalde mate wenselijk. Het geeft actoren houvast. Daarbij is het gewenst als ook duidelijk is waar de zwaartepunten vanuit het beleid liggen. Zolang actoren een redelijke mate van flexibiliteit ervaren binnen de gestelde kaders kunnen zij goed opereren en een optimaal plan uitwerken. Wordt de mate van restrictiviteit te hoog dan levert dit teveel verplichtingen en beperkingen op voor actoren, wat ten koste gaat van het proces. Ook wordt dan onduidelijk waar de zwaartepunten vanuit het ruimtelijk beleid liggen. Restrictiviteit lijkt dan ook beperkt invloed te hebben op het proces tijdens de initiatieffase, omdat het juist vroegtijdig duidelijkheid schept voor initiatiefnemers.

Als integraliteit en restrictiviteit niet in juiste mate aanwezig zijn in het ruimtelijk beleid heeft dit gevolgen voor de doorlooptijd van de initiatieffase. Echter wordt het tijdspad meer bepaald door andere factoren, waaronder procedures, personele capaciteit, marktomstandigheden, complexiteit van het plangebied en wetwijzigingen. De uitwerking van de producten die het ruimtelijk beleid vertalen, verloopt separaat aan dit tijdspad, waardoor dit zeker geen belemmerende factor is bij de onderzochte cases.

Samengevat: Het ruimtelijk beleid bepaalt met name wat er wordt gerealiseerd. Hierbij lijkt integraliteit meer bepalend voor het proces tijdens de initiatieffase dan restrictiviteit. Echter wordt het proces en de doorlooptijd hiervan grotendeels bepaald door andere factoren, waarop actoren beperkt invloed uit kunnen oefenen.

6.2.1 Instituties & context

Instituties hebben zowel een formeel als informeel karakter en spelen een belangrijke rol in het proces van gebiedsontwikkeling. Enerzijds biedt het formele karakter, zoals het ruimtelijk beleid, enig houvast voor betrokken partijen. Anderzijds werkt dit ook beperkend, wat goed is terug te zien bij Pompenburg met allerlei beperkingen.

Dat ruimtelijk beleid, als institutie, tijd nodig heeft om te veranderen, hoeft niet per definitie negatief te zijn. Dat is goed zichtbaar bij de Wielewaal, waar de betrokkenen het erover eens zijn dat er in de huidige tijd veel meer eisen zijn. Omgekeerd is bij zowel Merwede als Pompenburg zichtbaar dat beleid dat tussentijds wijzigt tijd kost in de planvorming en daarmee consequenties heeft voor het procesverloop. Een institutie die bij zowel Merwede als Wielewaal, en mogelijk ook Pompenburg, een bepalende factor is in termen van tijd, is de Raad van State.

Ook de informele instituties spelen een belangrijke rol in het proces en context van gebiedsontwikkeling. Bij Merwede door de wijze van samenwerking tussen private en publieke partijen, die gezamenlijk het beleid hebben uitgewerkt. Bij Pompenburg is dat goed terug te zien in de complexiteit van het gebied, die zijn weerslag heeft op de formele instituties. De Wielewaal is mogelijk wel het mooiste voorbeeld waar een informele institutie en context bepalend zijn geweest voor het procesverloop. Het bewonerssentiment en de bijbehorende politieke gevoeligheid zijn gedurende het proces in de initiatiefase bepalend geweest voor het procesverloop en het eindproduct.

6.2.2 Integraliteit & restrictiviteit

Integraliteit in ruimtelijk beleid is iets waar lastig grip op te krijgen is. Beleid wijzigt regelmatig of wordt juist tijdens het proces van gebiedsontwikkeling opgesteld. Soms wordt hier al op ingespeeld of juist op gewacht. Ook zijn er discrepanties waarneembaar tussen plaatselijk en landelijk beleid, wat onduidelijkheid oplevert. Hierbij is het van belang dat er goede afspraken zijn vastgelegd waarop teruggevallen kan worden, al biedt dat niet altijd zekerheid.

Toch heeft integraliteit van ruimtelijk beleid wel degelijk een rol in het verloop van het proces. Kijkend naar het overzicht met effecten, bijlage N, valt in een oogopslag op dat de case Pompenburg het meest rood kleurt. Het was onduidelijk waar de prioriteit lag, er was sprake van veel discussie en afstemming, een stapsgewijze uitwerking met veel ontwerpronden en dus tijd en geld, met een stroperig proces tot gevolg. Bij de cases Merwede en de Wielewaal was dit beeld beduidend positiever. De mate van integraliteit zorgt voor duidelijkheid, voorkomt daarmee discussies, draagt bij aan de kwaliteit van de plannen en de besluitvorming. Of het aantal ontwerpronden, het proces van tekenen, hierdoor wordt beïnvloed, is moeilijk vast te stellen.

Opvallend is dat bij alle drie de cases een prioritering in het ruimtelijk beleid en keuzevrijheid tussen de diverse aspecten ontbrak. Dit is in strijd met de theorie, die dit als voorwaarde aan integraliteit stelt. Actoren hebben hier wel behoefte aan, waarbij een zekere mate van keuzevrijheid ook aansluit bij de behoefte aan enige flexibiliteit.

Een zekere mate van restrictiviteit lijkt juist wenselijk, het biedt actoren houvast. Actoren ervaren dan ook vrijwel geen verplichtingen of belemmeringen vanuit opgenomen restricties. De restricties geven vroegtijdig duidelijkheid wat wel en niet mogelijk is.

Een hoge mate van restrictiviteit lijkt niet bij te dragen aan de duidelijkheid. Het gebrek aan prioritering in het ruimtelijk beleid draagt hier dan vervolgens ook niet aan bij.

Wat precies een optimale mate van restrictiviteit moet zijn, is niet exact te omschrijven. Wel is duidelijk dat actoren flexibiliteit binnen de kaders nodig hebben, om hun werk goed te kunnen doen. Dit ontbreekt bij een hoge mate van restrictiviteit, wat het proces niet bevordert.

6.2.3 Doorlooptijd initiatieffase

Gebiedsontwikkeling is een proces van continu rekenen en tekenen, dat simpelweg veel tijd kost. Alle drie de cases kennen een doorlooptijd van vijf tot zes jaar in de initiatieffase, waardoor hier geen harde conclusies uit getrokken kunnen worden.

Bovendien is de rode draad van de doorlooptijd tijdens de initiatieffase bij alle drie de cases niet het ruimtelijk beleid.

Opvallend is dat de cases met veel voorbereidingstijd, Merwede en Pompenburg, vergeleken met de Wielewaal, een kortere tijd nodig hebben om het bestemmingsplan uit te werken en hier goedkeuring voor te krijgen, zie figuur 10. Respondenten van deze twee cases geven aan dat zij verwachten dat de geïnvesteerde tijd zich terugbetaalt bij de verdere uitwerking. Dit moet blijken tijdens de haalbaarheidsfase, maar dat valt buiten de kaders van dit onderzoek.

6.3 Resultaat

Geconcludeerd is dat ruimtelijk beleid vooral bepalend is voor het eindproduct, maar dat het niet bepalend lijkt voor de doorlooptijd van de initiatieffase. Een bepaalde mate van restrictiviteit is zelfs wenselijk en integraliteit draagt bij aan het procesverloop.

In hoeverre deze uitkomsten generaliseerbaar zijn wordt behandeld in paragraaf 6.4.5.

Naast het beantwoorden van de hoofdvraag, had dit onderzoek ook als doel om nieuwe inzichten te verkrijgen die kunnen bijdragen aan het oplossen van de probleemstelling. De vijf belangrijkste inzichten zijn:

- **Niet beperkend**
In antwoord op de titel van dit onderzoek kan op basis van de onderzochte cases worden geconcludeerd dat ruimtelijk beleid geen beperkende factor is voor gebiedsontwikkeling. Een kanttekening hierop wordt behandeld in paragraaf 6.4.5.
- **Prioritering**
Bij de onderzochte cases ontbrak prioritering in het ruimtelijk beleid, althans deze was niet bekend bij de respondenten. Dit komt de integraliteit van het beleid en daarmee het procesverloop van de gebiedsontwikkeling niet ten goede. Het is voor gemeenten aan te bevelen prioritering of een afwegingskader aan te brengen binnen het ruimtelijk beleid.
- **Flexibiliteit**
Vrijwel alle respondenten benadrukten het belang van en de behoefte aan flexibiliteit binnen vastgestelde kaders. Het is voor gemeenten aan te bevelen duidelijke kaders met prioritering te stellen, met daaromheen voldoende flexibiliteit.
- **Raad van State**
Bij twee van de drie cases speelde de Raad van State een bepalende rol in de doorlooptijd. Bij de derde case was men nog niet zover, maar vreesde men wel hiervoor. Op zich geen nieuw inzicht maar de gevolgen worden nogmaals benadrukt en het is aan te bevelen voor de overheid hierin optimalisaties te zoeken.
- **Participatie**
De cases benadrukten het belang van bewonersparticipatie. Echter vindt dit doorgaans plaats in de initiatieffase, terwijl het ruimtelijk beleid dan al is vastgesteld. Het is voor gemeenten aan te bevelen om te participeren bij de uitwerking van ruimtelijk beleid.

6.4 Reflectie

6.4.1 Theorie

Op de vraag of de gebruikte theorie van meerwaarde is geweest voor dit onderzoek kan grotendeels positief worden geantwoord. Veel van de beschreven theorie was herleidbaar bij het afnemen van de interviews en het analyseren van de data.

Als eerste het gegeven dat iedere gebiedsontwikkeling zich in een eigen context afspeelt (De Zeeuw, 2018) en dat deze context minimaal te beïnvloeden is (Mentink, 2021). Dat deze context zo bepalend is voor het proces tijdens de initiatieffase, is niet teruggevonden in de literatuur. Mede hierdoor is het moeilijk de effecten in termen van tijd uit te drukken, wat aansluit bij eerder onderzoek van Van der Krabben (2021).

De effecten van integraliteit en restrictiviteit zijn grotendeels te herleiden naar de uitkomsten van de drie cases. De houvast die de formele instituties bieden (Daamen, 2010) is een veelgehoorde uitspraak tijdens de interviews. Dat informele instituties net zo bepalend kunnen zijn (PBL, 2022) was goed zichtbaar bij met name de Wielewaal. Maar ook het belang van samenwerking tussen publiek- en private partijen, waar zowel Daamen (2010) als de Zeeuw (2018) op hameren, zijn goed zichtbaar bij Merwede en in mindere mate bij de Wielewaal.

De voorwaarden die Brinkman (2000) stelt aan integraliteit, prioritering en keuzes maken, waren minder zichtbaar in de cases. In zekere zin was duidelijk waar de zwaartepunten lagen, met name bij de Wielewaal en in mindere mate bij Merwede. Keuzes werden uiteindelijk wel gemaakt, maar een duidelijk afwegingskader ontbrak.

Het slotstuk van de initiatieffase, een goedgekeurd bestemmingsplan, is door Buitelaar (2019) omschreven als een institutioneel ontwerp wat voorafgegaan wordt door allerlei beleidsdocumenten. Ook dit was goed zichtbaar in de praktijk waarbij men stapsgewijs verder kwam door de uitwerking van diverse producten die het ruimtelijk beleid vertalen.

6.4.2 Onderzoeksmethode

Het doen van caseonderzoek was voor dit onderzoek een juiste methode om de effecten van integraliteit en restrictiviteit te bepalen. Op deze wijze konden cases met grotendeels dezelfde eigenschappen, maar met wisselende mate van integraliteit en restrictiviteit, onderling tegen elkaar worden afgezet. Zodoende zijn de effecten goed inzichtelijk gemaakt.

Het afnemen van semigestructureerde interviews heeft de onderzoeker eveneens geholpen bij het bepalen van de effecten van integraliteit en restrictiviteit. Vanuit verschillende invalshoeken hebben respondenten hun visie gegeven, zodat een totaalbeeld is gevormd.

Het verwerken van de data met behulp van in vivo coderen gaf de onderzoeker goed beeld wat de effecten zijn. In één oogopslag zijn de verschillen tussen de drie onderzochte cases zichtbaar. Datzelfde geldt voor het opzetten van een tijdlijn in paragraaf 5.4, met behulp van MS Project. Ook hier is een oogopslag te zien welke onderdelen de langste doorlooptijd kostte.

6.4.3 Validiteit

Om de interne validiteit te borgen heeft de onderzoeker de interviews met een dictafoon opgenomen en uitgewerkt in Word. De uitgewerkte interviews zijn voorgelegd aan de respondenten en na goedkeuring door hen verwerkt, bijlage D t/m L. De goedkeuringen van respondenten zijn opvraagbaar bij de onderzoeker.

Qua externe validiteit heeft de onderzoeker getracht de cases vanuit diverse invalshoeken te belichten. Met enerzijds respondenten van marktpartijen met een commercieel belang en anderzijds vertegenwoordigers van publieke partijen, met diverse functies.

6.4.4 Betrouwbaarheid

Om de interne betrouwbaarheid vorm te geven heeft de onderzoeker in hoofdstuk 3 nauwkeurig de doorlopen stappen omschreven en toegelicht. De uitgewerkte interviews zijn binnen 14 dagen na het interview uitgewerkt en ter goedkeuring voorgelegd aan de respondent. Er is bewust voor deze termijn gekozen, zodat het interview bij zowel de interviewer als de respondent nog vers in het geheugen zat. Na toestemming van de respondenten zijn de interviews gecodeerd en verwerkt in een totaaloverzicht, bijlage N. Vanuit dit totaaloverzicht is de analyse opgesteld en vervolgens de conclusie uitgewerkt.

Qua externe betrouwbaarheid is het goed om op te merken dat de onderzoeker de respondenten niet kende en er wederzijds geen belangen zijn. Respondenten hebben volledig belangeloos en vrijwillig meegewerkt aan dit onderzoek. De interviews zijn met een dictafon opgenomen, vervolgens uitgewerkt en ter goedkeuring voorgelegd aan de respondenten. De bestanden met de opnames zijn opvraagbaar bij de onderzoeker.

6.4.5 Generaliseerbaarheid

Dat het ruimtelijk beleid actoren dwingt een optimaal product te realiseren, een zekere mate van restrictiviteit wenselijk is en dat integraliteit bijdraagt aan het procesverloop, kan met enige mate van zekerheid worden gegeneraliseerd. Maar de realiteit is dat de onderzochte cases in zekere zin succesvol zijn. De Wielewaal is al deels gerealiseerd en ook Merwede en Pompenburg bevinden zich in een vergevorderd stadium. Het is goed mogelijk dat cases die minder vergevorderd zijn of zelfs zijn gestrand een ander beeld laten zien. Ook speelden in alle drie de cases één of meerdere factoren die leidend waren voor de doorlooptijd. Hierdoor is het effect van het ruimtelijk beleid in termen van tijd onderdrukt, wat mogelijk bij andere cases niet het geval is. Bovendien is vastgesteld dat iedere gebiedsontwikkeling zich afspeelt in een eigen context, wat een belangrijke rol speelt voor het procesverloop. Geen gebiedsontwikkeling is dan ook hetzelfde, waardoor men voorzichtig moet zijn om uitkomsten van dit onderzoek te generaliseren.

6.5 Aanbevelingen

Dit onderzoek richt zich op een fase van gebiedsontwikkeling en twee specifieke kenmerken van het ruimtelijk beleid. Bovendien zijn er voor dit onderzoek cases gebruikt die in zekere zin succesvol zijn vanwege een definitief bestemmingsplan. Het onderzoeken van cases die uiteindelijk niet van de grond zijn gekomen, geeft wellicht een ander beeld over de effecten van het ruimtelijk beleid op het proces in de initiatieffase. Het is daarom aan te bevelen om ook onderzoek te doen naar dit soort cases, zodat een totaalbeeld wordt gevormd van de effecten van integraal en restrictief ruimtelijk beleid.

Verdere aanbeveling is om te onderzoeken wat de effecten zijn in de volgende fase van gebiedsontwikkeling: de haalbaarheidsfase. Wordt er dan bijvoorbeeld daadwerkelijk tijd, die in de initiatieffase extra is geïnvesteerd, 'terugverdiend' zoals verschillende respondenten verwachten?

Tenslotte is het aan te bevelen meer cases te onderzoeken, zodat de conclusies generaliseerbaar worden. Omwille van de beheersbaarheid van dit onderzoek zijn nu drie cases in Rotterdam en Utrecht onderzocht, met een groot accent op woningbouw. Meer caseonderzoek in andere gemeenten en andere typen gebiedsontwikkelingen geeft beter beeld van het daadwerkelijke effect van het ruimtelijk beleid op het proces tijdens de initiatieffase.

Bibliografie

- ABF Research. (2022, oktober 5). Opgehaald van ABF Research:
<https://abfresearch.nl/publicaties/het-statistisch-woningtekort-nader-uitgelegd/>
- Baarda, B. (2019). *Dit is onderzoek*. Groningen/ Utrecht: Noordhof.
- Baarda, B., & Bakker, E. (2021). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*. Groningen: Noordhoff.
- Baarda, B., & Hulst van der, M. (2017). *Basisboek interviewen*. Groningen: Noordhoff.
- Bestemmingsplan De Nieuwe Wielewaal*. (2023, 10 22). Opgehaald van ruimtelijkeplannen.nl:
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0599.BP2150DeNweWielewl-va01/t_NL.IMRO.0599.BP2150DeNweWielewl-va01.pdf
- Bestemmingsplan Merwedekanaalzone deelgebied 5*. (2023, 10 20). Opgehaald van Planviewer:
https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0344.BPMERWEDEEDG5EUROPA-ON01/t_NL.IMRO.0344.BPMERWEDEEDG5EUROPA-ON01.html#_2.5_Conclusiebeleidskaders
- Bestemmingsplan Pompenburg*. (2023, 10 21). Opgehaald van ruimtelijkeplannen.nl:
https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0599.BP2224Pompenburg-on01/t_NL.IMRO.0599.BP2224Pompenburg-on01.html
- Brinkman, E. (2000). *Van kokers communicerende vaten maken: werken aan integraliteit in de stedelijke vernieuwing*. Eindhoven: Lecturis B.V.
- Buitelaar, E. (2019). Versnelling van de woningbouw: van korte- naar langetermijnperspectief. *Real Estate Research Quarterly*, 6.
- Buitelaar, E. (2019). *Verstedelijking verklaard*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Buitelaar, E. (2022). Publiek domein in private ruimtes. *Ruimte + Wonen*, 5.
- Buitelaar, E., & Schie van, M. (2018, 06 22). Bouwen niet verboden. *Ruimte + Wonen*.
- CBS. (2022, oktober 5). Opgehaald van CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/31/8-miljoen-woningen-in-nederland>
- Daamen, T. (2010, 06 25). *Gebiedsontwikkeling met toekomst*. Opgehaald van Gebiedsontwikkeling.nu:
<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gebiedsontwikkeling-met-toekomst/>
- De Wielewaal*. (2023, 10 16). Opgehaald van AllemaalWielewaal: https://www.nieuwbouwdewielewaal.nl/?gad_source=1&gclid=EAlaIqobChMIg5vNq6CmhQMVCpGDBx0eegYCEAAYA SAAEgL87fD_BwE
- Derksen, W. (2023). *Kennis als Anker voor Beleid*. 2023: Boom Bestuurskunde.
- Ecorys. (2020). *Beleidsvaluatie gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie BZK.
- Gebiedsontwikkeling Pompenburg*. (2023, 10 21). Opgehaald van Openrotterdam.nl:
<https://openrotterdam.nl/gemeente-presenteert-concrete-plannen-gebiedsontwikkeling-pompenburg/>
- Geuting, E., & Leve de, E. (2018). *Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten*. Arnhem: Stec Groep.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press.

- Groen, N. (2023, 05 23). *Integraal denken en doen moet je ook willen – en kunnen*. Opgehaald van Gebiedsontwikkeling.nu: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/integraal-denken-en-doen-moet-je-ook-willen-en-kunnen/>
- Hemerijck, A. (2003, 01 30). Vier kernvragen van beleid. *Beleid & Maatschappij*, pp. 3-19.
- Hemerijck, A., & Verhagen, M. (1994/ 5). *De institutionele factor*. Beleid & Maatschappij.
- Heurkens, I. (2017). *Effectieve afsprakenkaders voor gebiedsontwikkeling*. Delft: TU Delft.
- Hidding, M. (1997). *Planning voor stad en land*. Bussum: Coutinho.
- Hoek-Gerritsen van, S. (2018). *Schrijfgids voor economen*. Bussum: Coutinho.
- Hoek-Gerritsen van, S., & Vor de, F. (2016). *Syllabus scriptiemodule*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Kingston, C. (2009). *Comparing theories of institutional change*. The JOIE Foundation.
- Knaack, R., & Jager, H. (2002). *De relevantie van institutionele economie voor economische transities*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Koomen, E., & Dekkers, J. (2006, 10 31). Restrictief ruimtelijk beleid effectief in beschermen open ruimte. *Abstract voor de Ruimteconferentie*.
- Krabben van der, E. (2022, December). Gebiedsontwikkeling,. *Real Estate Research Quarterly*, pp. 5-13.
- Marquard, A., Post van der, W., & Ronteltap, C. (2016). *Syllabus voorbeelden scripties en onderzoeksopzetten*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Mastop, J., Damme van, L., & Zwannikken, T. (1997). *Instrumentatie van het restrictief beleid: onderzoek naar relevante instrumenten voor een effectiever restrictief beleid*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Mentink, M. (2021). *Hoe actiever, hoe sneller?* Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Merwede. (2023, 10 20). Opgehaald van Merwede: <https://merwede.nl/locatie/>
- Merwedekanaalzone. (2023, 10 20). Opgehaald van Gemeente Utrecht: <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/bouwprojecten-en-stedelijke-ontwikkeling/bouwprojecten/merwedekanaalzone/>
- Ministerie van BZK. (2019). *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK. (2022). *Nationale woon- en bouwagenda*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK. (2022). *Programma woningbouw*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Modern wonen: VINEX-wijken. (2023, 12 14). Opgehaald van Radbouw Universiteit: <https://www.ru.nl/@870156/vinex-wijken/>
- Neprom. (2022). *Terugdringen onnodige vertraging woningbouw door bezwaar- en beroepsprocedures*. Voorburg: Neprom.
- Nieuwbouw De Wielewaal. (2023, 10 16). Opgehaald van Woonstadrotterdam: <https://www.woonstadrotterdam.nl/wielewaal>

- North, D. (1991). *Institutions*. Journal of Economic Perspectives.
- Nozeman, E. (2017). *De initiatiefase van het nieuwe ontwikkelen*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Opkomst en ontwikkeling van de bloemkoolwijk - Het ontwerp van woonwijken in Nederland en de zoektocht naar identiteit*. (2023, 11 24). Opgehaald van cultureelerfgoed.nl:
<https://www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/publicaties/2020/01/01/opkomst-en-ontwikkeling-van-de-bloemkoolwijk#:~:text=De%20woonwijken%20uit%20die%20periode,vertoont%20van%20een%20doorgesneden%20bloemkool>.
- Parto, S. (2005). *Good Governance and Policy Analysis: What of Institutions?* Maastricht: MERIT.
- PBL. (2006). *Verkenning van de ruimte: ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Den Haag: NAI Uitgevers.
- PBL. (2011). *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*. Den Haag: PBL.
- PBL. (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte*. Den Haag: PBL.
- PBL. (2022). *Instituties in transformatie beleid*. Den Haag: PBL.
- Peek, G. (2018). *Handboek projectontwikkeling*. Rotterdam: Nai 010.
- Pompenburg*. (2023, 10 21). Opgehaald van [nieuwpompenburg.nl](https://www.nieuwpompenburg.nl/):
<https://www.nieuwpompenburg.nl/>
- Pompenburg gebiedsontwikkeling*. (2023, 10 21). Opgehaald van [top010.nl](https://nieuws.top010.nl/pompenburg-gebiedsontwikkeling.htm):
<https://nieuws.top010.nl/pompenburg-gebiedsontwikkeling.htm>
- Powell, W., & DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Randeraat van, G. (2006). *Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Master City Developer.
- Scott, W. (2008). *Institutions and Organisations; Ideas and Interests*. Sage Publications Inc.
- Site Urban Development. (2022). *Versnellen voorfase gebiedsontwikkelingen: hoe dan?* Amsterdam: Site Urban Development.
- Stadswijk Merwede*. (2023, 10 20). Opgehaald van Janssen de Jong :
<https://www.jjpo.nl/projecten/stadswijk-merwede/>
- Stec Groep. (2021). *Belemmeringen voor sneller bouwen*. Arnhem: Stec Groep.
- Teisman, G. (2021). *Sneller en Beter: Ingrediënten voor een gestage en passende transitie van fossiele naar duurzame energie*. RES.
- Teisman, G., Steen van der, M., Frankowski, A., & Vulpen van, B. (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance*. NSoB.
- Universiteit Wageningen. (2014). *Integraliteit in het Deltaprogramma: verkenning van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

- Veer van der, J. (2013). *Weg uit het verleden: een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Verbrugen, E. (2019). *Het effect van gemeentelijk beleid en gemeentelijke instrumenten op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Verhoeven, N. (2022). *Wat is onderzoek?* Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2021). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening. (2000). *vijfde nota Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wielewaal. (2023, 10 16). Opgehaald van BPD: <https://www.bpd.nl/ons-werk/regio-zuid-west/wielewaal-rotterdam/>
- WRR projectgroep Hero. (1998). *De kern van het ruimtelijk beleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zeeuw de, F. (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling*. Breda: NPN Drukkers.
- Zijderveld, R. (2000). *The institutional imperative; the interface of institutions and networks*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlagen

Bijlage A – logboek

Naast de begeleiding van Edwin Buitelaar, heb ik tijdens mijn scriptie diverse experts op het gebied van gebiedsontwikkeling binnen mijn netwerk geraadpleegd. Voor de volledigheid een opsomming van namen en functies.

Oriëntatie onderzoeksoopzet

september/ oktober 2022

- Mw. Ir. M. Huffstadt Directeur-bestuurder Wijkontwikkelingsmaatschappij Den Haag Zuidwest en lector Masteropleiding Urban en Area Development (MUAD)
- Dhr. Ir. F. Werner Directeur KCAP Architectuur en ruimtelijke ordening
- Dhr. MSc. T. Kunen Senior manager Brink Advies Groep en thesis begeleider TU Delft
- Dhr. Dr. Ing. G.A. van Bortel Assistant Professor Housing Management TU Delft

Hoofdstuk 3 literatuur

augustus/ september 2023

- Mw. Ir. M. Huffstadt Directeur-bestuurder Wijkontwikkelingsmaatschappij Den Haag Zuidwest en lector Masteropleiding Urban en Area Development (MUAD)
- Dhr. Prof. Dr. W.K. Korthals Altes Professor in Land development TU Delft

Hoofdstuk 4 praktijk

september/ oktober 2023

- Dhr. MSc. G. van Randerlaat Partner SITE Urban Development
- Dhr. W. Stam Partner Akro Consult
- Dhr. Drs. P. Boswinkel Owner Local en docent ASRE
- Dhr. Ir. P. Becht Ontwikkelingsmanager BPD Gebiedsontwikkeling
- Dhr. Drs. M. van Delft Regiomanager Synchroon/ voorzitter Stichting Wonen Den Haag

Bijlage B – uitnodiging interview

Van: Hogendoorn, Harm
Verzonden: maandag 4 december 2023 08:57
Aan: 
Onderwerp: Interview Pompenburg tbv scriptie onderzoek

Beste Ine,

Via via, onder andere met hulp van je collega Paul Broekhuizen, heb ik je naam doorgekregen. Mijn naam is Harm Hogendoorn, werkzaam bij Hef Wonen als projectontwikkelaar. Ik volg de MSRE-opleiding aan de Amsterdam School of Real Estate en ben toegekomen aan het afrondende gedeelte; de scriptie.

Ik doe onderzoek naar de effecten van ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling (tot aan goedgekeurd bestemmingsplan). Centraal in mijn onderzoek staan de begrippen restrictiviteit en integraliteit van het ruimtelijk beleid.

Met restrictiviteit bedoel ik de mate van keuzevrijheid binnen het ruimtelijk beleid voor de betreffende gebiedsontwikkeling; er mag heel veel versus er mag heel weinig.

Met integraliteit bedoel ik de mate waarop het ruimtelijk beleid onderling is afgestemd; bijv. de energietransitie irt de aanpak van een monumentaal pand.

Graag zou ik je een keer willen interviewen over de gebiedsontwikkeling Pompenburg. Dit interview duurt ongeveer 3 kwartier en kan live maar ook via Teams ik heb hierover ook contact met Synchron. Van hen begreep ik dat het ruimtelijk beleid voor deze gebiedsontwikkeling best restrictief (beperkte keuzevrijheid) is maar weinig integraal (beleid is niet op elkaar afgestemd). Zou je hieraan mee willen werken? Zo ja, schikt het op een van onderstaande momenten?

1. 8 december gehele dag mogelijk
2. 11 december tussen 09:30 en 13:30
3. 13 december gehele dag mogelijk
4. 14 december na 12u
5. 15 december tot 12u
6. 18 december tussen 09:30 en 13:30
7. 20 december tot 14u
8. 21 december tot 14u

Mocht ik bij jou aan het verkeerde adres zijn, wil je deze email dan doorzetten aan de collega die betrokken is bij Pompenburg?

Alvast bedankt!

Met vriendelijke groet,

Harm Hogendoorn
Projectmanager

Bijlage C – basisvragen interview

A. Introductie

- *Voorstellen + bedanken voor medewerking.*
- *Toestemming vragen voor geluidsoptname + vertrouwelijkheid interviews en verwerking toelichten.*
- *Onderzoek + doel toelichten; effecten integraliteit en restrictiviteit van ruimtelijk beleid op het proces van gebiedsontwikkeling.*
- *Duur van het interview circa drie kwartier.*

B. Algemeen

- *Wat is uw functie bij xxxx?*
- *Wat was/ is uw rol bij de gebiedsontwikkeling xxxx?*
- *Sinds wanneer bent u betrokken bij deze gebiedsontwikkeling?*
- *Als u de context van deze gebiedsontwikkeling in een paar zinnen zou samenvatten, hoe ziet deze er dan uit (locatie/ initiatiefnemer/ economische en politieke situatie/ samenwerking)?*
- *Kunt u aangeven hoe het traject vanaf het eerste initiatief tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan is verlopen en waar de meeste tijd in is gaan zitten?*

C. Restrictiviteit

- *→ begrip toelichten*
- *→ verwijzen naar het aantal beleidsdocumenten*
- *→ checken of zij dezelfde visie hebben van de mate van restrictiviteit*
- *Leidde deze mate van restrictiviteit tot veel of juist weinig discussie in de fase tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan?*
- *Heeft dit geleid tot een optimaal plan? Zijn er bepaalde verplichten of beperkingen volgens u vanuit het ruimtelijk beleid?*
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van restrictiviteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
- *Had deze mate van de restrictiviteit verder nog effecten voor het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
- *Stel dat deze mate van restrictiviteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*

D. Integraliteit

- *→ begrip toelichten*
- *→ checken of zij dezelfde visie hebben van de mate van integraliteit*
- *Was er volgens u sprake van prioritering in het ruimtelijk beleid, was duidelijk welk beleid voorrang had?*
- *Was er een bepaalde keuzevrijheid tussen de verschillende beleidsaspecten?*
- *Hoge mate: leidde dit tot veel duidelijkheid in de planuitwerking?*
Minimale mate: leidde dit tot veel onduidelijkheid in de planuitwerking?
- *Hoge mate: heeft dit geleid tot een beperkt aantal ontwerprondes?*
Minimale mate: heeft dit geleid tot veel ontwerprondes in vergelijking?
- *Hoe verliep de besluitvorming over het bestemmingsplan door de gemeenteraad?*
→ verwijzen naar het aantal raadsvergaderingen.

- Is de mate van integraliteit van invloed geweest op dit proces van besluitvorming?
- Wat waren de gevolgen van deze mate van integraliteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?
- Had deze mate van de integraliteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?
- Stel dat deze mate van integraliteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?

E. Afsluiting

- Als u met de kennis van nu aan de voorkant een onderdeel van het ruimtelijk beleid had mogen veranderen, wat had u dan gewijzigd?
- Hoe bepalend is het ruimtelijk beleid geweest voor het proces van de initiatieffase bij deze gebiedsontwikkeling?
- Is er verder nog iets wat relevant is voor mijn onderzoek, wat nog niet is besproken?
- Nogmaals bedanken en aangeven wat er met het interview + resultaten gebeurt.

Bijlage D – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 1 & 2

Casus	Merwede, Utrecht
Respondenten	Respondent 1 → MS Respondent 2 → MW
Datum interview	12-12-2023, aanvang 13:00
Locatie	Kanaalweg 30, Utrecht (projectlocatie)

Algemeen

- *Wat is uw functie bij Janssen de Jong en BPD?*
MS: ik ben ontwikkelingsmanager bij Janssen de Jong.
MW: ik ben ontwikkelingsmanager bij BPD.
- *Wat was/ is uw rol bij de gebiedsontwikkeling?*
MS: destijds was ik betrokken bij de aankoop van de grond en het opstal door Janssen de Jong, daarna ben ik betrokken bij de planuitwerking die nog steeds loopt.
MW: ik ben vanuit BPD betrokken bij de verdere planuitwerking.
- *Sinds wanneer bent u betrokken bij deze gebiedsontwikkeling?*
MS: in 1e instantie kochten wij in 2016 aan met het idee een vastgoedontwikkeling te realiseren. Al snel, in 2017, ontstond het idee voor een brede gebiedsontwikkeling met meerdere grondeigenaren. Daar lag de ruimtelijke strategie, die in 2016 in Utrecht is vastgesteld, aan ten grondslag. Daarin is besloten dat er niet meer buiten de ring gebouwd mocht worden, waardoor dit soort gebieden interessant werden voor woningbouw. Er werd toen al wel aan placemaking gedaan om de interesse in het gebied aan te wakkeren.
MW: ongeveer een half jaar, ik ben pas een jaar werkzaam bij BPD. Hiervoor werkte ik bij Janssen de Jong en waren Martijn en ik collega's.
- *Als u de context van deze gebiedsontwikkeling in een paar zinnen zou samenvatten, hoe ziet deze er dan uit (locatie/ initiatiefnemer/ economische en politieke situatie/ samenwerking)?*
Merwede is eigenlijk een verouderd bedrijventerrein, met verschillende eigenaren die vastgoed in het gebied hadden aangekocht en er plannen mee hadden. Wij hebben in 2016 een pand gekocht, waarvan we dachten dat we het zouden transformeren tot appartementencomplex. Er zaten in het verleden kantoren, een busremise, een drukkerij, zelfs een tippelzone, etc. Het was eigenlijk dus een binnenstedelijk bedrijventerrein, waarvan de gemeente eigenlijk wilde dat de hoeveelheid bedrijven zou afnemen en wijken voor woningbouw. De gemeente heeft zelf destijds ook vastgoed aangekocht om dit voor woningbouw te bestemmen en grip te krijgen in het gebied. De ruimtelijke strategie in 2016 heeft er aan bij gedragen dat er naar dit gebied gekeken werd voor woningbouw in grote aantallen. Utrecht is ook een stad waar veel aan participatie wordt gedaan, samen de stad maken. Dat is hier ook veel gebeurd met de direct omwonenden. Er was ook best wat weerstand, er was immers voornamelijk laagbouw en woonboten waar omwonenden op uitkijken, straks komen daar hoge woontorens met een flinke dichtheid per vierkante meter.

In de volksmond noemen ze dit wel het Manhattan aan de Merwede. De participatie heeft er wel toe geleid dat er geen bezwaren van omwonenden zijn op de plannen, maar heeft wel veel tijd gekost (OT1).

- *Kunt u aangeven hoe het traject vanaf het eerste initiatief tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan is verlopen en waar het meeste tijd in is gaan zitten?*

In 2017 ontstonden de eerste ideeën voor samenwerking, maar nog wel plotgewijs door de individuele eigenaren. Al snel ontstond de behoefte naar een integrale aanpak (IR1) van het gebied, waarbij de verschillende eigenaren gaan samenwerken (IR1). De gemeente had zelf ook een plot, waarvan de raad toen heeft besloten dat de gemeente ook mee ging doen in deze ontwikkeling met een integrale aanpak (IR1) om tot het beste plan (IR2) te komen, waarbij partijen buiten eigen plotgrenzen denken. Dat is overigens wel een extra complexiteit van deze gebiedsontwikkeling. We hebben toen gezamenlijk (IR1) opdracht gegeven aan een ontwerpende partij om het stedenbouwkundig plan uit te werken, waarbij de dichtheid vorm kreeg en steeds hoger werd. Wat uitzonderlijk is voor deze gebiedsontwikkeling is dat het stedenbouwkundig plan en de omgevingsvisie tegelijk zijn uitgewerkt. Dat kostte tijd maar gaf ook ruimte om met elkaar een goed plan uit te werken binnen de kaders (ID2, IP2). Daarbij ontstonden weer andere vraagstukken zoals energie middels WKO en het mobiliteitsbedrijf. Veel van dit soort stukken werken ook volgordelijk (IO1), als je kijkt naar het mobiliteitsbedrijf dan heb je een minimaal aantal woningen nodig wat weer je volume bepaalt.

Dat soort vraagstukken met gemaakte afspraken zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (ID1). Die samenwerkingsovereenkomst heeft het meeste tijd gekost (OT5), vanwege de hoeveelheid regels die daarin zijn vastgelegd. De samenwerkingsovereenkomst bevat circa 120 pagina's met regels voor deze gebiedsontwikkeling. En het participatietraject met omwonenden heeft veel tijd gekost, maar is parallel mee opgelopen met de uitwerking van de plannen (OT1). De vertraging die nu ontstaat, zit hem in de zitting van de Raad van State, die is nog niet gepland (OT3). Het bestemmingsplan is in februari 2022 vastgesteld, daar zijn drie bezwaren op gekomen. De eerste vergunningen zijn ook al ingediend. Er gaat dus uiteindelijk ook gebouwd worden, al is dat niet makkelijk in deze tijd gezien de marktomstandigheden (OT4), die werken nu ook niet mee.

Restrictiviteit

- *Leidde de mate van restrictiviteit tot veel of juist weinig discussie in de fase tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan?*

Tussen de partijen onderling niet. Bij de gemeente zag je een interne worsteling ontstaan omdat ze enerzijds twee petten op hadden, ook als grondeigenaar en anderzijds omdat de ruimtelijke strategie uitging van hoogbouw, terwijl Utrecht eigenlijk best wel een dorps karakter heeft. Dat leidde tot heel wat weerstand onder de bewoners, maar ook intern bij de gemeente. Dat had soms weer gevolgen voor de plannen en de haalbaarheid ervan, waardoor het continu compromissen zoeken is geweest. Dat geldt overigens ook voor andere thema's als duurzaamheid en het woonprogramma. Ook lopende de rit wijzigde het beleid, wat ook impact heeft gehad op het proces (OT2). Bovendien is Utrecht een stad die er vaak nog een schepje bovenop doet ten opzichte van het landelijk beleid, elk loketje had wel zijn extra wensen en ambities. Uiteindelijk zijn we daar wel uitgekomen met elkaar, het is ook belangrijk om daar het gesprek over te voeren, maar het is soms wel lastig geweest.

Zeker die dubbelrol van de gemeente maakte het niet makkelijker voor dit proces. En wat ook meespeelde, is dat dit stedenbouwkundig plan eigenlijk door de markt is opgesteld, wel in samenspraak met de gemeente, maar het is geen 'eigen plan' van de stedenbouwkundigen van de gemeente. Een eigen plan zal eerder verdedigd worden.

- *Heeft dit geleid tot een optimaal plan? Zijn er bepaalde verplichten of beperkingen volgens u vanuit het Ruimtelijk beleid?*
Het is goed dat je er met elkaar over nadenkt, maar als je 120 pagina's aan regels met elkaar opschrijft, dan weet je zeker dat het plan niet wordt zoals je het opschrijft (RD3). Maar goed, schrijf je het niet op, wat is dan het alternatief? Het gaat er om dat je het gesprek voert als er wijzigingen zijn in het beleid of de marktomstandigheden (RD1). Er zijn ook al wel wat addenda geschreven. Soms blijken zaken ook niet haalbaar, daar kom je pas achter als je het plan verder uitwerkt.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van restrictiviteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Dat heeft zeker gevolgen gehad. Als je alleen al kijkt naar het schetsontwerp tot de samenwerkingsovereenkomst, dat is van begin 2018 tot half 2021, dat is best een behoorlijke periode. Dat hoort ook bij zo'n complex plan. Dat ligt niet alleen aan de restrictiviteit (RT1) maar ook bijvoorbeeld aan de samenwerking met zoveel partijen (IT1). Belangrijk is daarbij dat we zijn gegaan voor het beste plan, buiten je eigen plotgrenzen, maar we werken niet in een GEM, dat is best ingewikkeld. Ook de coronaperiode werkte vertragend voor dit proces.
- *Had deze mate van de restrictiviteit verder nog effecten voor het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiëffase?*
Nee, dat denk ik niet. Iedereen die heeft gewerkt aan dit plan was enthousiast om er het beste van te maken, maar was zich er ook van bewust dat ze zich maximaal moesten stretchen. De marktomstandigheden momenteel zijn bepalender voor het proces (OT4). Dat het proces wat langer heeft geduurd, heeft ons ook veel gebracht, bijvoorbeeld op het gebied van participatie. Dit heeft ook geholpen om in de raad de handen op elkaar te krijgen. Dat gaf ook verbondenheid met en vanuit de omgeving. Dit heeft ons aan de voorkant misschien wat meer tijd gekost, maar anders hadden we verderop in het proces vertraging opgelopen door mogelijke bezwaren vanuit de wijk (IB1, RT2).
- *Stel dat deze mate van restrictiviteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*
Vind ik lastig om te zeggen. Zelf werk ik graag vanuit vertrouwen. Iedereen wil nog steeds een gaaf plan maken en kwaliteit leveren. Daardoor kun je het gesprek met elkaar voeren over wat het beste is voor het gebied (IR2). Alleen doordat we hier publiek-privaat samenwerken, zijn er soms tegenstrijdige belangen. Dat is een zoektocht naar houvast, voor ons had het flexibeler gemogen maar voor andere partijen werken deze strakke kaders heel erg goed.

Integraliteit

- *Was er volgens u sprake van prioritering in het ruimtelijk beleid, was duidelijk welk beleid voorrang had?*

Dat is moeilijk aan te geven, er zijn zoveel soorten van beleid van toepassing op deze gebiedsontwikkeling. Je mist in de SOK een soort integraal afwegingskader waarbij vast is gelegd welk beleid voorrang heeft als deze elkaar onderling bijten. Bij deze ontwikkeling is er een proces bepaald met een check team, een supervisieteam en een kwaliteitsteam. Het checkteam controleert of de plannen voldoen aan de SOK en het beleid. Het supervisieteam bestaat uit de stedenbouwkundige, de gemeente en een externe partij namens de marktpartijen. Zij brengen advies uit aan het kwaliteitsteam. Daarna gaat het naar het kwaliteitsteam waar onder andere Welstand, maar ook andere afdelingen van de gemeente, in participeren om de plannen te beoordelen. Zo worden die plannen beoordeeld, waarbij concessies gedaan worden. Je kunt niet overal een 10 op scoren maar een ondergrens is ook niet vastgesteld. Daardoor krijgt het lopende de rit vorm, maar ook dit is een proces geweest wat wel wat frustratie heeft gegeven en tijd nodig heeft gehad. Vanuit het kwaliteitsteam is dit ook echt een zoektocht (IO1) geweest om te voorkomen dat ambities gestapeld worden. Je merkt dat afwegingen nu integraal worden gemaakt, waarbij de kwaliteitsgrens (IR2) nog steeds hoog ligt. Het finale oordeel velt het kwaliteitsteam. Dus het zijn eigenlijk integrale afwegingen die er worden gemaakt. Dat helpt wel bij bijvoorbeeld het indienen van vergunningen omdat bepaalde checks al zijn gedaan. Hierdoor winnen we ook weer tijd terug (RT2). En het heeft ons ook uitgedaagd om echt een goed plan te maken, wat ook nodig is bij zo'n grote dichtheid (OB1).

- *Was er een bepaalde keuzevrijheid tussen de verschillende beleidsaspecten?*
Niet concreet in de zin dat er werd gezegd als je op het ene onderdeel een 10 scoort, je op het andere onderdeel een 6 mag scoren (IP1). Maar er zijn wel keuzes gemaakt, in gezamenlijk overleg, waarbij het ene beleid voor het andere is gegaan (IO1).

- *Hoge mate: leidde dit tot veel duidelijkheid in de planuitwerking?*
Ja, maar dat is met name te danken aan de wijze waarop de uitwerking is ingestoken, waarbij het stedenbouwkundig plan en de omgevingsvisie tegelijk hebben uitgewerkt (ID1) en dit vervolgens hebben vastgelegd in de SOK (ID2). Anderzijds was het ook wel een zoektocht (IO1) voor de drie gremia om de plannen te toetsen. Beleid wijzigt ook, of blijkt niet haalbaar. Dat heeft wel geleid tot rigoureuze wijzigingen. Met name die wijzigingen in het beleid, zeker qua programma, hebben wel effect gehad (OT2). Beleggers willen duidelijkheid over wat ze met het vastgoed kunnen doen. Ook de markt is van invloed geweest, met name op de haalbaarheid, wat leidde tot optimalisaties in de plannen.

- *Hoe verliep de besluitvorming door de gemeenteraad over het bestemmingsplan?*
Dat ging erg soepel (IB1), maar dat komt ook doordat we de raad continu hebben geïnformeerd (IB2) in het traject naar het bestemmingsplan toe. We hebben ze steeds meegenomen in de plannen (IB2), zoals het stedenbouwkundig plan is naar de raad gegaan wat niet gebruikelijk is. Daar kwam ook reactie op, die we mee namen in de verdere uitwerking.

- *Is de mate van integraliteit van invloed geweest op dit proces van besluitvorming?*
Ja zeker, maar dat komt met name door de **integrale aanpak (IR1)** waarop de plannen tot stand zijn gekomen. En wat hielp was dat iedereen inzag dat deze gebiedsontwikkeling een unieke kans was om 6.000 woningen toe te voegen. Er was ook wel wat weerstand vanuit de politiek, maar dat is uiteindelijk goed gekomen.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van integraliteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Je ziet bij dit hele proces dat we, **door aan de voorkant meer tijd te investeren, we deze tijd later in het proces hebben teruggewonnen (IT2, RT2).**
- *Had deze mate van de integraliteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
De continue **zoektocht (IO1)** van publiek versus privaat heeft compromissen opgeleverd en weloverwogen beslissingen die integraal zijn gemaakt. Dit vastleggen in een SOK geeft **houvast (RD2)**, wat geleid heeft tot een totaal pakket van maatregelen.
- *Stel dat deze mate van integraliteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*
Integraliteit is breder, dat zit ook in de **samenwerking (IR1)** waarbij de uitwerking van het stedenbouwkundigplan en de omgevingsvisie tot stand is gekomen. Als die integrale aanpak er niet was geweest en partijen plotgewijs aan de slag waren gegaan, dan was dit niet perse sneller gegaan. Je had een heel ander plan gekregen, met veel minder woningen denk ik.

Afsluiting

- *Als u met de kennis van nu aan de voorkant een onderdeel van het ruimtelijk beleid had mogen veranderen, wat had u dan gewijzigd?*
Er had meer flexibiliteit in gemogen en wat minder regels (RD3). **Daarvoor is vertrouwen nodig, wat gaandeweg het proces ontstaat.** Iedereen zat met de beste intenties aan tafel, maar aanvankelijk was er best wat negatieve publiciteit met betrekking tot speculaties.
- *Hoe bepalend is het ruimtelijk beleid geweest voor het proces van de initiatieffase bij deze gebiedsontwikkeling?*
Dat is best wel bepalend geweest, temeer omdat Utrecht best ver gaat in wat zij voorschrijft, zeker qua middenhuur en sociale huur. Maar ook qua aantal kamers en vierkante meters, er zijn gemeenten die dit niet voorschrijven (OB2). **Anderzijds geeft dit ook duidelijkheid aan de voorkant en voorkomt het discussie bij de uitwerking (ID3),** maar het is wel een puzzel geweest om deze gebiedsontwikkeling haalbaar te maken.
- *Is er verder nog iets wat relevant is voor mijn onderzoek, wat nog niet is besproken?*
Nee, alle relevante zaken zijn besproken.

Bijlage E – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 3

Casus	Merwede, Utrecht
Respondenten	Respondent 3
Datum interview	19-01-2024, aanvang 15:00
Locatie	Online (MS Teams)

Algemeen

- *Wat is uw functie bij de gemeente Utrecht?*
Ik ben strategisch projectmanager bij de gemeente Utrecht. Ik werk bij de afdeling ruimte, die zich bezig houdt met de fysieke ingrepen in de stad. De kern van mijn werk ligt in het nieuwe raadsbeleid 'ruimtelijke strategie Utrecht', wat afziet van groeien als stad qua ruimte en de groei voorziet middels binnenstedelijke verdichting.
- *Wat was/ is uw rol bij de gebiedsontwikkeling?*
Merwede is een van de prioritair gebieden qua stedelijke verdichting. Mijn rol was om hierbij de ruimtelijke visie te vertalen naar allerlei producten als de omgevingsvisie, het stedenbouwkundig plan, bestemmingsplan, anterieure overeenkomst en samenwerkingsovereenkomst met de eigenaren van het gebied. Uiteraard doe ik dit niet alleen, maar met een team van collega's.
- *Sinds wanneer betrokken bent u betrokken bij deze gebiedsontwikkeling?*
Ik ben in januari 2018 betrokken geraakt bij deze gebiedsontwikkeling, dus zo'n 5 jaar geleden.
- *Als u de context van deze gebiedsontwikkeling in een paar zinnen zou samenvatten, hoe ziet deze er dan uit (locatie/ initiatiefnemer/ economische en politieke situatie/ samenwerking)?*
De context is wat mij betreft dat iedereen in eerste instantie positief kijkt naar binnenstedelijk verdichten, maar zich pas later gaat realiseren wat dit betekent. Dat zie je terug in de belangrijkste randvoorwaarde 'de 10 minuten stad' die we hanteren binnen Utrecht. Dat houdt in dat alles wat mensen nodig hebben binnen 10 minuten bereikbaar moet zijn. Het nadeel hiervan is dat de infrastructuur hier niet altijd in kan voorzien omdat dit verouderd is. Dit moet meegenomen worden in de uitwerking van een gebiedsontwikkeling waarbij het uitgangspunt is dat de mobiliteit zoveel mogelijk wordt ontzien.
Vanuit de omgeving werd in eerste instantie ook positief gereageerd, men erkent de woningnood. Zolang het abstract blijft, zijn mensen voor maar zodra je dit verder gaat uitwerken, ontstaan er zorgen. In dit geval vooral zorgen met betrekking tot extra verkeer en extra fietspaden. Ook het feit dat we inzetten op een autoluw gebied stuit op wat zorgen, wat als dit niet blijkt te werken en er toch auto's komen, waar gaan die dan parkeren?
- *Kunt u aangeven hoe het traject vanaf het eerste initiatief tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan is verlopen en waar het meeste tijd in is gaan zitten?*
Vanaf 2018 zijn we veel bezig geweest met inspraak vanuit de omgeving, stadsgesprekken zoals we dat noemen.

Daar was veel belangstelling voor, alleen al op het stedenbouwkundig plan en de omgevingsvisie kwamen meer dan 250 reacties (OT1). Dit heeft er toe geleid dat er maar drie bezwaren zijn ingediend op het bestemmingsplan (OT3). In die participatie heeft dan ook veel tijd gezeten. Ook binnen de gemeente Utrecht waren er zorgen voor de, voor Utrechtse begrippen, grote hoeveelheden woningen. Dit heeft geleid tot allerlei vraagstukken qua kwaliteit, duurzaamheid, biodiversiteit, et cetera. Dat leidde vervolgens weer bij de grondeigenaren tot zorgen omtrent de haalbaarheid (OT4) van het plan.

Restrictiviteit

- *Leidde de mate van restrictiviteit tot veel of juist weinig discussie in de fase tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan?*
Vooral tot onderhandeling, er heeft veel tijd gezeten in het tot stand komen van de samenwerkingsovereenkomst en anterieure overeenkomst (OT5). In de beginfase was dit vooral omdat we zochten naar wat de kaders gingen worden (IO1, RT1). Dit liep gelijk op met de omgevingsvisie, waarbij we gezamenlijk (IR1) met de gebiedseigenaren hebben geprobeerd te sturen op kwaliteitseisen die de woonkwaliteit bevorderen en doorbelast kunnen worden naar de kopers, versus de eisen vanuit de gemeente die niet doorbelast kunnen worden en de haalbaarheid onder druk zetten (ID2, ID3). Discussie klinkt negatief, terwijl de meeste gesprekken constructief zijn geweest maar het heeft veel tijd gekost om tot overeenstemming te komen.
- *Heeft dit geleid tot een optimaal plan? Zijn er bepaalde verplichten of beperkingen volgens u vanuit het Ruimtelijk beleid?*
Achteraf is dat makkelijk praten, hoe verder je in het proces komt, hoe meer je tegen zaken aan loopt. Sommige zaken kun je al vroeg in het proces ondervangen, maar van andere zaken kom je er pas later in het proces achter in hoeverre ze in elkaar grijpen (RB1, RV1).
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van restrictiviteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Dit heeft gevolgen gehad, maar als je naar het aantal woningen kijkt vind ik de tijdsduur beperkt (RT2). Het is ook een proces geweest waarin we steeds wat verder zijn gekomen, maar ook veel pionierswerk (IO1) hebben verricht voor het nieuwe beleid qua binnenstedelijk bouwen.
- *Had deze mate van de restrictiviteit verder nog effecten voor het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
Sowieso is zo'n proces een zoektocht tussen enerzijds de eisen vanuit het beleid en anderzijds de haalbaarheid. Wat daarbij niet hielp was de coronaperiode, waarin veel afstemming online moest. Dat werkt niet mee bij het opbouwen van draagvlak en vertrouwen. Ook speelden er een aantal rechtszaken tussen gemeente en private partijen elders in de stad, wat binnen de gemeente tot wantrouwen leidde. Ook waren er televisie-uitzendingen over hoe de grond tussentijds met grote winsten werd doorverkocht, wat een beeld schetste dat de ontwikkelaars miljoenen verdienen en de gemeente uitlachten, en waarvan de bewoners de dupe zijn.

Dus er ontstond een wat negatief klimaat, waarbij de eigenaren ook zoiets hadden van wanneer stopt het qua aanvullend beleid.

Daardoor ontstond een soort wederzijdse wens om alles zoveel mogelijk en zo objectief mogelijk op te schrijven en zo een soort zekerheid te creëren. Ik noem het bestemmingsplan weleens gekscherend het gevolg van 'een gestold wantrouwen'.

Dit gaf iedereen een soort **houvast (RD2)**, men wist waar men aan toe was. Dat was wel funest voor de **flexibiliteit (RD3)**, waarvan iedereen inmiddels wel van overtuigd is dat er meer vanuit de bedoeling en het vertrouwen opgeschreven had moeten worden.

Doordat hier veel tijd in is gaan zitten en de kosten alleen maar zijn toegenomen, is de haalbaarheid verder onder druk komen te staan. Dit maakt het belang van flexibiliteit alleen maar groter en het gebrek hieraan extra wrang.

- *Stel dat deze mate van restrictiviteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*

Dat is moeilijk te zeggen, misschien was er dan wel gestart met bouwen. Anderzijds hadden mensen dan wellicht twijfels gehad bij de kwaliteit van het plan. **Of we echt verder waren geweest in het proces betwijfel ik. Voor de ontwikkelaars was het ongetwijfeld makkelijker geweest maar of we dan slechts drie bezwaren hadden gehad, vraag ik me af (RT3).** Dat dichttimmeren geeft ook rechtszekerheid aan omwonenden en belanghebbenden, wat ook heeft bij gedragen aan de politieke besluitvorming.

Integraliteit

- *Was er volgens u sprake van prioritering in het ruimtelijk beleid, was duidelijk welk beleid voorrang had?*

De nadruk lag op het gezond stedelijk leven, een divers programma, gericht op mobiliteit en de 10 minuten stad met zoveel mogelijk op loopafstand. Dat is wel de rode draad qua prioriteit. **Maar het is niet zo dat het ene beleid voorrang had ten opzichte van het andere (IP1).** **Als dat onderling strijdig was, gingen we met elkaar in overleg om tot een oplossing te komen (IP2).**

- *Was er een bepaalde keuzevrijheid tussen de verschillende beleidsaspecten?*

Elke stad heeft een ander democratisch bestuur en aspecten waar de nadruk op ligt. In Utrecht is dat een progressieve en groene gemeenteraad. Het inclusieve, gemengde en duurzame karakter is in Utrecht meer aanwezig/sterker dan in andere gemeenten. Duurzaamheid en betaalbaarheid wogen zwaarder dan bijvoorbeeld werkgelegenheid.

- *Hoge mate: leidde dit tot veel duidelijkheid in de planuitwerking?*

Ja, ik denk het wel. Het wederzijdse wantrouwen met randeffecten als tv-uitzendingen, corona en weerstand uit de buurt heeft er toe geleid dat we heel veel hebben opgeschreven. **Daarmee is de integrale achterliggende bedoeling waarmee we ooit gestart zijn, door het objectief op te schrijven, wel behaald, in plaats van dat er op verschillende tafels en beleidsafdelingen zaken zijn opgeschreven of dat er verschillende contractafspraken zijn gemaakt (ID1).** **Dit leidde er wel toe dat we veel tijd hebben gestoken in de afstemming (IT2),** maar vergeet ook niet dat het hier om duizenden woningen gaat. Daardoor kijken er ook meer mensen mee, maar ben je ook meer afhankelijk van **capaciteit (IR3).**

- *Hoe verliep de besluitvorming door de gemeenteraad over het bestemmingsplan?*
Dat hangt er een beetje vanaf naar welke momenten je kijkt. **Vanaf omgevingsvisie en stedenbouwkundig plan naar bestemmingsplan verliep vrij soepel (IB1).** Eigenlijk is het bestemmingsplan ook de planologische en juridische vertaling van het stedenbouwkundig plan en de anterieure overeenkomst. Maar de periode ervoor duurde **vrij lang**, mede door de **weerstand (OT1)** vanuit de omgeving. Omdat dit de eerste grootschalige binnenstedelijke verdichting was en vanwege de innovativiteit, wilde de raad geen salamitactiek. We moesten een totaalpakket aanleveren; omgevingsvisie, betaald parkeren, stedenbouwkundig plan, allerlei onderzoeken. Alles wat nodig was, is in een raadsvergadering behandeld, dus eigenlijk ook een integrale besluitvorming.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van integraliteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Dit heeft veel voorbereidingstijd gekost, vanwege alle uitzoek- en afstemwerk (IT1). Ook de oorlog in Oekraïne heeft een rol gespeeld, door de eerder genoemde prijsstijgingen, waardoor de haalbaarheid onder druk is gekomen. **Door het zo integraal uit te werken, hadden we verwacht de tijd uit de voorbereiding terug te winnen (IT2).** Maar nu zien we, doordat de haalbaarheid onder druk is gekomen, dat het helemaal uitschrijven van de afspraken en randvoorwaarden, min of meer tegen ons werkt en de haalbaarheid verder in het geding brengt.
- *Had deze mate van de integraliteit verder nog effecten voor het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
Met name als het gaat om bezwaren afhandelen, dan merk je dat de integraliteit helpt. Over alles is nagedacht en is dan ook een antwoord voor. Je kunt het zo gek niet bedenken of het is onderzocht en onderbouwd. Wat dat betreft staat het plan als een huis (IR2). Anderzijds is het hierdoor wel moeilijker om af te wijken van zaken die je eerder hebt afgesproken.
- *Stel dat deze mate van integraliteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*
Dan waren we kwetsbaarder geweest bij bezwaren en beroepen en dan waren we minder ver in het proces geweest, verwacht ik.

Afsluiting

- *Als u met de kennis van nu aan de voorkant een onderdeel van het ruimtelijk beleid had mogen veranderen, wat had u dan gewijzigd?*
Dan had ik vooral meer flexibiliteit willen inbouwen, daar zijn we echt te kort in geschoten. We hebben nu een mooi integraal plan opgebouwd en vastgesteld, maar daarbij is onvoldoende rekening gehouden met het proces waarbij je onderdelen gewijzigd wilt hebben.
- *Hoe bepalend is het ruimtelijk beleid geweest voor het proces van de initiatieffase bij deze gebiedsontwikkeling?*
Heel veel beleid hebben we moeten uit ontwikkelen aan de hand van deze gebiedsontwikkeling. Daardoor is er heel veel samenwerking geweest tussen de ontwikkelaars en de beleidsmensen.

Dat we met elkaar hieraan hebben kunnen sturen, heeft geleid tot een prachtig en innovatief plan (OB1, OB3).

- *Is er verder nog iets wat relevant is voor mijn onderzoek, wat nog niet is besproken?* Prioritering en flexibiliteit zijn volgens mij onderbelichte aspecten in het ruimtelijk beleid, niet alleen in Utrecht maar ook elders in het land. Je bent zo afhankelijk van de passie van een wethouder of een medewerker. Anderzijds moet je ook voorzichtig zijn met prioritering, dat werkt ook niet altijd bevorderend voor de beleidsafdelingen die wat lager geprioriteerd worden. Wij denken nog weleens na over een scorematrix waarbij je meer keuzevrijheid hebt; door op het ene onderdeel wat hoger te scoren, mag je lager scoren op het andere beleidsonderdeel.

Bijlage F – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 4

Casus	Pompenburg, Rotterdam
Respondenten	Respondent 4
Datum interview	20-12-2023, aanvang 10:00
Locatie	Online (MS Teams)

Algemeen

- *Wat is uw functie bij Synchron?*
Ik ben ontwikkelaar.
- *Wat was/ is uw rol bij de gebiedsontwikkeling?*
Ik ben namens Synchron eindverantwoordelijke voor deze gebiedsontwikkeling.
- *Sinds wanneer bent u betrokken bij deze gebiedsontwikkeling?*
Synchron is rond 2017 bij deze gebiedsontwikkeling betrokken, destijds met een oud-collega. Toen hij Synchron zo'n 1,5 jaar geleden verliet, ben ik aangehaakt.
- *Als u de context van deze gebiedsontwikkeling in een paar zinnen zou samenvatten, hoe ziet deze er dan uit (locatie/ initiatiefnemer/ economische en politieke situatie/ samenwerking)?*
Het gebied wordt wel het laatste brandgat van Rotterdam genoemd, het laatste stukje wederopbouw. Eigenlijk bestaat deze gebiedsontwikkeling uit drie deelgebieden, waar het spoor dwars door heen loopt. Dat maakt deze gebiedsontwikkeling ook **complex (OT6)**. Die drie gebieden moeten er voor zorgen dat het een geheel wordt, en verbinding geven. Echter ligt het ene gebied aan de zuidkant van het spoor en is dit centrum, terwijl de 2 andere gebieden aan de noordkant van het spoor liggen en buiten het centrum. Dat maakt het ook **complex qua beleid omdat beide gebieden met ander beleid te maken hebben (OT6)**. Bijvoorbeeld in het centrum zijn beleidsmatig geen hotels toegestaan, maar buiten het centrum is dat wel toegestaan. **We hebben dus te maken met veel soorten beleid maar dat niet op elkaar en het gebied aansluit (ID2)**.
Je wordt ook iedere keer verrast met het spoor overkluizen, de onderdoorgang, dat is wel een ontdekkingstocht. We hopen met onze ontwikkeling het gebied en de potentie te versterken en die verbinding met het centrum te realiseren.
Qua omwonenden zit er wel diversiteit qua deelgebieden. Bij Pompenburg valt dit mee, omdat het grotendeels centrum is. Tegenover de Hofbogen is er wat weerstand met betrekking tot bezonning, wij bouwen daar ook twee torens. Met name vanuit de Provenierswijk, die met name tegen al die hoogbouw is rond het spoor. Er ligt ook een lauwe afspraak met de wethouder dat hier geen hoogbouw komt. En aan de kant van het Kabouterdorp, Stroveer, daar gaan we een toren van 55 meter hoog in het park neerzetten. Daartegen is weerstand bij de bewoners die deze toren pal voor hun deur krijgen, plat gezegd. Hun uitzicht wordt daardoor belemmerd.
- *Kunt u aangeven hoe het traject vanaf het eerste initiatief tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan is verlopen en waar het meeste tijd in is gaan zitten?*
Er zijn al langere tijd plannen voor het gebied. Dura Vermeer en JP van Eesteren waren toen al betrokken en ook Havensteder zou meedoen.

In 2017 heeft deze gebiedsontwikkeling een herstart gekregen. Wij zijn toen aangehaakt. We zijn toen gestart met een nieuw gebiedsconcept, hoe maak je die overkluizing over het spoor en dat soort zaken. Dit hebben we vervolgens gepresenteerd aan de gemeente. Daar is een aantal keer over gesproken in de zin van, hoe doe je dat dan, wat is wenselijk qua programma en stedenbouwkundig en wat past er binnen het beleid. In die periode hebben we ingezet op 50% betaalbaarheid. In december '21 hebben we overeenstemming bereikt met de gemeente en zijn we verder gegaan met het bestemmingplan, wat begin dit jaar ter inzage is gelegd. **We zijn nu al een aantal maanden bezig met het beantwoorden van de zienswijzen (OT3)** en we hopen dat het bestemmingsplan in het 1^e kwartaal volgend jaar wordt vastgesteld. De meeste tijd heeft gezeten in de **complexiteit (OT6)**, met name vanwege de aanwezigheid van het spoor en de hoogbouwplannen. Je hebt te maken met geluidseisen, mogelijke trillingen en zettingen waar je rekening mee moet houden. De haalbaarheid staat hierdoor onder druk. Je hebt met zoveel aspecten te maken, het kost veel tijd om die af te stemmen. Maar ook de complexiteit **dat Havensteder uit de ontwikkeling van een bepaalde grondpositie binnen het gebied stapt. Wij nemen die positie over maar dat kost tijd (OO1).** **En ook de capaciteit bij de gemeente heeft een rol gespeeld, daar heeft ook tijd in gezeten (IR3).** Inmiddels is dat op orde, maar eerder heeft ons dat tijd gekost. Je ziet nu bij de behandeling van de zienswijzen dat men bij de gemeente ook wacht op een uitspraak in het kader van geluid door de Raad van State bij een andere ontwikkeling, zodat dat meegenomen kan worden bij de beantwoording. De tijd loopt dan hard van je af.

Restrictiviteit

- *Leidde de mate van restrictiviteit tot veel of juist weinig discussie in de fase tot aan het bestemmingsplan?*

We hebben met elkaar een nota van uitgangspunten opgesteld, zoveel mogelijk passend binnen de kaders van het beleid. Dat heeft met name **heel veel afstemming gekost (ID3)**, vanwege de complexiteit van het gebied. Je zou verwachten dat er daarna weinig discussie meer zou voorkomen omdat deze nota ook is vastgesteld. **Echter zien we in de praktijk dat er door wisselingen bij de gemeente nieuwe mensen aan tafel komen die toch anders naar de plannen kijken. Op de achtergrond veranderen inzichten ook bij de gemeente (OT2).** We hebben bijvoorbeeld een gezamenlijke architectenselectie gedaan, maar dan zie je toch dat een nieuwe stedenbouwkundige zijn eigen inzichten geeft op deze locatie. Daar moet je toch weer zoeken naar compromissen en niet vasthouden aan de nota, omdat je die stedenbouwkundige ook nodig hebt bij de verdere uitwerking van de plannen. Je probeert die samenwerking goed te houden en soms heeft hij ook wel een terecht punt, maar dat kost wel tijd.

Wat we ook zien bij Pompenburg is dat je op een gegeven moment programmatisch afspraken hebt gemaakt, met beleid wat op dat moment geldt. **Vervolgens wordt een bestemmingsplan uitgewerkt maar tegen de tijd dat deze naar de raad gaat, is het beleid gewijzigd of is bekend dat het beleid gaat wijzigen (OT2).** Dat geeft dan een soort van discussie en dan helpt het als de afspraken goed zijn vastgelegd of dat je de gemeenteraad regelmatig hebt geïnformeerd over de plannen.

Je ziet nu in Rotterdam dat de raad zich op dit moment buigt over de grondprijzen die mogelijk fors stijgen. Als dat er door komt en je hebt hier als ontwikkelaar geen afspraken over gemaakt, dan komt de haalbaarheid van je ontwikkeling meteen in het geding.

Anderzijds hebben alle restricties bij deze gebiedsontwikkeling ook een bepaalde mate van houvast gegeven (RD1). Het werkt tegen, maar soms zeker ook mee. Soms zijn beleidsafdelingen al wat verder dan het beleid is, of dat er verschillende belangen zijn, dan is het fijn dat je terug kunt vallen op het beleid (RD2). Maar goed, daar kan het ook wringen.

- *Heeft dit geleid tot een optimaal plan? Zijn er bepaalde verplichten of beperkingen volgens u vanuit het Ruimtelijk beleid?*
Het plan zoals het nu is, vind ik optimaal (OB1, OB3), zeker gezien de lastige locatie. Wat daaraan ten grondslag ligt, vind ik lastig te bepalen. Ik denk enerzijds de kaders die houvast geven zodat je weet wat je speelruimte is, maar anderzijds ook zeker de samenwerking (OR) tussen de marktpartijen en gemeente om tot een goed plan te komen. Waar we wel tegenaan lopen, is dat we te maken hebben met gemeentelijk beleid en rijksbeleid, wat niet altijd strookt. Bijvoorbeeld de betaalbaarheid (OB2), dat is een speerpunt in deze gebiedsontwikkeling, daar hanteert de overheid een andere norm voor dan de gemeente Rotterdam (OO2). Maar het rijksbeleid is nog niet vastgesteld. En we hebben hier nog te maken met spoorbeleid van Prorail. Daar zit een bepaalde geluidstoename richting de toekomst ingebouwd, terwijl je zou verwachten met alle ontwikkelingen dat het geluid juist zou afnemen. Er zit nu nog zoveel ruimte in qua geluidsplafond, daar zou je reductie op willen, omdat je nu voorzieningen moet treffen die echt niet perse het comfort voor de bewoners verbeteren. Dat wringt wel, je wilt bouwen rondom OV-punten vanwege de mobiliteit, maar dit werkt dan tegen.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van restrictiviteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Ook het beleid heeft hier zeker een rol in gehad, dat heeft zeker extra tijd gekost (RT3). Zeker het spoorbeleid gaat ons nog tijd kosten verwachten we, dat is een onzekere factor. In eerste instantie wordt er dan positief gereageerd, maar bij de verdere uitwerking blijkt dat toch ingewikkelder en dat kost tijd. Maar dat is wel meer het gevolg van de complexiteit in dit gebied, dat is het kritieke tijdsfad van deze ontwikkeling (RT3).
- *Had deze mate van de restrictiviteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
Nee, dat denk ik niet. Als je start, kijk je wat er mogelijk is binnen de beleidskaders en vanuit daar werk je verder. Dan kijk je nog wat minder naar de technische uitwerking, bijvoorbeeld de maatregelen die nodig zijn qua geluid vanwege het spoor. Binnen dat vastgestelde beleid ga je je plan opzetten.
- *Stel dat deze mate van restrictiviteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*
Dat is moeilijk te zeggen. Als het vrijer was geweest qua beleid, dan had dat discussie opgeleverd tussen ontwikkelaars onderling. Dan wordt er veel meer gekeken naar wat kan er op deze plek en wat kan er op die plek, en minder naar wat het gebied nodig heeft. Dan moet de gemeente onderling afwegingen gaan maken terwijl ze nu kunnen verwijzen naar beleid en de afspraken die we hebben gemaakt. De mate van restrictiviteit schept duidelijkheid, iedereen weet van te voren waar ze aan toe zijn (RD1). Binnen die kaders kun je met elkaar gaan zoeken naar wat mogelijk is.

Integraliteit

- *Was er volgens u sprake van prioritering in het ruimtelijk beleid, was duidelijk welk beleid voorrang had?*
Nee, dit was er volgens mij niet (IP1). In principe moet je voldoen aan al het vastgestelde beleid. Er zou dan ook geen tegenstrijdigheid in mogen zitten, en als dat wel het geval is, moet je dat aankaarten en moet je daar een besluit over ophalen. Dat is ingewikkeld en kost tijd. Daarin zie je wel verschillen qua beleid, sommige besluiten kunnen buiten de raad om worden genomen maar voor sommige afwijkingen moet je terug naar de raad.
- *Leidde de mate van integraliteit tot veel (on)duidelijkheid in de planuitwerking?*
Dat viel hier wel mee, al werden we wel af en toe verrast met beleid. Je klikt niet even op een kaart en alle soorten beleid wat van toepassing is, komt in beeld. Dus soms zijn we met uitwerkingen bezig en komt de gemeente opeens met bepaald beleid waar we aan moeten voldoen. Dat kan komen doordat we ons zelf niet goed hebben verdiept, maar ook omdat de projectleider van de gemeente hier nog niet van op de hoogte is. De keren dat we bij deze ontwikkeling tegen tegenstrijdigheden aanliepen, hebben we dat inzichtelijk gemaakt en is er aparte besluitvorming geweest. Dat kost vervolgens wel weer tijd. Het werkte eerder vertragend dan dat het onduidelijk was, maar gaf wel onzekerheid (IT1).
- *Heeft dit geleid tot extra ontwerprondes?*
Bij zo'n proces blijf je ontwerpen, je werkt van grof naar fijn (IO2). Het bestemmingsplan wordt uitgewerkt op basis van massa's. Daar zit wel een leuke plaatje bij, maar echt ontwerpen begint pas bij de opstalontwikkeling, daar gaan we nu met twee deelplannen naar toe.
- *Hoe verliep de besluitvorming door het college over het bestemmingsplan?*
Het bestemmingsplan is door het college behandeld, en het ontwerp bestemmingsplan is vrijgegeven ter visie. Belanghebbenden konden hun zienswijzen indienen, die door de gemeente beantwoord moeten worden. Dit laatste gebeurt momenteel, daarna wordt het ontwerp bestemmingsplan samen met de beantwoording van de zienswijzen ter goedkeuring voorgelegd aan de raad. Daarna wordt het bestemmingsplan vastgesteld, waarna er nog beroep kan worden aangetekend.
De eerste besluitvorming van het college op het ontwerp bestemmingsplan ging eigenlijk heel soepel (OT1). Dat komt doordat we veel tijd in de voorbereiding hebben gestopt, in het vaststellen van de nota van uitgangspunten, het financiële programma en het continue toetsten of de plannen in lijn zijn met het beleid.
Het proces van beantwoorden van de zienswijzen kost wel veel tijd, dat zou sneller mogen als je het mij vraagt (OT3). Er zijn wettelijke termijnen voor, maar daar is veel onduidelijkheid over.
- *Is de mate van integraliteit van invloed geweest op dit proces van besluitvorming?*
Integraliteit is bij deze gebiedsontwikkeling eigenlijk gaandeweg het proces ontstaan. Op het moment dat in de raad het besluit wordt genomen, moet de toetsing aan het beleid hebben plaatsgevonden, vind ik (IT2). Dat gebeurt in het proces ervoor, voordat je naar het college gaat, door de stukken goed te onderbouwen.

- *Wat waren de gevolgen van deze mate van integraliteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*

Dat is moeilijk te zeggen. Als er vertraging optreedt, heeft dat vaak meerdere oorzaken. Maar het heeft zeker effect, met name in de afstemming met elkaar wat tijd kost en het op de politieke agenda krijgen van deze ontwikkeling en hier commitment voor krijgen.

- *Had deze mate van de integraliteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*

Je ziet dat zo'n ontwikkeling als deze veel afstemming vraagt, dat vraagt capaciteit. Niet alleen aan de kant van de gemeente maar ook aan onze kant, als die niet op orde is ben je zo weer maanden verder zonder echte voortgang te boeken. Dat heeft zeker de afgelopen jaren in dit proces een grote rol gespeeld, de gemeente had te weinig mensen en te veel dossiers (IR3).

- *Stel dat deze mate van integraliteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*

Dat had ongetwijfeld het proces beïnvloedt, maar of we het echt veel sneller hadden doorlopen, betwijfel ik. Gebiedsontwikkeling is een proces van veel stappen, dat kost tijd. Dat zit hem in het managen van de diverse afdelingen binnen de gemeente, het opstellen en controleren van contracten en noem maar op. Dat is voor een projectleider van de gemeente (Ine Jans) wel heel ingewikkeld, dat is hard werken. Dat zit niet alleen in de mate van integraliteit, maar in veel meer dingen. Ze moet continu terug naar de verschillende afdelingen, met ieder hun eigen agenda en belangen.

Afsluiting

- *Als u met de kennis van nu aan de voorkant een onderdeel van het ruimtelijk beleid had mogen veranderen, wat had u dan gewijzigd?*

Ik zou niet echt zaken willen veranderen. Als je kijkt naar het spoorwegbeleid en de geluidseisen die er zijn, daar zijn we zelf debet aan. Er is beleid waar we aan moeten voldoen, alleen willen wij afwijken omdat we vinden dat dat beter is voor de bewoners. Maar of dat beter is voor ProRail is natuurlijk maar de vraag, vanuit hun perspectief gezien denk ik van niet.

- *Hoe bepalend is het ruimtelijk beleid geweest voor het proces van de initiatieffase bij deze gebiedsontwikkeling?*

De beleidstukken zijn wat mij betreft helder, maar de opgave wordt steeds complexer. Daardoor lopen de doorlooptijden op, bijvoorbeeld door bezwaren (OT3). De politieke agenda is echter sneller, die gaat mee met het sentiment. Nu zie je bijvoorbeeld dat er veel aandacht is voor betaalbaar bouwen, dat valt bij Pompenburg overigens mee, maar veel projecten sluiten hier niet op aan. Dat gaat schuren en levert vertraging op, waarbij je ook nog eens te maken kunt krijgen met beleid wat in de tussentijd wijzigt waardoor je weer terug naar de tekentafel moet. Een kleine afwijking op het beleid, die naar het college en/ of de raad moet, kost tijd. Zeker als de raad een besluit moet nemen omdat zij op dat moment hun politieke punt moeten maken.

Of nieuw beleid wat goedgekeurd is, of bijna goedgekeurd wordt, dat kan enorme impact hebben (OT2). Neem bijvoorbeeld afvalinzameling, als men daarin gaat afwijken van het huidige beleid, dan heeft dat meteen gevolgen voor het betaalbaar wonen.

Dan moet je continu blijven uitleggen in welke tijdsgeest afspraken zijn gemaakt. Daar zit vaak de pers ook bovenop, dat maakt het niet makkelijker. Dat is lastig te managen en kost veel tijd en afstemming.

- *Is er verder nog iets wat relevant is voor mijn onderzoek, wat nog niet is besproken?*

Ik denk dat je goed onderscheid moet maken tussen vastgesteld beleid, waar je aan moet voldoen, en het beleid wat vanuit de politieke agenda vastgesteld moet worden (OT2).

De moeilijkheidsgraad voor ons als ontwikkelaars is dan om hier alvast rekening mee te houden, waarbij je als eerste een inschatting moet maken of dit beleid er daadwerkelijk gaat komen, maar ook hoe de verschillende partijen er in zitten. Daarbij maak je dan ook een inschatting wanneer er een besluit over jouw project genomen wordt en wanneer er een besluit genomen wordt over de mogelijke wijziging of aanvulling in het beleid. Dat hele spel is wel een grijs gebied voor ons, omdat we daar ook niet altijd zicht op hebben maar er wel aan moeten voldoen. Dat zie je nu bijvoorbeeld met het grondprijzenbeleid in Rotterdam, als dat inderdaad fors hoger wordt zonder overgangsrecht, heeft dat enorme gevolgen voor projecten die al jaren in ontwikkeling zijn.

En ook in het rijksbeleid, als je kijkt naar de mogelijke wijzigingen in het beleid qua middenhuur, die discussie duurt nu al zo lang dat geeft onzekerheid. En dat is nu precies wat beleggers niet willen, onzekerheid. Beleggers hebben niet zozeer moeite met het beleid, maar wel met de onzekerheid en stoppen daardoor met investeren. Tel daarbij op dat de verkiezingen ook weer een andere kamerverdeling hebben opgeleverd, dat geeft alleen maar meer onzekerheid. Beleid opperen is wat mij betreft zo snel mogelijk doorvoeren, ook als het negatief is.

Bijlage G – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 5

Casus	Pompenburg, Rotterdam
Respondenten	Respondent 5
Datum interview	13-12-2023, aanvang 10:00
Locatie	Airportplein 21, Rotterdam (kantoor Dura Vermeer)

Algemeen

- *Wat is uw functie bij Dura Vermeer?*
Ik ben ontwikkelaar bij Dura Vermeer.
- *Wat was/ is uw rol bij de gebiedsontwikkeling?*
Ik houd me met name bezig met de uitontwikkeling van een van de opstallen binnen de gebiedsontwikkeling.
- *Sinds wanneer bent u betrokken bij deze gebiedsontwikkeling?*
Ik ben 1,5 – 2 jaar geleden, net nadat de nota van uitgangspunten was vastgesteld, vanuit Dura Vermeer aangehaakt bij deze ontwikkeling.
- *Als u de context van deze gebiedsontwikkeling in een paar zinnen zou samenvatten, hoe ziet deze er dan uit (locatie/ initiatiefnemer/ economische en politieke situatie/ samenwerking)?*
Het gebied wordt wel het laatste brandgat van Rotterdam genoemd, waar na het bombardement weinig is gebouwd. Het is het laatste ongedefinieerde stukje stad. Enerzijds is het centrum maar zo voelt het niet, het is een gek stukje stad. Het ligt dicht tegen het centrum maar er is relatief veel groen. Voor de omwonenden is er een aantal informatieavonden geweest, waarbij we de plannen toelichten. Dat is over het algemeen positief verlopen. Opvallend vond ik dat er bewoners waren die vonden dat er te weinig woningen werden toegevoegd. Het geeft wel aan welk sentiment er leeft. Omgekeerd zijn er ook bewoners die kritisch zijn en bang zijn dat er alleen woningen voor de rijkere mensen worden gebouwd. Er zit een groot gedeelte sociaal en betaalbaar in het programma en we voegen heel wat woningen toe, waardoor ik de indruk heb dat er bij de gemeente en politiek voldoende commitment is. **Dat zien we ook terug in de tijd en capaciteit die de gemeente levert (IR3).**
- *Kunt u aangeven hoe het traject vanaf het eerste initiatief tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan is verlopen en waar het meeste tijd in is gaan zitten?*
Het gebied kent een hele voorgeschiedenis, de eerste plannen ontstonden volgens mij al in de jaren '80 met de aanleg van de Willemsspoortunnel. Dat het echt concreet is geworden en dat er visies zijn gepubliceerd, is in 2018 geweest. We hebben toen als ontwikkelcombinatie een masterplan visiedocument opgesteld. De gemeente heeft parallel daaraan de nota van uitgangspunten uitgewerkt en later ook vastgesteld. Eigenlijk zijn die twee kaders tegelijk opgelopen, waardoor deze twee ook **redelijk matchen met elkaar (ID2)**. Deze documenten zijn in 2020 en 2021 vastgesteld. **We hebben hierbij samengewerkt (IR1)** met de gemeente Rotterdam, maar wij hebben wel zelf de visie geschreven en de gemeente heeft ook haar eigen ambities vastgelegd in de nota van uitgangspunten, waardoor er ook verschillen zijn.

De focus is daarin ook anders, ons visiedocument gaat heel erg uit van wat voor plek we willen creëren, terwijl de nota van uitgangspunten veel meer een verankering is van verschillende beleidsthema's met randvoorwaarden. De nota van uitgangspunten is dus ook specifiek dan de visie. Het bestemmingsplan lag begin dit jaar ter inzage, **momenteel worden de zienswijzen behandeld (OT3)**, waarna we deze binnenkort verwachten vast te stellen in de raad. We hopen dat we niet naar de Raad van State hoeven, maar houden er wel rekening mee. Dat kan heel bepalend worden voor het tijdspad. Bovendien weet je ook niet wat de markt in de tussentijd doet. Vooral nog koersen we erop dat we in 2025 of 2026 starten met de eerste woningen. De periode vanaf 2018 tot begin dit jaar is **heel stapsgewijs (IO1)** verlopen, waarin diverse producten zijn opgeleverd die het plan steeds wat verder brachten. Heel bepalend daarin was de aanwezigheid van het spoor, die de gebiedsontwikkeling eigenlijk ook opknijpt, dit maakt het complex. Hierdoor krijg je enerzijds met technische uitdagingen te maken, maar anderzijds ook met verschillende beleidsmatige kaders doordat het spoor het gebied opdeelt in een gedeelte wat centrum is en een gedeelte wat daarbuiten valt onder Rotterdam-Noord. Dat maakt het ook ingewikkeld, doordat je beleid hebt dat voor verschillende wijken van toepassing is. Dat zorgde ervoor dat we veel **uitzoekwerk (ID2)** naar voren hebben moeten halen om te bepalen of het plan überhaupt wel haalbaar is.

Restrictiviteit

- *Leidde de mate van restrictiviteit tot veel of juist weinig discussie in de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Ik zou het niet willen bestempelen als discussie, **meer uitzoekwerk en afstemwerk (RT1)**, mede door de complexiteit van de omgeving. **Daardoor ga je vroegtijdig dingen uitzoeken en ben je geneigd die ook vast te leggen in een bestemmingsplan, terwijl je ook zou kunnen redeneren dat dit een ontwerpogave is waarover je afspraken maakt (RB1, RV1)**. Er is wel heel veel overleg geweest over hoe we dingen hebben opgeschreven in het bestemmingsplan, maar dat is meer afstemming dan discussie geweest.
- *Heeft dit geleid tot een optimaal plan? Zijn er bepaalde verplichten of beperkingen volgens u vanuit het Ruimtelijk beleid?*
Ja er zijn wel beperkingen (RB1) en dat komt doordat je vroegtijdig dingen met elkaar inzichtelijk aan het maken bent, terwijl je nog geen ontwerpen hebt. Als je dan vervolgens gaat ontwerpen kom je erachter dat zaken die je eerder hebt bepaald, niet meer stroken met het ontwerp dat je voor ogen hebt. Dat maakt het lastig doordat je enerzijds vroegtijdig heel veel grip wilt hebben en wilt voorschrijven met elkaar. Dat geeft ons ook **houvast (RD2)** maar tegelijkertijd kom je er later achter dat je ontwerp dan aangepast is of moet worden ten aanzien van wat je had gedacht te maken, en dan matchen die uitgangspunten die je eerder hebt bepaald niet meer. Dus in die zin is het wel beperkend geweest.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van restrictiviteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Dat heeft zeker gevolgen gehad (RT1). Zeker omdat je zoveel onderzoek naar voren trekt en goed uitgezocht wil hebben. Dat geldt met name voor de marktpartijen omdat die houvast willen krijgen.

Dat zorgt ervoor dat het veel tijd kost aan de voorkant, al hoop je dat dit verderop in het proces nog terugbetaald (RT2). We hebben nu goed zicht op wat er wel en niet kan, wat zich idealiter verderop in het proces terugbetaald, al blijf je dan ook je afstemming houden met Prorail, de veiligheidsregio, etc. Die afstemming gaat denk ik het kritieke pad zijn en niet zo zeer het ontwerpproces. (RT2, RT3, OT6)

- *Had deze mate van de restrictiviteit verder nog effecten voor het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
Nee, alleen dat je vroegtijdig de zaken uit bent gaan zoeken maar dat komt met name door de complexiteit van het gebied wat grotendeels ook de restrictiviteit veroorzaakt.
- *Stel dat deze mate van restrictiviteit tegenovergesteld was geweest, hoe had het proces dan verlopen?*
Dat is lastig, maar ik denk dat de mate van restrictiviteit de opgave typeert en dat die ook past bij deze opgave. Ondanks dat het beperkend kan zijn, kan ik me zomaar voorstellen dat je later tegen problemen zou aanlopen wanneer het in dit stadium vrijer was geweest qua ruimtelijk beleid. Het geeft ons juist een stukje houvast (RD2). Bovendien denk ik dat de restrictiviteit niet alleen vanuit ruimtelijk beleid wordt gecreëerd, maar ook vanuit de context waarin je opereert met elkaar en de verschillende factoren die in het gebied spelen.

Integraliteit

- *Was er volgens u sprake van prioritering in het ruimtelijk beleid, was duidelijk welk beleid voorrang had?*
Nee, niet expliciet (IP1) maar uit ervaring weet je wel waar de zwaartepunten liggen. In dit geval is dat betaalbaarheid (OB2), wat uiteindelijk ook is vastgelegd in de nota van uitgangspunten. Alles wat in de nota van uitgangspunten is verankerd heeft prioriteit, maar hoe zich dat ten opzichte van elkaar verhoudt, daar wordt geen uitspraak over gedaan. Door de gemeente Rotterdam wordt er pragmatisch gekeken naar de toepasbaarheid van het beleid. Dat is niet onuitputtelijk maar door goed onderbouwd inzichtelijk te maken waarom iets niet kan, wordt er gezamenlijk (IR1) gezocht naar alternatieven. Op bepaalde thema's van duurzaamheid, die de betaalbaarheid in het geding brachten, zie je dat ook terug bij deze ontwikkeling. Dus er is wel een bepaalde mate van prioritering maar hij is niet expliciet vastgelegd.
- *Leidde de mate van integraliteit tot veel (on)duidelijkheid in de planuitwerking?*
Je merkt dat er een bepaald ambitieniveau (IR2) is wat je met elkaar nastreeft, wat deels voortvloeit vanuit het ruimtelijk beleid. Je merkt dat de verschillende functionarissen die daarop moeten sturen en een balans in moeten vinden, dat lastig vinden waardoor er ingewikkelde gesprekken ontstaan. Dat zie je eigenlijk altijd wel terug, zeker bij grotere gemeentes. De integrale borging door een projectleider van de gemeente is wel een continue zoektocht bij dit soort ontwikkelingen. En zeker de vraag, wat is op een gegeven moment belangrijker qua beleid. Maar ook om de stapeling van ambities binnen de perken te houden om de haalbaarheid te borgen, ook dat is een ingewikkeld proces.
- *Hoe verliep de besluitvorming door het college over het bestemmingsplan?*
Dit kun je beter aan Ine Jans van de gemeente Rotterdam vragen, die heeft dat beter inzichtelijk.

- *Is de mate van integraliteit van invloed geweest op dit proces van besluitvorming?*
Ja zeker, dit is een zoektocht naar compromissen (IO1, IT1, IT2). Misschien nog wel meer bij de gemeente intern, omdat iedere ambtenaar zijn of haar eigen dossier belangrijker vindt.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van integraliteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Dit heeft veel impact gehad, doordat je continu met elkaar in gesprek bent over waar je op gaat inzetten. Dan merk je ook dat dit bij de gemeente een zoektocht (IO1, IT1, IT2) is, omdat iedere ambtenaar zijn of haar eigenlijk beleid verdedigt. Maar om het haalbaar te maken, ben je op zoek naar een soort van compromismodel. Die afstemming en er overeenstemming over bereiken, dat kost veel tijd.
- *Had deze mate van de integraliteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
Nee, ik kan geen andere effecten benoemen.
- *Stel dat deze mate van integraliteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*
Dan was het proces vlotter verlopen, dat had ons veel tijd gescheeld (IT1, IT2).

Afsluiting

- *Als u met de kennis van nu aan de voorkant een onderdeel van het ruimtelijk beleid had mogen veranderen, wat had u dan gewijzigd?*
Dat zit hem met name in de borging van de integraliteit. Had men dat aan de voorkant afgestemd, dan had dat veel tijd opgeleverd. Ik voorzie dat we ook bij de verdere uitwerking met veel afstemming en uitzoekwerk te maken gaan krijgen (IT1, IT2).
- *Hoe bepalend is het ruimtelijk beleid geweest voor het proces van de initiatieffase bij deze gebiedsontwikkeling?*
Die is heel bepalend voor wat je kan en gaat maken (OB1). Het werkt beperkend maar anderzijds heb je vroegtijdig grip op wat wel en niet kan (RD1). En doordat je vroegtijdig met elkaar het gesprek aangaat en bepaalde stukken gezamenlijk uitwerkt, kun je zelf ook sturen.
- *Is er verder nog iets wat relevant is voor mijn onderzoek, wat nog niet is besproken?*
Nee, alle relevante zaken zijn besproken.

Bijlage H – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 6

Casus	Pompenburg, Rotterdam
Respondenten	Respondent 6
Datum interview	20-12-2023, aanvang 13:00
Locatie	Online (MS Teams)

Algemeen

- *Wat is uw functie bij de gemeente Rotterdam?*
Ik ben projectmanager voor de gebiedsontwikkeling Pompenburg.
- *Wat was/ is uw rol bij de gebiedsontwikkeling?*
Ik ben binnen de gemeente verantwoordelijk voor de ontwikkeling van dit project, ik zorg voor de aansturing van het ontwerp, de contractvorming en ik zorg dat de juiste afdelingen op bepaalde momenten aanhaken of een besluit nemen.
- *Sinds wanneer bent u betrokken bij deze gebiedsontwikkeling?*
Ik ben sinds 2020 betrokken bij deze gebiedsontwikkeling, men werkte toen aan het visiedocument en de nota van uitgangspunten voor Pompenburg.
- *Als u de context van deze gebiedsontwikkeling in een paar zinnen zou samenvatten, hoe ziet deze er dan uit (locatie/ initiatiefnemer/ economische en politieke situatie/ samenwerking)?*
Deze gebiedsontwikkeling bestaat uit drie bouwvlekken waar woningtoevoeging plaatsvindt. De context is eigenlijk dat het drie verschillende gebieden zijn die een geheel moeten worden, met een park in het midden. Belangrijk daarin is de verbindende factor van die drie vlekken, met een looper er doorheen.
Het is ook **complex (OT6)** door de aanwezigheid van het spoor. Het is niet voor niks het laatste stukje Rotterdam wat na het bombardement nog niet ontwikkeld is. Qua omwonenden is er in de plannen rekening gehouden met de bestaande en toekomstige bewoners van het gebied en de omgeving. Dat raakt een heleboel beleidsvelden, denk aan parkeren, mobiliteit, bezonning, etc. Dat is bij iedere gebiedsontwikkeling een belangrijk aspect om rekening mee te houden. Het bestemmingsplan heeft ter inzage gelegen, **daar zijn veel zienswijzen opgekomen die je ook als bezwaren kunt zien (OT3)**. Je bouwt in de bestaande stad, dat is complex en heeft impact op de omgeving.
- *Kunt u aangeven hoe het traject vanaf het eerste initiatief tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan is verlopen en waar het meeste tijd in is gaan zitten?*
De meeste tijd heeft gezeten in de totstandkoming van een haalbaar programma, een haalbaar ruimtelijk en stedenbouwkundig programma, maar ook technisch en financieel. Dat is **enorm complex (OT6)** met het spoor dwars door het gebied, het spoor wat vanuit de tunnel naar boven gaat, daar zitten zoveel regels aan vast als het gaat om bijvoorbeeld geluid, trillingen, zettingen, veiligheid, noem maar op. Dat bepaalt niet alleen heel erg wat je kunt in dit gebied maar kost ook veel tijd.

Bezonning en wind spelen beleidsmatig ook een belangrijke rol in dit gebied, met de beoogde hoogbouw. Dat bepaalt waar je iets kunt positioneren.

Restrictiviteit

- *Leidde de mate van restrictiviteit tot veel of juist weinig discussie in de fase tot aan het bestemmingsplan?*

Er is veel beleid voor deze ontwikkeling van toepassing en dat wordt ook steeds meer. We hebben vuistregels voor bouwen in de stad. Dan krijg je een liggend A4-tje met 6 kolommen en alle soorten van beleid dat van toepassing is op een bepaalde gebiedsontwikkeling, daar schrik je van. Je hebt wat mij betreft verschillende soorten ruimtelijk beleid. Beleid dat er voor zorgt dat je goede en mooie woningen realiseert. Maar ook beleid dat regelt dat je je houdt aan afspraken die op hoger niveau zijn gemaakt, of voor uitzonderingen om project specifiek af te wijken van beleid. En je hebt beleid, meer politiek gezien, dat het doel regelt, zoals de hoeveelheid betaalbare woningen in een ontwikkeling. Vaak zijn deze zwaarwegend, maar je ziet wel dat dit aan verandering onderhevig is. Het beleid zelf heeft bij deze gebiedsontwikkeling niet echt geleid tot discussie. Er was veel **afstemming nodig vanwege de complexiteit (ID3)**. Daardoor was het een **moeilijk proces (IT1)** om te komen tot een haalbaar project, zowel voor de gemeente als voor de ontwikkelaars. **Met name de vraag hoeveel volume kunnen we maken, met daaraan gekoppeld de vraag hoe groot de woningen moeten worden en in welke prijsklasse deze mogen vallen (OB2)**. Vanuit het beleid, met name het spoorwegaanpak, zijn er voorwaarden waar binnen je moet zoeken naar wat mogelijk is op deze locatie. Ook de afstemming met Prorail is niet makkelijk. In zekere zin gaf het ook **houvast (RD1)**, partijen **weten waar ze aan toe zijn en wat de onmogelijkheden (RD2)** op deze locatie zijn. Restrictiviteit is in die zin ook niet erg. Toen ik begon was het een grote **puzzel (IO1)**, hoe lossen we dit allemaal op. **Stapje voor stapje (IO1)** zijn we het gaan ontrafelen en konden we ook zaken aan de kant schuiven omdat ze simpelweg niet mogelijk waren vanuit het beleid. Wat niet kan, kan niet. Maar je hebt hier ook met zaken te maken die anders zijn dan anders, vanwege de aanwezigheid van het spoor. In Pompenburg moet je bijvoorbeeld in verband met giftige stoffen zo snel mogelijk het gebouw in kunnen vluchten, zijn er geen scholen en kinderdagverblijven toegestaan, etc. Dat is anders dan anders en vraagt ook een andere manier van denken bij de uitwerking van de plannen. Dat zijn voorwaarden vanuit het beleid waar je je aan hebt te houden en dat schept eerder **duidelijkheid (RD1)** dan dat het discussie geeft.

- *Heeft dit geleid tot een optimaal plan? Zijn er bepaalde verplichten of beperkingen volgens u vanuit het ruimtelijk beleid?*

Er is beleid en er zijn randvoorwaarden waar ik niet zo blij mee ben bij deze gebiedsontwikkeling, met name als het gaat om geluidsrestricties. Dat brengt extra kosten met zich mee en dat in combinatie met het hoge aandeel betaalbaar maakte het erg moeilijk voor de ontwikkelaars om een haalbaar plan te krijgen (RB1, RV1).

- *Wat waren de gevolgen van deze mate van restrictiviteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*

Alle restricties maken dit plan ingewikkeld, maar dat wordt veroorzaakt door de **complexiteit (OT6)** van het gebied. Dat kost tijd en we zijn er wat dat betreft nog niet. Maar ook **capaciteit (IR3)** speelde hier een rol in.

- *Had deze mate van de restrictiviteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
Nee, dat denk ik niet zo zeer. De complexiteit en restricties hebben gezorgd voor een lastige puzzel. Vanuit het masterplan van de ontwikkelaars in 2018 zijn we in 2021 gekomen tot een gezamenlijk masterplan. Het is een proces waar **we stapje voor stapje (IO1)** verder komen.
- *Stel dat deze mate van restrictiviteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*
Misschien was er dan al een en ander gerealiseerd, maar ik denk dat de kans aanwezig was geweest dat je dan juist discussie had gekregen. Beleid is soms lastig of vervelend, maar biedt ook **houvast (RD2)**. Zeker bij dit soort complexe opgaven. Het is soms wel wenselijk om **wat makkelijker van beleid af te kunnen wijken (RD3)**. Je ziet ook steeds meer beleid komen, dat was vroeger anders. **Maar het beleid dwingt je er vooral toe om met elkaar het beste product te maken (OB3)**.

Integraliteit

- *Was er volgens u sprake van prioritering in het ruimtelijk beleid, was duidelijk welk beleid voorrang had?*
Nee, daar was geen sprake van (IP1). Wel zie je daarin verschil in het type beleid, het beleid wat gaat over segmentering en het beleid wat gaat over de kwaliteit van de woningen. **Die segmentering staat dan wel bovenaan (OB2)**. Verder is het vooral **puzzelen (IO1)** binnen de voorschriften van het beleid. Soms kwamen we daar niet uit en dan moet je terug naar de beleidsafdelingen om daarin een keuze te maken. Dat is niet makkelijk, dat kost tijd, maar uiteindelijk kom je daar wel uit.
- *Leidde de mate van integraliteit tot veel (on)duidelijkheid in de planuitwerking?*
Nee, het leidde niet tot onduidelijkheid maar dat wil niet zeggen dat het altijd duidelijk was. Al die beleidsstukken en visies die er zijn, hebben **we bij elkaar gebracht in de nota van uitgangspunten (ID1, ID2)**. Dat is het kader waarin we beschrijven of beleid elkaar raakt of dat je er aan kan voldoen. **Meestal gaat dat goed maar in de gevallen dat het beleid elkaar beet, zijn er voorstellen gedaan door het planteam en zijn er intern bij de gemeente keuzes gemaakt (ID2)**. Hoe die keuzes gemaakt worden, is lastig aan te geven, daar is **geen eenduidig afwegingskader (IP1)** voor. Het is vooral de uitdaging voor ons als planteam om goed te onderbouwen waarom keuzes zijn gemaakt.
- *Heeft dit geleid tot extra ontwerprondes?*
We hebben de nota van uitgangspunten vastgesteld en vanuit daar het ontwerp bestemmingsplan uitgewerkt. **Zo kom je steeds een stapje verder in het proces en werk je het plan steeds gedetailleerder uit (IO1, IO2)**. **Hierbij loop je ook nog wel tegen nieuwe dingen aan vanuit het ruimtelijk beleid (OT2)**. Maar die nota van uitgangspunten is een goede basis geweest om vanuit daar verder te werken. Het is goed om die afspraken goed en scherp vast te leggen bij zo'n grote en complexe gebiedsontwikkeling.
- *Hoe verliep de besluitvorming door het college over het bestemmingsplan?*
Het college heeft het bestemmingsplan vrijgegeven voor inzage, de termijn van inzage is verstreken en momenteel worden de zienswijzen behandeld. Het proces om tot vrijgave door het college te komen, was **heel soepel (IB1)**, dat was geen enkel probleem.

Maar daar ligt die nota van uitgangspunten ook aan ten grondslag. Die is vastgesteld door het college en ter info naar de gemeenteraad gestuurd (IB2). Met de gemeenteraadscommissie is nog wel een keer gesproken over de nota, maar zij nemen daar geen besluit over. Er zijn 21 zienswijzen binnen gekomen (OT3), als die allemaal beantwoord zijn, wordt het bestemmingsplan met de beantwoording van de zienswijzen door het college ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad. Daar kan nog een hoop tijd in gaan zitten, omdat ook de indieners van de zienswijzen dan hun bezwaar kunnen toelichten.

- *Is de mate van integraliteit van invloed geweest op dit proces van besluitvorming?*
Nee, dat denk ik niet (IT2). De nota van uitgangspunten is hierin bepalend geweest, daarin hebben we de afspraken duidelijk vastgelegd en ook aangegeven waar we afwijken van het beleid.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van integraliteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Het is niet bepalend geweest voor het tijdsplan (IT2), dat is de complexiteit (OT6) van de omgeving wel. Je kunt je afvragen of dit een integrale gebiedsontwikkeling is, of is dit een verzameling van drie ontwikkelingen. Er zijn veel ingewikkelde puzzels die opgelost moesten worden. Aan de voorkant is er veel tijd gestoken in een goede nota van uitgangspunten maar die tijd is vervolgens terugverdiend bij de uitwerking van het bestemmingsplan (RT2). Het is een proces waarin veel dingen moeten gebeuren.
- *Had deze mate van de integraliteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
Nee, niet zozeer de integraliteit van het beleid. Bij deze gebiedsontwikkeling was het met name de locatie en de financiële haalbaarheid die het proces hebben bepaald, niet zo zeer het ruimtelijk beleid.
- *Stel dat deze mate van integraliteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*
Als het beleid naadloos op elkaar had aangesloten, was dit een makkelijker proces geweest, maar dat is bij deze complexe locatie niet realistisch. In dit geval is de complexiteit bepalender geweest dan het beleid (OT6), daardoor hebben we meer moeten puzzelen. Maar meer puzzelen leidt wel tot een beter product, je moet niet te snel willen gaan bij dit soort grote opgaven, dan mis je een of meerdere verdiepinglagen.

Afsluiting

- *Als u met de kennis van nu aan de voorkant een onderdeel van het ruimtelijk beleid had mogen veranderen, wat had u dan gewijzigd?*
Ik had wat meer vrijheid (RD3) willen hebben qua woningcategorie, nu drukte het betaalbaar bouwen wel heel erg z'n stempel en werden we financieel beperkt. Verder vind ik een restrictief beleid vooral beperkend werken, terwijl het ruimtelijk beleid helemaal niet zo bepalend meer is. Daar zou ik wat meer flexibiliteit in willen. Uiteindelijk is het financiële aspect bepalend voor je gebiedsontwikkeling, dat moet meer het vertrekpunt zijn met ruimtelijk beleid op hoofdlijnen.

- *Hoe bepalend is het ruimtelijk beleid geweest voor het proces van de initiatieffase bij deze gebiedsontwikkeling?*

Met name het technisch beleid met betrekking tot het spoor is erg bepalend geweest, niet zo zeer het ruimtelijk beleid. **Wel zorgt ruimtelijk beleid ervoor dat we worden uitgedaagd om een goed product te bedenken (OB1, OB3).**

- *Is er verder nog iets wat relevant is voor mijn onderzoek, wat nog niet is besproken?*

Stel dat er een hoorzitting komt, dan krijg je een dialoog tussen bewoners en de raad over het beleid. Bewoners kijken soms heel anders naar beleid dan de politiek, dat is interessant. Dat kan er toe leiden dat beleid wordt aangepast, omdat men er dan toch anders naar gaat kijken. Het effect van het vastgestelde beleid wordt dan pas echt duidelijk.

Bijlage I – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 7

Casus	De Wielewaal, Rotterdam
Respondent	Respondent 7
Datum interview	04-12-2023, aanvang 13:00
Locatie	Eelkmanstraat 36a te Rotterdam (projectlocatie)

Algemeen

- *Wat is uw functie bij BPD?*
Senior ontwikkelingsmanager.
- *Wat was/ is uw rol bij de gebiedsontwikkeling?*
Ik ben vanaf het eerste begin namens BPD betrokken geweest bij de gesprekken met Woonstad en de gemeente Rotterdam. Als ontwikkelingsmanager heb ik de onderhandelingen gedaan en de overeenstemming bereikt, in eerste instantie met Woonstad. Later ook met de gemeente Rotterdam. Na het ondertekenen van alle contracten heeft een projectteam de uitwerking ervan overgenomen, onder mijn verantwoordelijkheid.
- *Sinds wanneer bent u betrokken bij deze gebiedsontwikkeling?*
Wij zijn als BPD vanaf eind 2015 betrokken bij deze gebiedsontwikkeling. Deze was in 2009 door Woonstad en de gemeente Rotterdam gestart, in samenspraak met een deel van de bewoners van de Wielewaal.
- *Als u de context van deze gebiedsontwikkeling in een paar zinnen zou samenvatten, hoe ziet deze er dan uit (locatie/ initiatiefnemer/ economische en politieke situatie/ samenwerking)?*
De Wielewaal is een nooddorp wat direct na de oorlog is gebouwd, met Fins subsidiegeld. Er zijn toen 545 woningen gebouwd voor huishoudens die geen woning meer hadden. Deze locatie was destijds een polderlandschap en uiterst geschikt om snel woningen neer te zetten. Deze woningen zijn in 1950 gebouwd en zouden 20 jaar blijven staan. Later is dit bezit van de gemeente overgegaan naar de corporaties, in dit geval Woonstad. De woningen zijn uiteindelijk ruim 60 jaar bewoond maar toen kwamen er veel problemen, zowel op technisch als sociaal vlak. De gemeente en Woonstad hebben toen rond 2009 gezamenlijk met de bewoners de eerste plannen gemaakt. In 2011 is er door die drie partijen een convenant gesloten met een deel van bestaande bewoners. Daar zit ook meteen de bottleneck, een ander deel van de bewoners kwam in opstand tegen de herstructurering zoals afgesproken in het convenant. Die weerstand was heftig en heeft geleid tot veel publiek- en privaatrechtelijke procedures (OT1). Maar die hebben Woonstad en de Gemeente goed doorlopen. Mede omdat het afsprakenkader voor de nieuwe Wielewaal maatschappelijk gewenst was en vooral ook omdat Woonstad haar huurders een terugkeergarantie heeft geboden. De bewoners die tegen waren, wilden de bestaande woningen een-op-een terugbouwen. Dat bleek onwenselijk en onhaalbaar.

De plannen die er in 2015 al lagen, waren opgesteld vanuit het gedachtegoed van de huidige groep bewoners, een deel van de huurders van Woonstad, terwijl wij

grotendeels gaan bouwen voor een andere doelgroep, gezinnen met midden- en hogere inkomens.

- *Kunt u aangeven hoe het traject vanaf het eerste initiatief tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan is verlopen en waar het meeste tijd in is gaan zitten?*

Woonstad is in 2009 samen met de gemeente het gesprek aan gegaan met de bewoners. Dit leidde tot een convenant in 2011. In 2015 hebben de gemeente en Woonstad een anterieure overeenkomst gesloten. Ook is er toen aan de oostkant, daar lagen toen voetbalvelden, een eerste fase met een appartementencomplex en wat grondgebonden woningen gerealiseerd, om doorstroming onder de huidige bewoners te bewerkstelligen. Dit was overigens een apart traject wat los staat van de anterieure overeenkomst. Wij zijn eind 2015 als BPD aan tafel gekomen. Dit was min of meer ingegeven omdat Woonstad vanwege de invoering van de nieuwe Woningwet 2015, geen niet-Daeb activiteiten meer mocht realiseren (OT2). De nieuwe Wielewaal zal voor 70% uit niet-Daeb bestaan. Omdat Woonstad een anterieure overeenkomst sloot in de overgangsregeling, hadden zij de Wielewaal nog wel mogen realiseren. Maar zij waren dermate enthousiast over de hoogte van ons bod en de kwaliteit van ons plan, dat zij met ons in zee zijn gegaan. Wij waren overigens niet de eerste en enige marktpartij die aan tafel kwam, maar wel de enige die eruit kwam met Woonstad en later ook met de gemeente. We spraken met Woonstad af dat wij de anterieure afspraken met gemeente Rotterdam grotendeels konden overnemen. Met uitzondering van de afgesproken volumes van de eengezinswoningen. Van ondiepe woningen met én laag én een flauwe kap, naar diepe woningen met twee lagen en een steile kap.

Ik was zelf heel enthousiast over het plan, met name over potentie, maar zag nog wel wat bezwaren. Wij hebben aan de voorkant duidelijk gemaakt aan welke voorwaarden we uit de anterieure overeenkomst tussen gemeente en Woonstad niet konden of wilden voldoen (ID1). Dat zat hem met name in het volume van de eengezinswoningen. En dat heeft grote gevolgen voor de verkavelingsmogelijkheden. Het plan van Woonstad ging uit van het behoud van het bestaande stratenpatroon en daar pasten onze diepere woningen niet in. Voor Woonstad zijn wij met de gemeente Rotterdam in gesprek gegaan om de verkaveling aan te passen aan de door ons gewenste volumes. Ook met de gemeente zijn we daar uitgekomen en daarna hebben wij de afspraken vanuit de anterieure overeenkomst met Woonstad over kunnen nemen.

Wij zijn medio 2016 eigenlijk pas echt met de plannen aan de slag gegaan en bereikten hier in korte tijd, zo'n vier maanden, overeenstemming over met de gemeente (ID1). In 2018 is het eerste bestemmingsplan goedgekeurd door de gemeenteraad. Dat liep al vertraging op omdat een nieuwe wethouder Simons weer in gesprek wilde met bewoners die tegen de plannen waren (OT1). Uiteindelijk leverde dat niet veel op en werd het plan alsnog in 2018 door de gemeenteraad goedgekeurd. Daar ging in 2019 een streep doorheen, doordat de Raad van State een procedurefout ontdekte qua stikstofwet. In 2020 is het aangepaste bestemmingsplan opnieuw goedgekeurd door de gemeenteraad (OT3). Separaat aan de bestemmingsplanprocedure hebben we toen de eerste omgevingsvergunning aangevraagd. Toen deze gelijktijdig met het bestemmingsplan onherroepelijk werd, zijn we meteen gestart met de eerste bouwfase. Terugkijkend zit de meeste tijd dus in drie aspecten; grotendeels het bewonersaspect, maar ook de invoering van de woningwet en het opnieuw indienen van het bestemmingsplan (OT1, OT2, OT3).

Restrictiviteit

- *Leidde deze mate van restrictiviteit tot veel of juist weinig discussie in de fase tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan?*
De gemeente had in haar Woonvisie 2030 aan de voorkant vier duidelijke kaders bepaald (RD1):
 - er moest grondgebonden worden gebouwd;
 - 30% van de woningen moest sociaal worden verhuurd;
 - het gebied moest worden gerevitaliseerd;
 - de groene structuur van het tuindorp moest terugkomen en vooral het gebogen stratenpatroon was leidend voor de verkaveling.Binnen deze vier kaders hadden wij voldoende mogelijkheden om het plan in samenspraak met de gemeente te optimaliseren (RD3). En we konden aan de voorkant aangeven waar wij niet in mee konden gaan, en vooral waarom niet (RD1). Hierdoor bereikten wij in korte tijd overeenstemming over de aangepaste visie op de Wielewaal. Dit kwam met name doordat het ons lukte de gemeente te overtuigen dat onze bezwaren en vooral de aanpassingen die wij deden, een verbetering voor het plan waren, omdat de grotere woningvolumes nodig waren om de gezinnen met hogere inkomens naar de Wielewaal te kunnen verleiden. We hebben ook meer aan het plan toegevoegd dan was voorgeschreven, onder andere qua toegankelijkheid, door een extra ontsluiting voor auto's te creëren. Gezamenlijk (IR1) zijn we toen toe gaan werken naar een aangepast stedenbouwkundig plan als onderlegger van het bestemmingsplan. Er is weinig discussie (RD1) geweest, maar vooral samenwerking met de bereidheid tot een oplossing te komen (IR1).
- *Heeft dit geleid tot een optimaal plan? Zijn er bepaalde verplichten of beperkingen volgens u vanuit het Ruimtelijk beleid?*
Wij hebben geen beperkingen (RB1) ervaren, terwijl de gemeente wel heel goed wist wat ze wilden met deze gebiedsontwikkeling. Die vier duidelijke kaders (RD1) met daar omheen voldoende ruimte hebben enorm bijgedragen (RD3). Dat we voorafgaand aan een bestemmingsplanprocedure zaten, heeft ook erg meegewerkt.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van restrictiviteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Die vier kaders hebben enorm bijgedragen; wij wisten aan de voorkant waar we rekening mee moesten houden (ID1) en konden die verwerken in ons plan. Aan de andere kant konden we ook aan de voorkant vertellen waar we niet in mee konden gaan en hoe we dat zelf wilden invullen (ID1).
- *Had deze mate van de restrictiviteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatiefase?*
Dit proces is bijzonder soepel (RT1) verlopen, niet alleen qua tijd maar ook qua proces en kwaliteit van het plan. Dit komt met name doordat we aan de voorkant van elkaar wisten waar we gingen afwijken (ID1). Maar vooral ook omdat de gemeente open stond voor onze eigen inbreng (IR1).

- *Stel dat deze mate van restrictiviteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*
Dan was het een stuk moeilijker geworden, dan was dit plan nu nog niet in uitvoering geweest denk ik en was het er qua uitstraling heel anders uit komen te zien.

Integraliteit

- *Was er volgens u sprake van prioritering in het ruimtelijk beleid, was duidelijk welk beleid voorrang had?*
Er waren twee punten die zwaar wogen (IP1); het karakter van de Wielewaal als tuindorp moest behouden blijven. Dus een laag met een flauw kapje en het ruimtelijk karakter van de wijk. Groen en een structuur met lange gebogen straatjes. Daar moesten wij deels wel van afwijken omdat men ook gezinnen met hogere inkomens naar de wijk wilde trekken. Dit had wel wat voeten in de aarde. Om dat te compenseren (IP1) hebben we meer groen en kleur in de wijk aangebracht aan en om de woningen. Wat ook een belangrijk punt was, was het gebogen stratenpatroon, deze woog ook zwaar. De woningen zijn destijds meegebouwd in de vorm van gedempte singels, dat karakter wilde men behouden. Bijkomende eis was dat er per woning één parkeerplaats op eigen terrein moet worden gerealiseerd.
- *Was er een bepaalde keuzevrijheid tussen de verschillende beleidsaspecten?*
Er waren kaders meegegeven voor aspecten waar men zwaar aan tilde, maar daar omheen hadden wij voldoende flexibiliteit (IP2) om het plan in te vullen volgens onze visie. Dat was ook nodig, omdat er in de oude situatie hele ondiepe kavels waren. Met grotere woningen en parkeren op eigen terrein moesten wij dit wel doorbreken, daarom hebben wij er een strook met woningen tussenuit gehaald om ruimere kavels te realiseren, maar met behoud van de oorspronkelijke singelstructuur. In plaats van zes rijen woningen komen er nu vijf rijen met woningen. Dus minder lijnen maar wel in dezelfde stijl. Het was wel veel puzzelwerk om daarin een juiste uitwerking te vinden. Het was voor ons dus aan de voorkant duidelijk waar de zwaartepunten (IP1) lagen vanuit het ruimtelijk beleid. Door zelf aan de voorkant goed ons huiswerk te doen, wisten we waar we wel en niet in meekonden en dat hebben we duidelijk gemaakt voordat we met elkaar in zee gingen. Vervolgens zijn we gezamenlijk naar oplossingen gaan zoeken. Hier zijn we vrij snel, binnen drie tot vier maanden, uitgekomen met de gemeente. Daarna konden wij de overeenkomst met Woonstad tekenen. De 'dont's' waren heel duidelijk en de 'do's' heel breed. Dat heeft ons wel geholpen, dat hebben we ook nodig om tot een goede invulling te komen.
- *Hoge mate: leidde dit tot veel duidelijkheid in de planuitwerking?*
Zeker, door de zwaartepunten (IP1) vanuit de gemeente en onze visie 'voor wie doen we het?' samen te brengen, waren we er snel uit met elkaar.
- *Hoe verliep de besluitvorming door de gemeenteraad over het bestemmingsplan?*
Het bestemmingsplan is twee keer in de gemeenteraad gebracht, dat ging vrij soepel (IB1). Bij het college duurde het wat meer keer, maar dat ging ook relatief snel (IB1).

- *Is de mate van integraliteit van invloed geweest op dit proces van besluitvorming?*
Ja absoluut, maar dat komt met name omdat dit plan in grote lijnen aansloot (ID2) op het beleid van de gemeente. Maar goed, dat komt ook doordat we gezamenlijk (IR1) de nota van uitgangspunten hebben opgesteld, er overeenstemming (ID1) was over de stedenbouwkundige structuur en de gemeente geen bijzondere eisen stelde. Wat voor ons heel fijn is, is dat er voldoende flexibiliteit (IP2) in het bestemmingsplan is opgenomen, dat hebben we nodig om ons werk goed te kunnen doen.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van integraliteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Dat is als ik daarop terug kijk ontzettend snel (IT1) verlopen, maar goed dat is ook enigszins vertekend omdat er al voorwerk was gedaan toen wij aan tafel kwamen. Maar door gezamenlijk (IR1) de opgave en de uitwerking aan te pakken is er integraliteit ontstaan, wat enorm heeft geholpen om snel tot overeenstemming te komen.
- *Had deze mate van de integraliteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
Niet zo zeer het ruimtelijk beleid. Wat veel bepalender is geweest, is het traject met de huidige bewoners (OT1). Dit bracht enerzijds politieke issue's met zich mee en anderzijds uitdagingen qua uithuizen en tijdelijk onderbrengen van bewoners. Hier hebben we strakke afspraken over gemaakt met Woonstad.
- *Stel dat deze mate van integraliteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*
De integraliteit bij dit project, in de breedste zin van het woord, heeft enorm geholpen bij dit proces. Niet alleen in termen van tijd, maar ook in kwaliteit, samenwerking, programma, etc. Was deze mate van integraliteit er niet geweest, dan was deze transformatie niet mogelijk geweest (IR2). Echter is het bewonerstraject vele malen bepalender geweest voor dit proces (OT1).

Afsluiting

- *Als u met de kennis van nu aan de voorkant een onderdeel van het ruimtelijk beleid had mogen veranderen, wat had u dan gewijzigd?*
Ik denk niet dat ik iets zou wijzigen. Dat komt ook doordat we hier echt gezamenlijk (IR1) plannen hebben uitgewerkt. Wel had ik in de uitwerking van de plannen eerder rekening gehouden met de nieuwe bewoners en me niet alleen gericht op de huidige bewoners, maar dat is een ander aspect.
Ik mis ook geen punten vanuit het ruimtelijk beleid, al heb ik wel de wens dat er een aanpassing wordt gedaan in het tramtracé. Daar zijn al studies naar gedaan. Dat zou een grote verbetering voor de Wielewaal zijn, maar ligt buiten onze invloedssfeer. Wellicht komt dit er nog in de toekomst.
- *Hoe bepalend is het ruimtelijk beleid geweest voor het proces van de initiatieffase bij deze gebiedsontwikkeling?*
Deze is enorm bepalend geweest. In bepaalde mate is de vrijheid die er was heel belangrijk om ons werk goed te kunnen doen. Maar de richting die de gemeente heeft gegeven was ook heel bepalend (OB1). Daar de juiste verhouding in vinden is cruciaal, dat zat bij deze gebiedsontwikkeling in grote lijnen goed in elkaar.

- *Is er verder nog iets wat relevant is voor mijn onderzoek, wat nog niet is besproken?*
Ja, in deze wijk willen we integraliteit doortrekken ook naar de toekomst toe. We zeggen weleens ‘je koopt een aandeel in de wijk, en een huis hoort daarbij’. Dit doen we door onder andere te faciliteren in een buurthuis en deeltuin. De bewoners en omgeving aan de voorkant betrekken, dat is enorm belangrijk en moet in de toekomst veel meer worden toegepast. We zijn met allerlei duurzame aspecten bezig en dat is goed, maar dat bewonersaspect, de sociabiliteit, mag niet worden vergeten. Hier komt Europese wetgeving voor, de EU-tax en de daaraan te koppelen ESG-doelstellingen. In de toekomst gaan we hier veel meer mee te maken krijgen, naast duurzaamheid óók de sociabiliteit. Ik ben ervan overtuigd dat als je dit op buurniveau toepast, je onder andere zorgkosten gaat besparen. Politiek gezien is dit ook een grote wens. Dit vraagt overigens wel extra tijd aan de voorkant.

Bijlage J – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 8

Casus	De Wielewaal, Rotterdam
Respondent	Respondent 8
Datum interview	21-12-2023, aanvang 10:00
Locatie	Online (MS Teams)

Algemeen

- *Wat is uw functie bij Woonstad?*
Ik ben nu directeur Verhuur en Vastgoed bij Woonstad.
- *Wat was/ is uw rol bij de gebiedsontwikkeling?*
Ik ben destijds als projectmanager betrokken geweest bij deze gebiedsontwikkeling. Hiervoor was ik manager Ontwikkeling en nu directeur, maar in alle drie de functies ben ik betrokken bij deze gebiedsontwikkeling, het voelt dan ook een beetje als mijn project.
- *Sinds wanneer bent u betrokken bij deze gebiedsontwikkeling?*
Ik ben rond 2015 intensief met deze gebiedsontwikkeling aan de slag gegaan, daarvoor was men vanuit Woonstad al wel met de plannen bezig. Wij waren toen met de contractvorming met BPD bezig.
- *Als u de context van deze gebiedsontwikkeling in een paar zinnen zou samenvatten, hoe ziet deze er dan uit (locatie/ initiatiefnemer/ economische en politieke situatie/ samenwerking)?*
Deze gebiedsontwikkeling draait om de bewoners, de huurders van Woonstad in de Wielewaal. De staat van het vastgoed was de aanleiding, maar de bewoners waren de dominante factor in deze ontwikkeling en zijn bepalend geweest voor het proces. Op allerlei manieren hebben zij invloed proberen te krijgen en gekregen op het proces (OT1). In die zin was het ook fijn dat BPD in 2015 aanhaakte, daardoor konden wij ons focussen op de bewoners en BPD op het ontwikkelaspect.
- *Kunt u aangeven hoe het traject vanaf het eerste initiatief tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan is verlopen en waar het meeste tijd in is gaan zitten?*
Het hele traject met bewoners heeft ontzettend veel tijd gekost. In eerste instantie waren bewoners ook betrokken bij de plannen. Eerst was er veel weerstand tegen sloop, vervolgens zijn we toe gaan werken naar een convenant, daar gaan jaren overheen (OT1) voordat we konden gaan beginnen aan een bestemmingsplan. Of bijvoorbeeld een wethouder die tegen ons zegt 'ga nog eens praten met de bewonersvertegenwoordiging', dat kost gewoon veel tijd. Ook het opnieuw indienen en vaststellen van het bestemmingsplan heeft zo'n 1,5 jaar vertraging opgeleverd (OT3).

Restrictiviteit

- *Leidde de mate van restrictiviteit tot veel of juist weinig discussie in de fase tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan?*
Programmatisch was het beleid best wel restrictief, dat had ook te maken met het politieke klimaat van toen. Maar goed daar zijn afspraken over gemaakt in een anterieure overeenkomst dus dat gaf niet echt discussie.

Op bepaalde vlakken vond ik dat de gemeente best ver ging, bijvoorbeeld qua afmeting van de woningen, maar BPD accepteerde dat vrij gemakkelijk.

Maar ruimtelijk gezien viel de restrictiviteit van het beleid wel mee, daar was veel ruimte in. Er waren een paar **duidelijke kaders (RD1)** waar we ons aan moesten houden maar daarbinnen was **voldoende flexibiliteit (RD3)**. Er was voldoende mogelijkheid om te differentiëren, daar is volgens mij vrijwel **geen discussie (ID3)** over geweest.

Wel over contracten en anterieure overeenkomsten is veel gediscussieerd, maar dat is een ander aspect.

- *Heeft dit geleid tot een optimaal plan? Zijn er bepaalde verplichten of beperkingen volgens u vanuit het Ruimtelijk beleid?*

Soms wijzigt beleid tussentijds en daar zijn ook wel zaken van in het plan verwerkt ondanks dat dit contractueel anders was afgesproken. Alleen doordat BPD de opstalontwikkeling van ons overnam, hebben wij hier weinig last van gehad en hebben wij BPD gevolgd. Bij de uitwerking van het stedenbouwkundig plan waren we wel nauw betrokken, dat is wel het kader geweest waar de gemeente en wij met BPD ja tegen hebben gezegd. BPD heeft dit vervolgens verder uitgewerkt en geoptimaliseerd, zij zijn daar gespecialiseerd in. Wat mij betreft is het een **prima plan (IR2)** geworden, zowel voor ons als voor de bewoners. Ook de gemeente heeft hier een positieve rol in gespeeld. De gemeente heeft zichzelf een toetsende rol aangemeten, we betalen daarvoor dus ook beperkt, maar je ziet toch dat we veelal **gezamenlijk (IR1)** optrekken. Dat kost de gemeente dan ook geld, **maar blijkbaar heeft men dat over voor deze ontwikkeling, maar dat draagt wel bij voor het eindresultaat (IR3)**.

- *Wat waren de gevolgen van deze mate van restrictiviteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*

Restricties hebben gevolgen voor het tijdspad, maar dat is bij deze gebiedsontwikkeling niet de dominante factor geweest (RT2, RT3). De gemeente heeft vanwege de minimale kaders ook meer een toetsende rol dan een regierol aangenomen. Voor de zaken die niet beleidsmatig waren afgekaderd of contractueel waren vastgelegd, hebben we **met elkaar (IR1)** gezocht naar het optimum waar iedereen blij van werd. En dat is denk ik wel bereikt.

- *Had deze mate van de restrictiviteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*

Met name voor het programma wel, daar is de gemeente best ver gegaan wat mij betreft en dat was twee jaar later al weer achterhaald doordat de prijzen van betaalbaarheid fors stegen.

Het beleid omtrent geluid met betrekking tot de haven heeft geleid tot wat discussie en aanpassingen in het plan. Verder waren de beleidskaders helder en niet enorm veel, daardoor konden we goede afspraken maken en dat proces goed doorlopen. We zijn blij met de sociale huurwoningen die we afnemen van BPD en het gebied zoals het wordt gerealiseerd. **Maar voor mij is dat eigenlijk allemaal bijzaak geweest voor het verloop van dit proces, dat is echt bepaald door het bewonersaspect en alles wat daar bij kwam kijken (OT1)**.

- *Stel dat deze mate van restrictiviteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*

Dan was er misschien wat meer discussie geweest over bepaalde aspecten qua invulling, maar omdat hier het bewonersaspect zo bepalend is geweest, had het proces er dan niet heel anders uitgezien.

Integraliteit

- *Was er volgens u sprake van prioritering in het ruimtelijk beleid, was duidelijk welk beleid voorrang had?*

Zeker niet in het begin van het proces (IP1). Gedurende het proces heeft de gemeente wel wat kaders (vuistregels) voor binnenstedelijk bouwen afgegeven. Toen waren de contracten al gesloten, dus toen begon er een soort van terug onderhandelen. Dat vind ik wel lastig aan beleid wat tussentijds wijzigt of later wordt vastgesteld. Dat wordt dan een soort van restrictief of dwingend opgelegd. Er zit ook geen rangorde in die vuistregels (IP1). We hebben daardoor wel wat onderhandeld, maar daarin ontbrak een rangorde welk beleid dan voorrang had. Voor het proces is dat niet wenselijk. In de naderende uitwerking van de plannen loop je dan tegen beleidskaders aan, die in een later stadium zijn vastgesteld en een soort van gestapeld worden maar waar juridisch geen grondslag voor is. Maar de afhankelijkheid hiervan is zo groot, dat je er niet niets mee kan doen.

- *Was er een bepaalde keuzevrijheid tussen de verschillende beleidsaspecten?*

In basis moet je aan al het beleid voldoen. Dat is een puzzel die we met elkaar hebben gelegd en waarbij je continu onderzoekt wat wel mogelijk is en wat niet. Daarover ga je vervolgens in gesprek en maak je keuzes. Dat is voor deze ontwikkeling misschien ook wel een les geweest, welke zaken zijn beleidsmatig niet vastgelegd zodat je hier aan de voorkant afspraken over kunt maken in plaats van tijdens de uitwerking (IO1).

- *Hoge mate: leidde dit tot veel duidelijkheid in de planuitwerking?*

Kan ik niet echt beoordelen, omdat ik de planuitwerking niet heb gedaan, maar goed, ik krijg wel de discussies vanuit het planteam mee. De beleidskaders aan de voorkant waren wel helder (ID1), het zit hem meer in beleid wat tussentijds wijzigt of wordt vastgesteld. Vaak hebben dat soort aanpassingen niet een gevolg maar hangt hier veel meer vanaf en beïnvloedt dat het proces enorm. Het beleid is misschien dan wel duidelijk, maar op het verkeerde moment. Je moet dan terug naar de tekentafel of ontheffing vragen, maar het kost tijd en geld (OT2).

- *Hoe verliep de besluitvorming door de gemeenteraad over het bestemmingsplan? Is de mate van integraliteit van invloed geweest op dit proces van besluitvorming?*

Nee eigenlijk niet, ook hier was het bewonerssentiment (OT1) bepalend. Er is eigenlijk politiek bedreven rondom dit bestemmingsplan. Inhoudelijk is er weinig discussie over het bestemmingsplan geweest. Het ruimtelijk beleid heeft dit proces eigenlijk niet beïnvloed (OB3)

- *Wat waren de gevolgen van deze mate van integraliteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*

Het is een lang proces geweest, met veel stappen en onderzoeken.

Dat had misschien sneller gekund, dat bedoel ik ook met de les voor onszelf met dat we aan de voorkant hadden moeten kijken waar geen duidelijke kaders voorhanden waren zodat we hier afspraken over hadden kunnen maken (IO1, IT2). Als die kaders dan later alsnog komen, kost je dat onnodig tijd. BPD is hier soepel mee omgegaan.

- *Had deze mate van de integraliteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
Niet anders dan wat we al bespraken, **het bewonersaspect is bepalend geweest voor het proces (OT1).**
- *Stel dat deze mate van integraliteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*
Vind ik lastig, maar omdat het bewonersgedeelte in deze ontwikkeling zo bepalend is geweest en nog steeds is, denk ik dat het proces in grote lijnen hetzelfde was geweest.

Afsluiting

- *Als u met de kennis van nu aan de voorkant een onderdeel van het ruimtelijk beleid had mogen veranderen, wat had u dan gewijzigd?*
Ik zou graag die prioritering binnen het beleid aan willen brengen, of misschien wel wijk- of zelfs ontwikkeling specifiek maken. Dat kun je misschien niet generiek projecteren, maar je kunt zeker wel bij een ontwikkeling aangeven waar de zwaartepunten liggen qua beleid. Je kunt wel alles willen maar dat gaat simpelweg niet, kies daarom aan de voorkant wat prioriteit heeft, dat zou iedere ontwikkeling enorm helpen.
- *Hoe bepalend is het ruimtelijk beleid geweest voor het proces van de initiatieffase bij deze gebiedsontwikkeling?*
Niet zozeer voor het proces, dat zijn andere factoren geweest, maar wel voor de uiteindelijke vorm, het ruimtelijk beleid draagt bij dat betrokkenen, ook bij de gemeente, zich ervoor inspannen om een zo goed mogelijk eindresultaat op te leveren. Ik vind het ook een mooi en leuk plan. Of dat dankzij of ondanks de beleidskaders is, vind ik moeilijk te zeggen, maar de gemeente heeft de nadruk wel op de juiste punten gelegd (OB1).
- *Is er verder nog iets wat relevant is voor mijn onderzoek, wat nog niet is besproken?*
Je ziet in dat ruimtelijk beleid niet wordt afgestemd met bewoners, maar dat is eigenlijk wel bijzonder. Zeker in deze ontwikkeling waar veel bewoners terugkeerden in de wijk, dan is er eigenlijk geen mogelijkheid om invloed uit te oefenen op dat beleid. Men kon bezwaar maken op het bestemmingsplan maar dat is het dan ook, terwijl dat een resultaat is van het beleid. Dat is wellicht ook wel een van de oorzaken van de weerstand geweest.

Bijlage K – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 9

Casus	De Wielewaal, Rotterdam
Respondent	Respondent 9
Datum interview	13-12-2023, aanvang 15:15
Locatie	Online (MS Teams)

Algemeen

- *Wat is uw functie bij de gemeente Rotterdam?*
Ik ben gebiedsontwikkelaar bij de gemeente Rotterdam, in de gebieden Charlois en IJsselmonde.
- *Wat was/ is uw rol bij de gebiedsontwikkeling?*
Als gebiedsontwikkelaar ben ik namens de gemeente eindverantwoordelijk voor deze gebiedsontwikkeling. Ik stuur op hoofdlijnen, een projectleider stuurt met zijn of haar team het proces inhoudelijk aan en legt verantwoording aan mij af.
- *Sinds wanneer bent u betrokken bij deze gebiedsontwikkeling?*
Ik ben begin 2000 betrokken bij de eerste discussies over de Wielewaal. Dat heeft een hele tijd gesudderd omdat Woonstad nog niet zo ver was om een ingreep te doen. Vanaf 2010 zijn we echt serieus met het proces aan de slag gegaan. In het begin is er geprobeerd in een soort van co-creatie met bewoners aan de slag te gaan. Dat lukte in het begin best aardig, alleen ontstonden op een gegeven moment groepen die tegen de plannen waren. Toen is het gaan polariseren onder de bewoners en was het idee van co-creatie snel van de baan.
- *Als u de context van deze gebiedsontwikkeling in een paar zinnen zou samenvatten, hoe ziet deze er dan uit (locatie/ initiatiefnemer/ economische en politieke situatie/ samenwerking)?*
De huidige bewonersgroep is heel bepalend geweest voor de context en het proces van deze gebiedsontwikkeling (OT1). Politiek gezien zag men in dat de Wielewaal een gewild woonmilieu op zuid was, dus die zijn altijd erg voorzichtig geweest met betrekking tot de huidige bewoners. De insteek van Woonstad om met co-creatie te beginnen, beviel dan ook prima en kreeg ook steun van de gemeente. Anderzijds was er in die periode grote behoefte aan meer gedifferentieerd woningbezit en doelgroepen op zuid, waar de Wielewaal zich uitstekend voor leende. Dat was wel een spagaat in de beginperiode, we wilden de huidige bewoners niet voor het hoofd stoten maar hadden wel de wens om duurdere woningen aan het gebied toe te voegen (OB2). Woonstad heeft een goed sociaal plan opgesteld voor de bewoners met onder andere een terugkeergarantie, wat een voorwaarde was vanuit de politiek. We willen als gemeente ook dat corporaties verantwoordelijkheid nemen en goed voor hun huurders zorgen. Dat was met het sociaal plan gewaarborgd.
- *Kunt u aangeven hoe het traject vanaf het eerste initiatief tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan is verlopen en waar het meeste tijd in is gaan zitten?*

Ik denk dat we, toen we Hendrik van Velzen **gezamenlijk (IR1)** opdracht hadden gegeven voor de uitwerking van de plannen, in een **constructief (IR1)** gesprek terecht zijn gekomen. Die wist de belangen van zowel Woonstad als ons als gemeente goed **samen te brengen (IR1)**, waardoor er nauwelijks wrijving ontstond. BPD is later in dit proces aangehaakt, medio 2015. Zij zijn begonnen met het uitwerken van een ruimtelijk verhaal, waarbij wij gezocht hebben naar hoe je een tuin-stedelijk milieu kon realiseren. Dat leek ook op een behoorlijk draagvlak bij bewoners te kunnen rekenen, wat uiteindelijk anders uitpakte. Het gaf wel een goede basis voor de **samenwerking (IR1)** tussen Woonstad en de gemeente.

Restrictiviteit

- *Leidde de mate van restrictiviteit tot veel of juist weinig discussie in de fase tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan?*
Verdichting vanuit het havenbeleid was enorm moeilijk. Daar hebben we in de anterieure overeenkomst **harde afspraken (ID1)** over gemaakt, maar er was **wel ruimte (RD3)** om dit op verschillende manier ruimtelijk te vertalen. De hoofdstructuur lag vast in de anterieure overeenkomst. We hadden best **strakke kaders op hoofdlijnen (RD1)**, maar daarbinnen was flexibiliteit **(RD3)** voor de ontwikkelaar om er eigen invulling aan te geven. Het scheelt wellicht dat BPD later aanhaakte, voor hen was toen wel duidelijk **(ID1)** wat wel en niet kon en welke speelruimte er nog was. Die duidelijkheid aan de voorkant is heel prettig geweest en gaf ook houvast **(RD2)**.
- *Heeft dit geleid tot een optimaal plan? Zijn er bepaalde verplichten of beperkingen volgens u vanuit het Ruimtelijk beleid?*
Je ziet in zo'n langdurig proces dat beleid of regels tussentijds wijzigen. Daar moet je vervolgens op inspelen bij zo'n gebiedsontwikkeling en dat kost tijd en brengt de haalbaarheid van het plan in het geding (OT2). Als ik dit plan afzet tegen andere plannen, dan hebben we dit ontwikkeld in een tijd die relatief gunstig was, vanwege de **aantrekkelijke markt (OT4)**. Dat heeft meegeholpen om de discussie beperkt te houden. Die **duidelijke kaders (RD1)** met betrekking tot het programma en beperkte verdichting hebben geleid tot een **goed plan (OB1)**. En BPD begrijpt de politieke gevoeligheid van dit project met betrekking tot de bewoners goed, terwijl dit bij vergelijkbare ontwikkelingen vaak minder gevoelig ligt.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van restrictiviteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
We hebben best wel lang gepuzzeld over de uitgavestrategie. Bij ons speelde heel lang de optie om een grondexploitatie te openen. Het is tenslotte gemeentegrond, weliswaar in erfpacht uitgegeven, maar in vergelijkbare situaties zie je dat gemeenten dan de grond terug geleverd krijgen en vervolgens opnieuw uitgeven. Dat hebben we hier uiteindelijk niet gedaan, omdat we er van overtuigd waren dat we meer baat hadden bij een lichtere variant. **We hebben er best wel lang over gedaan om die uit te denken. Dat is uiteindelijk goed gelukt (IO1)** waarbij we goede afspraken hebben gemaakt, passend binnen de structuur van samenwerking binnen het project. Dat heeft veel tijd gekost en ook wat ergernis opgeleverd, maar dat betaalt zich nu terug in het proces. **In eerste instantie hebben we wat tijd verloren maar verderop is dat dubbel en dwars terug verdiend in tijd (RT2).** Als je puur kijkt naar de kaders die vooraf zijn gesteld, heeft dit wel geholpen om langdurige **discussies te voorkomen (ID3)**.

Het bood **houvast** (RD1) waar op teruggevallen kon worden, het was voor iedereen **helder** (ID1).

- *Had deze mate van de restrictiviteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*

Zeker! Ik denk dat de gedetailleerdheid van het product dat is afgeleverd met betrekking tot het ruimtelijke verhaal, **goed in elkaar zat** (ID2). Wat heel moeizaam ging in het proces, ten tijde van het sluiten van de anterieure overeenkomst, was dat Woonstad een eigen koers wilde varen zonder de gemeente. Onze financiële bijdrage is op basis daarvan ook minimaal. **In de praktijk is het heel anders gegaan, waardoor het ons als gemeente veel geld kost, om dat planproces goed te laten verlopen. Dat is het wat ons betreft ook dubbel en dwars waard, maar terugkijkend is de corporatie daar makkelijk mee weggekomen** (IR1).

- *Stel dat deze mate van restrictiviteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*

Nu is de **samenwerking** (IR1) tussen gemeente en Woonstad, en in het kielzog BPD, altijd heel stevig geweest. Dat maakte ook dat wij konden omgaan met de weerstand onder met de bewoners. Het was een ingewikkelde opgave om dat goed te managen. Die samenwerking is altijd stevig gebleven. **Dat is enorm bepalend geweest voor het verloop van dit proces. Was die samenwerking er niet geweest, dan was de kans dat dit proces door allerlei incidenten uit de bocht was gevlogen, veel groter geweest** (IR1). We zijn ook de afstemming met de bewonersvertegenwoordiging altijd blijven zoeken. Dat geldt ook voor Woonstad en BPD en is een grote kracht geweest van dit project, **maar kostte veel tijd en inspanning** (OT1).

Integraliteit

- *Was er volgens u sprake van prioritering in het ruimtelijk beleid, was duidelijk welk beleid voorrang had?*

Ik denk dat we bij de uitwerking van het stedenbouwkundig plan zo goed mogelijk **integraal** (ID2) hebben gekeken naar wat het woonmilieu is wat we wilden creëren. Daar hoorde ook een beeldkwaliteitsplan bij en afspraken over de programmering. Dat was een **integraal pakket** (ID2), maar er zat bijvoorbeeld niets over duurzaamheid, energietransitie, klimaatadaptatie en mobiliteitstransitie bij. Dus de scope van wat **integraal is** (ID2), is heel rekkelijk. Een echte prioritering was er niet, dat is een gezamenlijke zoektocht geweest. Als je het plan nu opnieuw zou doen, zouden er veel meer thema's integraal worden benaderd en meegenomen worden. Dus het was een optelsom waarvan we wisten dat hij ruimtelijk en financieel paste, maar die onder de huidige omstandigheden beoordeelt zou worden als dat er nog wel wat bij mag. Anderzijds sta ik wel achter het plan dat nu wordt gerealiseerd, het ruimtelijk beleid heeft geholpen een **optimaal plan** (OB1) te realiseren. Ik heb niet het gevoel dat we essentiële dingen vergeten zijn.

- *Was er een bepaalde keuzevrijheid tussen de verschillende beleidsaspecten?*

Die vrijheid was er (RD3), **maar binnen de kaders** (RD1) **die we hadden gesteld en de afspraken** (ID1) **vast zijn gelegd in de anterieure overeenkomst**. Verder is het een **blijvende zoektocht** (IO1) binnen de kaders van het beleid in relatie tot de haalbaarheid van het project.

De intensieve samenwerking (IR1) tussen gemeente, Woonstad en BPD heeft hier enorm aan bijgedragen en geleid tot een optimaal plan (OB1).

- *Leidde deze mate van integraliteit tot veel duidelijkheid of juist onduidelijkheid in de planuitwerking?*
Duidelijk, in de zin van de afspraken die we op hoofdlijnen hebben gemaakt en vastgelegd in de anterieure overeenkomst (ID1, ID3). Voor de rest heb je te maken met het vigerende beleid en dat is rekkelijk. Als dat conflicteert met een afspraak uit de anterieure overeenkomst, gaat die afspraak vaak boven het beleid.
- *Is de mate van integraliteit van invloed geweest op het aantal ontwerprondes?*
We hebben ons eerst gericht op het oostelijke deel van de Wielewaal, om doorstroming te creëren. Dit deel valt buiten deze gebiedsontwikkeling maar had als doel om de Wielewaalers duidelijk te maken dat ze de wijk niet uit hoefden en dat hun belangen serieus werden genomen. Als je het sluiten van de anterieure overeenkomst in 2016 tot het opleveren van het bestemmingsplan in 2018 als tijdspad neemt, moet het haast wel dat het aantal ontwerprondes beperkt is geweest (IO2). Ik heb dit traject ook niet als lang ervaren, maar als een constructief proces (IT1). We hebben heus wel gesprekken gevoerd over wat wel en niet kon, maar altijd met begrip voor elkaars belang. Ik denk ook dat het Hendrik van Velzen goed gelukt is om de belangen van de drie partijen goed ruimtelijk te vertalen.
- *Hoe verliep de besluitvorming door de gemeenteraad over het bestemmingsplan?*
Die ging enorm soepel (IB1). Het is dat we procedurefout hebben gemaakt met een stom zinnetje, inhoudelijk ging dat nergens over, maar de Raad van State schoot daar wel het eerste bestemmingsplan op af (OT3). Vervolgens zijn we hiermee aan de slag gegaan, dit in no time weer ingediend en ook toen was de besluitvorming enorm gemakkelijk (IB1).
- *Is de mate van integraliteit van invloed geweest op dit proces van besluitvorming?*
De raad heeft er met een politieke bril naar gekeken, met minder oog voor de inhoud. Als men maar het idee heeft dat het doorvlocht en gedragen is, dat was in voldoende mate het geval. Daarin is de samenwerking heel bepalend geweest (IR1). En ook de tijd die is geïnvesteerd in de bewoners heeft daaraan bijgedragen, ondanks dat het niet gelukt is om er met hen uit te komen. We hebben de politiek daarin veelvuldig meegenomen en dat heeft zich terugbetaald doordat zij er vertrouwen in hebben dat er goed werk is geleverd (IB2). Als je dit niet zorgvuldig doet kun je onrust creëren en daar kun je veel last van krijgen.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van integraliteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Naar mijn idee is dat niet bepalend geweest voor het tijdspad. Dat zat hem meer in de samenwerking en de integrale benadering (IT2). Maar dit liep parallel aan andere zaken die het kritieke pad vormden, zoals het bewonerstraject (OT1). Ik kan me herinneren dat het uitplaatsingsproces van bewoners enorm veel tijd heeft gekost. Dat is heel serieus aangevlogen om te voorkomen dat er beheersproblemen zouden ontstaan, bijvoorbeeld met krakers of cameratoezicht.

- *Had deze mate van de integraliteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*
De samenwerking door de partijen en de duidelijke kaders, die hebben mijn inziens het proces bepaald als je kijkt naar het ruimtelijk beleid. **Veel bepalender is het proces met de bewoners geweest in combinatie met de politieke gevoeligheid (OT1).**
- *Stel dat deze mate van integraliteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*
Het proces is met name bepaald door de integrale aanpak. Was dit anders geweest, dan was het proces veel hobbeliger verlopen. Je komt vaak wel tot je resultaat, maar waar we nu zaken parallel hebben kunnen oplossen, komen ze dan serieel en dat kost je tijd.

Afsluiting

- *Als u met de kennis van nu aan de voorkant een onderdeel van het ruimtelijk beleid had mogen veranderen, wat had u dan gewijzigd?*
Wat ik echt anders zou willen zien, is dat het idee van co-creatie gewoon stand had gehouden. Dat had een ander resultaat opgeleverd in het proces en wellicht ook in het uiteindelijke plan. Misschien kun je achteraf wel concluderen dat doordat die weerstand ontstaan is, er dit model is uitgerold qua samenwerking. Ik had liever een model gehad waarin de bewoners ook hadden meegewerkt aan de uitwerking van de plannen.
- *Hoe bepalend is het ruimtelijk beleid geweest voor het proces van de initiatieffase bij deze gebiedsontwikkeling?*
Het ruimtelijke kader is zeer bepalend geweest voor het uiteindelijke resultaat (OB1, IR2). Dat geldt ook voor de programmering. Het heeft voor rust gezorgd in het proces en helderheid geschapen omdat je altijd houvast had om weer een volgende stap te kunnen maken.
- *Is er verder nog iets wat relevant is voor mijn onderzoek, wat nog niet is besproken?*
Continuïteit in de mensen die aan dit plan hebben gewerkt, is belangrijk geweest voor het succesvolle proces (IR3). Dat is een niet te onderschatten factor. Dit was een zwaar project om aan te werken, wat zelfs mensen heeft opgebroken. Dit soort projecten zijn intensief en omdat er zo'n weerstand was, wordt het ook persoonlijk en dat heeft zijn weerslag op mensen. Dan zie je vaak dat mensen weg willen, naar een ander project. Dat is hier niet gebeurd, niet bij ons, niet bij Woonstad en ook niet bij BPD. Dit is echt een niet te onderschatten factor geweest.

Bijlage L – uitwerkingen interview inclusief codering respondent 10

Casus	De Wielewaal, Rotterdam
Respondent	Respondent 10
Datum interview	06-12-2023, aanvang 12:45
Locatie	Online (MS Teams)

Algemeen

- *Wat is uw functie bij de gemeente Rotterdam?*
Senior stedenbouwkundige.
- *Wat was/ is uw rol bij de gebiedsontwikkeling?*
Ik ben betrokken geweest bij de totstandkoming van de diverse ‘ontwerpproducten’ die zijn gerealiseerd voor deze gebiedsontwikkeling.
- *Sinds wanneer bent u betrokken bij deze gebiedsontwikkeling?*
Vanaf het eerste begin toen Woonstad begon met de allereerste plannen in 2009. Toentertijd bestond Rotterdam nog uit diverse deelgemeenten en werkte ik voor de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, en in opdracht van deelgemeente Charlois. Later werd dit centraal geregeld.
- *Als u de context van deze gebiedsontwikkeling in een paar zinnen zou samenvatten, hoe ziet deze er dan uit (locatie/ initiatiefnemer/ economische en politieke situatie/ samenwerking)?*
De Wielewaal is ooit gebouwd als nooddorp, de woningen werden destijds ook als semi-permanent bestempeld. Maar deze woningen waren tot voor kort wel erg gewaardeerd. Niet alleen vanwege de woning op zichzelf, maar ook door de bijzondere structuur van een tuindorp. Vanuit Woonstad ontstond de noodzaak om de woningen te vernieuwen, omdat de technisch staat veel gebreken kende. Bij de gemeente was die urgentie er nog niet, omdat een deel vond dat Woonstad eerst de wijk Pendrecht moest afronden. Maar goed, wij kregen wel opdracht vanuit de deelgemeente om deel te nemen aan de gesprekken, en zijn gestart ook met het idee dat dit een langdurig proces zou worden. Wij begonnen toen met te kijken wat de context van dit gebied is. We zijn aan de slag gegaan met een concept structuurschets waarin we inzichtelijk maakten hoe we om wilden gaan met de diverse structuren, zoals groen, water en OV. Toen is ook het idee van het verdichten ontstaan, met name aan de oostzijde op de voetbalvelden. Zo konden we fasering in het gebied aanbrengen zodat bewoners binnen het gebied konden verhuizen. **De huidige bewonersgroep en hun belangen zijn heel bepalend geweest voor deze gebiedsontwikkeling (OT1).**
- *Kunt u aangeven hoe het traject vanaf het eerste initiatief tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan is verlopen en waar de meeste tijd in is gaan zitten?*
We zijn begonnen met een zogenaamd open planproces, waarbij een gemandateerde bewonersvertegenwoordiging mee mocht praten over de plannen. Ook kregen de bewoners van meet af aan een terugkeergarantie.

Na de concept structuurschets is er een gezamenlijke opdracht vanuit de gemeente en Woonstad verstrekt aan Bureau Lubbers om de ontwikkelingsvisie uit te werken, waarbij de landschappelijke kwaliteiten van het tuindorp het vertrekpunt waren (IO1). In eerste instantie hebben wij dus geen uitspraak gedaan over de inzet van de woningbouw (als het gaat om doelgroepen segmenten etc.), dit is dus een gezamenlijke uitwerking (IR1) geweest.

In eerste instantie heeft de focus gelegen op Wielewaal Oost (OT1), het gedeelte waar we woningen hebben toegevoegd op de plek van de voetbalvelden. Dit hebben we samen met Woonstad ontwikkeld zonder een marktpartij. Zodoende konden we die verhuisbeweging onder de bewoners in gang zetten (OT1). Daarvoor is een welstandsparagraaf gemaakt, is een bestemmingsplan gemaakt en vervolgens zijn de appartementen gebouwd. Toen dat liep, zijn we ons gaan richten op het bestaande gedeelte dat we de Nieuwe Wielewaal noemen. Toen ontstond de vraag, voor wie bouwen we? De gemeente wilde niet alleen maar sociaal terugbouwen maar ook woningen voor andere doelgroepen toevoegen. In 2014 is het eerste bestemmingsplan vastgesteld, voor Wielewaal Oost. In 2016 kwam BPD met hun bieding, die de exploitatie risicodragend overnam. Dat was ook de periode dat de breuk kwam met de bewonersvertegenwoordiging (OT1), waarmee ik niet zeg dat dit door BPD werd veroorzaakt. Onderling waren de bewoners het ook niet met elkaar eens. Er lag toen al een concept stedenbouwkundig plan, inclusief berekeningen. BPD kwam met een bieding waarbij ze uitgaven van 70% middelduur en duur, en ze wilden het plan 'marktgericht' flexibiliseren wat veel meer van clusteren uitging. Over dat marktgericht flexibiliseren bereikten we geen overeenstemming, waarna BPD zich conformeerde (ID1) aan de ruimtelijke uitgangspunten van het stedenbouwkundig plan dat in gezamenlijkheid (IR1) door Woonstad en gemeente ontwikkeld was. We hebben toen gezamenlijk (IR1) opdracht gegeven voor verdere uitwerking. Er was dus op dat moment ruimtelijk en programmatisch een discussie (ID3), plus er was op dat moment onenigheid met bewoners. Dat is ook de reden dat het traject best lang geduurd heeft. Er gingen in die periode bussen vol bewoners naar het stadhuis om zich te verzetten tegen de stappen die Woonstad en Gemeente namen. Zij wilden het liefste dat de Wielewaal een-op-een werd teruggebouwd. Die breuk met de bewoners in het planproces (OT1) en de tussenkomst van een marktpartij (OT2) hebben er voor gezorgd dat dit een langdurig proces is geworden.

Ik heb van alle producten die uiteindelijk gerealiseerd zijn een tijdlijn opgesteld, die zal ik je toesturen. Daarin zie je dat het een langdurig proces is geweest, met verschillende ontwerp bureaus, maar wel met een consistente lijn (IO1).

Restrictiviteit

- Leidde de mate van restrictiviteit tot veel of juist weinig discussie in de fase tot aan het goedgekeurde bestemmingsplan?

Ik denk dat aan de voorkant op hoofdlijnen heel duidelijk (RD1) was wat we wilden met de Wielewaal. Dit heeft zich gaandeweg uitgekristalliseerd (IO1), waarbij we gezamenlijk (IR1) koers hebben bepaald. Daarbij zeiden we wel heel duidelijk (RD1), de Wielewaal blijft een architectonische eenheid, daar vanaf wijken was niet bespreekbaar. Daar is vervolgens door BPD, met de ontwerpers die we gezamenlijk opdracht hebben gegeven, invulling (ID2) aan gegeven.

Ook de groenstructuur en de opvallende krommingen in het gebied moesten terugkomen. Die **hoofdpijnen (RD1, RD2)** waren best wel restrictief, alleen **daarbinnen was voldoende ruimte (RD3)** voor de ontwikkelaar en corporatie. Door **gezamenlijk (IR1)** op te trekken, begrip te tonen voor hun belangen en ons daarin pragmatisch op te stellen, zijn we tot een **haalbaar en optimaal product (OB1)** gekomen. En ik denk ook dat we de partijen juist hebben uitgedaagd om binnen die kaders tot een goed plan te komen. Het gaf de partijen ook **duidelijkheid (RD1)** en **houvast (RD2)**. De bieding van BPD destijds **paste binnen onze plannen (ID2)**. Toen BPD ging concretiseren en optimaliseren, veranderden er ook dingen, daarin moesten we elkaar wel scherp houden. Ik denk dat we in die fase wel **wat discussie hebben gevoerd, maar niet in bijzondere mate (ID3)**. Dit gaat overigens ook verder dan alleen ruimtelijke kwesties. Er is bij de uitwerking van het bestemmingsplan ook gekeken naar **gezamenlijke (IR1)** planoptimalisaties en niet alleen vanuit het perspectief van de ontwikkelaar.

- *Heeft dit geleid tot een optimaal plan? Zijn er bepaalde verplichten of beperkingen volgens u vanuit het ruimtelijk beleid?*

Ik denk dat daar de meningen over verdeeld zijn, ikzelf vind dat het wat meer een erfachtig karakter had mogen worden, maar dat is mijn persoonlijke mening. Maar goed, toen eenmaal de keuze is gemaakt om de drieslag te maken, werd de opzet ook royaler en was het erfachtige ook niet logisch geweest. De **optimalisatie van het plan (OB1)** is met name **gezamenlijk (IR1)** gerealiseerd door de gemeente, ontwikkelaar en ontwerpende partijen.

- *Wat waren de gevolgen van deze mate van restrictiviteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*

Onze **kaders waren heel duidelijk (RD1)**, daarin paste de bieding van BPD. Dit gaf de partijen **houvast (RD2)** bij de verdere uitwerking, waarin we met verschillende ontwerpers het plan steeds verder hebben gebracht **(IO1)**. Het **bewonersaspect was veel bepalender (OT1)** voor het tijdsbestek van deze ontwikkeling.

- *Had deze mate van de restrictiviteit verder nog effecten op het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*

Qua ruimtelijk beleid denk ik niet, dit proces is grotendeels bepaald door het bewonersaspect (OT1). En daaraan gekoppeld de bepaling van de doelgroepen en segmenten in combinatie met een wethouder die dit wel of niet durft te verwoorden. Politiek lag dit gevoelig, bovendien was het een langdurig proces waarin verschillende wethouders de revue zijn gepasseerd. Politieke besluitvorming was dus heel bepalend voor dit proces (OB2).

- *Stel dat deze mate van restrictiviteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*

Dan hadden we sowieso een heel ander plan gekregen. Gemeente en corporaties moeten naar mijn mening samen optrekken om dit soort ontwikkelingen van de grond te krijgen. Als partijen begrip hebben voor elkaars belangen en die continu in het oog houden, dan kom je tot een goed product. Dat is ook het succes van deze gebiedsontwikkeling waarbij partijen langdurig commitment hebben uitgesproken en gegeven en niet alleen aandacht hebben voor het bouwen, maar ook voor de mensen die er komen te wonen.

Integraliteit

- *Was er volgens u sprake van prioritering in het ruimtelijk beleid, was duidelijk welk beleid voorrang had?*
Aan de voorkant van het proces, in de periode van de structuurschets, hebben we inzichtelijk gemaakt wel beleid relevant was voor deze gebiedsontwikkeling. Er lagen heel veel visies en ambitiedocumenten. Dit hebben we aan de voorkant zoveel mogelijk gebundeld en bij elkaar gebracht, zodat je van grof naar fijn kunt werken (IO1). Je ziet in zijn algemeenheid dat de ambities door de jaren heen zijn toegenomen waardoor dit soort ontwikkelingen nog lastiger haalbaar worden. Met het huidige beleid, zeker qua duurzaamheid, zou het plan niet voldoen. Maar goed, beleid wijzigt continu terwijl een plan op een bepaald moment wordt goedgekeurd.
- *Was er een bepaalde keuzevrijheid tussen de verschillende beleidsaspecten?*
Binnen de kaders (RD1) die waren gesteld was er voldoende ruimte (IP2) om dit plan uit te werken. Met de huidige eisen zou dit een andere verhaal zijn. Door als gemeente hierbij intensief op te trekken met de partijen en een toetsende rol aan te nemen, is het plan steeds wat verder gebracht.
- *Hoge mate: leidde dit tot veel duidelijkheid in de planuitwerking?*
Het aan de voorkant inzichtelijk maken van al het relevante beleid en ambities, heeft goed geholpen. We wisten waar de zwaartepunten lagen en waar het kon schuren bij deze ontwikkeling (IP1). Bij dit proces hebben we met elkaar de puzzel gelegd, passend binnen de toenmalige beleidsdocumenten. Hoe de laatste fase van het proces is verlopen weet ik niet, daar was ik niet bij betrokken, maar daarin zijn volgens mij geen grote afwijkingen gedaan. Het gezamenlijk hierin optrekken (IR1) is daarin bepalend geweest. Wij kunnen wel ontwerpen maken en hebben ook voor deze ontwikkeling weleens schetsen gemaakt, maar ik geloof veel meer in gezamenlijk (IR1) opdrachtgeverschap, omdat we als gemeente al meerdere rollen hebben. Zo'n ontwerpende partij kan ook de belangen van de diverse partijen behartigen en daar invulling aan geven.
- *Hoe verliep de besluitvorming over het bestemmingsplan door de gemeenteraad?*
Dat durf ik niet te zeggen, daar zou je Stef Poolman voor moeten raadplegen.
- *Is de mate van integraliteit van invloed geweest op dit proces van besluitvorming?*
Het toenmalig college voelde de urgentie van de vernieuwing en richtte zich in die tijd wat meer op het middensegment. Het bewonersaspect (OT1) van de huidige bewoners was erg bepalend in dit proces, al hielp het enorm dat de bewoners een terugkeergarantie kregen van Woonstad. En ik denk dat het heeft geholpen om goedkeuring voor dit plan te krijgen dat de gemeente zelf intensief bij de planuitwerking betrokken (IR1) is geweest.
- *Wat waren de gevolgen van deze mate van integraliteit in termen van tijd tijdens de fase tot aan het bestemmingsplan?*
Het is een langdurig proces geweest, met name vanwege het bewonersaspect (OT1).

Je ziet ook een gat in de tijdlijn omdat bewoners een contra-expertise onderzoek lieten uitvoeren, dat overigens nog negatiever was over de staat van de woning dan dat bewoners aannamen. Toch zie je een hele duidelijke lijn, van grof naar fijn, waarin we met elkaar het plan steeds een stapje verder hebben gebracht (IO1), vanuit een visie op hoofdlijnen. Wat je ook ziet, is dat de ontwikkeling van de markt (OT4) heeft meegespeeld. Toen we in 2009 starten met de plannen was er vanuit de gemeente geen urgentie en was er de kredietcrisis. Toch zijn we met de plannen aan de gang gegaan vanwege de urgentie bij Woonstad. Toen we in 2016 gesteld waren, was de urgentie voor vernieuwing van de Wielewaal er wel degelijk bij de gemeente en trok de markt ook weer aan, waardoor het voor een marktpartij interessant was om aan te haken.

- *Had deze mate van de integraliteit verder nog effecten voor het proces van deze gebiedsontwikkeling tijdens de initiatieffase?*

Ik denk dat de gezamenlijke inzet voor deze gebiedsontwikkeling met name bepalend is geweest, waarbij het natuurlijk hielp dat we dit plan binnen de visies en ambities konden uitwerken (ID2). Wat in zo'n langdurig proces, met ook nog eens steeds verschillende ontwerp bureaus, een rol speelt is het verloop van mensen (IR3) die het stokje over geven. Ik vraag me ook af in hoe de bewoners dat hebben ervaren.

- *Stel dat deze mate van integraliteit tegenovergesteld was geweest, hoe was het proces dan verlopen?*

Er bestaat geen blauwdruk voor hoe wij dit soort processen aanvliegen. Er speelt altijd meer dan het stapelen van stenen. Het werken in de bestaande stad is anders dan werken in uitleglocaties, en maakt het complex. Het was ongetwijfeld anders verlopen als we de aanpak anders hadden ingestoken, maar het bewonersaspect was ook in dat geval een bepalende factor geweest voor het proces.

Afsluiting

- *Als u met de kennis van nu aan de voorkant een onderdeel van het ruimtelijk beleid had mogen veranderen, wat had u dan gewijzigd?*

Ik heb niet iets concreets wat ik zou veranderen. Wat ik al eerder aangaf, beleid wijzigt continu. In de huidige tijd zou er veel meer aan duurzaamheid moeten worden gerealiseerd.

- *Hoe bepalend is het ruimtelijk beleid geweest voor het proces van de initiatieffase bij deze gebiedsontwikkeling?*

We hebben inzichtelijk gemaakt was het beleid was en vanuit daar en de karakteristieken van de wijk, het plan verder gebracht. Bepalender is het beleid ten aanzien van programma, segmenten en doelgroepen geweest, wat ook tot een breuk met de bewoners en de daarop volgende commotie heeft geleid. Dat beleid, wat met name ook een politieke agenda is, is heel bepalend geweest voor deze gebiedsontwikkeling (OB2).

- *Is er verder nog iets wat relevant is voor mijn onderzoek, wat nog niet is besproken?*

In het allereerste begin heb ik een soort van reactiedocument opgehaald onder al mijn collega's die betrokken waren bij dit plan. Dit zorgde er wel voor dat we de kikkers in de wagen hadden en toen we twee jaar verder waren en een product hadden, ik kon zeggen tegen mijn collega's intern wat we allemaal hadden gedaan.

Ik merk wel dat dit heeft bijgedragen aan de borging van het mandaat ten aanzien van beleidsambities bij dit soort processen. We wisten daardoor waar de pijnpunten zaten bij de gemeente.

Nu werken we sinds kort met een ambitiedocument, waarin je ruimtelijke en programmatische afspraken maakt. **Heldere kaders aan de voorkant (RD1)**, met bereidheid voor verbeteringen, geeft marktpartijen houvast om tot een haalbaar plan en een efficiënt planproces te komen.

Bijlage N – samenvatting data

Integraliteit

	Casus A (+/+)			Casus B (-/-)			Casus C (+/+)			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Prioritering (IP)										
IP1; zwaartepunten	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Red	Green	Green
IP2; flexibiliteit	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Duidelijkheid (ID)										
ID1; duidelijke afspraken	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
ID2; aansluiting	Green	Green	Green	Red	Red	Red	Green	Green	Green	Green
ID3; discussie/ afstemming	Green	Green	Green	Red	Red	Red	Green	Green	Green	Green
Ontwerpronden (IO)										
IO1; stapsgewijze uitwerking/ puzzel	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Green	Green	Green
IO2; beperkt	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Besluitvorming (IB)										
IB1; snel/ soepel	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
IB2; informeren gemeenteraad	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Doorlooptijd (IT)										
IT1; soepel proces	Green	Green	Green	Red	Red	Red	Green	Green	Green	Green
IT2; ruimtelijk beleid bepalend	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Overige (IR)										
IR1; samenwerking/ gezamenlijke aanpak	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
IR2; kwaliteit	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
IR3; capaciteit/ inzet	Green	Green	Green	Red	Red	Red	Green	Green	Green	Red

Restrictiviteit

	Casus A (+/+)			Casus B (+/+)			Casus C (-/-)			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Discussie (RD)										
RD1; duidelijk kader	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
RD2; houvast	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
RD3; flexibiliteit	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Green	Green	Green
Beperkingen (RB)										
RB1; beperkingen	Green	Green	Green	Green	Red	Red	Green	Green	Green	Green
Verplichtingen (RV)										
RV1; verplichtingen	Green	Green	Green	Green	Red	Red	Green	Green	Green	Green
Tijd (RT)										
RT1; soepel/ vlot proces	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Green	Green	Green
RT2; investering	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
RT3; ruimtelijk beleid bepalend	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green

Overige

	Casus A			Casus B			Casus C			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Tijdspad initiatiefase (OT)										
OT1; bewoners weerstand/ participatie										
OT2; gewijzigde regelgeving/ beleid										
OT3; procedures										
OT4; marktomstandigheden										
OT5; contracten/ onderhandeling										
OT6; complexiteit										
Hoe bepalend ruimtelijk beleid (OB)										
OB1; optimaal plan										
OB2; woonprogramma bepalend										
OB3; kwaliteit										
Overige zaken mbt ruimte beleid (OO)										
OO1; wijziging stakeholder										
OO2; landelijk - gemeentelijke beleid										