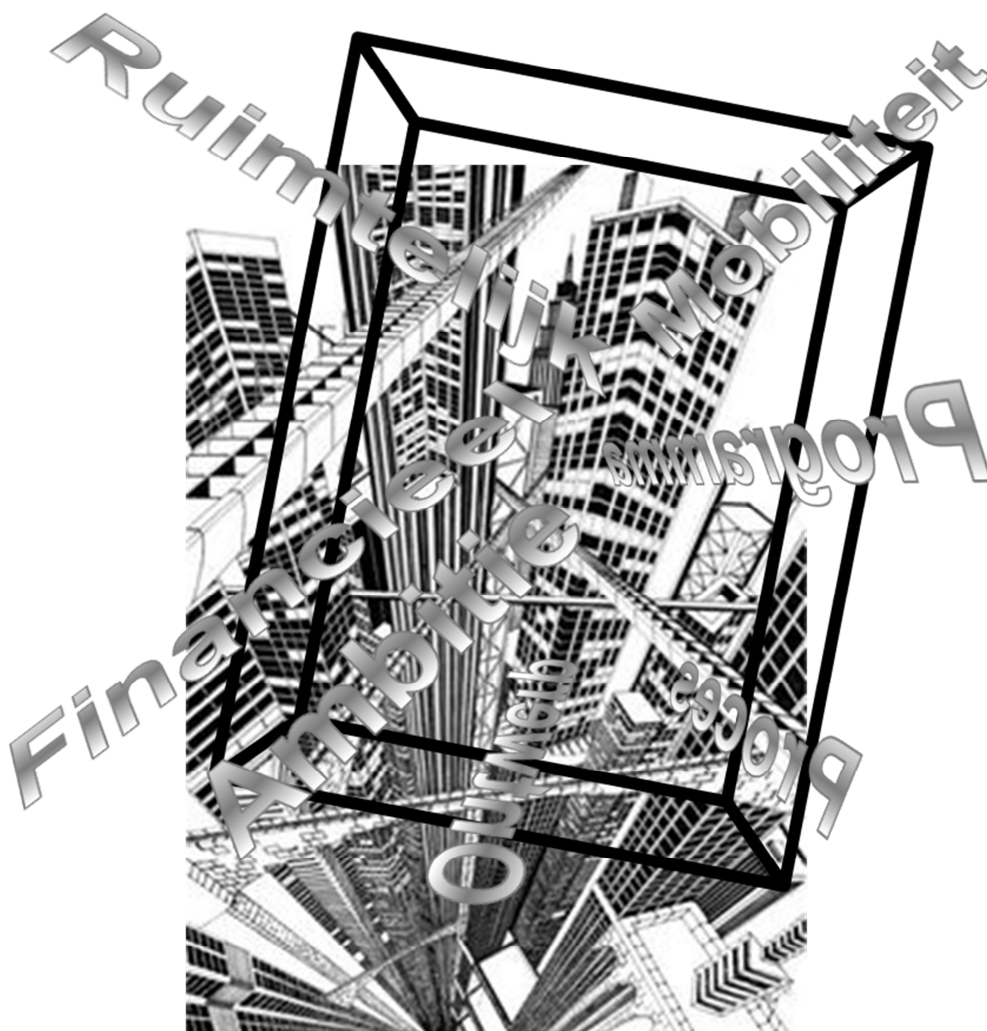


Faciliteren vóór investeren

*Onderzoek naar de voorwaarden van een toekomstbestendig
ontwikkelperspectief als kader bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*



Scriptie MSRE Gebieds- en Vastgoedontwikkeling

Auteur:
T. Hamerslag

Begeleider en eerste beoordelaar:
Dr. ir. G.J. Peek MRICS
Tweede beoordelaar:
Prof. dr. E. Nozeman

Datum:
januari 2018

Voorwoord

In de afgelopen jaren is de rol van de overheid in gebiedsontwikkeling sterk veranderd van actief naar faciliterend. De vraag die daarbij rijst is hoever deze faciliterende rol gaat. Tegelijkertijd moeten marktpartijen ook wennen aan deze veranderende rol. Wat wordt er van hen verwacht en wat mogen zij van de overheid verwachten? In de praktijk kan dit 'verwachten' leiden tot op elkaar 'wachten' waardoor ontwikkelingen niet op gang komen.

Vanuit mijn betrokkenheid bij Utrecht werd ik getriggerd door de Merwedekanaalzone. Ondanks dat de gemeente zich al in 2002 duidelijk heeft uitgesproken over de gewenste ontwikkelrichting van dit gebied is er tot op heden weinig van terecht gekomen. Natuurlijk is de financiële en economische crisis daar debet aan. Hier kan echter niet de hele verklaring in gevonden worden. Tot 2008 bleef de woningmarkt zich immers sterk ontwikkelen.

Zou een deel van de verklaring dan gevonden kunnen worden in het feit dat 'verwachten' heeft geleid tot op elkaar 'wachten'? Wellicht dat het vaststellen van een ontwikkelperspectief door de overheid marktpartijen kan verleiden tot investeringen waardoor projecten op gang komen. Dit onderzoek geeft inzicht in de voorwaarden waaraan een ontwikkelperspectief zou moeten voldoen. Het sluit af met enkele aanbevelingen op de inhoud en de vorm van een dergelijk ontwikkelperspectief.

Dit onderzoek als afsluiting van mijn MSRE opleiding heeft mij veel energie gekost maar zeker ook veel energie gegeven. Ik hoop met dit onderzoek een bijdrage te kunnen leveren aan het vormgeven van de verwachtingen tussen de marktpartijen en de overheid bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen.

Zonder de medewerking en de openhartigheid van de personen die ik heb mogen interviewen was dit onderzoek niet compleet geweest. Ik zou daarom graag Philip Boswinkel, Ivar van der Drift, Karst Hagedoorn, Jan Jonk, Maarten Kool en Hester Ombre willen bedanken voor hun medewerking.

Verder wil ik Gert- Joost Peek hartelijk danken voor zijn kritische maar vooral opbouwende commentaar. Zijn ideeën hebben mij uitgedaagd, mijn kennis verrijkt en geleid tot waardevolle inzichten.

Ook een woord van dank aan mijn voormalige werkgever Dura Vermeer en mijn huidige werkgever AM. Zij hebben mij de ruimte en het vertrouwen gegeven om deze opleiding te kunnen volgen.

Als laatste wil ik mijn vrouw Moniek en mijn kinderen Marlou en Wessel bedanken. In de afgelopen twee jaar, maar zeker het laatste half jaar, hebben zij genoeg moeten nemen met het feit dat ik vele weekenden aan het studeren was. Dit was voor hen zeker niet altijd gemakkelijk. Desondanks hebben zij het mij mogelijk gemaakt om tot een succesvolle afronding te komen. Bedankt voor jullie geduld en begrip!

Ik wens u veel plezier bij het lezen van deze scriptie en hoop dat het u waardevolle inzichten geeft. Wanneer u behoefte heeft om met mij van gedachten te wisselen over dit onderwerp dan ben ik daar graag toe bereid.

Tijmen Hamerslag

Samenvatting

De aanleiding voor dit onderzoek komt voort uit de waarneming dat voor de Merwedekanaalzone in Utrecht reeds in 2002 de ambitie bestond om tot 2015 in te zetten op “het versterken van de woonfunctie via transformatie en intensivering”. Anno 2017 is er nog weinig van deze ambitie gerealiseerd.

Gemeenten zien het actieve grondbeleid steeds minder als kerntaak en kiezen voor passief of faciliterend grondbeleid. Tegelijkertijd verschuift de woningbouwopgave steeds meer van uitleglocaties naar binnenstedelijke herontwikkeling. Bij het ontbreken van een ontwikkelperspectief dat duidelijke kaders stelt, hebben professionele gebiedsontwikkelaars onvoldoende mogelijkheden om te investeren in grond en gebouwen. De partijen die wel kunnen investeren doen dit vaak speculatief en profiteren van een hoge waardestijging in korte tijd. Professionele gebiedsontwikkelaars moeten de positie dan tegen zeer hoge waarden overnemen. Het gevolg hiervan is dat de (meer)waarde van de transformatie niet geïnvesteerd wordt in de kwaliteit van het gebied. Dit onderzoek richt zich op de voorwaarden voor een toekomstbestendig ontwikkelperspectief vanuit de gemeente waarbij marktpartijen verleid worden tot investeringen. De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Wat zijn de voorwaarden voor een toekomstbestendig ontwikkelperspectief als kaderstellend instrument vanuit de gemeente, dat marktpartijen verleidt tot investeringen in binnenstedelijke herontwikkeling?

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een kwalitatief praktijkonderzoek door middel van casestudie. Hiervoor zijn twee cases geselecteerd die in zekere zin vergelijkbaar zijn met de Merwedekanaalzone deelgebied 5 in Utrecht. Voor deze projecten zijn kaderstellende instrumenten opgesteld. De cases die in dit onderzoek nader worden onderzocht zijn:

- Cruquiusgebied, Amsterdam met als kaderstellend instrument de Spelregelkaart;
- Binckhorst, Den Haag met als kaderstellend instrument de Gebiedsaanpak.

Voorafgaand aan het casestudie onderzoek is op basis van literatuur onderzocht hoe het mechanisme van grondprijsbepaling werkt. Hieruit blijkt dat eigenaren vaak pas tot verkoop over willen gaan als er sprake is van een ‘economic rent’ oftewel een surplus boven de huidige waarde als gevolg van de nieuwe bestemming. Het is overigens niet altijd zo dat eigenaren overgaan tot verkoop als er sprake is van een economic rent. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in het zogenaamde ‘prisoner’s dilemma’. Dit houdt in dat de waarde die ontstaat door de nieuwe bestemming nog niet verzilverd kan worden omdat op de naastgelegen kavels de bestaande (bedrijfs)activiteiten worden voortgezet.

Vervolgens zijn de verschillende actoren die actief zijn in gebiedsontwikkeling beschreven. Deze actoren hebben vaak een bepaalde ontwikkelstrategie die bepalend is voor de initiële investeringsbeslissing. Bij deze investeringsbeslissing spelen de risico’s een belangrijke rol. Op basis van verschillende theorieën is onderzocht welke risico categorieën er bestaan in de initiatiefase van gebiedsontwikkeling en in welke mate deze beïnvloedbaar zijn door de gebiedsontwikkelaar. Hieruit blijkt dat een groot deel van de risico’s redelijk tot goed beïnvloedbaar is. Dit geldt echter niet voor de politieke- en omgevingsrisico’s en de planologische risico’s.

Op basis van die conclusie is onderzocht welke instrumenten de overheid heeft om kaders te stellen op basis van de Wro en is ook een doorkijk gemaakt naar de nieuwe Omgevingswet. Bij de verschillende instrumenten is onderzocht welke mate van rechtszekerheid zij bieden en in hoeverre

zij flexibel zijn. Tegelijkertijd is onderscheid te maken in ruimtelijk planologische kaders en financieel programmatische kaders. Dit leidt tot onderstaand schema.

	Kader	Risico's		
		Ruimtelijk planologisch	Financieel programmatisch	
flexibiliteit	Gedetailleerd bestemmingsplan	Strakke regels, juridische haalbaarheid aangetoond	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro	++
	Omgevingsplan	Duidelijke regels, integraal m.b.t. fysieke leefomgeving	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. exploitatieregels	
	Wijzigingsbevoegdheid	Voorwaarden wijziging bekend, juridische haalbaarheid op later moment (enkel uitwerking)	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro bij wijzigen bestemming	
	Globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht	Globale regels, juridische haalbaarheid op later moment	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro	
	Globaal bestemmingsplan	Globale regels, juridische haalbaarheid aangetoond	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro	zekerheid
	Buitenplanse afwijking met omgevingsvergunning (o.b.v. lijst van uitzonderingen verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad o.b.v. gebiedsvisie/masterplan)	Regels waaraan getoetst wordt zijn bekend, juridische haalbaarheid op later moment	Kostenverhaal bij afwijkingsbesluit/verlening omgevingsvergunning	
	Omgevingsvisie	Richtinggevend, niet bindend, wel relevant onderzoek voor vaststelling, integraal m.b.t. fysieke leefomgeving	Onduidelijkheid over kostenverhaal	
	Structuurvisie	Richtinggevend, niet bindend, wel relevant onderzoek voor vaststelling	Onduidelijkheid over kostenverhaal, eventueel bovenplanse bijdrage bekend	
++				-

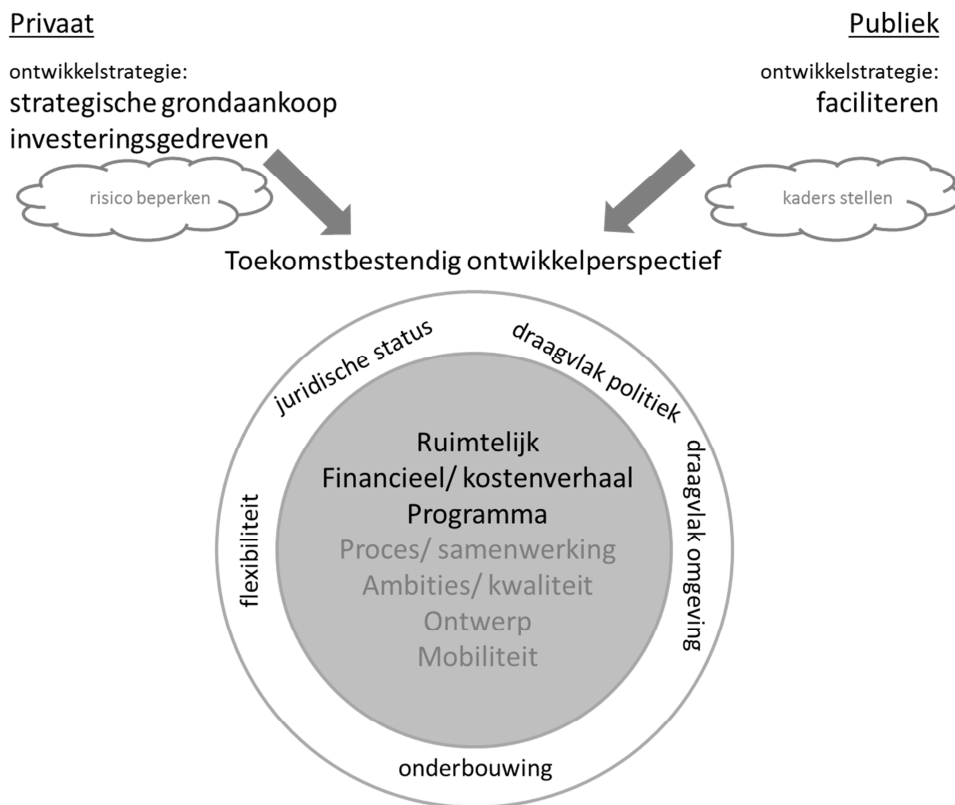
Overzicht kaderstellende instrumenten RO wetgeving inclusief eigenschappen, eigen ontwerp

In het praktijkdeel van het onderzoek is gestart met een onderzoek naar de projecten Cruquiusgebied in Amsterdam en Binckhorst in Den Haag door middel van deskresearch.

Voor het Cruquiusgebied geldt dat de gemeente in 2009 de ambitie heeft geformuleerd om het te transformeren naar een nieuw woongebied. De gemeente heeft ervoor gekozen om niet financieel te participeren in het project. In januari 2012 is daarom een zogenaamde Spelregelkaart vastgesteld die het beleidskader vormt waaraan initiatieven worden getoetst.

In 2003 heeft de gemeenteraad van Den Haag besloten tot de herstructurering van de Binckhorst. In eerste instantie koos de gemeente voor een actieve rol gezamenlijk met twee grote marktpartijen. Op basis van een masterplan zouden zij gezamenlijk de herontwikkeling uitvoeren. In 2008 is deze samenwerking beëindigd. Dat is onder andere de aanleiding geweest voor de gemeente om in 2011 de Gebiedsaanpak Binckhorst vast te stellen. De Gebiedsaanpak vormt voor initiatiefnemers een richtinggevend denkkader. De rol van de gemeente is daarmee veranderd van actief en regisserend naar faciliterend en reactief.

De bevindingen op basis van deze kaders, gecombineerd met de bevindingen uit het theoretisch deel, hebben geleid tot het volgende schema.



Inhoud en kwaliteit toekomstbestendig ontwikkelperspectief, eigen ontwerp

Het schema maakt onderscheid tussen de inhoudelijke aspecten (middelste van de cirkel) van een ontwikkelperspectief en de kwaliteit (schil van de cirkel) hiervan.

Op basis van de bevindingen zijn vragen geformuleerd die door middel van interviews zijn voorgelegd aan verschillende betrokkenen bij deze projecten. Van beide projecten zijn twee personen geïnterviewd die betrokken zijn vanuit de private kant en een persoon vanuit de publieke kant.

De uitkomst van de interviews is dat zowel de publieke als de private partijen enthousiast zijn over de Spelregelkaart die in het Cruquiusgebied wordt gebruikt. De Gebiedsaanpak voor de Binckhorst heeft volgens de respondenten niet het gewenste effect gehad.

Voor marktpartijen is de planologisch juridische status niet persé noodzakelijk om de investeringsbereidheid te vergroten. Zowel publieke als private partijen hechten aan een grote mate van flexibiliteit hoewel deze in het ideale geval redelijk in evenwicht is met de rechtszekerheid. Voor marktpartijen is het daarnaast van belang dat de kaders voor een langere tijd gelden terwijl de publieke partijen juist de wens hebben om kaders periodiek aan te passen. Een ander aspect dat duidelijk uit de interviews naar voren komt is dat het werken met dergelijke flexibele kaders een cultuuromslag vraagt.

Men hecht het meeste belang aan de ruimtelijke kaders. Het ontbreken van financiële kaders wordt niet als onoverkomelijk ervaren maar leidt in de praktijk tot onduidelijkheid en onbegrip bij partijen. Het toevoegen van procesafspraken ten aanzien van bijvoorbeeld samenwerking zou heel erg helpen.

Uit de analyse van de Spelregelkaart en de Gebiedsaanpak volgt dat de beide kaders over het algemeen meer flexibel zijn dan dat zij rechtszekerheid bieden. Dit komt voornamelijk voort uit het ontbreken van voldoende juridische onderbouwing en het ontbreken van de juridische status. Op basis van de analyse van de inhoud van beide kaders kan geconcludeerd worden dat in de Spelregelkaart meer concrete en meetbare criteria zijn gesteld dan in de Gebiedsaanpak. Beide instrumenten voorzien niet in financiële kaders. Ook ten aanzien van het ontwerp zijn geen kaders gesteld. Uit de interviews komt naar voren dat ten aanzien van het ontwerp van de openbare ruimte bij voorkeur wel kaders worden gesteld.

Uit de analyse op basis van de kwaliteit van de beide instrumenten volgt dat er een groot verschil bestaat in de flexibiliteit van de kaders. Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat de flexibiliteit bij de Gebiedsaanpak echter te ver gaat waardoor er praktisch onvoldoende kaders zijn om de initiatieven aan te kunnen toetsen.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat het stellen van kaders bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, zoals de Merwedekanaalzone in Utrecht, bijdraagt aan het verleiden van marktpartijen tot investeringen in deze gebieden. De voorwaarden bij dergelijke kaders ten aanzien van de inhoud zijn:

- Het kader moet in ieder geval voorzien in **ruimtelijke criteria**;
- Als er geen programmatische kaders of ambities worden gesteld dient de markt erop te kunnen vertrouwen dat er in een later stadium **geen aanvullende criteria** op deze onderdelen worden gemaakt;
- Het kaderstellend instrument bevat **bij voorkeur financiële kaders** om onduidelijkheid en onbegrip te voorkomen;
- Uit het kaderstellend instrument moet duidelijk worden **welke overige beleidskaders van toepassing** zijn.

Ten aanzien van de kwaliteit van een kaderstellend instrument gelden de volgende voorwaarden:

- Er moet sprake zijn van **voldoende politiek draagvlak**;
- er moet sprake zijn van **voldoende draagvlak in de omgeving**;
- Een **deugdelijke onderbouwing draagt bij aan zekerheid**;
- Het kader moet **bovenal flexibel** zijn.

De aanbeveling die uit deze conclusies volgt is dat, wanneer het ontwikkelperspectief als kaderstellend instrument onder de algemene verklaring van geen bedenkingen kan wordt geschaard, dit een rechtszekere basis biedt voor marktpartijen om te investeren. Via de buitenplanse afwijking middels een omgevingsvergunning wordt de uiteindelijke bestemming juridisch verankerd.

Het is daarbij tevens aan te bevelen om als onderdeel van het ontwikkelperspectief rekenregels op te nemen zodat partijen ook duidelijkheid hebben ten aanzien van de financiële en programmatische kaders.

Wanneer deze conclusies en aanbevelingen worden gereflecteerd op de Merwedekanaalzone deelgebied 5 wordt duidelijk dat ook hier geldt dat een ontwikkelperspectief bijdraagt aan het vergroten van investeringen door marktpartijen. In 2017 is gewerkt aan een omgevingsvisie voor het gebied. Mede als gevolg hiervan is een groot deel van de gronden in 2017 van eigenaar gewisseld. Hiermee zijn bijna alle grondposities in bezit van professionele gebiedsontwikkelaars en de gemeente Utrecht.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 <i>Probleemstelling</i>	11
1.3 Doelstelling	11
1.4 Onderzoeksvraag	12
1.5 Methoden	12
1.6 Afbakening en generaliseerbaarheid	13
2. Theoretisch kader gebiedsontwikkeling.....	15
2.1 Mechanisme grondprijsbepaling.....	16
2.2 Actoren in gebiedsontwikkeling	17
2.3 Risicomanagement in gebiedsontwikkeling	18
2.4 Conclusie	21
3. Instrumentarium ruimtelijke ordening.....	22
3.1 Structuurvisie.....	22
3.2 Bestemmingsplan	23
3.3 Voorbereidingsbesluit	25
3.4 Planschade en kostenverhaal.....	25
3.5 De Omgevingswet	28
3.6 Participatie	29
3.7 Conclusie	30
4. Praktijkonderzoek.....	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Onderzoeksmethode.....	32
4.3 Casusselectie	34
4.3.1 Cruquiusgebied, Amsterdam.....	35
4.3.2 Binckhorst, Den Haag	37
4.4 Interviews	40
4.4.1 Cruquiusgebied, Amsterdam.....	40
4.4.2 Binckhorst, Den Haag	45
4.5 Conclusies.....	50

5. Analyse	51
5.1 Flexibiliteit versus zekerheid	51
5.2 Analyse inhoud Spelregelkaart en Gebiedsaanpak	52
5.3 Analyse kwaliteit Spelregelkaart en Gebiedsaanpak.....	53
6. Conclusies en aanbevelingen	55
6.1 Inhoud kaderstellend instrument.....	55
6.2 Kwaliteit kaderstellend instrument.....	56
6.3 Conclusies samengevat	56
6.4 Aanbevelingen.....	57
6.5 Reflectie Merwedekanaalzone deelgebied 5	57
6.6 Vervolgonderzoek	59
Bibliografie	60

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Gebiedsontwikkeling gaat over langdurige en complexe multidisciplinaire processen in de ruimtelijke omgeving. Volgens De Zeeuw gaat het daarbij om “het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied” (Gerritsen & Simons, 2009, p. 21). Waar gemeenten voorheen actief investeerden in grondposities in uitleggebieden verandert de opgave steeds meer in het faciliteren van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten. Kenmerk van deze binnenstedelijke projecten is dat het eindbeeld niet vooraf vaststaat maar het veel meer een organisch proces is. Peek (2015) beschrijft dit als een verschuiving van ‘productieketen’ naar ‘collectief proces’.

De gemeente Utrecht zet in op het faciliteren van de bevolkingsgroei binnen het stedelijk gebied (Gemeente Utrecht, 2016, p. 12). Deze groei moet voornamelijk plaatsvinden in de deelgebieden ‘Het Nieuwe Centrum’ en de ‘Merwedekanaalzone’. Ten aanzien van laatstgenoemde locatie is het bijzonder om waar te nemen dat in 2002 al de ambitie was om tot 2015 in te zetten op “het versterken van de woonfunctie via transformatie en intensivering” (Gemeente Utrecht, 2004, p. 63) maar er anno 2017 nog maar weinig van deze ambitie is gerealiseerd.

Een van de verklaringen die hiervoor wordt gegeven is het uitbreken van de financiële en economische crisis waardoor financiële middelen en investeringsbereidheid ontbraken (Majoor, 2014). Een andere verklaring kan mogelijk worden gezocht in het ontbreken van een helder ontwikkelperspectief. Marktpartijen hebben hierdoor te beperkt mogelijkheden om te investeren. Door het ontbreken van een publiekrechtelijk en of planologisch kader is het risicoprofiel voor veel marktpartijen te hoog. Daarnaast kan geen goede (residuele) waarde worden berekend omdat niet bekend is wat er gebouwd mag worden. Als dat wel het geval is ontbreekt het vaak aan heldere spelregels en randvoorwaarden ten aanzien van het kostenverhaal.

Vanwege de vaak lange doorlooptijd van gebiedsontwikkelingsprojecten en het feit dat het eindbeeld niet vooraf vastgesteld kan worden, is het tegelijkertijd van belang dat de kaders voldoende ruimte bieden om de ontwikkeling aan te kunnen passen op wijzigende omstandigheden in de toekomst.

Dit onderzoek richt zich op kaderstellende instrumenten voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten. Daarbij wordt onderzocht aan welke randvoorwaarden deze kaderstellende instrumenten moeten voldoen om ze verleidelijk en toekomstbestendig te laten zijn zodat marktpartijen kunnen investeren.

Op basis van de uitkomsten kunnen aanbevelingen worden gedaan gericht op de herontwikkeling¹ van de Merwedekanaalzone deelgebied 5 in Utrecht en vergelijkbare binnenstedelijke projecten. De reden om in te zoomen op deelgebied 5 komt voort uit het feit dat de grond in dit deelgebied grotendeels in private handen is in tegenstelling tot bijvoorbeeld deelgebied 4 waar het overgrote deel in eigendom is van de overheid en er reeds sinds lange tijd een ontwikkelclaim op dit gebied ligt.

De Omgevingswet die naar verwachting per 2021 wordt ingevoerd heeft als motto ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’ (Programma aan de slag met de Omgevingswet). Twee belangrijke maatschappelijke doelen in dit verband zijn de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten en de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren. Met het Omgevingsplan wil men meer ruimte

¹ In dit onderzoek wordt onder herontwikkeling verstaan het opnieuw ontwikkelen van een gebied.

creëren voor ontwikkeling. Tegelijkertijd moet het Omgevingsplan de kaders stellen. Hier worden inmiddels diverse pilots mee uitgevoerd.

1.2 Probleemstelling

Een proces dat vaak doorlopen wordt bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten is het volgende. Overheden spreken een ambitie tot herontwikkeling uit voor een bepaald gebied. Zittende eigenaren en gebruikers zullen vanaf dat moment over het algemeen niet meer (grootschalig) investeren in het vastgoed waardoor de gebieden langzaam maar zeker achteruit gaan. Dit wordt ook wel aangeduid als het zogenaamde 'prisoner's dilemma' (Buitelaar, Segeren, & Kronberger, 2005, p. 69). Eigenaren en gebruikers maken op het moment dat er geïnvesteerd moet worden eerder de keuze om de activiteiten elders voort te zetten waardoor er leegstand ontstaat. Hiermee komt vastgoed beschikbaar. Waar voorheen gemeenten vanuit hun actieve grondbeleid vastgoed aankochten om dit vervolgens na planologische wijziging door te verkopen aan de markt is dit steeds minder gemeengoed. Gemeenten zien het actieve grondbeleid steeds minder als kerntaak en kiezen vanwege de grote risico's die hiermee gemoeid zijn voor passief of faciliterend grondbeleid. Als er geen duidelijk beeld is bij de verwachting van de bestemming van het vastgoed voor de toekomst ontstaat de kans op speculatie (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2017, p. 68). Het vrijkomende vastgoed wordt vaak niet aangekocht door professionele marktpartijen die de integrale herontwikkeling voor hun rekening nemen omdat de kaders voor de ontwikkeling op dat moment ontbreken. Dit leidt ertoe dat vastgoed speculatief wordt aangekocht door private partijen. Deze partijen profiteren van vaak hoge waardeinstijging in een relatief korte periode vanwege het feit dat het (planologisch) kader voor de ontwikkeling zich dan heeft gevormd. Op dat moment komen de professionele marktpartijen weer aan zet die het vastgoed dan tegen hoge waarde overnemen. Het gevolg hiervan is dat de (meer)waarde van de transformatie² grotendeels terecht komt bij de private investeerders en niet wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van een gebied. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2017, p. 71) geeft aan dat kaders bijvoorbeeld ten aanzien van kostenverhaal deze speculatie tegen kunnen gaan.

Voor dit onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Wanneer een gemeente geen actief grondbeleid voert leidt het ontbreken van een helder en toekomstbestendig ontwikkelperspectief tot ongewenste speculatie waardoor de meerwaarde van de transformatie onvoldoende kan worden geïnvesteerd in de kwaliteit van een gebied.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht verschaffen in de voorwaarden voor een toekomstbestendig ontwikkelperspectief vanuit de gemeente, dat marktpartijen verleidt tot vroegtijdige investeringen in binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten en op basis hiervan aanbevelingen doen voor de ingrediënten van een dergelijk ontwikkelperspectief.

² Wanneer in dit onderzoek de term transformatie wordt gebruikt ziet dit specifiek op de wijziging van de functie van een gebied of een specifiek gebouw.

1.4 Onderzoeksvraag

De hoofdvraag die in dit onderzoek beantwoord wordt luidt:

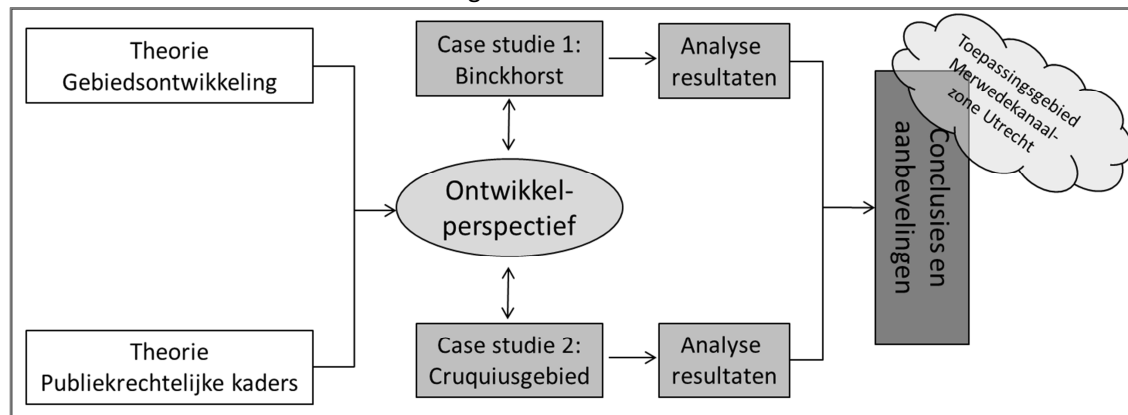
Wat zijn de voorwaarden voor een toekomstbestendig ontwikkelperspectief als kaderstellend instrument vanuit de gemeente, dat marktpartijen verleidt tot investeringen in binnenstedelijke herontwikkeling?

In paragraaf 1.5 worden de verschillende subvragen toegelicht.

1.5 Methoden

Dit onderzoek is een praktijkgericht diagnostisch onderzoek. Het is praktijkgericht omdat het een bijdrage moet leveren aan het handelingsprobleem dat marktpartijen bij het ontbreken van een ontwikkelperspectief geen investeringen plegen in binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten (Verschuren & Dodewaard, 2015, p. 41). Met diagnostisch onderzoek wordt inzicht verkregen in de achtergronden en oorzaken van dit probleem (Verschuren & Dodewaard, 2015, p. 49).

Schematisch ziet het onderzoek er als volgt uit:



Figuur 1: Onderzoeksmodel

Theorie:

Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe marktpartijen worden verleid tot het doen van investeringen in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt als eerste de maatschappelijke trend van steeds meer binnenstedelijke herontwikkeling van locaties geduid. Vervolgens wordt kort de theorie van (grond)waardebepaling bij herontwikkeling toegelicht en wordt het businessmodel van de gebiedsontwikkelaar toegelicht.

Hierbij worden de volgende sub vragen beantwoord:

- Hoe zit de businesscase voor private gebiedsontwikkelaars in elkaar?
- Welke risico's zijn er voor een gebiedsontwikkelaar en in welke mate zijn deze risico's beïnvloedbaar in de initiatiefase?

Op basis van de huidige ruimtelijke ordeningswetgeving wordt onderzocht welk instrumentarium overheden beschikbaar hebben om vroegtijdig kaders te stellen die marktpartijen voldoende zekerheid en flexibiliteit bieden. Vervolgens wordt ook een doorkijk gemaakt naar de nieuwe Omgevingswet.

Hierbij wordt de volgende sub vraag beantwoord:

- Welke instrumenten vanuit het ruimtelijke ordeningsrecht kan de overheid inzetten om een kader voor binnenstedelijke herontwikkeling te creëren?

Als laatste wordt onderzocht aan welke voorwaarden moet worden voldaan om te kunnen spreken van een toekomstbestendig kader dat een oplossing biedt voor het omgaan met wijzigende omstandigheden.

Hiervoor wordt de volgende sub vraag beantwoord:

- Wanneer is er sprake van een voldoende toekomstbestendig kader?

Praktijk:

In het praktijkonderzoek wordt aan de hand van casestudie onderzocht op welke wijze de kaders zijn gesteld voor de ontwikkeling en in hoeverre deze de investeringen in het gebied hebben geremd danwel bevorderd.

De casestudie projecten vormen in dit onderzoek de onderzoekseenheden (Baarda et al., 2013, p. 85). Om de uitkomsten te kunnen toepassen op de ontwikkeling in de Merwedekanaalzone in Utrecht worden de projecten die voor de case studie in aanmerking komen geselecteerd op de mate van vergelijkbaarheid met deelgebied 5 van de Merwedekanaalzone.

Als eerste is gestart met een documentanalyse. Op basis van de beschikbare informatie is in beeld gebracht welke kaders wanneer zijn gesteld. Vervolgens zijn van deze projecten de actoren vanuit de publieke en de private kant geïnterviewd. Uit deze inzichten worden de belangrijkste aandachtspunten gefilterd.

Hierbij zijn per project de volgende sub vragen beantwoord:

- Welke kaders zijn er op dat moment opgesteld?
- Hebben die kaders geleid tot investeringen door professionele gebiedsontwikkelaars?
- Wat is het verband tussen de gestelde kaders en daarop volgend de investeringen?

Analyse:

Op basis van de theoretische verkenning en het praktijkonderzoek zijn analyses gemaakt. Deze analyses vormen de basis voor de conclusies die vervolgens aan het eind van het onderzoek worden getrokken.

Voor een goede aanbeveling zijn de volgende sub vragen beantwoord:

- Wat moet er minimaal worden vastgelegd in een ontwikkelperspectief?
- Wat moet er vooral niet worden vastgelegd in een ontwikkelperspectief?
- Welke instrumenten uit de ruimtelijke ordeningswetgeving kunnen hiervoor worden ingezet?
- Hoe wordt voorzien in de toekomstbestendigheid van een ontwikkelperspectief?

1.6 Afbakening en generaliseerbaarheid

Het onderzoek is specifiek gericht op binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten. Het gaat hierbij om gebieden binnen de bebouwde kom die nu veelal een bedrijfsmatige functie hebben en transformeren, bijvoorbeeld de herontwikkeling van een bedrijventerrein tot een woonbuurt.

De schaal van de locaties is in grote mate bepalend voor het risicoprofiel en de looptijd van de ontwikkeling. Deelgebied 5 van de Merwedekanaalzone heeft een oppervlak van vierentwintig hectare. Het onderzoek richt zich op locaties groter dan twintig hectare waarbij het aandeel wonen na transformatie groter dan 60% is. Om te kunnen spreken over transformatie moet er immers wel sprake zijn van een wezenlijke functiewijziging.

Er bestaan vele en uiteenlopende definities van gebiedsontwikkeling. In dit rapport wordt gesproken over gebiedsontwikkeling als sprake is van een ontwikkeling waarbij de beoogde bestemming nog niet juridisch is verankerd, die kavel overstijgend is en in samenhang wordt gezien. Om te kunnen spreken van een gebied geldt als ondergrens een oppervlak van tien hectare.

Het gebruik van de casestudieprojecten als onderzoekseenheid is lastig (Baarda et al., 2013, p. 85). Het is van belang dat de context en de samenstellende elementen voldoende duidelijk zijn. Hiermee moet rekening worden gehouden bij de selectie van de cases. Flyvbjerg (2006) stelt echter dat casestudie onderzoek onmisbaar is om de gewenste diepgang te bereiken. Als onderzoek beperkt blijft tot context onafhankelijke kennis zou de wetenschap op het niveau van 'beginner' blijven. De uitkomsten van het onderzoek moeten in hun context beoordeeld worden maar kunnen wel degelijk een belangrijke bijdrage leveren aan de kennisontwikkeling op dit gebied. De conclusies van dit onderzoek worden geprojecteerd op de Merwedekanaalzone deelgebied 5 in Utrecht. Uiteraard rekening houdend met de context van de casestudie projecten en die van de Merwedekanaalzone deelgebied 5.

2. Theoretisch kader gebiedsontwikkeling

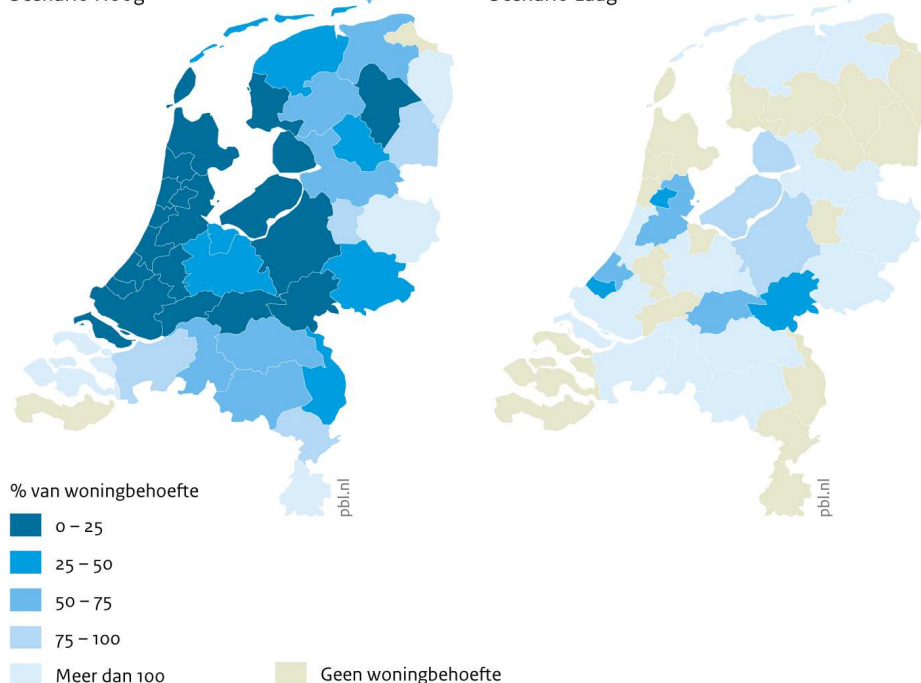
Gebiedsontwikkeling is volgens Kersten et al. (2011, p. 12) een combinatie van grond- en opstalexploitatie en planontwikkeling. Het is in toenemende mate van belang om deze integraal aan te pakken. Hiermee kunnen voordelen ontstaan die noodzakelijk zijn om de plannen haalbaar te maken. De Zeeuw (2007, p. 7) formuleert de definitie daarom als “de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van een gebied”.

Na jarenlange uitbreiding ten behoeve van wonen en werken in grootschalige uitbreidingsgebieden is het beleid verschoven naar uitbreiding ten behoeve van deze functies in bestaand stedelijk gebied. In de Structuurvisie Randstad 2040 gaat men er zelfs vanuit dat indien de plancapaciteit in bestaand stedelijk gebied wordt benut er tot 2030 geen nieuwe uitleglocaties nodig zijn om in de behoefte te voorzien (Ministerie van VROM, 2008, p. 7). Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert dat in het ‘Scenario Hoog’ in de Randstad slechts 0-25% van de woningbehoefte kan worden gerealiseerd in bestaand bebouwd gebied (Van Duinen, Rijken, & Buitelaar, 2016, p. 7). Voor de COROP regio Utrecht en Het Gooi en Vechtstreek geldt dat 25-50% van de behoefte in bestaande bebouwd gebied kan worden gerealiseerd. In het ‘Scenario Laag’ varieert dit meer maar is het overwegend meer dan 50%. Hierbij is echter geen rekening gehouden met de financiële haalbaarheid (Van Duinen et al., 2016, p. 28). Brink Groep (2017) heeft een verdiepend onderzoek uitgevoerd op basis van de studie van het PBL. Hierin is onder andere rekening gehouden met de behoefte, de tijd waarbinnen de plannen gerealiseerd kunnen worden en de financiële haalbaarheid. Wanneer deze in het onderzoek worden meegenomen blijkt dat in de Randstad minder dan 10% van de woningbehoefte in bestaand stedelijk gebied kan worden opgelost. Door fors te verdichten, een subsidie van € 25.000,- per woning toe te kennen en procedures te versnellen valt dit percentage hoger uit maar nog steeds onder de percentages die uit het onderzoek door het PBL zijn gebleken.

Realiseerbare woningbouwopgave in bestaand bebouwd gebied, 2012 – 2050

Scenario Hoog

Scenario Laag



Figuur 2: Realiseerbare woningbouwopgave in bestaand bebouwd gebied, 2012 - 2050 (Van Duinen et al., 2016, p. 32)

De confrontatie van het beleid met de analyse door het PBL en het verdiepende onderzoek door Brink Groep, maakt duidelijk dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat de investeringen in herontwikkeling van bestaand bebouwd gebied worden vergroot.

2.1 Mechanisme grondprijsbepaling

Buitelaar en Witte (2015) hebben onderzoek gedaan naar de financiering van gebiedsontwikkeling. In gebiedsontwikkeling is het al geruime tijd gebruikelijk om te rekenen op basis van de residuele grondwaarde. Dit betekent dat de functie van de grond de waarde bepaalt. Deze werkwijze is gebaseerd op de theorie van Ricardo die met de stelling 'Corn is not high because rents are high, but rents are high because corn is high' de hoge pachtprizen verklaarde (De Groot, Marlet, Teulings, & Vermeulen, 2010). Het onderzoek van Buitelaar en Witte is voor een belangrijk deel gericht op de verschillen tussen grondexploitaties op binnenstedelijke locaties versus uitleglocaties. Hieruit volgt onder andere dat de waarde van binnenstedelijke projecten voor herontwikkeling hoger zijn dan die van uitleglocaties (Buitelaar & Witte, 2015, p. 10). Ondanks de eveneens hogere opbrengsten op binnenstedelijke locaties zijn de exploitatiesaldi voor deze locaties over het algemeen lager. Dit wordt onder andere verklaard uit het feit dat de plan- en proceskosten en de kosten voor bouw- en woonrijp maken eveneens hoger zijn. Een gevolg hiervan is dat ontwikkelende partijen eerder kiezen voor investeringen op uitleglocaties, het laaghangend fruit (Buitelaar & Witte, 2015, p. 11).

Eerder concludeerden Buitelaar et al. (2005, p. 9) dat gemeenten huiverig waren voor verwerving van gronden in transformatiegebieden vanwege de hoge kosten. Het initiatief ligt daarmee steeds meer bij private partijen. Ook voor private partijen is het echter lastig om de gronden te verwerven binnen haalbare kaders. De grondwaarde bij stedelijke transformatie ligt namelijk meestal niet veel hoger dan de grondwaarde bij het huidige gebruik (Buitelaar et al., 2005, p. 16). Daar komt bij dat eigenaren op basis van het overgangsrecht bij gewijzigde bestemmingen niet verplicht zijn de nieuwe bestemming te realiseren. Deze eigenaren zullen daarom de bestemming uitoefenen met de hoogste zogenaamde 'transfer earnings'. Dit zijn de betalingen die moeten worden verricht om ervoor te zorgen dat de factor voor het huidige gebruik behouden blijft, i.c. om te verhinderen dat van de factor een alternatief gebruik wordt gemaakt (Kruijt, Needham, & Spit, 1992). Wanneer er een surplus ontstaat boven die waarde als gevolg van de nieuwe bestemming is er sprake van 'economic rent'. In dat geval is het voor een eigenaar interessant de nieuwe bestemming te realiseren of de grond te verkopen met als doel die nieuwe bestemming te realiseren. Wanneer de waarde van de grond op basis van de nieuwe bestemming echter lager is dan de transfer earnings is er sprake van een negatieve economic rent.

Ook indien er sprake is van een economic rent, dus een waarde op basis van een nieuwe bestemming die hoger is dan de bestaande waarde, is het nog niet altijd zo dat deze nieuwe bestemming zonder meer gerealiseerd wordt. Dit kan worden verklaard door het zogenaamde 'prisoner's dilemma' (Buitelaar et al., 2005, p. 69). Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een eigenaar van een bedrijfskavel met de mogelijkheid deze te herontwikkelen naar woningbouw niet tot ontwikkeling over gaat omdat de nieuwe woningen nog niet de hoogste opbrengst leveren vanwege de bestaande bedrijfsomgeving. Andere eigenaren gaan immers nog niet tot herontwikkeling over. Het gevolg is dat er helemaal niet meer wordt geïnvesteerd in het gebied en het gebied in verval raakt. Wanneer dit proces lang genoeg door gaat kan er een moment gaan ontstaan waarop het aantrekkelijk is om de gronden te verwerven en op grotere schaal tot herontwikkeling over te gaan. De bestaande eigenaren hebben in dat geval echter wel een forse waardedaling moeten incasseren.

Samengevat kan worden gesteld dat de grondprijs bij binnenstedelijke ontwikkeling bepaald wordt door wat er op deze grond kan worden gerealiseerd. In geval van binnenstedelijke ontwikkeling ligt de waarde op basis van de nieuwe bestemming echter vaak niet veel hoger dan bij het huidige gebruik. Dit in tegenstelling tot uitleglocaties waar de waarde na herontwikkeling grote verschillen vertoont ten opzichte van het huidige gebruik.

2.2 Actoren in gebiedsontwikkeling

Om te kunnen verklaren wanneer een ontwikkelperspectief marktpartijen verleidt tot investeringen is het allereerst van belang om meer inzicht te verschaffen in het businessmodel van een private gebiedsontwikkelaar. Als eerste worden de verschillende actoren benoemd met daarbij de belangrijkste karakteristieken.

Ontwikkelaar:

Ontwikkelaars zijn private partijen die risicodragend vastgoedprojecten initiëren, ontwikkelen en realiseren (Gehner, 2011, p. 25). Doel van de ontwikkelaar is om het vastgoed tegen een hogere waarde te verkopen dan de som van de stichtingskosten. Het verschil daartussen is de marge. Veel private ontwikkelaars zijn direct of indirect gelieerd aan bouwondernemingen. Aanvullend op het creëren van marge ontwikkelen deze partijen voor eigen rekening en risico om zo een gezond rendement op de bouwactiviteiten te realiseren.

Woningcorporaties:

In het verleden acteerden woningcorporaties veelvuldig in gebiedsontwikkelingsprojecten. Het doel van de corporaties was niet primair marge maken maar had veelal ook een hoger maatschappelijk doel zoals bijvoorbeeld het vergroten van de leefbaarheid van gebieden. Hiermee verdienden zij vaak de voorkeur van bijvoorbeeld gemeenten. Dat leidde tot verstoring van de marktwerking (Van Gool, Jager, Theebe, & Weisz, 2013, p. 125). Sinds 2011 is het corporaties op basis van Europese regelgeving niet meer toegestaan te acteren in gebiedsontwikkelingsprojecten (Van der Harst, 2012, p. 30). Vervolgens heeft minister Blok in 2014 een wetsvoorstel ingediend met als doel woningcorporaties zich te laten concentreren op hun kerntaken (Novum, 2014). Mede als gevolg van de lange looptijd van de projecten zijn er nog steeds woningcorporaties actief in gebiedsontwikkeling.

Beleggers:

Ook (institutionele) vastgoedbeleggers zijn actief in gebiedsontwikkeling. De belangrijkste motivatie van een belegger om betrokken te zijn in de gebiedsontwikkeling is om courant vastgoed te ontwikkelen dat na oplevering in exploitatie wordt genomen. Doordat de investering beperkt is tot de som van de stichtingskosten in plaats van de marktwaaarde kan gedurende de exploitatie een hoger rendement worden gemaakt. Nu de vraag naar woningen ongekend hoog is zien beleggers hun betrokkenheid in gebiedsontwikkeling ook als een kans om nieuwe woningen aan hun portefeuille toe te voegen waar deze op de markt niet beschikbaar zijn.

De hiervoor genoemde partijen acteren vanuit verschillende invalshoeken. Ze kiezen daarbij een bepaalde ontwikkelstrategie. Gehner (2011, p. 44) onderscheidt vijf ontwikkelstrategieën.

- strategische grondaankoop
- conceptontwikkeling
- ontwikkelcompetitie
- huurder gedreven ontwikkeling
- investering gedreven ontwikkeling

Voor ontwikkelaars geldt dat zij vaak een bepaalde voorkeurs strategie hebben (Gehner, 2011, p. 43). Tegelijkertijd wisselen zij ook vaak van strategie. Beleggers die zelf ontwikkelen zijn meestal investering gedreven. De ontwikkelstrategie is zeer bepalend voor de initiële investeringsbeslissing. Dit onderzoek is gericht op het investeren in binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten. Deze investeringen kunnen volgen uit de ontwikkelstrategie van strategische grondaankoop en investering gedreven ontwikkeling. Bij de overige ontwikkelstrategieën wordt meestal niet geïnvesteerd in grond en gebouwen maar blijft de investering beperkt tot investeringen in plankosten.

2.3 Risicomanagement in gebiedsontwikkeling

Wat de hiervoor genoemde actoren gemeen hebben is dat de activiteiten, vanwege een vroegtijdige betrokkenheid en de daarbij behorende onzekerheid, gericht zijn op het creëren van toenemende zekerheid (Gehner, 2011, p. 25). Risicomanagement is daarom onontbeerlijk in gebiedsontwikkeling. Er bestaat in de literatuur geen eenduidige indeling van de risico's. Van Gool et al (2013, p. 132) delen de risico's in op basis van de volgende risico categorieën.

- Planontwikkelingsrisico's
- Grondexploitatie risico's
- Bouwrisico's
- Afzetrisico's
- Publiekrechtelijke risico's
- Politieke risico's

Boswinkel en Martens (2016) delen in het kader van transformatie van bestaande gebouwen de risico's als volgt in:

- Bestaande gebouw
- Product marktcombinatie
- Politiek en buurt
- WABO
- Realisatie
- Verkoop en verhuur

Bij binnenstedelijke herontwikkeling is niet altijd sprake van een bestaand gebouw. Deze term kan verruimd worden tot 'fysieke eigenschappen locatie'.

Hoewel de begrippen grotendeels verschillen zijn deze zes risico's min of meer gelijk en goed toepasbaar bij binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten.

Een risicocategorie die echter bij beiden ontbreekt is die van de financiering. Waar het tot 2008 gebruikelijk was om projectontwikkeling te financieren met 10% eigen vermogen en 90% vreemd vermogen is dit sinds de financiële crisis fors veranderd. Momenteel is een eigen vermogen van 30-40% vaak een vereiste en zijn de eisen vanuit de financiers fors hoger (Van Gool, Jager, Theebe, & Weisz, 2013, p. 123). Het al dan niet verkrijgen van een financiering is daarbij ook sterk afhankelijk van het risicoprofiel van het project. Tegelijkertijd vormt het niet verkrijgen, het wijzigen of het intrekken van een financiering een groot afbreukrisico voor het project waarmee dit een belangrijk risico vormt dat gedurende de ontwikkeling actief beheerst moet worden.

Gehner (2011, p. 28) deelt de risico's in op basis van vijf ontwikkelaspecten:

- Ontwerpproces
- Grondproces
- Vergunningsprocedure
- Marketing
- Financiering

Op basis van voorgaande risico categorieën en indelingen wordt in dit onderzoek de volgende risico indeling gehanteerd:

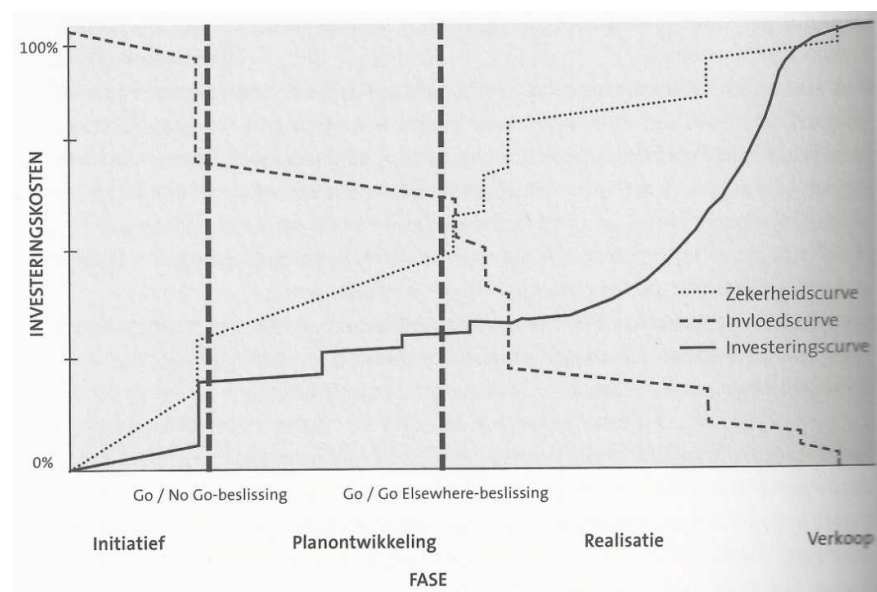
<i>Van Gool et al</i>	<i>Boswinkel/Martens</i>	<i>Gehner</i>	<i>Onderzoek</i>
Grondexploitatie risico's	Bestaande gebouw	Grondproces	Fysieke eigenschappen locatie
Planontwikkelingsrisico's	Product marktcombinatie	Ontwerpproces	Ontwerprisico's
Publiekrechtelijke risico's	WABO	Vergunningsprocedure	Planologische risico's
Bouwriscio's	Realisatie	-	Realisatie risico's
Politieke risico's	Politiek en buurt	-	Politieke- /omgevingsrisico's
Afzetrisico's	Verkoop en verhuur	Marketing	Afzetrisico's
-	-	Financiering	Financieringsrisico's

Tabel 1: Risico categorieën, eigen ontwerp

Om een risico te kunnen beheersen moet het beïnvloed kunnen worden door de marktpartij (Gehner, 2011, p. 75). De mate van beïnvloedbaarheid en daarmee de beheersbaarheid van de risico's is sterk afhankelijk van de fase in het ontwikkelproces. Van Gool et al (2013, p. 133) en Gehner (2011, p. 25) delen het ontwikkelproces beiden op in de volgende fasen:

- Initiatiefase
- Planontwikkeling/contracten
- Realisatie
- Afzet

Aangezien dit onderzoek gericht is op de investeringen door marktpartijen in de initiatiefase, in feite de initiële investeringsbeslissing, wordt de focus in het onderzoek gelegd op de risico's die zich in de initiatiefase voordoen en beheerst kunnen en moeten worden. Dit neemt niet weg dat de risico's in de opvolgende fasen geen onderwerp van onderzoek vormen. Zoals eerder al benoemd draait het in gebieds- en projectontwikkeling om het beheersen van risico's. Over het algemeen geldt daarom dat hoe eerder in het proces een risico voorzien wordt van een beheersmaatregel hoe beter het risico te beïnvloeden is. Onderstaand figuur laat dit goed zien.



Figuur 3: Risicoanalysemomenten tijdens het projectontwikkelingsproces (Gehner, 2011, p. 40)

De mate van beïnvloedbaarheid door marktpartijen verschilt voor de verschillende risico categorieën. De fysieke eigenschappen van een locatie kunnen door of in opdracht van een marktpartij goed in beeld worden gebracht en daarmee ook beheerst worden. Voor ontwerp- en realisatierisico's geldt dat deze door project- en procesmanagement redelijk beheerst kunnen worden. Een deel van deze risico's is echter sterk afhankelijk van derden. Denk bij ontwerprisico's bijvoorbeeld aan nieuwe regelgeving die gedurende het ontwerpproces wordt ingevoerd. Dit betekent dat deze risico's in mindere mate door de marktpartij zelf beïnvloed kunnen worden. Afzet- en financieringsrisico's zijn sterk afhankelijk van de economische omstandigheden. Door in het ontwikkelproces echter voldoende flexibiliteit in te bouwen zijn er mogelijkheden om de risico's hiervan te beheersen. Ten aanzien van afzet en financiering kan een groot deel van de risico's door middel van overeenkomsten worden gereduceerd of overgedragen aan een andere partij (Gehner, 2011, p. 7). Uiteraard binnen een bepaalde bandbreedte. Risico's die in veel mindere mate door een marktpartij beïnvloed kunnen worden zijn politiek en omgeving en planologische risico's. De politiek en de omgeving zijn nog enigszins te beïnvloeden door actieve participatie van deze stakeholders in de initiatiefase. Een planologische procedure wordt echter door de publieke partijen gevoerd waarbij in de meeste gevallen de marktpartij een beperkte invloed heeft (Gehner, 2011, p. 102).

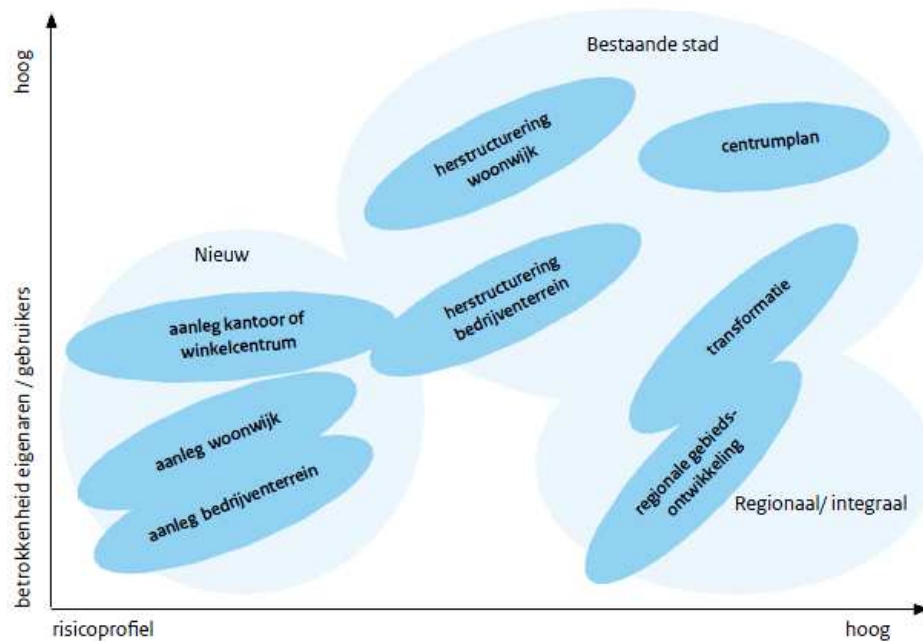
Onderstaande tabel toont voor de verschillende risico categorieën die in dit onderzoek gebruikt worden de mate van beïnvloedbaarheid door een private partij in de initiatiefase.

<i>Risicocategorie</i>	<i>Mate van beïnvloedbaarheid in initiatiefase</i>	<i>Beheersmaatregel</i>
Fysieke eigenschappen locatie	+	Uitgebreid onderzoek voorafgaand aan verwerving
Ontwerprisico's	+/-	Marktonderzoek, flexibel programmeren, vroegtijdige marketing
Planologische risico's	--	Duidelijkheid in (financiële) randvoorwaarden op basis van ontwikkelperspectief
Realisatie risico's	+/-	Vanaf initiatiefase samenwerken met bouwer
Politieke-/omgevingsrisico's	-	Vroegtijdig draagvlak proberen te organiseren
Afzetrisico's	+/-	Marktonderzoek, vroegtijdig afspraken over afzet aan beleggers maken
Financieringsrisico's	+/-	Vermogensbeslag beperken, solide financiële basis, sterk afhankelijk van zekerheden

Tabel 2: Mate van beïnvloedbaarheid van risico categorieën, eigen ontwerp

Het gegeven dat planologische risico's en politieke- en omgevingsrisico's slecht tot zeer slecht beïnvloedbaar zijn leidt ertoe dat er bij het ontbreken van een helder planologisch en/of politiek kader sprake is van een hoog risicoprofiel. Het is immers niet duidelijk of er politiek draagvlak is voor de nieuwe bestemming, of dit planologisch juridisch mogelijk is en zo ja binnen welke kaders. Daarnaast geeft het ontbreken van dit kader een grote onzekerheid in de tijd. Daar komt bij dat het financieringsrisico sterk afhankelijk is het planologisch en/of politiek kader. Wanneer dit kader onvoldoende helder is, is een financier minder bereid tot het verstrekken van een financiering of in ieder geval voor een beperkter deel. Het is immers onduidelijk voor welke termijn gefinancierd moet worden en welk rendement dit oplevert. Uit onderzoek (Buitelaar & Witte, 2015) blijkt in ieder geval

dat het rendement bij binnenstedelijke projecten niet groter is dan op uitleglocaties. Kersten et al (2011) hebben het risicoprofiel van de verschillende soorten projecten in onderstaand figuur gevisualiseerd. Daarbij is een onderverdeling gemaakt in nieuw en bestaande stad. Wat opvalt is dat bij projecten in de bestaande stad sprake is van een hoger risicoprofiel en daarnaast een grotere betrokkenheid van eigenaren/gebruikers dan bij projecten op uitleglocaties. Deze grote betrokkenheid van de omgeving is een belangrijk aandachtspunt bij het opstellen van de planologische kaders.



Figuur 4: (Kersten, Wolting, Ter Bekke, & Bregman, 2011, p. 23)

Samengevat kan worden gesteld dat de risico's voor een gebiedsontwikkelaar onder te verdelen zijn in zeven categorieën. Van deze zeven risico's zijn de planologische risico's en de politieke-/omgevingsrisico's het minst beïnvloedbaar voor de private gebiedsontwikkelaar in de initiatiefase.

2.4 Conclusie

Op basis van voorgaande kan worden geconcludeerd dat bij het ontbreken van heldere planologische en/of politieke kaders, het voor (private) partijen niet aantrekkelijk is om te investeren in projecten voor binnenstedelijke herontwikkeling. De ambitie van de overheid is om in toenemende mate de behoefte aan nieuwe woningen te faciliteren binnen bestaand stedelijk gebied. Wanneer de overheid heldere planologische- en politieke kaders stelt worden belangrijke risico's voor de private partijen verlaagd hetgeen hun investeringsbereidheid zal vergroten. De overige risico's zijn door de private partijen redelijk tot goed te beïnvloeden. De grote betrokkenheid van de omgeving bij projecten in de bestaande stad leidt er tevens toe dat deze betrokkenheid ook tot uiting moet komen bij het opstellen van de kaders. In het volgende hoofdstuk wordt daarom een analyse gemaakt van de mogelijkheden die de overheid tot haar beschikking heeft om deze kaders te kunnen stellen.

3. Instrumentarium ruimtelijke ordening

De toekenning van gebruiksfuncties aan de schaarse ruimte in Nederland is voorbehouden aan de overheid (Van Buuren, De Gier, Nijmeijer, & Robbe, 2014, p. 2). Dit vraagt om een zorgvuldige afweging van belangen. Deze toekenning van gebruiksfuncties kan worden gezien als een beperking van het eigendomsrecht. Een eigenaar is immers niet vrij in het gebruik van de grond. Wat daarbij wel moet worden opgemerkt is dat de eigenaar echter niet verplicht kan worden de bestemming te realiseren (Van Buuren et al., 2014, p. 5). Er is namelijk sprake van toelatingsplanologie. Het ruimtelijk ordeningsrecht regelt immers welke bestemming wordt toegelaten op de grond.

Op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) staan overheden verschillende instrumenten ter beschikking die kaderstellend zijn in gebieds- en vastgoedontwikkeling. Een afweging die bij de keuze van een instrument gemaakt moet worden is die van rechtszekerheid versus flexibiliteit. Daarnaast is er in voorkomende gevallen ook sprake van spanning tussen centrale en decentrale overheden (Van Buuren et al., 2014, p. 7). Zo worden bijvoorbeeld de ontwikkelingsmogelijkheden voor woningen en bedrijven gecoördineerd op regionale schaal en natuur en landschap en infrastructuur op nog hoger schaalniveau. Op basis van de huidige Wro ligt het zwaartepunt bij gemeenten.

Van Buuren et al. (2014, p. 16) beschrijven een trend in de afgelopen twintig tot dertig jaar waarbij minder rechtszekerheid wordt geboden aan grondeigenaren omdat wetgeving voorziet in mogelijkheden om makkelijker af te kunnen wijken van bestemmingen en er snellere procedures mogelijk zijn om plannen en besluiten te herzien. Vanuit het perspectief van een ontwikkelaar is dit een positieve ontwikkeling.

Hieronder worden de verschillende instrumenten met daarbij de mogelijkheden en onmogelijkheden toegelicht.

3.1 Structuurvisie

Op grond van de Wro zijn zowel het Rijk, provincies als gemeenten verplicht een structuurvisie op te stellen waarin de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen zijn opgenomen. In de gemeentelijke structuurvisie moet daarnaast ook worden aangegeven hoe zij de voorgenomen ontwikkelingen wil verwezenlijken.

De gemeentelijke structuurvisie heeft slechts indicatieve betekenis. Liefferink (2011, p. 18) beschrijft het doel van de structuurvisie als “het schetsen van een ontwikkelingsrichting”. Het is daarmee een strategisch planningsinstrument.

De invulling van een structuurvisie is voor gemeenten vrij. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zijn enkele procedurele zaken ten aanzien van de structuurvisie geregeld. Zo bepaalt art. 1.2.5 Bro dat in de structuurvisie een geometrische plaatsbepaling moet worden opgenomen van het gebied waar de visie betrekking op heeft. Daarnaast is in artikel 2.1.1 Bro bepaald dat aangegeven moet worden op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van de structuurvisie zijn betrokken.

De structuurvisie is voor burgers niet bindend. Voor het gemeentebestuur is deze wel bindend in de zin dat het richtinggevend is voor het eigen handelen (Liefferink, 2011, p. 24).

Een belangrijk aspect van de structuurvisie is dat, na vaststelling, op grond van artikel 6.13.7 Wro een mogelijkheid bestaat tot verhaal van bovenplanse kosten. Tevens is in artikel 6.24.1 Wro bepaald dat burgemeester en wethouders bepalingen op kunnen nemen inzake de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Als laatste geldt dat de structuurvisie gemeenten de mogelijkheid biedt tot het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Dit voorkeursrecht vervalt na een periode van drie jaar tenzij er in die periode een bestemmingsplan of inpassingsplan is vastgesteld (art. 9.2 Wvg).

3.2 Bestemmingsplan

Net als voor de structuurvisie geldt voor gemeenten ook een verplichting tot het vaststellen van bestemmingsplannen voor hun grondgebied. Waar de structuurvisie echter een richtinggevend kader biedt heeft het bestemmingsplan als doel rechtszekerheid te verschaffen (Buitelaar, Cobussen, & Needham, 2007).

Bij het vaststellen van bestemmingsplannen staat het belang van een goede ruimtelijke ordening voorop. Hierbij gaat het om het maken van belangenafwegingen tussen verschillende bestemmingen. De gemeenteraad heeft hierin wel een grote mate van beleidsvrijheid (Van Buuren et al., 2014, p. 38). Deze beleidsvrijheid is uiteraard niet onbeperkt. De rechter zal immers altijd toetsen aan de normen van de wet of deze belangenafweging voldoende zorgvuldig is geweest.

Zoals al eerder aangegeven kan de realisatie van een bestemming door het vaststellen van een bestemmingsplan niet verplicht worden gesteld. Er zijn echter gevallen denkbaar waarbij eerst een voorziening gerealiseerd moet zijn voordat een bestemming kan worden gerealiseerd. Het is daarom mogelijk om gebruiks- of bebouwingsmogelijkheden afhankelijk te maken van het vervullen van voorwaarden (Van Buuren et al., 2014, p. 39). Een voorbeeld dat Van Buuren et al. (2014, p. 39) in dit verband beschrijven is de voorwaarde dat eerst een geluidscherm gerealiseerd moet zijn voordat een omgevingsvergunning voor de bouw van woningen kan worden afgegeven.

Het voorbereiden en vaststellen van een bestemmingsplan is kostbaar en kost relatief veel tijd (Van Buuren et al., 2014, p. 83). Een goed bestemmingsplan vraagt een zorgvuldige afstemming met de omgeving, andere overheden en andere organisaties die betrokken zijn bij een gebied. Om tot een goede (ruimtelijke) onderbouwing en een toets op de uitvoerbaarheid te komen moet een veelheid aan onderzoeken worden uitgevoerd op het gebied van onder andere archeologie, flora & fauna, geluid, mobiliteit, behoefte aan de te realiseren functies enzovoort. Deze onderzoeken dienen gericht te zijn op de maximaal planologische invulling. Hier dient zich daarom duidelijk het dilemma van gedetailleerde of globale plannen aan. Er kan gesteld worden dat hoe globaler het plan des te lastiger is het om een zorgvuldig onderzoek te doen. Wanneer een bestemmingsplan bijvoorbeeld voorziet in de ontwikkeling van 500 woningen met een maximum van 60.000m² BVO dienen de onderzoeken gebaseerd te worden op deze ontwikkeling. Het wordt al lastiger wanneer de bestemming voorziet in gemengde doeleinden met een maximum van 60.000m² BVO. In het laatste geval moeten in theorie alle mogelijke combinaties van functies in de onderzoeken worden meegewogen. Buitelaar et al. (2007, p. 56) concludeerden dat gemeenten liever geen gebruik maken van globale plannen en met name in centrum- en woongebieden eerder gebruik maken van gedetailleerde bestemmingsplannen.

De praktijk laat zien dat de rechtszekerheid van deze gedetailleerde plannen in zekere mate een schijnzekerheid is. Gemeenten passen plannen namelijk gemakkelijk aan op basis van (bouw)initiatieven (Buitelaar et al., 2007, p. 56) en (Van Buuren et al., 2014, p. 53).

In de praktijk worden twee vormen van eindplannen onderscheiden. Het betreft het gedetailleerd eindplan en het globaal eindplan. Beide varianten bieden na vaststelling een (bouw)titel voor de vastgestelde bestemming. Het belangrijkste verschil zit hem in de mate van details in de regels. In een globaal plan worden slechts de bestemming met enkele aanvullende regels ten aanzien van bijvoorbeeld bouwhoogtes, dichtheden en aantal parkeerplaatsen per eenheid in het bestemmingsplan opgenomen. In een gedetailleerd plan worden bestemmingen ruimtelijk veel meer begrensd en zijn bestemmingen veel specifiek. De bestemming 'wonen' in een globaal plan zal in een gedetailleerd plan zijn uitgesplitst naar bijvoorbeeld 'wonen voortuin', 'wonen geschakeld', 'wonen tuin'. Hieruit blijkt al dat een gedetailleerd bestemmingsplan pas gemaakt kan worden als het ontwerp van het plan gereed is. Een belangrijke consequentie is dat als het ontwerp wijzigt het bestemmingsplan moet worden aangepast. Gedetailleerde plannen zijn daarom eigenlijk alleen geschikt voor situaties waarin geen of weinig verandering wenselijk is (Van Buuren et al., 2014, p. 54). Desondanks zijn er veel situaties waarin voor nieuwbouwprojecten wordt gewerkt met gedetailleerde eindplannen. Een belangrijk nadeel van globale eindplannen is eerder al geschetst en komt voort uit de onderbouwing van de goede ruimtelijke ordening en de uitvoerbaarheid. Een globaal plan zal bijvoorbeeld een veel hoger risico op planschade geven dan een gedetailleerd plan. Uiteraard is dit sterk afhankelijk van de mate van globaliteit danwel gedetailleerdheid.

De Wro biedt verschillende instrumenten om flexibiliteit te bieden. Als eerste wordt hier het globaal plan met uitwerkingsplicht beschreven. In dit geval wordt een globaal bestemmingsplan vastgesteld waarin enkel de essentie wordt geregeld. Door het opnemen van een voorlopig bouwverbod tot vaststelling van een uitwerkingsplan ontstaat er echter nog geen bouwtitel (Van Buuren et al., 2014, p. 57). Met het uitwerkingsplan wordt de globale bestemming nader uitgewerkt. Na vaststelling van het uitwerkingsplan ontstaat de bouwtitel. Een uitwerkingsplan kan ook betrekking hebben op een deel van het globale bestemmingsplan wat betekent dat er gefaseerd ontwikkeld kan worden. Een belangrijk voordeel ten opzichte van een globaal eindplan is dat de mate van gedetailleerdheid parallel kan lopen aan de ontwerpstatus van de plannen. Een nadeel van deze procedure is dat er extra besluitvormingsmomenten zijn die ook aanleiding geven voor bezwaar en/of beroep. Het risico op planschade is echter beperkter dan bij een globaal eindplan omdat de schade wordt getoetst aan het vastgestelde uitwerkingsplan.

Een andere mogelijkheid tot flexibiliteit die de Wro biedt is de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan. In dat geval wordt in een bestemmingsplan voor een bepaald gedeelte een regeling opgenomen dat de betreffende bestemming gewijzigd kan worden. In de wijzigingsbevoegdheid wordt de nieuwe bestemming omschreven inclusief de randvoorwaarden waar het college van burgemeester en wethouders bij een aanvraag tot wijziging op moeten toetsen. Twee belangrijke voorwaarden hierbij zijn dat de wijziging niet mag leiden tot een ingrijpende verandering in de structuur van een plan en dat de voorschriften een objectieve begrenzing aan moeten geven (Van Buuren et al., 2014, p. 59). In het geval een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen in een bestemmingsplan wordt eventuele planschade pas beoordeeld na wijziging van de bestemming.

De hiervoor besproken varianten van de wijzigingsbevoegdheid en het globaal plan met uitwerkingsplicht kunnen in combinatie ook interessant zijn (Van Buuren et al., 2014, p. 61). In dat geval ontstaat een mogelijkheid om een (globale) bestemming middels een wijzigingsbevoegdheid te veranderen en vervolgens die bestemming uit te werken in een meer gedetailleerd plan.

In een bestemmingsplan kunnen ook regels worden opgenomen op basis waarvan bij omgevingsvergunning van afgeweken kan worden. Het is belangrijk om te realiseren dat het hierbij gaat om het afwijken per concreet geval in tegenstelling tot de wijzigingsbevoegdheid die leiden tot besluiten van algemene strekking (Van Buuren et al., 2014, p. 61). Ook de mate van afwijking is in dit geval meer beperkt dan bij een wijzigingsbevoegdheid. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan bebouwingsregels of gebruiksregels. Hiermee kan geen bestemming worden gewijzigd.

Naast de hiervoor geschetste mogelijkheden die de Wro biedt bestaat er ook de mogelijkheid van buitenplanse afwijking via een omgevingsvergunning. Deze mogelijkheid is geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De bevoegdheid om af te wijken ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Echter dienen zij voordat zij hierop een besluit nemen een zogenaamde verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad te vragen. Gemeenten kunnen zelf een lijst met uitzonderingen vaststellen, een zogenaamde algemene verklaring van geen bedenkingen. Hierbij kan gedacht worden aan aanvragen die passen in een reeds vastgestelde gebiedsvisie of masterplan. Bij aanvragen die hieraan voldoen is geen aparte verklaring van geen bedenkingen door de gemeenteraad noodzakelijk. Vaak zijn in dat geval maximale aantallen woningen opgenomen waarvoor dit geldt. Ook in deze procedure moet aangetoond worden dat er sprake is van goede ruimtelijke ordening. De procedure komt grotendeels overeen met die van de vaststelling van een bestemmingsplan (Van Buuren et al., 2014, p. 134).

3.3 Voorbereidingsbesluit

Om ongewenste ontwikkelingen tijdens de bestemmingsplanprocedure tegen te gaan geldt er vanaf de ter inzage legging van het ontwerp bestemmingsplan een voorbereidingsbescherming. Dit houdt in dat er een aanhoudingsplicht geldt voor de vergunningen die vanaf dat moment worden aangevraagd. Voorafgaand daaraan kan een gemeente ook actief een voorbereidingsbesluit nemen. Indien het ontwerp bestemmingsplan niet binnen een jaar na het nemen van het voorbereidingsbesluit ter inzage is gelegd vervalt de voorbereidingsbescherming. Behandeling van vergunningen die na het tot stand komen van de voorbereidingsbescherming wordt aangehouden tot vaststelling en in werking treden van het bestemmingsplan. Indien de voorbereidingsbescherming komt te vervallen door bijvoorbeeld overschrijding van termijnen moeten vergunningen die tussentijds zijn aangevraagd en niet geweigerd konden worden, worden verleend (Van Buuren et al., 2014, p. 117).

3.4 Planschade en kostenverhaal

Het vaststellen van bestemmingsplannen en daarmee het toekennen van functies aan gronden kan planschade veroorzaken. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt in directe en indirecte schade (Van Buuren et al., 2014, p. 253). Van directe schade is sprake als een eigenaar met het vaststellen van een bestemmingsplan wordt beperkt in de gebruiksmogelijkheden die hij op grond van een vorig bestemmingsplan had. Men spreekt van indirecte schade als er met het vaststellen van een bestemmingsplan ongunstige ontwikkelingen in de nabije omgeving mogelijk worden. Ook hierbij geldt opnieuw de vergelijking met de oude planologische mogelijkheden, ongeacht of deze reeds waren benut. Bij de bepaling van de schade moeten burgemeester en wethouders op grond van artikel 6.3 Wro de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak betrekken. Van Buuren et al. (2014, p. 269) beschrijven in dit verband de actieve- en de passieve risicoaanvaarding. Van actieve risicoaanvaarding is bijvoorbeeld sprake indien iemand over gaat tot aankoop van een onroerende zaak terwijl reeds algemeen bekend is dat er een verandering in de planologische situatie aanstaande is. Van passieve risicoaanvaarding is sprake indien een eigenaar de mogelijkheden in een bestemmingsplan niet heeft benut terwijl verondersteld kan worden dat het voornemen bestaat die mogelijkheden weg te nemen of te verminderen.

Naast het stellen van ruimtelijke kaders kan een gemeente ook financiële en programmatische kaders stellen. Deze kaders hebben vanzelfsprekend een grote invloed op de bereidheid van marktpartijen om wel of niet te investeren. Van Buuren et al. (2014, p. 217) stellen dat de gemeente bij een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan een keuze kan maken tussen actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Bij actief grondbeleid voert de gemeente de grondexploitatie door zelf de

gronden te verwerven, deze vervolgens bouwrijp te maken en uit te geven aan (markt)partijen. Dit vergt grote investeringen en brengt de nodige risico's met zich mee. Bij faciliterend grondbeleid stelt de gemeente de financiële kaders op basis waarvan (markt)partijen voor eigen rekening en risico de grondexploitatie voeren. Dit onderzoek richt zich op een kader op basis waarvan marktpartijen bereid zijn te investeren. Hierna zal daarom enkel het faciliterend grondbeleid verder worden toegelicht.

Het instrument voor het verhaal van de grondexploitatiekosten door de gemeente op de grondeigenaren is opgenomen in afdeling 6.4 van de Wro in de vorm van het exploitatieplan. Het exploitatieplan dient als stok achter de deur indien het verhaal van de kosten via het privaatrechtelijke spoor niet lukt (Van Buuren et al., 2014, p. 230). De doelstellingen van het exploitatieplan waren: een goede regeling voor het kostenverhaal, mogelijkheid tot binnenplanse verevening en het kunnen stellen van locatie eisen bij particuliere grondexploitatie (Van den Brand et al., 2008, p. 20).

De gemeente is op basis van artikel 6.12 Wro verplicht om bij een bestemmingsplan een exploitatieplan op te stellen tenzij het verhaal van de kosten op een andere wijze verzekerd is. Deze verplichting geldt echter alleen voor de vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan of het nemen van een project(afwijking)besluit dat voorziet in nieuwbouw of omvangrijke verbouwingen met functiewijzigingen (Van den Brand et al., 2008, p. 23). Het verhaal van kosten op basis van een exploitatieplan wordt aangeduid als het publiekrechtelijke spoor. Naast dit publiekrechtelijke spoor is ook verhaal van kosten mogelijk via het privaatrechtelijke spoor. In dit laatste geval wordt een overeenkomst gesloten tussen de gemeente en een grondeigenaar waarin afspraken worden gemaakt over het verhaal van de grondexploitatiekosten, het bouwprogramma, eventuele fasering en cetera. Ook kunnen partijen afspraken maken over het moment van (gefaseerde) betaling van de exploitatiebijdrage. Een dergelijke overeenkomst wordt aangeduid als een anterieure overeenkomst. De overeenkomst en de inhoud daarvan zijn vormvrij. In de praktijk zullen de grondeigenaar en de gemeente in de onderhandelingen echter altijd in het achterhoofd houden welke mogelijkheden tot kostenverhaal op bestaan bij vaststelling van een exploitatieplan (Van Buuren et al., 2014, p. 231). Belangrijk om te realiseren is dat een anterieure overeenkomst moet zijn gesloten voor vaststelling van een exploitatieplan en daarmee ook voor vaststelling van het bestemmingsplan.

Indien de gemeente niet met alle eigenaren binnen het plangebied een anterieure overeenkomst heeft gesloten voor vaststelling van het bestemmingsplan blijft de verplichting tot het vaststellen van een exploitatieplan bestaan. Het kostenverhaal is immers niet op andere wijze verzekerd. Het komt in de praktijk voor dat gemeenten niet overgaan tot vaststelling van het bestemmingsplan omdat er geen overeenstemming is bereikt over de anterieure overeenkomst. De Raad van State heeft echter geoordeeld dat dit geen reden mag zijn tot het niet verlenen van planologische medewerking (Bregman, 2016). De gemeente kan op basis van een exploitatieplan enkel kosten verhalen voorzover deze voorkomen op de zogenaamde kostensoortenlijst welke is opgenomen in artikel 6.2.3 en 6.2.4 Bro. Naast het verhaal van kosten kunnen in het exploitatieplan ook locatie eisen worden gesteld en kan een fasering worden opgenomen. Aanvullend kan de gemeente op grond van het exploitatieplan ook bepalingen bevatten ten aanzien van de programmering van sociale huurwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur, sociale koopwoningen en percelen voor particulier opdrachtgeverschap.

De gemeente kan echter alleen de kosten verhalen voorzover de opbrengsten de kosten overschrijden. Bij het bepalen van de kosten wordt ook de inbrengwaarde van de grond meegerekend. Doordat op basis van de grondprijs per gronduitgiftecategorie de relatieve bijdrage aan de kosten wordt bepaald is er sprake van binnenplanse verevening (Van den Brand et al., 2008, p. 27). Een ander belangrijk aspect waar bij het vaststellen van het exploitatieplan rekening mee gehouden moet worden is dat er sprake moet zijn van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit

(Van den Brand et al., 2008, p. 26). Van profijt is sprake indien de ontwikkeling profiteert van de voorzieningen en werkzaamheden waarvoor kosten worden gemaakt. Bij de toerekenbaarheid wordt bekeken in hoeverre de kosten niet gemaakt zouden zijn als de ontwikkeling niet zou plaatsvinden en of de kosten niet op andere wijze kunnen worden verhaald. Ingeval van proportionaliteit wordt bekeken in welke mate de ontwikkeling profijt heeft van de voorziening of de werkzaamheden in relatie tot andere ontwikkelingen. De kosten worden in dat geval verdeeld over meerdere plannen op basis van de mate van profijt. De proportionaliteitstoets heeft derhalve betrekking op de zogenaamde bovenwijkse voorzieningen.

Naast de hiervoor reeds genoemde binnenplanse verevening bestaat ook de mogelijkheid voor zogenaamde bovenplanse verevening. In dat geval wordt een bijdrage in de vorm van een fondsbijdrage in rekening gebracht. Dit kan echter alleen indien er voor die locaties een structuurvisie is vastgesteld en in die structuurvisie wordt beschreven welke bestedingen ten laste van dit fonds komen (Van den Brand et al., 2008, p. 127). Een voorbeeld is de ontwikkeling van een recreatiegebied dat mede van nut is voor een nieuwe woonwijk die wordt aangelegd. Het is daarbij van belang dat de samenhang van de te verevenen locaties in de structuurvisie duidelijk wordt beschreven (Van Baardewijk et al., 2010, p. 114). Ook voor de bovenplanse verevening gelden die criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

De exploitatiebijdrage die op grond van het exploitatieplan verschuldigd is wordt geïnd bij het verlenen van de omgevingsvergunning. Er kan ook een betalingsregeling worden opgenomen in de omgevingsvergunning waarbij indien noodzakelijk ook aanvullende zekerheden kunnen worden gesteld door de gemeente (Van Baardewijk et al., 2010, p. 100).

Na vaststelling van het exploitatieplan bestaat voor grondeigenaren en de gemeente nog steeds de mogelijkheden om afspraken te maken in een overeenkomst. Er is dan sprake van een zogenaamde posterieure overeenkomst. De contractvrijheid van deze overeenkomst is echter ten opzichte van een anterieure overeenkomst beperkt. De inhoud van een posterieure overeenkomst mag namelijk niet afwijken van de inhoud van het bestemmingsplan en het exploitatieplan. Daarnaast mag men in een posterieure overeenkomst niet regelen wat op grond van een exploitatieplan ook geregeld had kunnen worden maar daarin niet is opgenomen. Partijen kunnen in de posterieure overeenkomst wel zaken afspreken ter uitwerking van bepalingen uit het exploitatieplan. Denk hierbij aan nadere afspraken over fasering of invulling van woning categorieën (Van den Brand, et al., 2008, p. 220). Ook kunnen partijen nadere afspraken maken over de betaling van de exploitatiebijdrage (Van den Brand et al., 2008, p. 220).

	Anterieure overeenkomst	Exploitatieplan	Posterieure overeenkomst
Wanneer	Voor vaststelling bestemmingsplan	Gelijktijdig met vaststelling bestemmingsplan	Na vaststelling van exploitatieplan
Contractvrijheid	Vrij*	O.b.v. bepalingen Wro en Bro	Enkel ter uitwerking van bepalingen uit exploitatieplan
Moment van betaling exploitatiebijdrage	N.o.t.k., vaak gefaseerd	Na omgevingsvergunning, evt. in termijnen	Na vaststelling bestemmingsplan/exploitatieplan n.o.t.k.

*als gevolg van de verplichting tot het vaststellen van een exploitatieplan leert de praktijk dat anterieure overeenkomsten vaak qua inhoud niet veel verschillen ten opzichte van bijdragen op grond van een exploitatieplan

Tabel 3: Overzicht vormen van kostenverhaal op basis van de Wro, eigen ontwerp

3.5 De Omgevingswet

Al geruime tijd wordt er gewerkt aan een nieuwe Omgevingswet. De invoering hiervan is meerdere keren uitgesteld en staat nu gepland voor 2021. Hoewel de datum van invoering nog onzeker is dient komt ontwerp van deze wet steeds vaker ter sprake bij de ontwikkeling van gebiedsontwikkelingsprojecten. Aangezien gebiedsontwikkelingsprojecten als kenmerk hebben dat het gaat om langdurige trajecten is het voor dit onderzoek relevant ook de consequenties van de invoering van de Omgevingswet te betrekken.

De aanleiding van de Omgevingswet is het vereenvoudigen van het omgevingsrecht. Zo worden 26 wetten samengevoegd in één Omgevingswet. Hierbij zijn vier doelstellingen geformuleerd (Platform31, 2017):

1. het gebruiksgemak verhogen; meer samenhang en duidelijkheid door samenvoegen wetten en AMVB's
2. een integrale benadering stimuleren; van een sectorale naar een integrale aanpak
3. een actieve aanpak stimuleren; meer afwegingsruimte voor decentrale overheden
4. processen versnellen en verbeteren; uitgaan van 'wat willen we?' in plaats van 'wat mag?' in combinatie met één loket voor vergunningen

Hieronder wordt beschreven welke instrumenten de Omgevingswet biedt die relevant zijn voor (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling.

Omgevingsvisie:

De omgevingsvisie is een integrale strategische visie voor de leefomgeving. Deze vervangt in de nieuwe Omgevingswet naast de huidige structuurvisie ook andere sectorale beleidsinstrumenten op gebied van milieu, verkeer en vervoer en dergelijke. De werking van de omgevingsvisie is vergelijkbaar met de huidige structuurvisie. Deze heeft een richtinggevend karakter terwijl burgers en niet direct door gebonden worden.

Omgevingsplan:

Een belangrijk instrument in de nieuwe Omgevingswet is het omgevingsplan. Dit plan komt in de plaats van het bestemmingsplan maar heeft een breder karakter. Waar het huidige bestemmingsplan enkel regels kan stellen met betrekking tot een goede ruimtelijke ordening stelt het omgevingsplan regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (Van Angeren, Barkhuysen, Kortmann, & Ten Veen, 2015, p. 20). De fysieke leefomgeving omvat volgens artikel 1.2 lid 2 van de wet in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. In het omgevingsplan worden ook regels opgenomen die nu niet in een bestemmingsplan staan maar ook betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties (Programma Aan de slag met de Omgevingswet, 2017). Dit kan bijvoorbeeld gelden voor ligplaatsen en monumenten. Net als bij het huidige bestemmingsplan kan ook een omgevingsplan op onderdelen globale bestemmingen aangeven. Een belangrijk verschil met de huidige globale bestemming in het bestemmingsplan is dat de onderzoeken ten behoeve van de onderbouwing doorschuiven naar het moment dat de globale bestemming uitgewerkt wordt (Van Angeren, Barkhuysen, Kortmann, & Ten Veen, 2015, p. 22). Dit betekent een voordeel in de kosten van onderzoek vanwege de grote reikwijdte die onderzocht moet worden. Een nadeel hiervan is dat de zekerheid over het kunnen verwezenlijken van de functie ook pas later komt.

Kostenverhaal:

De mogelijkheden tot kostenverhaal blijven onder de Omgevingswet grotendeels gelijk. Een klein administratief verschil met de huidige wetgeving is dat er onder de Omgevingswet geen exploitatieplan moet worden vastgesteld maar dat er exploitatieregels worden opgenomen in het

omgevingsplan. Daarnaast voorziet de Omgevingswet in twee grotere wijzigingen. De eerste betreft het afschaffen van de bovenplanse verevening. De wetgever heeft in de toelichting aangegeven dat het hier in de praktijk vaak gaat om bovenwijkse kosten en die kunnen nog steeds verhaald worden (Meijering, 2015, p. 59). Een tweede belangrijke wijziging is de mogelijkheid voor een gemeente om een omgevingsvergunning te weigeren indien sprake is van een exploitatietekort. Deze bepaling heeft als doel te voorkomen dat de gemeente zelf dit exploitatietekort moet dragen (Meijering, 2015, p. 57). Van Angeren et al. (2015, p. 121) merkt op dat er op deze bepaling veel kritiek is. Het neigt naar een vorm van betaalplanologie. Ook de nadere toelichting bij de wet door middel van de Maatregel van Toelichting neemt deze kritiek niet direct weg.

Een andere wijziging in de wet die mogelijk grote consequenties kan hebben is het moment van het vaststellen van het kader voor het kostenverhaal. Onder huidige Wro worden de kaders voor het kostenverhaal gelijktijdig met het vaststellen van het bestemmingsplan bepaald. De Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid om de kaders pas vast te stellen bij verlening van de omgevingsvergunning (Meijering, 2015, p. 56). Van Angeren et al. (2015, p. 121) stellen dat dit leidt tot een grotere rechtsonzekerheid voor eigenaren en een grotere machtspositie voor gemeenten. Dit kan het nadelige effect hebben dat (markt)partijen geen initiatieven meer ondernemen, zeker op locaties waar het al ingewikkeld is. Zowel Meijering (2015, p. 65) als Van Angeren et al. (2015, p. 122) komen tot de conclusie dat deze wijzigingen in de wet ervoor zorgt dat private initiatiefnemers worden ontmoedigd door het ontbreken van een helder financieel kader. Overigens wordt deze rechtsonzekerheid grotendeels weggenomen met de concept Aanvullingswet grondeigendom die op 1 juli 2016 ter consultatie is aangeboden (Van Baardewijk, 2016). In het omgevingsplan zullen dan rekenregels worden opgenomen zonder dat de exacte kosten en opbrengsten al vast staan.

In de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom is nog een nieuw instrument opgenomen, de stedelijke herverkaveling. Dit moet bijdragen aan een meer faciliterend grondbeleid door de gemeente ook in geval van een sterkte versnippering van eigendom. Eigenaren kunnen onderling kavels of delen daarvan ruilen waardoor een ontwikkeling beter te realiseren is. De stedelijke kavelruil geschiedt op basis van vrijwilligheid. Dit is dus niet afdwingbaar voor een gemeente. Een voordeel voor de gezamenlijke eigenaren en een gemeente is dat een ruilovereenkomst op basis van stedelijke herverkaveling ook opvolgende eigenaren bindt. Dit geldt ook ingeval een entiteit van eigenaren met de gemeente afspraken maakt over het kostenverhaal middels een anterieure overeenkomst (Muñoz Gielen, 12-2016, p. 26). Muñoz Gielen (12-2016) stelt dat de bereidheid tot het ruilen van gronden groter zal zijn indien er sprake is van een waardestijging van de grond. De meerwaarde van dit instrument is daarmee beperkt (Muñoz Gielen & Rheinfeld, 10-2016, p. 28).

3.6 Participatie

In hoofdstuk 2 is opgemerkt dat de betrokkenheid van de omgeving bij binnenstedelijke projecten hoger is dan bij uitleglocaties. Het is daarmee van belang dat de omgeving bij het opstellen van de kaders voor deze ontwikkeling al betrokken wordt. Formeel geldt er op grond van de Wro geen inspraakverplichting meer (Van Buuren et al., 2014, p. 89). Wel geldt op grond van de Bro een verplichting om het voornemen van het vaststellen van een bestemmingsplan ruim kenbaar te maken en in ieder geval ook via de digitale weg (Van Buuren et al., 2014, p. 89).

In de praktijk wordt echter bij het grootste deel van de plannen gebruik gemaakt van inspraak en/of participatie door de omgeving. Bij de coalitievorming na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 concludeerde Willems (2014) dat burgerparticipatie 'hot' is. In veel collegeprogramma's is participatie tot een belangrijk thema gemaakt. Bij het invoeren van de Omgevingswet is één van de doelstellingen om de gebruiker meer centraal te stellen. Eén van de middelen hiervoor is het

faciliteren van participatie door de burger bij de beleidsontwikkeling (Programma aan de slag met de Omgevingswet).

Bovenstaande betekent dat bij de beleidsvorming voor ruimtelijke ontwikkelingen in toenemende mate de omgeving wordt betrokken. De complexiteit van beleidsvorming wordt hiermee groter. Een belangrijk voordeel van participatie aan de voorkant is dat er na vaststelling een groter draagvlak is voor de plannen.

3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de verschillende instrumenten besproken die de overheid op grond van het ruimtelijk bestuursrecht tot haar beschikking heeft om kaders te stellen voor gebiedsontwikkeling. Dit betreft een analyse van de huidige wetgeving voor het belangrijkste deel gebaseerd op de Wro. Daarnaast is op basis van de Omgevingswet onderzocht welke mogelijkheden deze wet biedt.

Er is daarbij onderscheid te maken in de ruimtelijke kaderstelling en een financieel programmatische kaderstelling. De ruimtelijke kaderstelling geeft aan wat er gebouwd mag worden. De financieel programmatische kaderstelling geeft aan onder welke (financiële) condities.

Van de instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft zijn het bestemmingsplan op basis van de Wro en het omgevingsplan op basis van de Omgevingswet het meest kaderstellend. Bij deze beide instrumenten bestaat echter continue het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Bij het omgevingsplan wordt dit enigszins weggenomen de inhoudelijke onderbouwing uit te stellen en samen te laten lopen met de uitwerking.

Ten aanzien van de financiële bijdragen op basis van het kostenverhaal geldt dat deze enkel gekoppeld kunnen worden aan het bestemmingsplan respectievelijk het omgevingsplan. De instrumenten die meer flexibiliteit kennen, de structuurvisie en de omgevingsvisie, bieden daarentegen geen wettelijk kader voor het kostenverhaal. Voor een marktpartij zullen er echter zowel op het ruimtelijk- als op het financieel programmatische vlak voldoende objectieve kaders moeten zijn voordat zij over zullen gaan tot investeringen.

Om de vragen te kunnen beantwoorden welke instrumenten de overheid, op basis van de Wro en in de toekomst met de Omgevingswet, heeft om kaders te kunnen stellen zijn deze schematisch in onderstaande tabel weergegeven.

	Kader	Risiko's		
		Ruimtelijk planologisch	Financieel programmatisch	
flexibiliteit ++	Gedetailleerd bestemmingsplan	Strakke regels, juridische haalbaarheid aangetoond	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro	++ zekerheid
	Omgevingsplan	Duidelijke regels, integraal m.b.t. fysieke leefomgeving	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. exploitatieregels	
	Wijzigingsbevoegdheid	Voorwaarden wijziging bekend, juridische haalbaarheid op later moment (enkel uitwerking)	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro bij wijzigen bestemming	
	Globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht	Globale regels, juridische haalbaarheid op later moment	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro	
	Globaal bestemmingsplan	Globale regels, juridische haalbaarheid aangetoond	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro	
	Buitenplanse afwijking met omgevingsvergunning (o.b.v. lijst van uitzonderingen verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad o.b.v. gebiedsvisie/masterplan)	Regels waaraan getoetst wordt zijn bekend, juridische haalbaarheid op later moment	Kostenverhaal bij afwijkingsbesluit/verlening omgevingsvergunning	
	Omgevingsvisie	Richtinggevend, niet bindend, wel relevant onderzoek voor vaststelling, integraal m.b.t. fysieke leefomgeving	Onduidelijkheid over kostenverhaal	
	Structuurvisie	Richtinggevend, niet bindend, wel relevant onderzoek voor vaststelling	Onduidelijkheid over kostenverhaal, eventueel bovenplanse bijdrage bekend	

Tabel 4: Overzicht kaderstellende instrumenten RO wetgeving inclusief eigenschappen, eigen ontwerp

Om het kader voldoende toekomstbestendig te laten zijn is het van belang dat het voldoende flexibel is. Zoals uit het onderzoek blijkt gaat dit over het algemeen ten koste van de zekerheid. In het praktijkonderzoek wordt nader onderzocht waar het evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid ligt.

4. Praktijkonderzoek

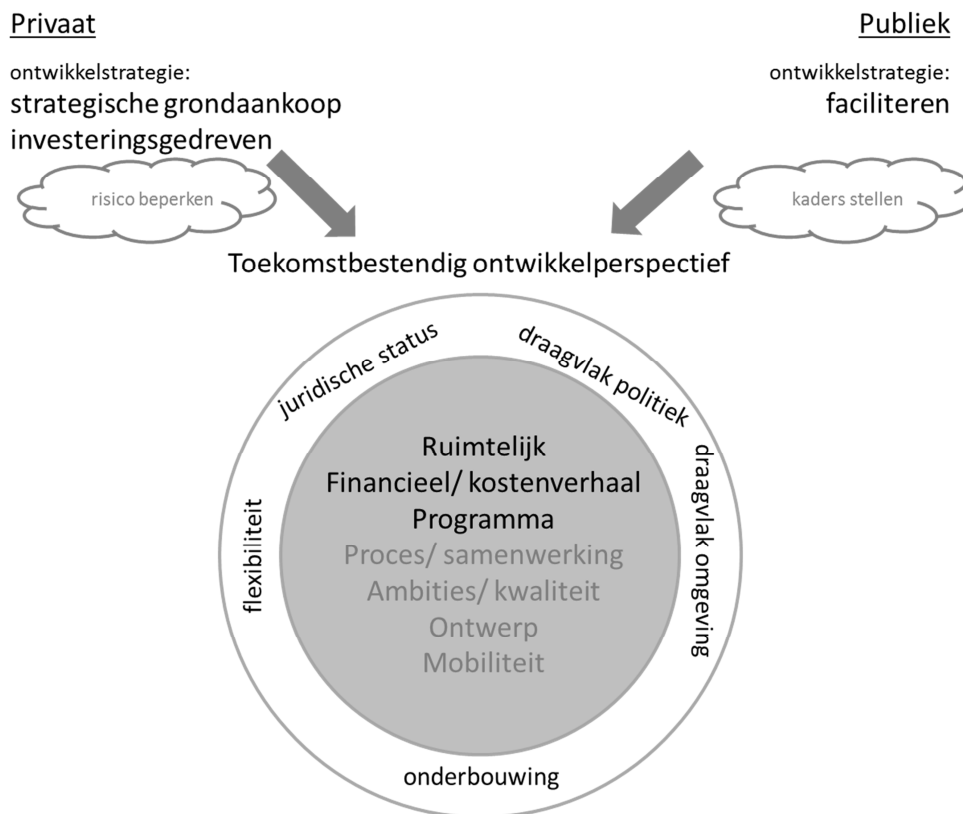
4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is aan de hand van literatuur bestudeerd hoe de businesscase voor een gebiedsontwikkelaar in elkaar zit. Op basis daarvan is de conclusie getrokken dat er voor een gebiedsontwikkelaar diverse soorten risico's zijn die hij gedurende het project moet beheersen. Daarbij is tevens geconcludeerd dat de mate van beïnvloedbaarheid van deze risico's door de gebiedsontwikkelaar sterk verschillen. Met name de planologische en politieke-/omgevingsrisico's zijn voor een private partij moeilijk te beheersen. In hoofdstuk 3 zijn vervolgens de verschillende instrumenten onderzocht die kader stellend werken in de ruimtelijke ordening. Naast de ruimtelijke kaderstelling biedt een deel van deze instrumenten ook de mogelijkheid om financiële en programmatische kaders te stellen. Voor het bepalen van het meest geschikte instrument moet er een afweging gemaakt worden tussen flexibiliteit versus zekerheid. Dit onderzoek is immers gericht op de voorwaarden van een toekomstbestendig ontwikkelperspectief. De toekomstbestendigheid zal voor een deel bestaan uit flexibiliteit om op die manier ook de diverse risico's te kunnen blijven beheersen. Tegelijkertijd zal er een vorm van zekerheid moeten zijn door het ontwikkelperspectief voldoende rechtszekerheid te geven. In dit deel van het onderzoek, het praktijkonderzoek, is op basis van casestudie onderzocht op welke wijze hier in de projecten Cruquiusgebied in Amsterdam en Binckhorst in Den Haag mee omgegaan is. Hierbij is onderzocht op basis van welke overwegingen de keuze is gemaakt voor het betreffende instrument als ontwikkelperspectief. Vervolgens is onderzocht hoe dit instrument in de praktijk wordt toegepast en of dit in de ogen van de private partijen voldoet. Daarbij is geanalyseerd op basis van welke overwegingen het betreffende instrument wel of niet voldoet. Naast het onderzoek gericht op de private partijen is tevens onderzocht wat de ervaringen van de publieke partijen zijn.

4.2 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek. De keuze voor kwalitatief onderzoek is gemaakt omdat het onderwerp complex is en er onvoldoende relevante data zijn om daaruit conclusies te kunnen trekken. Om die reden is gekozen voor een zogenaamd case studie onderzoek. Een case studie onderzoek biedt de mogelijkheid om een fenomeen in zijn context te onderzoeken (Baarda, et al., 2013, p. 59). In dit geval wordt met het fenomeen het ontwikkelperspectief als kaderstellend instrument bedoeld dat binnen de case studie projecten wordt onderzocht. Voor het onderzoek zijn twee case studie projecten geselecteerd, het Cruquiusgebied in Amsterdam en de Binckhorst in Den Haag. Deze projecten vormen in dit onderzoek de onderzoekseenheid. De waarnemingseenheden die in dit verband zijn onderzocht zijn vertegenwoordigers van private partijen en publieke partijen die actief zijn in deze projecten. Daarnaast behoren ook de data met betrekking tot deze projecten tot de waarnemingseenheden.

Voor beide projecten zijn kaderstellende instrumenten als ontwikkelperspectief vastgesteld door de gemeente. Om deze kaders te kunnen vergelijken en aan het praktijkonderzoek conclusies te kunnen verbinden is het volgende schema opgesteld.



Figuur 5: Inhoud en kwaliteit toekomstbestendig ontwikkelperspectief, eigen ontwerp

Het schema start met de verschillende ontwikkelstrategieën van zowel de private als de publieke kant. Vanuit verschillende behoefte bestaat er een gemeenschappelijke behoefte aan een ontwikkelperspectief. Voor private partijen geldt dat een kader risico beperkend kan werken terwijl de publieke kant kaders wenst te stellen vanuit haar faciliterende rol. Bij de behoefte aan het ontwikkelperspectief speelt voor zowel de private- als de publieke kant de spanning tussen de (rechts)zekerheid en de flexibiliteit zoals aan het eind van hoofdstuk 3 reeds is geschetst. Het beperken van risico's voor de private partijen ziet enerzijds op het creëren van rechtszekerheid en anderzijds op het bieden van voldoende flexibiliteit. De publieke partij is vanuit haar kaderstellende rol ook gebaat bij rechtszekerheid om de kaders af te kunnen dwingen. Tegelijkertijd is een zekere mate van flexibiliteit nodig om de kaders aan te kunnen passen op wijzigende omstandigheden.

Ten aanzien van dit ontwikkelperspectief kan onderscheid gemaakt worden in de inhoud, de middelste cirkel, en de kwaliteit, de schil. Voor de inhoud geldt dat de donker gekleurde onderwerpen geregeld kunnen worden door middel van kaders uit de Wro zoals besproken in hoofdstuk 3. Dit geldt in mindere mate of zelfs helemaal niet voor de licht gekleurde onderwerpen. De rechtszekerheid van een kader wordt bepaald door de juridische status. Wanneer deze juridische status ontbreekt wordt de rechtszekerheid vooral bepaald door het draagvlak en de onderbouwing die aan het kader ten grondslag ligt. De toekomstbestendigheid volgt uit de mate van flexibiliteit die een kader biedt.

Door middel van deskresearch zijn de afzonderlijke projecten eerst onderzocht. Dit gedeelte van het onderzoek was met name gericht op het bestuderen van de context en de historie van de projecten. Op basis van de uitkomsten uit de deskresearch in combinatie met de informatie uit de hoofdstukken 2 en 3 zijn vervolgens vragen voor de interviews geformuleerd. Een deel van de vragen is toepasbaar in beide cases zowel bij de private als de publieke vertegenwoordigers. Een deel van de vragen heeft

specifiek betrekking op een afzonderlijke casus of is enkel van toepassing op de private respectievelijk de publieke partijen.

De interviews zijn afgenomen met de afzonderlijke actoren om onderlinge beïnvloeding uit te sluiten. Hiermee wordt de betrouwbaarheid van de uitkomsten vergroot. Ter voorbereiding op het interview hebben de geïnterviewden een korte toelichting ontvangen op het onderzoek met daarbij de vragenlijst. De vragenlijst voor de publieke partijen en de private partijen wijken iets van elkaar af. De vragenlijst behandelt echter wel dezelfde onderwerpen. Specifiek voor de casus Binckhorst is de vragenlijst aangevuld met enkele specifieke aspecten rondom het ontwikkelperspectief Trekvlizzone en het omgevingsplan. De vragenlijsten zijn als bijlage bij dit rapport gevoegd.

Voorafgaand aan het interview is bij de geïnterviewden getoetst of de vragen duidelijk waren en is vervolgens het interview afgenomen. De interviews zijn op een gestructureerde wijze per vraag afgenomen. Van de interviews zijn geluidsopnamen gemaakt. De geluidsopnamen zijn woordelijk verwerkt in een transcript om de antwoorden op een later moment nog te kunnen reproduceren tijdens de analyse van de resultaten. De geïnterviewden hebben dit transcript ontvangen en eventuele opmerkingen daarop aan kunnen geven. Drie geïnterviewden hebben enkele kleine nuances aangebracht in de tekst van het transcript. Ook de tekst in dit rapport met de conclusies uit de interviews is met de geïnterviewden gedeeld. Hierop is van twee personen een reactie ontvangen met beperkte aanvullingen in de tekst. De tekst in het rapport is hierop aangepast.

4.3 Casusselectie

De casussen die in dit onderzoek gebruikt worden zijn zorgvuldig geselecteerd. Om de conclusies van dit project te kunnen projecteren op de Merwedekanaalzone deelgebied 5 is het van belang deze te kunnen beoordelen binnen de context van de projecten. Het is daarom van belang dat er een bepaalde mate van vergelijkbaarheid is tussen de Merwedekanaalzone deelgebied 5 en de projecten die als casestudie project worden geselecteerd. Er is daarom als eerste gestart met een verkenning naar verschillende actuele binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten van een zekere omvang in Nederland. Hieruit zijn de volgende projecten naar voren gekomen:

- Cruquiusgebied, Amsterdam
- Strijp-S, Eindhoven
- Spoorzone, Tilburg
- Binckhorst, Den Haag

Deze projecten zijn vervolgens op basis van de volgende criteria vergeleken en beoordeeld op de mate van vergelijkbaarheid met de Merwedekanaalzone deelgebied 5.

- Transformatie van voormalige bedrijfslocatie
- Gebied >20ha.
- Functie wonen >60%
- Aantal woningen >3.000
- Verwerving van minimaal 5 eigenaren
- Initiatief na 2005
- Toegang tot voldoende openbare informatie voor het onderzoek

Daarnaast is de aanwezigheid van een kaderstellend instrument een randvoorwaarde om hier goed onderzoek naar te kunnen verrichten.

Op basis van deze aspecten zijn de volgende cases geselecteerd:

- Ontwikkeling Cruquiusgebied in Amsterdam; voor het Cruquiusgebied heeft het Stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam in 2011 heldere kaders geformuleerd in de vorm van

- spelregels en spelregelkaarten. Daarnaast is duidelijkheid gecreëerd in belangrijke voorwaarden voor de herontwikkeling door bijvoorbeeld afspraken vast te leggen over de verplaatsing van een betoncentrale (De Zeeuw et al., 2013, p. 14).
- Ontwikkeling de Binckhorst in Den Haag; waar de gemeente Den Haag tot in 2011 een planningsstrategie op basis van een masterplan hanteerde wordt sindsdien gewerkt aan een open proces dat flexibele transitie van het gebied mogelijk maakt (Mensink, 2016). In 2017 is voor de Binckhorst een pilotproject is gestart om de kaders te beschrijven in een omgevingsplan vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet (Gemeente Den Haag, 2017).

Voor beide projecten geldt dat er sprake is van een wezenlijke functiewijziging van overwegend bedrijvigheid naar wonen gecombineerd met meer hoogwaardigere bedrijvigheid en overige functies. De projecten liggen niet direct in het centrum van de stad maar vervullen een belangrijke rol in de verbinding tussen de ring en het centrum. Verder zijn de ambities tot herontwikkeling van deze projecten eveneens geformuleerd in de periode 2002-2008. Voor beide projecten is ook een kaderstellend instrument opgesteld. De mate van vergelijkbaarheid en daarmee ook de toepasbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek op de Merwedekanaalzone is daarmee groot.

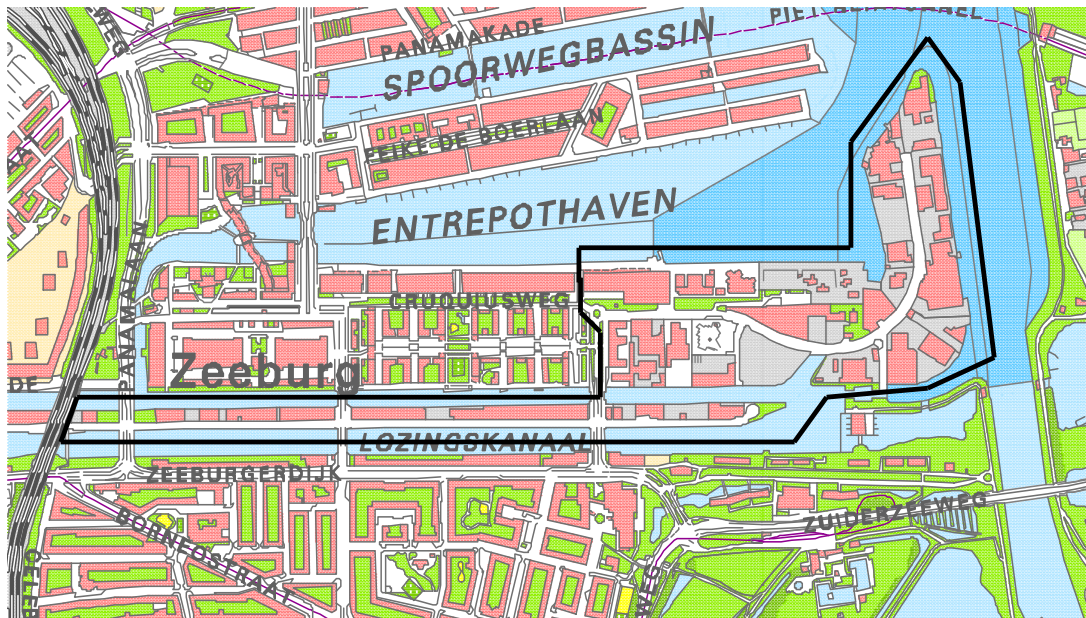
Voor Strijp-S geldt dat er in 2007 een bestemmingsplan is vastgesteld dat grotendeels een gedetailleerd eindplan is (KuiperCompagnons, 2007, p. 113). Dit is gebaseerd op het definitief stedenbouwkundig plan uit 2004. Uit hoofdstuk 3 van dit onderzoek blijkt dat de flexibiliteit van een dergelijk plan beperkt is. Dit kan grote gevolgen hebben voor de toekomstbestendigheid van het kader. Mede om deze reden is Strijp-S niet geselecteerd als onderzoekseenheid voor dit onderzoek.

De ontwikkeling van de Spoorzone in Tilburg kent verschillende stadia. Door de uitwerking in de verschillende deelgebieden is het moeilijk om met de kennis van nu een terugblik te geven. Om deze reden is dit project niet als onderzoekseenheid voor dit onderzoek gebruikt.

4.3.1 Cruquiusgebied, Amsterdam

Het Cruquiusgebied is gelegen aan de oostkant van Amsterdam en maakt onderdeel uit van een groter gebied dat wordt aangeduid als het 'Oostelijk Havengebied'. Vanaf 1872 werd dit gebied door de aanleg van het Noordzeekanaal bereikbaar voor grote stoomschepen. In die tijd zijn de havenfaciliteiten sterk uitgebreid. Gedurende circa 80 jaar ontwikkelde dit gebied zich en groeiden de havenfaciliteiten. Met de voltooiing van het Amsterdam-Rijnkanaal in 1952 werd Duitsland nog beter en sneller bereikbaar. Sinds begin jaren '60 van de twintigste eeuw kon de groei echter niet meer worden opgevangen. Vanaf dat moment begon de aanleg van havens aan de westkant van de stad en verloor het gebied langzaam haar havenfunctie. Vanaf de jaren '80 werd het Oostelijk Havengebied steeds meer een woongebied. Het Cruquiusgebied huisvest echter nog steeds bedrijven van wisselende omvang en met verschillende milieu categorieën.

In 2009 heeft de gemeente Amsterdam een strategienota opgesteld die het kader zou vormen voor de toekomstige transformatie naar een nieuw werkwoongebied (Stadsdeel Zeeburg, 2009). De ruimtelijke kwaliteit liet sterk te wensen over en het gebied was zeer extensief bebouwd. Ondanks het feit dat er ook bedrijven gevestigd waren in een zware milieu categorie waren er voldoende bedrijven die zich goed zouden verhouden tot een woonfunctie in de nabijheid. Uitgangspunt voor de strategienota was daarom ook dat de bedrijfsfunctie behouden kon blijven. Het wonen zou daarom zodanig gesitueerd of ingepakt moeten worden dat het de mogelijkheden voor bedrijvigheid niet beperkt.

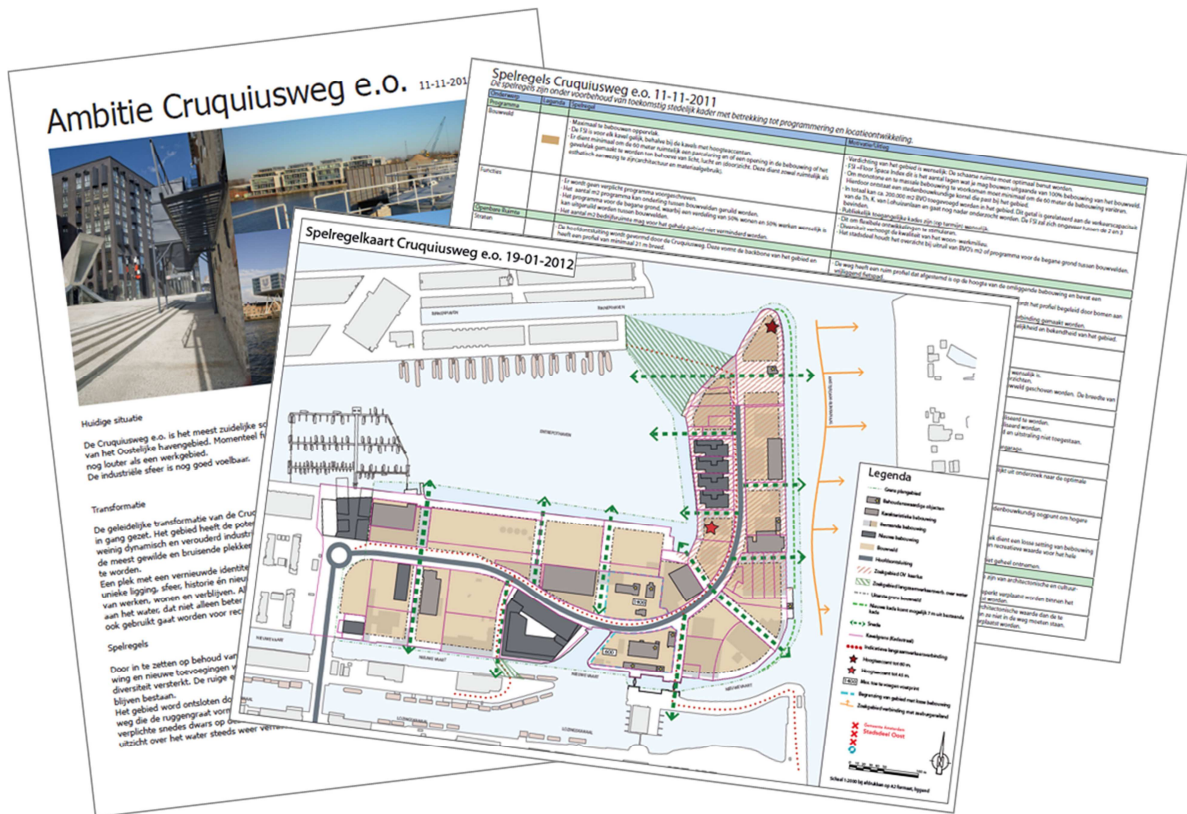


Figuur 6: Begrenzing plangebied Cruquiusweggebied en Zeeburgerpad, (Stadsdeel Zeeburg, 2009)

In de strategienota heeft de gemeente (2009, p. 12) aangegeven de ontwikkeling aan de markt over te laten. De gemeente wilde niet financieel participeren. Om de transformatie te regisseren werd op dat moment gedacht aan een globaal bestemmingsplan met wijzigingsbevoegdheid. Voor het verhaal van kosten ging men uit van een wijziging van de erfpachtcanon vanwege de wijzigende bestemming. Voor grond die niet in erfpacht uitgegeven is ging men uit van een anterieure overeenkomst met een exploitatieplan als stok achter de deur.

In januari 2012 is voor het Cruquiusweggebied een zogenaamde Spelregelkaart vastgesteld (Gemeente Amsterdam Stadsdeel Oost, 2012). De Spelregelkaart bestaat uit drie pagina's. Het document start met een korte uiteenzetting van de ambities met een toelichting. De kaart zelf is afgebeeld op één pagina en voorzien van een legenda. De laatste pagina bestaat uit een tabel met daarop de spelregels onderverdeeld naar verschillende onderwerpen, de verwijzing naar verbeelding op de kaart en een korte motivatie/uitleg bij de spelregel.

Op de kaart staan de spelregels op basis waarvan de gemeente haar medewerking verleent aan initiatieven. De spelregels vormen het beleidskader waaraan de initiatieven worden getoetst. Deze zijn onderverdeeld in spelregels met betrekking tot programma, openbare ruimte en duurzaamheid. Ze zijn algemeen geformuleerd om zo de nodige flexibiliteit te waarborgen. Wat opvalt is dat de spelregelkaart geen juridische status heeft. Het beleidskader bestaat uit de kaart met daarop aanduidingen van de ruimtelijke kaders zoals de FSI, bouwvelden, posities van snedes, hoofd-ontsluitingen en indicatieve langzaamverkeersverbinding. Ook is op de kaart aangegeven waar hoogte accenten zijn toegestaan en waar karakteristieke en behoudenswaardige objecten staan. Verder zijn zoekgebieden aanwezen voor een verbinding met Zeeburg, een langzaamverkeersverbinding met Borneo/ Sporenburg en een keerlus voor OV. Naast de kaart is er een tabel met een nadere toelichting op de spelregels. Hierop staan de spelregels en een nadere motivatie van de spelregel om het achterliggende doel duidelijk te maken.



Figuur 7: Spelregels Cruquiusweg e.o., (Gemeente Amsterdam Stadsdeel Oost, 2012)

Onderverdeeld naar thema's ziet de inhoud van de Spelregelkaart er als volgt uit.

	Ruimtelijk	Financieel/ kostenverhaal	Programma	Proces/ samenwerking	Ambities/ kwaliteit	Ontwerp	Mobiliteit
Cruquius Spelregelkaart	FSI Bouwhoogte Bouwweld Snedes benoemd Maximale	Budget neutraal voor gemeente Geen nadere kaders	Minimaal aandeel werken voorgeschreven Geen kaders woningdifferen- tiatie	-	Benoemen behoudens- waardige en karakteristieke bebouwing Variatie in bebouwing door eenheden max. 60m breed	-	Hoofdont- sluiting Indicatieve langzaam verkeer verbinding Parkeren

Tabel 5: Inhoud Spelregelkaart Cruquiusweg, eigen ontwerp

Op basis van kwaliteit ziet de Spelregelkaart er als volgt uit:

	Juridische status	Draagvlak politiek	Draagvlak omgeving	Onderbouwing	Flexibiliteit
Cruquius Spelregelkaart	Geen	Vastgesteld door gemeenteraad	Stichting zittende eigenaren Omwonenden (beperkt)	-	Flexibele kaders op hoofdlijnen

Tabel 6: Kwaliteit Spelregelkaart Cruquiusweg, eigen ontwerp

4.3.2 Binckhorst, Den Haag

De Binckhorst is gelegen ten oosten van het centrum van Den Haag. Sinds de jaren '20 van de twintigste eeuw is het gebied aangewezen als industriegebied. Dit was het gevolg van de steeds verdergaande industrialisatie met bijbehorende schaalvergroting. Bedrijven konden daardoor niet meer binnen de woonomgeving functioneren. Vrij snel na het aanwijzen van de Binckhorst als bedrijventerrein brak een grote economische crisis uit gevolgd door de Tweede Wereldoorlog. De

echte groei en ontwikkeling van de Binckhorst is vanaf circa 1950 op gang gekomen. Met de sluiting van de gasfabriek in 1970 ontstond er opnieuw ruimte en veranderde de Binckhorst in een gemengd en onbestemd bedrijventerrein. In de jaren '70 kwam er politiek meer aandacht voor bedrijvigheid en werd een bestemmingsplan vastgesteld dat de ontwikkeling tot een intensiever bedrijfengebied mogelijk moest maken. In 1987 heeft de gemeenteraad opnieuw bevestigd dat de Binckhorst haar functie als bedrijventerrein moest behouden.

In 2002 veranderde deze houding mede als gevolg van de gemeentelijke herindeling waardoor de Binckhorst een andere (ruimtelijke) positie binnen de gemeente Den Haag kreeg. Op basis van de gebiedsvisie in 2003 besloot de gemeenteraad tot herstructurering van de Binckhorst. Vanwege de diversiteit aan bedrijven, de grote versnippering van eigendommen en de schaal werd dit als een grote uitdaging gezien. De gemeente Den Haag heeft daarom marktpartijen gezocht om de herontwikkeling gezamenlijk op te pakken. Dit heeft ertoe geleid dat begin 2006 een intentie-overeenkomst is gesloten met Rabo Vastgoed (thans BPD) en BPF Bouwinvest. Op basis van die overeenkomst zouden partijen gezamenlijk de haalbaarheid van de transformatie onderzoeken. Als de haalbaarheid was aangetoond hadden partijen de intentie om een publiek- private gebiedsonderneming op te richten die langdurig de grondexploitatie voert en sturing geeft aan de transformatie. In 2006 en 2007 hebben de partijen gewerkt aan het masterplan met als titel "Nieuw Binckhorst Stoer, Ondernemend, Mondiaal en Stedelijk". Vanaf dit moment heeft de gemeenteraad meerdere voorbereidingsbesluiten genomen om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

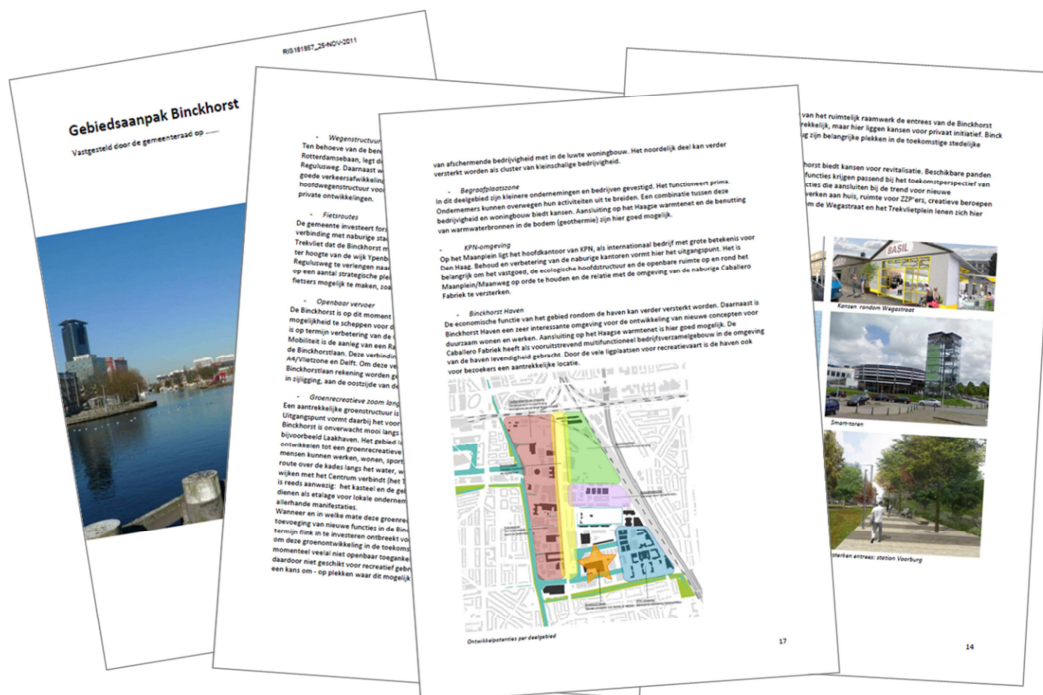
Begin 2008 concluderen de gemeente, Rabo Vastgoed en BPF Bouwinvest dat de haalbaarheid is aangetoond onder een aantal voorwaarden. Een belangrijke voorwaarde voor partijen is dat de transformatie van de Binckhorst wordt verankerd in het Regionaal Structuurplan (RSP). Daarnaast moet het RSP ook zoeklocaties beschrijven voor de uitplaatsing van watergebonden bedrijven die de transformatie belemmeren. Mede als gevolg van de financiële- en economische crisis kwamen de ontwikkelingen zoals deze waren verwoord in het masterplan niet van de grond en stopte de samenwerking tussen de gemeente en Rabo Vastgoed/BPF Bouwinvest.

In 2011 is de 'Gebiedsaanpak Binckhorst' (Gemeente Den Haag, 2011) geschreven en vastgesteld. Waar men in 2007 nog in de veronderstelling verkeerde dat de herontwikkeling van de Binckhorst in 2020 zou zijn afgerond kwam steeds meer het besef dat het veel langer zou gaan duren. Daarnaast is de rol van de gemeente veranderd van actief en regisserend naar faciliterend en reactief. In de gebiedsaanpak maakt de gemeente onderscheid ten aanzien van haar rol in ontwikkelen en faciliteren. De rol van ontwikkelaar beperkt zich tot de belangrijke infrastructuur (Rotterdamsebaan en Verlengde Regulusweg) en watercompensatie. Voor het overige is de rol van de gemeente het faciliteren van private initiatieven. De gebiedsaanpak onderscheidt zeven deelgebieden met ieder hun eigen ontwikkelpotentie.

De Gebiedsaanpak is een beleidsdocument bestaande uit 24 pagina's. Deze zijn onderverdeeld in de volgende hoofdstukken.

1. Nieuwe koers naar een globale bestemming
2. Positionering in stad en regio
3. Ruimtelijk raamwerk
4. Doorkijk naar de toekomst
5. Richtinggevend denkkader voor initiatieven
6. Gemeentelijke ondersteuning en financiering

De Gebiedsaanpak bestaat vooral uit tekst, ondersteund met kaartmateriaal en referentiebeelden.



Figuur 8: Gebiedsaanpak Binckhorst, (Gemeente Den Haag, 2011)

Om te kunnen bepalen of de gemeente een ontwikkeling al dan niet moet faciliteren zijn richtlijnen opgesteld. Deze gelden voor initiatiefnemers als richtinggevend denkkader. In totaal zijn zeventien richtlijnen geformuleerd waar initiatieven aan worden getoetst. Er is daarbij onderscheid gemaakt in algemene richtlijnen, programmatische richtlijnen en gebiedsgerichte richtlijnen.

Onderverdeeld naar thema's ziet de inhoud van de Gebiedsaanpak er als volgt uit.

	Ruimtelijk	Financieel/ kostenverhaal	Programma	Proces/ samenwerking	Ambities/ kwaliteit	Ontwerp	Mobiliteit
Binckhorst gebiedsaanpak	Kaders o.b.v. huidige kwaliteiten en randvoorwaarden Geen ruimtelijke kaders voor nieuwe ontwikkeling	Saldo neutraal voor gemeente Geen nadere kaders	Per deelgebied verschillende milieus met wisselend accent op wonen en werken Globale richtlijnen voor programma	Marktpartij moet initiatief opstellen Afspraken over financiële bijdrage voor behandeling	Gebiedskwaliteit en (water, (potentieel) groen, karakteristieke panden) benoemd Ambities globaal benoemd	-	Hoofdstructuur ligt vast Indicatieve nieuwe verbindingen

Tabel 7: Inhoud Gebiedsaanpak Binckhorst, eigen ontwerp

Op basis van kwaliteit ziet de Gebiedsaanpak er als volgt uit:

	Juridische status	Draagvlak politiek	Draagvlak omgeving	Onderbouwing	Flexibiliteit
Binckhorst gebiedsaanpak	Geen	Vastgesteld door gemeenteraad	Omgeving beperkt betrokken	-	Zeer flexibele kaders, geen concrete toets

Tabel 8: Kwaliteit Gebiedsaanpak Binckhorst, eigen ontwerp

Eind 2015 heeft het college van B&W voor het deelgebied Trekvlitzone een ontwikkelingsperspectief vastgesteld (Gemeente Den Haag, 2015). In dit document zijn voor verschillende thema's kaders gesteld en voorzien van referenties. Onderdeel van de totstandkoming van het ontwikkelingsperspectief was een marktconsultatie. Hier hebben veel marktpartijen aan meegewerkt. Dit heeft echter weinig ideeën opgeleverd. De markt gaf aan dat men graag kaders wilde voor de ontwikkeling (Van der Drift, 2017).

De gemeente Den Haag heeft de Binckhorst aangemeld als experiment vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet. In dat kader is een omgevingsplan opgesteld. Het ontwerp omgevingsplan is op 21 september 2017 ter inzage gelegd. Op basis van het ontwerp omgevingsplan heeft het grootste gedeelte van het gebied de bestemming “transformatiegebied”. Hier zijn vele bestemmingen mogelijk, echter in de planregels zijn randvoorwaarden voor de verschillende bestemmingen opgenomen om waar de ontwikkeling aan moet voldoen om vergunning te kunnen verlenen. Om extra flexibiliteit te kunnen bieden is een saldobenadering opgenomen voor initiatieven die (net) niet voldoen aan de norm in het omgevingsplan maar waarvan de gemeente vanwege de gewenste ontwikkeling desondanks wil afwijken. Op basis van deze saldobenadering kan de gemeente extra eisen stellen aan het afwijken van de regels uit het omgevingsplan.

4.4 Interviews

In deze paragraaf worden de uitkomsten uit de interviews beschreven. Als eerste worden per casus de uitkomsten benoemd. Vervolgens worden naar aanleiding hiervan conclusies getrokken.

4.4.1 Cruquiusgebied, Amsterdam

Voor een analyse van de casus Cruquiusgebied in Amsterdam zijn de volgende personen geïnterviewd.

- Karst Hagedoorn, ontwikkelingsmanager Amvest
- Jan Jonk, ontwikkelingsmanager AM
- Hester Ombre, projectmanager Cruquiusgebied gemeente Amsterdam

Initiatief en programma:

Amvest heeft in 2008 het eerste initiatief genomen tot investeringen in het Cruquiusgebied. Op dat moment was nog geen kader voor de herontwikkeling bekend. In de structuurvisie was wel aangegeven dat het Cruquiusgebied kon transformeren naar een levendig werkwoongebied. Omdat er behalve ideeën over wat Amvest daar zou willen geen vastomlijnde plannen waren heeft Amvest hiertoe het initiatief genomen. Vanwege de crisis had de gemeente Amsterdam een bouwstop afgekondigd. Desondanks zag Amvest kansen. Zij heeft toen met de gezamenlijke eigenaren in het Cruquiusgebied een stichting opgericht. Deze stichting is vervolgens gesprekken met de gemeente aangegaan over wat er met het gebied moest gebeuren. Er zijn toen verschillende studies gedaan die uiteindelijk hebben geresulteerd in de Spelregelkaart. Ondertussen heeft Amvest meer posities verworven. Inmiddels bestaat het door Amvest te ontwikkelen programma uit circa 1.100 woningen en 15.000m² commerciële functies.

AM heeft in 2015 de eerste investeringen gedaan in de vorm van de verwerving van een kavel. De toenmalige eigenaar heeft op basis van de Spelregelkaart vier ontwikkelende partijen uitgenodigd om een bieding te doen op de locatie. Het voorstel van AM is toen als beste beoordeeld en dat heeft geleid tot een transactie. Het door AM te ontwikkelen programma bestaat momenteel uit circa 300 woningen en 2.500m² commercieel vastgoed.

Verleiding op basis van Spelregelkaart:

Aan de marktpartijen is gevraagd in hoeverre de kaders uit de Spelregelkaart hen verleiden tot investeringen. Aan de gemeente is de vraag gesteld of zij een duidelijk verschil hebben gemerkt in het aantal investeringen op basis van de Spelregelkaart.

Amvest geeft hierbij aan dat het eerder andersom heeft gewerkt. Zij hebben geïnvesteerd en zijn van daaruit met de gemeente gaan werken aan een kader. AM geeft aan dat de Spelregelkaart hen een

kader heeft gegeven om een initiatiefplan te kunnen vervaardigen en een onvoorwaardelijke bieding te kunnen doen.

De gemeente geeft aan dat het vaststellen van de Spelregelkaart niet aanwijsbaar het aantal initiatieven en investeringen heeft vergroot. Dit zit hem wat hen betreft meer in het feit dat het gebied duidelijk potentie heeft en in de structuurvisie de mogelijke transformatie was benoemd. Tevens hebben partijen gebruik gemaakt van een momentum, bijvoorbeeld een zittend bedrijf dat failliet ging waardoor zich een mogelijkheid tot investering aandiende. De gemeente geeft wel aan dat als de Spelregelkaart er niet zou zijn, het moeilijker was geweest. Zij verwachten dat als er vanuit de gemeente niets gebeurt het risico om investeringen te doen voor veel marktpartijen te groot is.

Positief aan de Spelregelkaart:

Aan zowel de private als de publieke partijen is de vraag gesteld wat zij waarderen aan de Spelregelkaart en wat in de praktijk positief werkt.

De marktpartijen geven beiden aan de flexibiliteit te waarderen. Tegelijkertijd biedt het hen een duidelijk beeld van de gewenste ontwikkeling. Het geeft ook richting bij de uitwerking van een initiatief.

“De spelregelkaart is een fantastisch instrument omdat het veel flexibiliteit geeft.” (Hagedoorn, 2017)

De gemeente geeft aan dat de Spelregelkaart marktpartijen de mogelijkheid biedt om met een beperkte inspanning een initiatief plan in te dienen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld tenders waar alles al helemaal uitgewerkt moet zijn. Een ander aspect waar de gemeente erg enthousiast over is zit in de communicatie met de omgeving. De initiatiefnemers dienen zelf de buurt mee te nemen in hun initiatief. Dit maakt het voor de gemeente makkelijker om een initiatief te beoordelen omdat zij al weten hoe de omgeving er tegenaan kijkt en wat de initiatiefnemer daarmee heeft gedaan.

Kanttekeningen bij de Spelregelkaart:

In vervolg op de vorige vraag is partijen ook gevraagd naar de kanttekeningen bij de Spelregelkaart. AM gaf hierop antwoord dat het belangrijk is dat de Spelregelkaart volledig is en dat deze niet op een later moment nog wijzigt of dat er aanvullende voorwaarden worden gesteld. Voorbeelden die hierbij worden gegeven zijn de maatvoering van de balkons maar ook programmatische uitgangspunten en parkeernormen.

“...indien de gemeente in een later stadium besluit dat er 30% sociaal gerealiseerd dient te worden, en de ontwikkelaar heeft reeds geïnvesteerd o.b.v. 100% vrije sector woningen, heeft dat een hele grote impact” (Jonk, 2017)

Amvest geeft aan dat het opstellen van het initiatief heel veel zorgvuldigheid vraagt. Dit zit hem vooral in de afstemming met de stakeholders.

De gemeente plaatst de kanttekening dat een dergelijke Spelregelkaart alleen kan werken als de kavels waarvoor het initiatief wordt opgesteld enige maat hebben. Ervaringen bij het Zeeburgerpad, waar ook een Spelregelkaart voor was, hebben geleerd dat het bij te kleine initiatieven met een actief betrokken omgeving niet goed werkbaar is. Het eigendom was daar erg versnipperd waardoor er sprake was van veel verschillende initiatieven. Daarnaast is het van belang dat partijen zich realiseren dat het belangrijk is dat je met elkaar in gesprek blijft en dat doordat niet alles vast ligt men er op onderdelen samen uit moet zien te komen.

In aanvulling hierop geven zowel Amvest als de gemeente aan dat zij bij de uitwerking van de eerste projecten een raamwerk voor de openbare ruimte misten. Dit is vervolgens in gezamenlijkheid opgesteld voor het gehele gebied. AM heeft los hiervan aangegeven dat dit raamwerk er wel voor gezorgd heeft dat zij concessies hebben moeten doen aan hun plan.

Verbeteringen voor de Spelregelkaart:

Aan partijen is gevraagd wat er verbeterd zou kunnen worden aan de Spelregelkaart. Amvest en de gemeente refereren hier beiden aan het eerder genoemde raamwerk voor de openbare ruimte omdat dit uiteindelijk heel erg bepalend is voor de kwaliteit en de samenhang in het gebied.

AM geeft aan dat als de gemeente al heeft vastgesteld welke programmadiifferentiatie men voor staat, dat een onderdeel moet worden van het kader. Het moet in ieder geval niet op een later moment worden toegevoegd of gewijzigd omdat dat een enorm effect kan hebben op de businesscase van de ontwikkelaar.

De gemeente ziet een mogelijke verbetering vooral in het maken van afspraken over het proces. Aan de kant van de gemeente is men gewend om alles regelen terwijl met de Spelregelkaart veel wordt losgelaten. Als er dan afspraken over de manier van samenwerken worden gemaakt is het voor de gemeente ook makkelijker om het los te laten. Ook ten aanzien van de samenwerking tussen marktpartijen onderling zouden afspraken gemaakt kunnen worden. Daarnaast ziet de gemeente een mogelijke verbetering in het vastleggen van een termijn waarvoor het kader geldt. Dit hangt wel samen met de omvang en daarmee de looptijd van een ontwikkeling. Dit om aan te kunnen (blijven) sluiten of thema's die spelen.

“... steeds meer regels stellen is onze eigen reflex die we moeten bedwingen. We moeten immers durven loslaten.” (Ombre, 2017)

Rechtszekerheid van de Spelregelkaart:

De Spelregelkaart kent geen planologische juridische status en derhalve geen rechtszekerheid ten aanzien van het realiseren van de bestemming. Aan de marktpartijen en de gemeente is de vraag gesteld in hoeverre dit een belemmering vormt.

Amvest antwoordde daarop zeer resoluut dat dit geen belemmering vormt voor hen. Dat geldt in het algemeen als een gebied kansrijk is en dat gevoel enigszins gestaafd kan worden.

AM gaf aan dat het risico dat hierdoor bestaat wordt afgewogen en geprijsd door de initiatiefnemer. De Spelregelkaart schept in hun ogen wel meer zekerheid dan een globale aanduiding in een structuurvisie. Een ontwikkelaar maakt voor zichzelf de keuze of hij wel of niet dit risico neemt.

De gemeente merkt niet dat dit voor de ontwikkelaars een belemmering vormt. Zij erkennen dat het voor de ontwikkelaars een groter risico met zich mee brengt, ook ten aanzien van de uitvoeringstermijn. De planning van de nog te volgen planologische procedure geeft immers de nodige onzekerheid. De gemeente realiseert zich dat en gaat om die reden wat soepeler dan gebruikelijk om met de termijnen in de erfpachtaanbieding die samenhangt met de functiewijziging.

Beperkingen bij planologische uitwerking:

In aanvulling op de vorige vraag is de vraag gesteld of men bij de planologische uitwerking al eens tegen beperkingen aangelopen is die op grond van de Spelregelkaart niet bestonden. Partijen noemen daarbij allemaal de aspecten ten aanzien van externe veiligheid, geluid en ontsluiting. Sommige zaken hebben ook te maken met de voortschrijdende ontwikkeling. Een voorbeeld is hiervan de geluidsbelasting van de ontsluitingsweg. Naarmate er meer woningen gerealiseerd worden neemt de intensiteit en daarmee de geluidsbelasting toe.

Een belangrijke constatering van alle partijen is echter dat deze zaken tot nu toe oplosbaar zijn.

Financieel kader:

In de Spelregelkaart is niets geregeld ten aanzien van het financiële kader, anders dan dat het voor de gemeente budgetneutraal moet zijn. De vraag is gesteld of het voor partijen voldoende helder was welke kosten zouden worden verhaald op de ontwikkeling en hoe hierin voorzien is.

Het belangrijkste middel voor het kostenverhaal is de bijdrage die partijen moeten afdragen voor de omzetting van de erfpacht. De gemeente erkent dat het daarmee voor partijen niet helder was hoe hoog die bijdrage zou zijn. AM bevestigt dit. Amvest geeft aan dat budgetneutraal voor hen al heel

veel zei. Tegelijkertijd geven zowel beide marktpartijen als de gemeente aan dat de onderhandelingen op basis van het erfpachtsysteem het meest complex waren. De gemeente geeft daarnaast ook aan dat voor hen bij het opstellen van de Spelregelkaart ook niet duidelijk was of de investeringen die zij hebben gedaan in openbaar gebied terug verdiend zouden worden met de bijdragen uit de ontwikkeling. Wat AM betreft is het onwenselijk dat er pas in een laat stadium duidelijkheid kwam ten aanzien van de financiële consequenties.

Rechtszekerheid versus flexibiliteit:

Vanwege de spanning die bestaat tussen de rechtszekerheid en flexibiliteit is partijen gevraagd naar wat voor hen de ideale verhouding is tussen deze twee. Dit op basis van een schaal van 1 tot en met 9 waarbij 1 staat voor maximale rechtszekerheid en 9 voor maximale flexibiliteit.

Wat AM betreft is de ideale verhouding een 5, precies tussen rechtszekerheid en flexibiliteit in. De Spelregelkaart scoort in hun ogen een 6.

Amvest geeft aan dat in het kader van de lange termijn visie die zij heeft rechtszekerheid niet perse nodig is. Het belangrijkste is dat er voldoende flexibiliteit is om de ontwikkeling aan te kunnen passen aan actuele omstandigheden. Op het eerste gevoel zou de verhouding daarom tussen de 5 en 9 moeten liggen. Uiteindelijk kiest men hier voor een 6,5.

Voor de gemeente werkt rechtszekerheid twee kanten op namelijk naar de omgeving en naar de initiatiefnemers. Rechtszekerheid is daarbij relatief want als men besluit een bestemmingsplan te wijzigingen is de rechtszekerheid ook weg. Als stad heb je dan meer aan flexibiliteit. De voorkeur van de gemeente gaat daarom uit naar een 6 of een 7.

Ruimtelijk planologisch versus financieel programmatisch:

Aan partijen is de vraag gesteld welke kaders het zwaarst wegen als men kan kiezen tussen ruimtelijk planologisch en financieel programmatisch.

De gemeente geeft hierbij aan dat er wat hen betreft niet een nadrukkelijk zwaartepunt ligt. Zij kan zich wel voorstellen dat ten opzichte van de Spelregelkaart meer programmatische kaders worden gesteld bijvoorbeeld ten aanzien van sociaal maatschappelijke functies en diversiteit in de woningbouwprogrammering. Daarnaast erkent de gemeente dat vanwege het erfpachtstelsel er niet hele strikte financiële kaders gesteld hoeven worden omdat het kostenverhaal op die manier altijd verzekerd is. Zij kan zich voorstellen dat gemeenten die geen erfpachtstelsel hebben meer kaders moeten stellen ten aanzien van financiële zaken.

De marktpartijen beantwoorden deze vraag verschillend. Amvest geeft aan dat met name de ruimtelijke kaders, en niet zozeer de planologische kaders, voor hen doorslaggevend zijn. Als de ruimtelijke kaders goed zijn dan is er vertrouwen dat men er met elkaar uit komt. Ten aanzien van de programmatische aspecten regelt de markt al veel. AM geeft echter nadrukkelijk aan dat de programmatische en financiële kaders voor hen het zwaarst wegen omdat die het meest van invloed zijn op de businesscase.

Toevoegingen aan de Spelregelkaart:

Aan de partijen is ook gevraagd wat er aan de Spelregelkaart toegevoegd zou moeten worden om marktpartijen te verleiden tot initiatieven en investeringen.

De gemeente geeft aan dat het wegnemen van knelpunten kan helpen om te zorgen dat er iets gebeurt en investeringen op gang te brengen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om milieubeperkingen. Op dat punt zou de gemeente dan niet enkel faciliterend optreden maar actief voor een specifiek onderdeel.

“Als je als gemeente echt wil dat er iets gebeurt en investeringen op gang wil brengen dat je dan in elk geval de knelpunten moet wegnemen.” (Ombre, 2017)

Voor AM zou het wenselijk zijn als duidelijk is dat er draagvlak is voor de ontwikkelingen in de directe omgeving.

Amvest geeft aan juist niet teveel toe te willen voegen aan de kaders. Als er teveel wordt toegevoegd is de gebiedsontwikkeling wat hen betreft al gedaan terwijl een onderdeel van de gebiedsontwikkeling is hoe een gebied eruit gaat zien en hoe het werkt naar de omgeving.

“Op het moment dat daar al allemaal kaders voor zijn bedacht wordt het een opstalontwikkeling en geen gebiedsontwikkeling.” (Hagedoorn, 2017)

Participatie:

De vraag is gesteld aan de marktpartijen in hoeverre het voor de investeringsbereidheid van belang is dat er participatie met de omgeving heeft plaatsgevonden bij het opstellen van een kader. Zowel AM als Amvest geven aan dat dit voor hen belangrijk is. Hiermee kunnen zij een oordeel vormen over het draagvlak in de omgeving. Amvest geeft daarbij aan dat het, zeker vanwege het feit dat zij lang in het gebied blijven (als belegger), van belang is dat de plannen in de omgeving passen en gedragen worden.

Aan de gemeente is de vraag gesteld in hoeverre er bij het opstellen van de Spelregelkaart sprake is geweest van participatie. Bij het opstellen is intensief gesproken met de stichting van de zittende ondernemers en eigenaren. Met de omgeving is wat minder intensief overleg geweest. Dat had ook te maken met het feit dat er weinig direct omwonenden waren. Wat daarbij wel is opgevallen is dat de Spelregelkaart lastig uit te leggen was aan de omgeving. Zeker vanwege het feit dat er gelijktijdig met de Spelregelkaart een conserverend bestemmingsplan is vastgesteld. Als een gebied met meer direct betrokken omwonenden op een vergelijkbare manier wordt ontwikkeld zou hier meer aandacht voor moeten zijn.

Wederzijds perspectief:

Aan de marktpartijen is gevraagd zich in de rol van de gemeente te verplaatsen en daarbij aan te geven wat volgens hen het grootste knelpunt zou zijn bij het opstellen van een kader.

Amvest geeft hierop aan dat het hen lastig lijkt om kaders vast te leggen die de gemeente in haar publiekrechtelijke taak dwars kan zitten. Daarnaast speelt de afweging hoeveel grip je als gemeente wilt houden. Als je als gemeente geen erfpachtstelsel hebt zou je meer willen regelen ten aanzien van het kostenverhaal. Het feit dat dat al snel leidt tot meer kaders ziet Amvest als een enorm spanningsveld voor een gemeente. Zeker om die reden vindt Amvest het heel gedurfd wat de gemeente Amsterdam heeft gedaan met de Spelregelkaart.

AM ziet als grootste knelpunt dat je met het opstellen van kaders deze voor de lange termijn moet vastleggen. Het vraagt om hele duidelijke visievorming aan de voorkant terwijl alles in beweging blijft.

Aan de gemeente is gevraagd om zich te verplaatsen in de rol van de marktpartij en daarbij aan te geven waar volgens hen dan de grootste meerwaarde van een kader zit. Als eerste ziet zij meerwaarde in het feit dat er weinig planvormende voorinvesteringen nodig zijn en er relatief veel vrijheid is in wat er gerealiseerd kan worden. Ook het feit dat een marktpartij haar eigen tempo kan bepalen is in de ogen van de gemeente een belangrijk voordeel.

Tegelijkertijd heeft de Spelregelkaart een hoop minnen voor de marktpartijen. Er worden grote voorinvesteringen gedaan zonder de zekerheid van een bestemmingsplan. De gemeente is zich bewust dat dit voor de marktpartijen een grote gok is.

4.4.2 Binckhorst, Den Haag

Voor een analyse van de casus Binckhorst in Den Haag zijn de volgende personen geïnterviewd.

- Philip Boswinkel, directeur Local
- Ivar van der Drift, gebiedsontwikkelaar/ senior medewerker vastgoed gemeente Den Haag
- Maarten Kool, ontwikkelingsmanager AM

Initiatief en programma:

Local heeft in 2008 de eerste initiatieven ontplooid in de Binckhorst. Dat is vervolgens stilgevalen en in 2013 weer opgepakt. Dat was voordat andere partijen actief werden. In 2014 zijn de gesprekken gevoerd over de eerste aankopen. In 2015 is de SDU locatie verworven. Inmiddels is Local betrokken bij vijf projecten voor totaal 1.200 woningen en 30.000 tot 40.000m² commerciële en semipublieke voorzieningen.

AM is betrokken bij de ontwikkeling van een tweetal locaties. Deze locaties zijn reeds lange tijd in bezit van BAM Groep, waar AM onderdeel van is, als voormalige kantoorlocatie en een nog werkende asfalt- en betoncentrale. Voor deze twee locaties zijn nog geen hele concrete plannen gemaakt. Uiteraard zijn er wel wat schetsmatige studies verricht. De locaties hebben een oppervlak van respectievelijk circa 2.000m² en 6.000m².

Verleiding op basis van Gebiedsaanpak:

Aan de marktpartijen is gevraagd in hoeverre de kaders uit de Gebiedsaanpak hen verleiden tot investeringen. Aan de gemeente is de vraag gesteld of zij een duidelijk verschil hebben gemerkt in het aantal investeringen op basis van de Gebiedsaanpak.

Local geeft aan de Gebiedsaanpak niet te zien als een kader en stelt dat er eigenlijk niets lag. Voor hen waren de kaders echter voldoende helder omdat zij nauw verweven zijn met de gebruikers in het gebied. Daarnaast zijn de contacten met de gemeente erg goed.

AM stelt eveneens dat de gebiedsaanpak nog geen kader is. Het kader is in hun ogen meer gericht op het ruimte geven aan de gebruiksfunctie. Het kader heeft wel geleid tot een vorm van tijdelijk wonen voor statushouders. Dit is mogelijk omdat het om een tijdelijke functie gaat.

De gemeente geeft aan dat het heel moeilijk te bepalen is of de Gebiedsaanpak heeft geleid tot meer initiatieven en investeringen. Eigenlijk is er tussen 2011 en 2017 niet zo heel veel gebeurd. Wat er is gebeurd is in ieder geval niet toe te schrijven aan de Gebiedsaanpak. De gemeente stelt zelfs dat het kader tot meer onduidelijkheid heeft geleid. De reactie die zij van de markt heeft gekregen was 'organisch ontwikkelen is leuk maar wij missen wel de kaders'.

Positief aan de Gebiedsaanpak:

Aan zowel de private als de publieke partijen is de vraag gesteld wat zij waarderen aan de Gebiedsaanpak en wat in de praktijk positief werkt.

Local geeft nadrukkelijk aan dat het kader dat er lag geen kader is. Wat zij als positief bestempelt is dat de gemeente op plotniveau voor de SDU locatie een kavelambitie heeft geschreven. Deze kavelambitie was essentieel om de financiering van de locatie te kunnen organiseren. Local geeft daarbij tevens nadrukkelijk aan dat er wat hen betreft geen kader op papier hoeft te bestaan. Vanuit hun lokale aanpak zijn zij in staat om parallel aan de planvorming de kaders met de gemeente af te stemmen.

Vanuit AM wordt aangegeven dat de bereidheid om de marges op te zoeken om dingen mogelijk te maken positief is aan de gebiedsaanpak. De gebiedsaanpak heeft in haar ogen geleid tot een gezamenlijke inzet van partijen en de gemeente om de grenzen op te zoeken.

De gemeente waardeert aan het kader dat de markt de kans kreeg om hun visie te realiseren. De kanttekening die hierbij geplaatst wordt is dat dat niet opgepakt is terwijl dit wel de doelstelling van de gebiedsaanpak was. Een aspect aan de Gebiedsaanpak dat de gemeente als positief bestempelt is dat er gekeken is naar de aanwezige gebiedskwaliteiten. In het verleden werden de zittende

eigenaren en ondernemers vaak over het hoofd gezien terwijl zij een bepaalde waarde geven aan een gebied. Wanneer de ondernemers worden genegeerd kan dit leiden tot verpaupering vanwege het feit dat zij zich niet meer herkennen in een visie en het gebied verlaten.

Kanttekeningen bij de Gebiedsaanpak:

Ook is aan partijen de vraag gesteld welke kanttekeningen zij plaatsen bij de Gebiedsaanpak. AM geeft aan het gevoel te hebben dat het kader leidt tot willekeur. Het zit hem veelal in de verleiding om wel of niet mee te werken aan een initiatief.

Local is van mening dat de Gebiedsaanpak niets te maken heeft met de ambitie om 10.000 woningen op de Binckhorst toe te voegen.

De gemeente heeft ervaren dat de marktpartijen, zowel klein als groot, niet genoeg hadden aan de faciliterende rol van de gemeente. Zij hadden duidelijk meer behoefte aan kaders. Een andere belangrijke kanttekening die de gemeente plaatst is dat het kavelsgewijs ontwikkelen veel beperkingen kent. Als voorbeeld wordt daarbij parkeren genoemd. Dit is niet per plot op te lossen. Ook zaken als bijvoorbeeld voorzieningen in de vorm van scholen maar ook het aandeel sociale woningbouw is lastig op plotniveau in te vullen.

Verbeteringen voor de Gebiedsaanpak:

Zoals uit het voorgaande blijkt heeft de Gebiedsaanpak niet geleid tot de gewenste ontwikkelingen. Partijen is daarom gevraagd naar voorstellen voor verbetering van deze aanpak.

De gemeente geeft aan dat zij inmiddels bezig is met een nieuwe gebiedsaanpak die tegelijkertijd klaar moet zijn met het Omgevingsplan. In deze nieuwe gebiedsaanpak worden veel meer kaders meegegeven en wordt het totale gebied verdeeld in circa twintig deelgebieden. Er worden ook stedenbouwkundige lijnen helder gemaakt. De nieuwe gebiedsaanpak krijgt wederom de vorm van een beleidskader. Het idee daarbij is dat het in de tijd bijgesteld kan worden en daarmee flexibel blijft.

Local geeft aan geen behoefte te hebben aan een duidelijk kader. Voor hen is het wel belangrijk dat de gemeente de ambitie onderschrijft en zich daarbij realiseert wat dit betekent voor de lange termijn. Daarbij is het belangrijk dat de gemeente te vertrouwen is en woord houdt.

“Wij kunnen die Barbapapa die nog geen vorm heeft over tafel duwen. Er zijn een heleboel partijen die wachten tot die aan de andere kant van de tafel op een stoel zit..... Dat heeft helemaal niets te maken met gebiedsmaken.” (Boswinkel, 2017)

AM refereert hiervoor aan het omgevingsplan dat nu in procedure is. Hierin is een duidelijk wens kader opgenomen maar wordt onvoldoende duidelijk wat minimaal moet. Daarnaast moet ook inzichtelijk zijn wat er kan. Zaken als geur, fijnstof, kabels en leidingen en transportroutes hebben namelijk een grote invloed op wat waar zou kunnen. Voor het omgevingsplan is dit uitvoerig in kaart gebracht. Er is nu echter een soort flexibele onderlegger waardoor het kader permanent aangepast kan worden. Dit is als ‘gewone’ ontwikkelaar niet meer te begrijpen. Wat wel fijn is dat de stip aan de horizon nu wel helder wordt.

Rechtszekerheid van de Gebiedsaanpak:

Doordat de Gebiedsaanpak geen planologisch juridische status kent is er voor de initiatiefnemers geen rechtszekerheid. De vraag die hieruit voortvloeit is in hoeverre dit een belemmering vormt voor initiatieven en investeringen.

AM maakt hierbij onderscheid in investeringen in plankosten en in grond en gebouwen. Voor investeringen vormt het feit dat er geen rechtszekerheid is geen belemmering. Dat is ook wel te zien aan het aantal initiatieven dat momenteel in de Binckhorst ontstaat. Ook door nieuwe partijen, gebruikers en ontwikkelaars. Voor investeringen in grond en gebouwen is het wel een belemmering dat er geen planologisch juridisch kader is. Dat maakt het lastig om grond boven de waarde van de vigerende bestemming te verwerven.

“Bottom line blijft dat risico bij de grondeigenaar tot de bestemming gewijzigd is.” (Kool, 2017)

Local geeft aan dat het voor hen geen belemmering is als de juridische status er nog niet is. Door hun lokale verwevenheid zijn zij in staat een goede risico inschatting te maken. Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat dat beperkt is tot investeringen die uit eigen middelen worden voldaan. Externe financiers of partners hebben meer zekerheden nodig.

De gemeente geeft aan dat de Gebiedsaanpak richtinggevend is. De nieuwe gebiedsaanpak is tevens richtinggevend als beleidskader maar stel meer kaders. Juridisch wordt deze gekoppeld aan het omgevingsplan.

Beperkingen bij planologische uitwerking:

Aan partijen is gevraagd in hoeverre zij bij de uitwerking van bestemmingsplannen tegen knelpunten zijn aangelopen die op basis van de Gebiedsaanpak niet bestonden.

Bij de transformatie aan het Maanplein geeft de gemeente aan dat de hindercirkels van de bestaande bedrijven een belangrijk aandachtspunt vormen. Het gaat dan voornamelijk om geur en geluid. Ter plaatste van de tunnelmond van de Rotterdamsebaan zal naar verwachting fijnstof een aandachtspunt zijn.

Aangezien AM met de initiatieven nog niet verder is gekomen dan de schetsfase hebben zij hier nog geen ervaring mee. Wat zij wel zien bij het maken van de plannen is dat parkeren en duurzaamheid de meest bepalende factoren gaan worden. Deze zijn niet op plotniveau te realiseren. Eigenaren zullen daarom moeten gaan samenwerken om zaken op te kunnen lossen en ambities te kunnen realiseren.

Financieel kader:

De Gebiedsaanpak geeft geen financieel kader anders dan dat de ontwikkeling voor de gemeente budgetneutraal moet zijn. De vraag is gesteld op welke manier bij de marktpartijen duidelijk was welke kosten verhaald zouden worden op de ontwikkeling.

De gemeente erkent dat dat onvoldoende duidelijk was. Er zou per ontwikkeling worden onderhandeld. Deze onderhandeling gaat voor een belangrijk deel over de erfpachtsuppletie. De gemeente zou graag zien dat er een menukaart is met daarin aangegeven welk bedrag aan erfpachtsuppletie verschuldigd is bij welke functiewijziging. In de praktijk is dit echter heel lastig te realiseren omdat het van heel veel factoren afhankelijk is.

“...we hebben ook wel wat ontwikkelaars langs gehad en als wij dan een kostenplaatje maakten gebeurde er daarna niets.” (Van der Drift, 2017)

Volgens AM is het op zijn minst onduidelijk hoe de kosten verhaald worden en hoe hoog deze dan zijn. Daar komt bij dat de gemeente erg terughoudend is om toezeggingen te doen omdat zij op verschillende fronten in verschillende omstandigheden aan het onderhandelen is.

Ook Local geeft aan dat de erfpachtbrief helemaal niets laat zien hoe de erfpachtsuppletie berekend wordt. Inmiddels heeft Local wel een deal met de gemeente gemaakt.

Rechtszekerheid versus flexibiliteit:

Ook de partijen betrokken bij de Binckhorst is gevraagd naar wat voor hen de ideale verhouding is tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Dit op basis van een schaal van 1 tot en met 9 waarbij 1 staat voor maximale rechtszekerheid en 9 voor maximale flexibiliteit.

AM geeft hier aan dat zij gebaat is bij een belangrijke mate van rechtszekerheid. In Nederland hebben we een betrouwbare overheid, de mate van rechtszekerheid kan daarmee iets lager worden. Voor AM betekent dit een 4. Wat daarbij ook meespeelt is dat de flexibiliteit van de een de beperking van de ander kan opleveren.

Voor Local heeft een grotere mate van flexibiliteit de voorkeur. Het is daarbij wel belangrijk dat de gemeente de stip aan de horizon voor de lange termijn heeft gezet en zich realiseert wat de

consequenties daarvan zijn op het gebied van wonen, zorg en onderwijs bijvoorbeeld. Beleidskaders zullen dan ook nog steeds wel nodig blijven. Local zou daarom kiezen voor een 7.

De gemeente is van mening dat teveel rechtszekerheid leidt tot een keurslijf. Het doel van het omgevingsplan is wel om een meer flexibel kader te creëren. Naar aanleiding van de ervaring met de Gebiedsaanpak is men van mening dat teveel flexibiliteit ook niet werkt. Voor de gemeente zou een 5 echt het ideaalbeeld zijn. De voorwaarde die daarbij hoort is dat gemeenten een groot deel dan ook echt los kunnen laten. De praktijk is op dat punt nog weerbarstig. Er zijn nog steeds afdelingen binnen de gemeente die het liefst alles nauwkeurig bepalen.

Ruimtelijk planologisch versus financieel programmatisch:

Aan de partijen is de vraag gesteld wat voor hen het zwaarst weegt in een kader, het ruimtelijk planologische aspect op het financieel programmatische.

AM geeft aan dat dat beiden in de transactie een belangrijke rol spelen. De financieel programmatische aspecten zijn echter kwantificeerbaar en onderhandelbaar. Voor de planologische kaders geldt dat niet. Dat is vaak vrij strikt. Daaruit is af te leiden dat deze voor AM zwaarder wegen. Ook vanuit de gemeente wordt aangegeven dat deze aspecten vaak hand in hand gaan. Er is wat hen betreft geen voorkeur. Het financiële kader moet daarnaast wel bekend zijn bij de onderbouwing van het planologisch kader. Een bestemmingsplan dat niet financieel uitvoerbaar is kan niet worden vastgesteld.

Local vindt dat niet teveel vastgelegd moet worden in regelgeving. Wat hen betreft is het vooral van belang dat een gemeente zich op het gebied van onderwijs, cultuur en zorg realiseert wat de effecten bij een dergelijke ontwikkeling hier op zijn. Het feit dat daar ruimte voor gemaakt wordt, financieel en wat betreft inzet van het ambtelijk apparaat weegt veel zwaarder.

Toevoegingen aan de Gebiedsaanpak:

De vraag is gesteld welke toevoegingen met zinvol acht om marktpartijen meer te verleiden tot initiatieven en investeringen.

Volgens de gemeente gaat het vooral om samenwerking. De gemeente ziet een meerwaarde in het opstellen van een gezamenlijk stedenbouwkundig plan. Dit dient dan vooral om functies op elkaar af te stemmen. In de nieuwe gebiedsaanpak wordt ook iets opgenomen over de fasering. Aan twee deelgebieden wordt prioriteit gegeven. Ook ziet de gemeente een kader met betrekking tot de coördinatie op de ondergrond als een duidelijke meerwaarde. In het geval van de Binckhorst is een voorbeeld hiervan de onderlinge afstemming van de WKO bronnen zodat deze elkaar niet beïnvloeden. Voor wat betreft financiële kaders onderzoekt de gemeente of een Gebieds Investeringszone (GIZ) haalbaar is. Een ander voorbeeld is een ESCO of een MUSCO. Deze samenwerkingsverbanden zijn gericht op het benutten van mogelijke schaalvoordelen.

Local is samen met diverse andere marktpartijen die actief zijn in de Binckhorst al bezig om in samenwerking kaders vast te leggen. Hiervoor is een lijst met vijf 'cadeau's' voor het gebied gemaakt die aan de gemeente wordt aangeboden. In ruil hiervoor heeft men ook een verlanglijstje met vijf punten die wat de marktpartijen betreft randvoorwaardelijk zijn en door de gemeente moeten worden gefaciliteerd. Denk hierbij aan OV, voorzieningen, kwalitatieve invulling sociale woningen en de besteding van het surplus aan erfpachtsuppletie.

AM ziet toegevoegde waarde vooral in een duidelijk financieel kader. Daarbij moet ook breder worden gekeken dan de ontwikkelfase alleen. Nu zijn de ontwikkel- en exploitatiefase van elkaar gescheiden waardoor bij investeringen onvoldoende oog is voor de (financiële) consequenties in de exploitatiefase. Hier wordt de vergelijking gemaakt met grote DBFMO contracten waar deze integrale afwegingen voor een langere periode wel gemaakt worden.

Participatie:

Draagvlak en acceptatie voor ontwikkelingsplannen helpt enorm in de ontwikkeling. Aan de marktpartijen is daarom gevraagd in hoeverre het voor de investeringsbereidheid van belang is dat bij de totstandkoming van een kader actieve participatie heeft plaatsgevonden.

Voor AM zit de toegevoegde waarde van participatie in het creëren van een 'wij-gevoel'. Hoewel iedereen een ander belang heeft wordt het gezamenlijk belang duidelijk. Zeker in de Binckhorst zijn de stakeholders wel heel divers. Het is daarom van belang om de verwachtingen duidelijk te managen.

De gemeente geeft aan dat er in het verleden te weinig aandacht is geweest voor participatie. er werd wel geluisterd maar mensen herkenden dat niet direct terug. Nu is dat sterk verbeterd en ziet men het belang ervan. Vooral op deelgebied niveau wordt nu sterk ingezet op participatie bijvoorbeeld door rondetafelgesprekken.

Voor Local geldt dat de participatie zeer belangrijk is. Wanneer zij goed ingevoerd zijn in een gebied en de juiste contacten hebben in de omgeving maakt dat de kaders voor hen zelfs overbodig. Hierbij is het belangrijk te realiseren dat je dat als bedrijf niet overal tegelijk kunt doen. Het kost tijd en is zeer intensief maar levert als het op de juiste manier gebeurt heel veel op. Een ander aspect dat Local aandraagt wat wel een relatie heeft met participatie is de afstemming met bijvoorbeeld de buurgemeenten. Het schaalniveau van de Binckhorst is zodanig dat de effecten hiervan niet beperkt blijven tot de gemeentegrenzen. Het is daarom van belang dat de gemeente zich tijdig realiseert dat daar ook afstemming plaats moet vinden.

Ontwikkelingsperspectief Trekvlietzone:

In 2015 is een ontwikkelingsperspectief voor de Trekvlietzone opgesteld. Dit geeft al meer kaders dan de Gebiedsaanpak. Aan partijen is daarom gevraagd of dit de investeringsbereidheid verhoogt en zo ja waarom dan.

AM geeft aan dat dit zeker helpt. Partijen hebben duidelijk behoefte aan meer kaders. Niet zozeer ten aanzien van de opstal maar wel ten aanzien van openbare ruimte ontsluiting en mobiliteit.

Ook de gemeente ziet dat het feit dat er meer kaders gesteld worden marktpartijen meer comfort geeft. De markt heeft in de marktconsultatie zelfs aangegeven dat men het kader eigenlijk nog te summier vond. Tegelijkertijd geeft de gemeente aan dat het vastleggen van de kaders ertoe leidt dat er veel flexibiliteit in innovativiteit verloren gaat.

Omgevingsplan:

In september 2017 is als pilotproject een omgevingsplan ter visie gelegd. Aan partijen is daarom de vraag gesteld in hoeverre dit de investeringsbereidheid vergroot.

Hoewel het omgevingsplan nog niet is vastgesteld en er ook nog wel wat risico's in de lucht hangen ziet de gemeente wel dat de bereidheid tot investeringen verder toeneemt. Het is echter niet duidelijk in hoeverre dit allemaal aan het omgevingsplan kan worden toegeschreven. Een belangrijk deel van de investeringen is ook te verklaren door de aantrekkende economie. De gemeente signaleert echter wel dat partijen al anticiperen op het omgevingsplan.

De beide marktpartijen geven aan dat ze blij zijn dat het omgevingsplan er ligt maar dat er in de planologisch juridische status niets verandert omdat het omgevingsplan nog geen formele status heeft. Daarnaast ervaren zij het omgevingsplan als zeer complex en omvangrijk. Het ambitieniveau wordt erg gewaardeerd maar partijen vragen zich wel af of de ambities niet te hoog zijn om ze op plotniveau op te lossen. Hiervoor is flexibiliteit nodig die deels wordt geboden door de salderingsbenadering die in het omgevingsplan zit. Het noopt partijen ook tot verdergaande samenwerking.

De algemene visie van de marktpartijen is dat het de investeringsbereidheid niet vergroot.

Wederzijds perspectief:

Aan de gemeente is de vraag gesteld wanneer zij zich in de rol van de marktpartij verplaatst waar volgens hen dan de grootste meerwaarde van een kader zit. De gemeente geeft aan, gebaseerd op de marktconsultatie, dat er nog steeds een grote behoefte is aan heldere regie en planvorming door de gemeente. Daar zou het voordeel voor de marktpartijen dus moeten zitten.

Aan de marktpartijen is de vraag gesteld waar naar hun idee het grootste knelpunt zit bij het opstellen van een kader. Local geeft hierop aan dat dit vooral zit in het feit dat de politiek over haar

regeerperiode heen moet regeren. Door de lange termijnen van dergelijke gebiedstransformaties worden van de politiek nu keuzes en richtingen verwacht die op dit moment niet altijd even goed worden gewaardeerd door de kiezers. Dit maakt besluitvorming en kaderstelling voor dergelijke gebiedsontwikkelingen heel lastig.

“Je bent over je eigen regeerperiode heen aan het regeren...” (Boswinkel, 2017)

Een ander punt dat beide marktpartijen aandragen is het feit dat het voor gemeenten nog heel moeilijk is om te faciliteren. Dit betekent dat men niet, zoals men altijd gewend is geweest, alles tot in detail uit kan werken. Wanneer er een initiatief is moet dit wel worden getoetst en moet de gemeente zich hard maken voor de initiatieven als deze passen binnen de kaders. Deze andere rol vraagt ook om een ander type ambtenaren. Zeker nu met het aantrekken van de markt het aantal initiatieven sterk verhoogd is komt hier steeds meer spanning op.

4.5 Conclusies

Voor beide casestudie projecten zijn verschillende kaders opgesteld. Voor Cruquius betreft dit de Spelregelkaart en voor Binckhorst de Gebiedsaanpak.

Wat opvalt na de interviews in de beide projecten is dat men positief is over de Spelregelkaart. Deze heeft bijgedragen aan de investeringen door professionele gebiedsontwikkelaars. Bij de Gebiedsaanpak voor de Binckhorst is dit volgens de respondenten niet het geval. Een eerste voorzichtige conclusie is dat als er te weinig kaders zijn dit niet leidt tot investeringen door marktpartijen.

Een andere conclusie die op basis van de interviews getrokken kan worden is dat de planologisch juridische status voor de marktpartijen de investeringsbereidheid niet persé vergroot. Zowel de markt als de gemeenten hechten wel aan een behoorlijke mate van flexibiliteit in de kaders hoewel deze in het ideale geval wel redelijk in evenwicht is met de rechtszekerheid. Wat wel duidelijk terug komt van de marktpartijen is dat het van belang is dat de kaders voor langere tijd geldig zijn en niet tussentijds worden aangepast of aangevuld. De publieke partijen geven daarentegen aan de kaders juist periodiek aan te willen passen aan de actuele omstandigheden. Zij zijn zich bewust van het feit dat dit niet jaarlijks moet gebeuren en dat het in overleg met de marktpartijen moet plaats vinden.

Wat in beide projecten ook duidelijk terug komt is dat het een behoorlijke cultuuromslag vraagt om te werken vanuit flexibele kaders. Dit komt tot uiting bij de gemeenten maar het vraagt ook van de marktpartijen een andere houding.

Men hecht over het algemeen het meest aan de ruimtelijke kaders. Dit betekent overigens niet dan voor het overige geen kaders nodig zijn. Het ontbreken van financiële kaders wordt door partijen niet als onoverkomelijk gezien maar zorgt wel voor onduidelijkheid en onbegrip tussen de publieke en private partijen. Daarnaast komt in een aantal interviews naar voren dat procesafspraken en afspraken hoe men samenwerkt heel erg zouden helpen.

Hoewel men van mening is dat de Spelregelkaart heeft geleid tot investeringen door professionele gebiedsontwikkelaars is het verband tussen deze kaders en de investeringen niet direct vast te stellen. Dit kan mede worden verklaard uit het feit dat er vele andere aspecten zijn die van invloed zijn op de investeringsbereidheid van gebiedsontwikkelaars.

5. Analyse

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt naar aanleiding van het theoretisch deel van het onderzoek en het praktijkgerichte deel van het onderzoek. Allereerst worden de kaderstellende instrumenten gerangschikt op basis van de flexibiliteit versus de (rechts)zekerheid. Vervolgens worden de instrumenten die gebruikt zijn in de casus projecten geanalyseerd op inhoud en kwaliteit. Hierin worden tevens de belangrijkste bevindingen uit de interviews meegenomen.

5.1 Flexibiliteit versus zekerheid

In het theoretische deel van dit onderzoek zijn de verschillende kaderstellende instrumenten die de ruimtelijke ordeningswetgeving biedt onderzocht. Daaruit is de conclusie te trekken dat deze kader zowel kunnen zien op ruimtelijk/ planologische aspecten als financiële en programmatische aspecten. Daarnaast kan in het algemeen gesteld worden dat er een zekere spanning bestaat tussen de zekerheid en de flexibiliteit die een kader biedt.

Het praktijkonderzoek heeft inzicht gegeven in de kaders die gebruikt worden bij de projecten Cruquiusgebied in Amsterdam en Binckhorst in Den Haag. Op basis van de eigenschappen van de Gebiedsaanpak en de Spelregelkaart zijn deze kaders toegevoegd in het schema dat is opgesteld op basis van de theorie uit hoofdstuk 3.

Hieruit wordt duidelijk dat de gehanteerde kaders voor de twee casusprojecten over het algemeen meer flexibel zijn dan dat ze zekerheid bieden. Vanwege het ontbreken van een juridische basis bieden zij minder zekerheid dan kaders die een planologisch juridische basis hebben. Tegelijkertijd bieden zowel de Gebiedsaanpak als de Spelregelkaart meer kaders dan op basis van een structuurvisie het geval zou zijn.

Kader		Risico's		
		Ruimtelijk planologisch	Financieel programmatisch	
flexibiliteit	Gedetailleerd bestemmingsplan	Strakke regels, juridische haalbaarheid aangetoond	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro	zekerheid
	Omgevingsplan	Duidelijke regels, integraal m.b.t. fysieke leefomgeving	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. exploitatieregels	
	Wijzigingsbevoegdheid	Voorwaarden wijziging bekend, juridische haalbaarheid op later moment (enkel uitwerking)	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro bij wijzigen bestemming	
	Globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht	Globale regels, juridische haalbaarheid op later moment	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro	
	Globaal bestemmingsplan	Globale regels, juridische haalbaarheid aangetoond	Zekerheid over kostenverhaal o.b.v. Wro	
	Buitenplanse afwijking met omgevingsvergunning (o.b.v. lijst van uitzonderingen verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad o.b.v. gebiedsvisie/masterplan)	Regels waaraan getoetst wordt zijn bekend, juridische haalbaarheid op later moment	Kostenverhaal bij afwijkingsbesluit/verlening omgevingsvergunning	
	Spelregelkaart Cruquiusgebied	Concrete spelregels, vrijheid in functies, geen zekerheid over juridische haalbaarheid	Onzekerheid over kostenverhaal	
	Gebiedsaanpak Binckhorst	Richtinggevend denkkader, geen zekerheid over juridische haalbaarheid	Onzekerheid over kostenverhaal, geen gemeentelijke bijdrage	
	Omgevingsvisie	Richtinggevend, niet bindend, wel relevant onderzoek voor vaststelling, integraal m.b.t. fysieke leefomgeving	Onduidelijkheid over kostenverhaal	
	Structuurvisie	Richtinggevend, niet bindend, wel relevant onderzoek voor vaststelling	Onduidelijkheid over kostenverhaal, eventueel bovenplanse bijdrage bekend	

Tabel 9: Overzicht kaderstellende instrumenten RO wetgeving inclusief eigenschappen aangevuld met kaders casusprojecten, eigen ontwerp

5.2 Analyse inhoud Spelregelkaart en Gebiedsaanpak

In de onderzoeksopzet zijn de Spelregelkaart en de Gebiedsaanpak geanalyseerd op zowel inhoud als kwaliteit. In de volgende tabellen zijn deze met elkaar vergeleken en op basis van de overeenkomsten en verschillen geanalyseerd.

	Ruimtelijk	Financieel/ kostenverhaal	Programma	Proces/ samenwerking	Ambities/ kwaliteit	Ontwerp	Mobiliteit
Cruquius Spelregelkaart	FSI Bouwhoogte Bouwveld Snedes benoemd Maximale	Budget neutraal voor gemeente Geen nadere kaders	Minimaal aandeel werken voorgeschreven Geen kaders woningdifferen- tiatie	-	Benoemen behoudens- waardige en karakteristieke bebouwing Variatie in bebouwing door eenheden max. 60m breed	-	Hoofdont- sluiting Indicatieve langzaam verkeer verbinding Parkeren
Binckhorst gebiedsaanpak	Kaders o.b.v. huidige kwaliteiten en randvoorwaar- den Geen ruimtelijke kaders voor nieuwe ontwikkeling	Saldo neutraal voor gemeente Geen nadere kaders	Per deelgebied verschillende milieus met wisselend accent op wonen en werken Globale richtlijnen voor programma	Marktpartij moet initiatief opstellen Afspraken over financiële bijdrage voor behandeling	Gebiedskwaliteit en (water, (potentieel) groen, karakteristieke panden) benoemd Ambities globaal benoemd	-	Hoofdstructuur ligt vast Indicatieve nieuwe verbindingen

Tabel 10: Vergelijking inhoud Spelregelkaart Cruquiusgebied en Gebiedsaanpak Binckhorst, eigen ontwerp

Het eerste dat opvalt is dat de onderwerpen waarvoor kaders gesteld worden in de Spelregelkaart en de Gebiedsaanpak niet van elkaar verschillen. Het verschil ontstaat door in te zoomen op welke wijze de kaders zijn gesteld. Daarbij geldt dat in de Spelregelkaart meer concrete en meetbare criteria zijn geformuleerd dan in de Gebiedsaanpak. Dit geldt voornamelijk voor de ruimtelijke criteria en de ambities. De Spelregelkaart stelt heldere randvoorwaarden voor de nieuwe ontwikkelingen terwijl de Gebiedsaanpak zich beperkt tot een beschrijving van bestaande kwaliteiten. Ook bij de criteria ten aanzien van het programma is een verschil waarneembaar. De Spelregelkaart geeft weliswaar niet heel veel criteria maar waar criteria zijn gesteld zijn deze concreet. Een voorbeeld hiervan is het aandeel werken in de plinten van minimaal 50%.

Ten aanzien van het proces en samenwerking valt op dat dit in de Gebiedsaanpak een apart onderdeel vormt terwijl hierover in de Spelregelkaart niets is opgenomen. In de praktijk blijkt echter dat ook voor de Spelregelkaart helder is hoe het proces werkt. Er is wel aangegeven dat meer kaders ten aanzien van de samenwerking zowel tussen gemeente en private partijen als tussen private partijen onderling wenselijk zouden zijn.

Voor zowel de Spelregelkaart als de Gebiedsaanpak geldt dat er geen concrete kaders zijn gesteld op het gebied van kostenverhaal en financiën. Dit leidt tussen onduidelijkheid en onbegrip bij partijen terwijl de Wro voldoende mogelijkheden biedt om hieromtrent kaders te stellen die partijen meer duidelijkheid geven.

Voor het ontwerp zijn zowel in de Spelregelkaart als de Gebiedsaanpak geen kaders gesteld. Uit de praktijk blijkt dat het wenselijk is om het raamwerk voor het openbare ruimte ontwerp wel vast te stellen. Hiermee wordt de integraliteit in een gebied bevorderd.

5.3 Analyse kwaliteit Spelregelkaart en Gebiedsaanpak

Om een vergelijking te kunnen maken ten aanzien van de kwaliteit van de Spelregelkaart en de Gebiedsaanpak zijn de tabellen hieronder samengevoegd.

	Juridische status	Draagvlak politiek	Draagvlak omgeving	Onderbouwing	Flexibiliteit
Cruquius Spelregelkaart	Geen	Vastgesteld door gemeenteraad	Stichting zittende eigenaren Omwonenden (beperkt)	-	Flexibele kaders op hoofdlijnen
Binckhorst gebiedsaanpak	Geen	Vastgesteld door gemeenteraad	Omgeving beperkt betrokken	-	Zeer flexibele kaders, geen concrete toets

Tabel 11: Vergelijking kwaliteit Spelregelkaart Cruquiusgebied en Gebiedsaanpak Binckhorst, eigen ontwerp

Ook hier zijn op het eerste gezicht geen grote verschillen waarneembaar. Beide instrumenten hebben geen juridische status. Doordat zij beiden vastgesteld zijn door de gemeenteraad is er sprake van politiek draagvlak. Ook ten aanzien van het draagvlak in de omgeving zijn geen grote verschillen waarneembaar. Het feit dat bij de Spelregelkaart de zittende eigenaren actief betrokken zijn geweest wordt door de respondenten wel positief gewaardeerd. Het grootste verschil is te zien bij flexibiliteit. Beide instrumenten bieden flexibiliteit waarbij het praktijkonderzoek uitwijst dat deze bij de Gebiedsaanpak te ver gaat. Uit de interviews komt naar voren dat de grote mate van flexibiliteit tot gevolg heeft dat men van mening is dat de Gebiedsaanpak onvoldoende kader biedt. Wat opvalt bij beide instrumenten is dat er geen onderzoeken zijn verricht om de kaders te onderbouwen. De juridische haalbaarheid voor het realiseren van een initiatief is daarmee hoogst onzeker.

6. Conclusies en aanbevelingen

Uit het theoretische deel van dit onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat het ontbreken van voldoende kaders in (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling het risicoprofiel vergroten. Zolang het rendement bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten niet hoger is dan bij uitleglocaties is het voor private partijen niet aantrekkelijk om te investeren zoals is gebleken in hoofdstuk 2. Het praktijkonderzoek bevestigt dit grotendeels. Op grond van het praktijkonderzoek komen ook wel verschillen aan het licht tussen de verschillende ontwikkelaars. Deels kunnen deze verschillen worden verklaard vanuit de ontwikkelstrategie die de partijen kiezen. Zodra de schaal en de aard van de investeringen echter groter worden is een kaderstellend instrument noodzakelijk om de investeringen te kunnen verantwoorden en het risicoprofiel acceptabel te houden.

6.1 Inhoud kaderstellend instrument

Een andere conclusie die kan worden getrokken is dat partijen, zowel publiek als privaat, het meeste waarde hechten aan de ruimtelijke kaders. Een verklaring die hiervoor kan worden gegeven is het feit dat ruimtelijke kaders de ontwikkelpotentie aangeven maar ook inzicht bieden op de beperkingen die in de omgeving gelden.

Hoewel de Wro voldoende ruimte biedt om financiële kaders te stellen bijvoorbeeld ten aanzien van kostenverhaal valt op dat dit in de casusprojecten niet is gebeurd. Marktpartijen zien financiële kaders niet als strikt noodzakelijk. Zowel publieke als private partijen geven echter aan dat het ontbreken van deze kaders veelal leidt tot onduidelijkheid en onbegrip. In gebieden waar een erfpachtstelsel geldt hebben publieke partijen voldoende middelen om ook zonder een duidelijk publiekrechtelijk kader kosten te verhalen. Bij het ontbreken hiervan is een publiekrechtelijk financieel kader wat hen betreft zeer wenselijk.

Het ontbreken van programmatische kaders wordt niet als een beperking gezien door de marktpartijen. Een belangrijke voorwaarde hierbij is wel dat in een later stadium niet alsnog programmatische kaders worden gesteld die beperkend werken. De publieke herkennen dit in de praktijk. Wat echter in de praktijk blijkt is dat het programmeren van sociaal maatschappelijke functies lastig is wanneer deze niet in een kaderstellend instrument zijn opgenomen.

Ten aanzien van proces en samenwerking hechten met name de publieke partijen aan kaders. De marktpartijen missen deze kaders niet. Een tegenstelling die in dit verband naar voren komt is de wens van publieke partijen om kaders periodiek te herijken terwijl het voor de private partijen van belang is dat zij gedurende lange tijd op de kaders moeten kunnen vertrouwen. Wat in dit verband ook duidelijk wordt dat zowel publieke als private partijen moeite hebben met de verschuivende taken en verantwoordelijkheden. Publieke partijen, zeker op ambtelijk niveau, hebben moeite om zaken los te laten. Private partijen hebben behoefte aan heldere kaders.

Het benoemen van ambities en kwaliteiten in kaderstellende instrumenten geeft partijen helderheid. Hierbij geldt eveneens dat marktpartijen er aan hechten dat er niet in een later stadium aanvullende kaders worden gesteld.

Ontsluiting en mobiliteit zijn belangrijke kaders in gebiedsontwikkeling. Aangezien hier veelal bestaand beleid over bestaat is het niet strikt noodzakelijk hier aparte kaders voor op te stellen. Uiteraard is dat wel het geval indien voor het gebied afwijkende kaders gelden.

6.2 Kwaliteit kaderstellend instrument

Partijen hechten niet zozeer aan de juridische status van een kaderstellend instrument. Er zijn echter marktpartijen die aangeven dat voor de investering in grond en gebouwen een juridisch planologische status in belangrijke mate bijdraagt aan de bereidheid om te investeren in grond en gebouwen. Voor een investering enkel in plankosten is een dergelijke status niet noodzakelijk.

Het politieke draagvlak is voor zowel de private als de publieke partijen belangrijk. Wanneer het kaderstellend instrument politiek draagvlak heeft geeft dat de publieke partij de legitimatie om te acteren. Voor de private partijen betekent dit een forse risicoreductie.

Ook het draagvlak in de omgeving is iets waar zowel private als publieke partijen sterk aan hechten. In het algemeen is de veronderstelling dat wanneer er bij het opstellen van een kaderstellend instrument sprake is van actieve participatie de ontwikkeling soepeler verloopt.

Wanneer de theorie ten aanzien van de kaderstellende instrumenten op basis van de Wro wordt gevolgd is de conclusie dat de onderbouwing van de ruimtelijke ontwikkelingen zeer relevant is. In dat perspectief is het bijzonder om waar te nemen dat zowel bij de Spelregelkaart als bij de Gebiedsaanpak van een zorgvuldige onderbouwing geen sprake is. Wanneer deze onderbouwing er wel zou zijn verhoogt dat in grote mate de zekerheid van de realisatie van een bestemming. Dat laatste is ook het geval indien de onderbouwing nog niet is vertaald in een planologisch juridische status.

Als laatste criterium voor de kwaliteit van een kaderstellend instrument als ontwikkelperspectief is flexibiliteit benoemd. Alle partijen hechten hier veel waarde aan om ontwikkelingen in de tijd bij te kunnen stellen en aan te kunnen passen. Uit dit onderzoek komt echter ook duidelijk naar voren dat flexibiliteit ten koste gaat van de (rechts)zekerheid. Desondanks hechten met name marktpartijen aan deze flexibiliteit.

6.3 Conclusies samengevat

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat het stellen van kaders bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, zoals de Merwedekanaalzone in Utrecht, bijdraagt aan het verleiden van marktpartijen tot investeringen in deze gebieden. De voorwaarden voor een toekomstbestendig ontwikkelperspectief zijn:

Ten aanzien van inhoud:

- Het kader moet in ieder geval voorzien in **ruimtelijke criteria**;
- Als er geen programmatische kaders of ambities worden gesteld dient de markt erop te kunnen vertrouwen dat er in een later stadium **geen aanvullende criteria** op deze onderdelen worden gemaakt;
- Het kaderstellend instrument bevat **bij voorkeur financiële kaders** om onduidelijkheid en onbegrip te voorkomen;
- Uit het kaderstellend instrument moet duidelijk worden **welke overige beleidskaders van toepassing** zijn.

Ten aanzien van kwaliteit:

- Er moet sprake zijn van **voldoende politiek draagvlak**;
- er moet sprake zijn van **voldoende draagvlak in de omgeving**;
- Een **deugdelijke onderbouwing draagt bij aan zekerheid**;
- Het kader moet **bovenal flexibel** zijn.

6.4 Aanbevelingen

Uit het onderzoek volgt dat het voor marktpartijen geen belemmering is wanneer het ontwikkelperspectief als kaderstellend instrument geen juridische status heeft. Voor financiers van deze partijen is dit vaak wel van belang. Tegelijkertijd realiseren partijen zich dat de juridische status in de vorm van een bestemmingsplan belemmerend kan werken voor de gewenste flexibiliteit.

Mogelijk kan de buitenplanse afwijking via een omgevingsvergunning hier een oplossing bieden. Het ontwikkelperspectief zou in dat geval onder de algemene verklaring van geen bedenkingen kunnen worden geschaard. Dat betekent dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd zijn om de omgevingsvergunning te verlenen mits deze past binnen de ruimte die de gemeenteraad heeft geboden met het ontwikkelperspectief.

Met deze vorm kan worden volstaan met een flexibel kaderstellend instrument als ontwikkelperspectief en wordt het politieke risico voor het belangrijkste deel weggenomen. Als bij het opstellen van het ontwikkelperspectief voor de meest bepalende thema's zoals bijvoorbeeld geluid, fijnstof, mobiliteit of externe veiligheid, de noodzakelijke onderzoeken worden uitgevoerd, wordt ook het planologische risico voor een belangrijk deel verlaagd.

Na invoering van de Omgevingswet biedt de omgevingsvisie wellicht juiste juridische basis om te dienen als toekomstbestendig ontwikkelperspectief.

Wanneer in het ontwikkelperspectief ook financiële kaders worden vastgelegd hebben zowel de publieke als de private partijen ook op dit punt de gewenste duidelijkheid. Dit voorkomt onduidelijkheid en onbegrip tussen partijen. De Omgevingswet biedt hiervoor instrumenten in de vorm van rekenregels.

Op basis van deze kaders kunnen marktpartijen de initiële investeringsbeslissing maken.

6.5 Reflectie Merwedekanaalzone deelgebied 5

De aanleiding van dit onderzoek komt mede voort uit het gegeven dat de gemeente Utrecht reeds in 2002 heeft ingezet op het versterken van de woonfunctie in de Merwedekanaalzone en een groot deel van de bevolkingsgroei daar moet plaats vinden en dat er anno 2017 nog weinig van de ambitie is gerealiseerd.

Zowel de theorie als het praktijkonderzoek laten zien dat een ontwikkelperspectief kan bijdragen aan het vergroten van investeringen door marktpartijen. Voor de Merwedekanaalzone deelgebied 5 is dit het afgelopen jaar ook duidelijk geworden. Mede op initiatief van de eigenaren in het gebied is gewerkt aan een integraal plan voor de ontwikkeling.

Parallel hieraan heeft de gemeente Utrecht een omgevingsvisie opgesteld. Deze omgevingsvisie wordt naar verwachting in januari 2018 vastgesteld door de gemeenteraad. De omgevingsvisie heeft ook als basis gediend voor de planMER die gelijktijdig met de omgevingsvisie wordt vastgesteld.

Wanneer de inhoud van de omgevingsvisie wordt vertaald naar de tabel die ook voor de Spelregelkaart en de Gebiedsaanpak is gemaakt ontstaat het volgende beeld.

	Ruimtelijk	Financieel/ kostenverhaal	Programma	Proces/ samenwerking	Ambities/ kwaliteit	Ontwerp	Mobiliteit
Merwede- kanaalzone Omgevingsvisie	Ruimtelijk raamwerk FSI Bouwhoogte	Doel is maximaal kostenverhaal Nog niet concreet	Differentiatie woningbouw- Programma Aandeel niet woon- programma	PPS met gemeentelijke regierol	Gezonde en duurzame verstedelijking	-	Lage P norm Alternatieve vormen van mobiliteit

Tabel 12: Inhoud omgevingsvisie Merwedekanaalzone, eigen ontwerp

Wanneer de kwaliteit van de omgevingsvisie wordt vertaald naar de tabel die ook voor de Spelregelkaart en de Gebiedsaanpak is gemaakt ontstaat het volgende beeld.

	Juridische status	Draagvlak politiek	Draagvlak omgeving	Onderbouwing	Flexibiliteit
Merwede- kanaalzone Omgevingsvisie	Relatie met MER	Vast te stellen door gemeenteraad	Eigenarencollec- tief Omwonenden (stadsgesprek- ken)	Verplichte onderzoeken i.h.k.v. de MER	Flexibele kaders op hoofdlijnen

Tabel 13: Kwaliteit omgevingsvisie Merwedekanaalzone, eigen ontwerp

Hoewel deze omgevingsvisie nog geen planologisch juridische status heeft geeft dit desondanks voldoende vertrouwen dat er binnen afzienbare termijn grootschalig ontwikkeld kan worden. De omgevingsvisie schetst de kaders waarbinnen ontwikkeld kan worden en kan in dat opzicht worden beschouwd als ontwikkelperspectief. De gemeente schrijft in de omgevingsvisie letterlijk:

“De omgevingsvisie dient om de financiële haalbaarheid van de visie te onderbouwen en toekomstige investeringen, projecten en initiatieven te kunnen toetsen op ambities van de stad en waar nodig richting te geven.” en “om richting eigenaren en potentiële investeerders in het gebied een verleidelijk perspectief te bieden waarbinnen zij hun investeringen kunnen afwegen.” (Gemeente Utrecht, 2017, p. 64)



Figuur 9: Omgevingsvisie Merwedekanaalzone, (Gemeente Utrecht, 2017)

Als de conclusies van dit onderzoek worden gekoppeld aan de beoordeling van de omgevingsvisie Merwedekanaalzone ten aanzien van zowel inhoud als kwaliteit luidt de conclusie dat de omgevingsvisie voldoet aan de voorwaarden van een toekomstbestendig ontwikkelperspectief. Daarbij moet worden opgemerkt dat de kaders ten aanzien van het kostenverhaal bij voorkeur verder uitgewerkt zouden moeten worden om ook op dit punt verleidend te zijn.

In 2017 is een groot deel van de gronden in deelgebied 5 van eigenaar gewisseld. Dat betekent dat nagenoeg alle grond in bezit is van professionele gebiedsontwikkelaars en de gemeente Utrecht. Zij zullen de komende jaren samen werken aan een integrale hoogstedelijke gebiedsontwikkeling.

6.6 Vervolgonderzoek

Uit dit onderzoek blijkt dat het opstellen van een ontwikkelperspectief bijdraagt aan het verhogen van investeringen in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling door private partijen. Tevens is onderzocht wat de randvoorwaarden zijn voor een ontwikkelperspectief. Op basis van de theorie is een voorzichtige mogelijkheid benoemd voor de vorm en juridische status van een ontwikkelperspectief. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op het verder verdiepen van de vorm en de juridische status. Mede in het licht van de invoering van de Omgevingswet kan dit zeer relevant zijn. Hieruit zouden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd kunnen worden.

- Welke juridische status is het meest passend voor een toekomstbestendig ontwikkelperspectief bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling?
- In hoeverre is de omgevingsvisie als toekomstbestendig ontwikkelperspectief toepasbaar voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling na invoering van de Omgevingswet?

Bibliografie

- Baarda, B., De Goede, M., Bakker, E., Peters, V., Fischer, T., Van der Velden, T., et al. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff.
- Boswinkel, P. (2017, 11 10). (T. Hamerslag, Interviewer)
- Boswinkel, P., & Martens, E. (2016). Investeren is transformeren. *Vastgoedmarkt*, 13.
- Bregman, A. (2016). Gebiedsontwikkeling anno 2016: enkele aspecten uit de jurisprudentie in vogelvlucht (Deel 2). *Tijdschrift voor bouwrecht*, 293-306.
- Brink Groep. (2017). *De reële transformatiepotentie in bestaand bebouwd gebied*.
- Buitelaar, E., & Witte, P. (2015). *Financiering van gebiedsontwikkeling. Een empirische analyse van grondexploitaties*. Den Haag: Uitgeverij PBL .
- Buitelaar, E., Cobussen, T., & Needham, B. (2007). Sturen met bestemmingsplannen; Ruimtelijke ordening tussen regel en uitzondering. *S+RO*, 55-57.
- Buitelaar, E., Segeren, A., & Kronberger, P. (2005). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- De Groot, H., Marlet, G., Teulings, C., & Vermeulen, W. (2010). *Stad en Land*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- De Zeeuw, F. (2007). *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- De Zeeuw, F., Feijtel, J., Aarts, H., Van der Krabben, E., Straat, D., Fokkema, J., et al. (2013). *Ontslakken in gebiedsontwikkeling*.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 219-245.
- Gehner, E. (2011). *Risicoanalyse bij projectontwikkeling*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Gemeente Amsterdam Stadsdeel Oost. (2012). *Spelregelkaart Cruquius*. Amsterdam.
- Gemeente Den Haag. (2011). *Gebiedsaanpak Binckhorst*. Den Haag.
- Gemeente Den Haag. (2015). *Ontwikkelingsperspectief Trekvlietzone* . Den Haag.
- Gemeente Den Haag. (2017, 07 02). Opgeroepen op 07 16, 2017, van <https://www.denhaag.nl/nl/In-de-stad/Wonen-en-bouwen/Bestemmingsplannen/omgevingsplan-binckhorst-1.htm>
- Gemeente Utrecht. (2004). *Structuurvisie Utrecht 2005 - 2030*. Utrecht.
- Gemeente Utrecht. (2016). *Utrecht kiest voor gezonde groei; Ruimtelijke Strategie 2016*. Utrecht.
- Gemeente Utrecht. (2017). *Omgevingsvisie Merwedekanaalzone, Ruimtelijke agenda voor de toekomst van de Merwedekanaalzone (concept 8 november 2017)*. Utrecht.
- Gerritsen, H., & Simons, M. (2009). *Gebiedsontwikkeling, krachten gebundeld*. Eiffel.
- Hagedoorn, K. (2017, 11 17). (T. Hamerslag, Interviewer)

- Jonk, J. (2017, 11 13). (T. Hamerslag, Interviewer)
- Kersten, R., Wolting, A., Ter Bekke, M., & Bregman, A. (2011). *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011*. Den Haag.
- Kool, M. (2017, 11 10). (T. Hamerslag, Interviewer)
- Kruijt, B., Needham, B., & Spit, T. (1992). *Economische grondslagen voor grondbeleid*. Stichting voor beleggings- en vastgoedkunde.
- KuiperCompagnons. (2007). *Bestemmingsplan Strijp-S*.
- Liefferink, I. (2011). *De gemeentelijke structuurvisie: doorwerking van een strategisch beleidsinstrument*.
- Majoor, S. (2014, 11 04). *Grote projecten na de crisis*. Opgeroepen op 11 04, 2017, van Gebiedsontwikkeling.nu: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/grote-projecten-na-de-crisis/>
- Meijering, T. (2015). *Kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling: droom of werkelijkheid?* Amsterdam.
- Mensink, J. (2016, februari 8). *Gebiedsontwikkeling.nu*. Opgeroepen op 07 16, 2017, van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/nieuwe-start-voor-de-binckhorst/>
- Ministerie van VROM. (2008). *Structuurvisie Randstad 2040, naar een duurzame en concurrerende Europese topregio*. Den Haag.
- Muñoz Gielen, D. (12-2016). Stedelijke kavelruil en kostenverhaal toepassing in de praktijk van locatie- en gebiedsontwikkeling. *Grondzaken in de praktijk*, 25-26.
- Muñoz Gielen, D., & Rheinfeld, J. (10-2016). Stedelijke kavelruil en kostenverhaal: een eerste verkenning. *Grondzaken in de praktijk*, 26-28.
- Novum. (2014, 06 20). Blok: woningcorporaties moeten terug naar kerntaken. *NRC*.
- Ombre, H. (2017, 11 06). (T. Hamerslag, Interviewer)
- Peek, G.-J. (2015). *Veranderstad, Stedelijke gebiedsontwikkeling in transitie*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.
- Platform31. (2017, 09 09). *Platform 31 Kennis van stad en regio kennisdossier Omgevingswet*. Opgeroepen op 09 09, 2017, van <http://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-omgevingswet/waarom-een-nieuwe-omgevingswet>
- Programma aan de slag met de Omgevingswet. (sd). Opgeroepen op 06 24, 2017, van Aan de slag met de Omgevingswet: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet/uitgangspunten-doel/>
- Programma Aan de slag met de Omgevingswet. (2017, 09 10). *Het omgevingsplan in de Omgevingswet*. Opgeroepen op 09 10, 2017, van Aan de slag met de Omgevingswet: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/vogelvlucht/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsplan/>

- Programma aan de slag met de Omgevingswet. (2017, 09 10). *Omgevingsverordening*. Opgeroepen op 09 10, 2017, van Aan de slag met de Omgevingswet: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/vogelvlucht/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsverordening/>
- Programma aan de slag met de Omgevingswet. (sd). *Uitgangspunten en doel van de wet*. Opgeroepen op 11 04, 2017, van Programma aan de slag met de Omgevingswet: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/uitgangspunten-doel/>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2017). *Grond voor gebiedsontwikkeling, instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving*. Den Haag.
- Stadsdeel Zeeburg. (2009). *Samenvatting Strategienota Cruquiuswerkgebied en Zeeburgerpad*.
- Van Angeren, J. R., Barkhuysen, T., Kortmann, T., & Ten Veen, A. (2015). *Op weg naar de Omgevingswet*.
- Van Baardewijk, E. (2016). Wijziging in de kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom (deel 1). *Bouwrecht*, 480-485.
- Van Baardewijk, E. J., Van den Brand, J., De Groot, J. F., Van Haasteren, P., Van der Heijden, T., Nijland, H., et al. (2010). *Handleiding exploitatieplan*. Den Haag: Sdu.
- Van Buuren, P., De Gier, A., Nijmeijer, A., & Robbe, J. (2014). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Van den Brand, J., Dieleman, J., Van Haasteren, P., Van der Heijden, T., Ingenhou, A., Mulder, F., et al. (2008). *Handreiking grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu.
- Van der Drift, I. (2017, 11 10). (T. Hamerslag, Interviewer)
- Van der Harst, L. (2012). *Gebiedsontwikkeling in crisis*.
- Van Duinen, L., Rijken, B., & Buitelaar, E. (2016). *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad*. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Van Gool, P., Jager, P., Theebe, M., & Weisz, R. (2013). *Onroerend goed als belegging*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Verschuren, P., & Dodewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Willems, M. (2014, 05 01). Burgerparticipatie is 'hot' bij vorming van gemeentecolleges. *NRC*.

Bijlagen

1. Spelregelkaart Cruquiusweg e.o.
2. Gebiedsaanpak Binckhorst
3. Vragenlijst interview private partijen Cruquius
4. Vragenlijst interview publieke partijen Cruquius
5. Vragenlijst interview private partijen Binckhorst
6. Vragenlijst interview publieke partijen Binckhorst

Bijlage 1: Spelregelkaart Cruquiusweg e.o.

Ambitie Cruquiusweg e.o. 11-11-2011



Huidige situatie

De Cruquiusweg e.o. is het meest zuidelijke schiereiland van het Oostelijke havengebied. Momenteel fungeert het nog louter als een werkgebied. De industriële sfeer is nog goed voelbaar.

Transformatie

De geleidelijke transformatie van de Cruquiusweg e.o. is in gang gezet. Het gebied heeft de potentie om van een weinig dynamisch en verouderd industriegebied één van de meest gewilde en bruisende plekken van Amsterdam te worden.

Een plek met een vernieuwde identiteit gevormd door de unieke ligging, sfeer, historie én nieuwe functies. Een mix van werken, wonen en verblijven. Alles prachtig gelegen aan het water, dat niet alleen beter zichtbaar wordt maar ook gebruikt gaat worden voor recreatie en bedrijvigheid.

Spelregels

Door in te zetten op behoud van karakteristieke bebouwing en nieuwe toevoegingen wordt de identiteit en diversiteit versterkt. De ruige en ongedwongen sfeer zal blijven bestaan.

Het gebied word ontsloten door de gekromde Cruquiusweg die de ruggengraat vormt van het schiereiland. Door verplichte snedes dwars op deze weg te maken zal het uitzicht over het water steeds weer verrassend zijn.

De bebouwing in dit gebied vormt straks een stoer front met wisselende hoogtes aan de kades.

De kades in het gebied worden toegankelijk voor het publiek. De kades bieden ideale vestigingsmogelijkheden voor sfeervolle cafés en restaurants met terrassen aan het water.

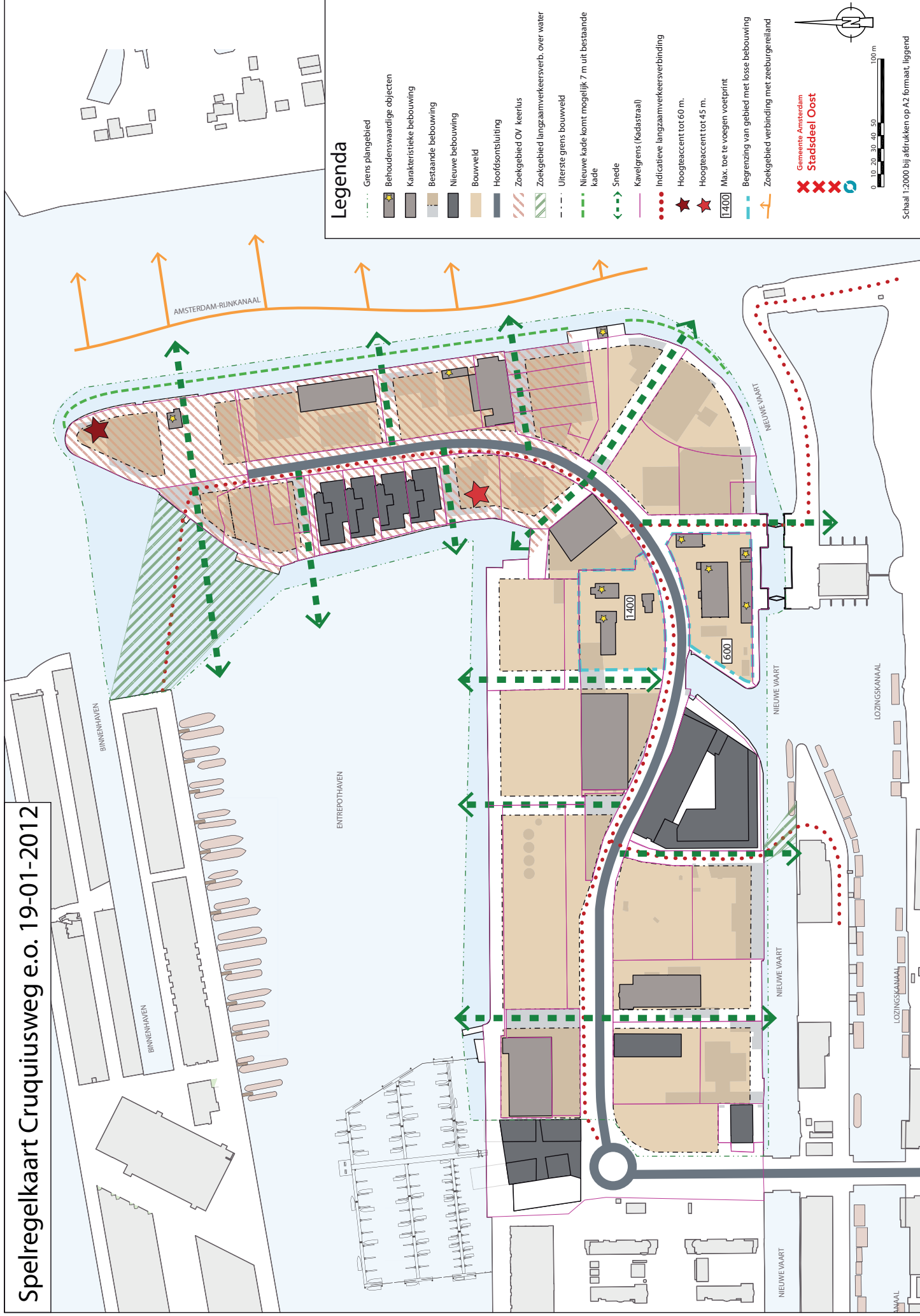
Op het scharnierpunt van de Cruquiusweg nabij de oude insteekhaven zullen een aantal vrijstaande oude industriële gebouwen gecombineerd worden met een aantal nieuwe paviljoens. De oude industriële gebouwen vormen de identiteitsdragers van het gebied. De losse setting van karakteristieke panden zoals de voormalige Sigma fabriek en nieuwe toevoegingen bieden lucht, ruimte en uitzicht. Dit is een ideale plek voor congresruimte, studio's, galeries, en horeca.

Ook is van beide kanten het omringende water te zien.

Aan het eind van het schiereiland bevindt zich het 'uitwaaipein' dat naar alle kanten een fenomenaal uitzicht biedt op het water en de omgeving. Op de punt van het schiereiland achter de oude monumentale directievilla mag een nieuw 60m hoge landmark komen als ruimtelijke accentuering van deze plek.

Op het 'uitwaaipein' sluit op termijn ook de langzaamverkeersverbinding van het Borneo eiland aan, welke met name in het weekend een populaire route zal vormen. Deze route loopt van en naar de oostelijke eilanden via het oude sluisje op het Cruquiusgebied richting het Flevo-park, Diemerpark en IJburg.

Spelregelkaart Cruquiusweg e.o. 19-01-2012



Spelregels Cruquiusweg e.o. 11-11-2011

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

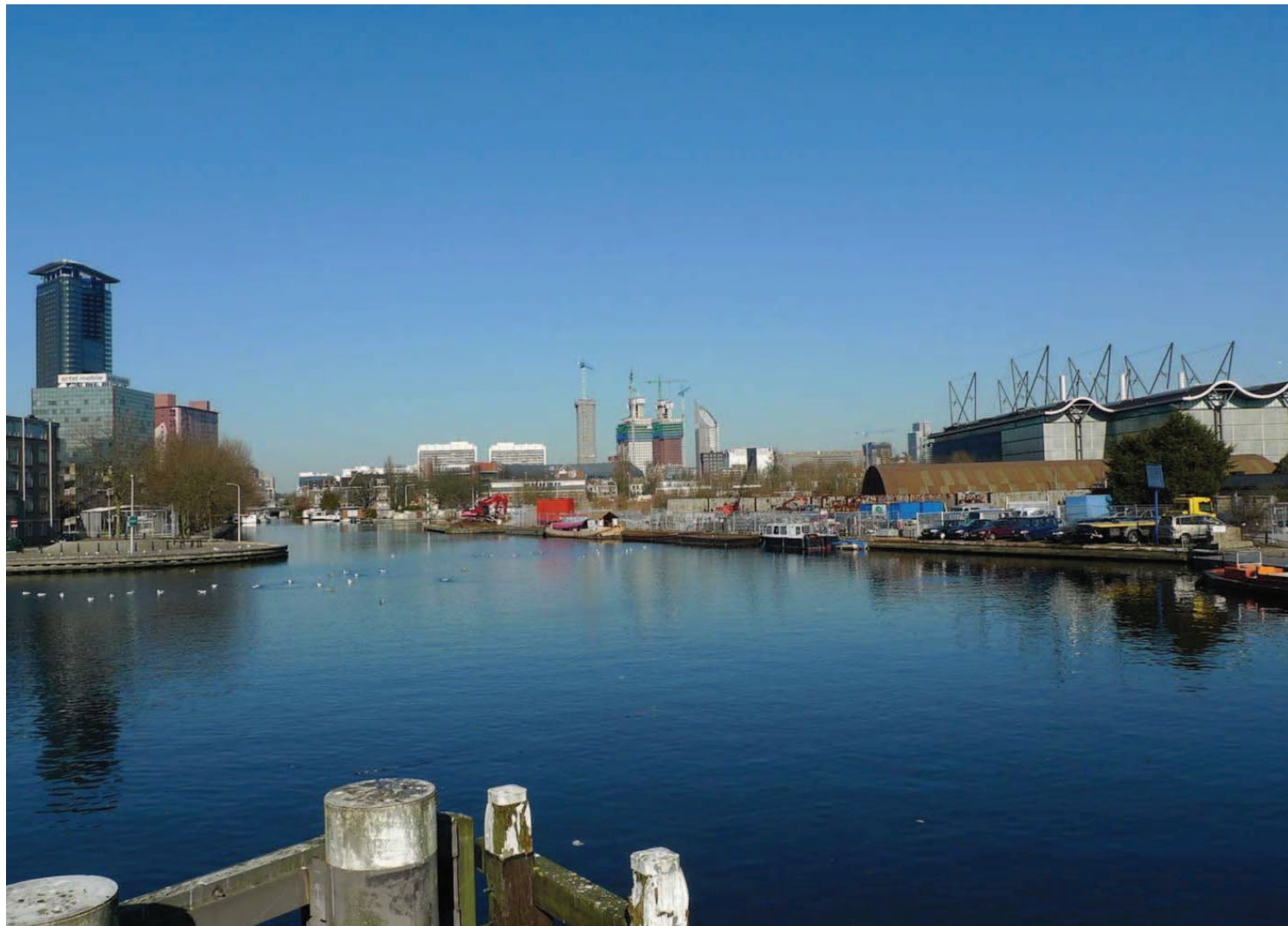
Onderwerp	Legenda	Spelregel	Motivatie/Uitleg
Programma			
Bouwveld		- Maximaal te bebouwen oppervlak. - De FSI is voor elk kavel gelijk, behalve bij de kavels met hoogteaccenten. - Er dient minimaal om de 60 meter ruimtelijk een parcellering en of een opening in de bebouwing of het gevelvlak gemaakt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

De spelregels en spelregelkaart hebben geen betrekking op de woonboten/woonarken. De positie hiervan op de spelregelkaart is indicatief en kan daarmee verschillen met de werkelijkheid ter plekke.
De wijzigingen naar aanleiding van de inspraakreacties zijn in rood weergegeven.

Bijlage 2: Gebiedsaanpak Binckhorst

Gebiedsaanpak Binckhorst

Vastgesteld door de gemeenteraad op



Voorwoord

Het was zeker niet eenvoudig om tot een nieuwe aanpak voor de Binckhorst te komen. Het loslaten van het masterplan en het formuleren van een realistische aanpak die is gestoeld op de uitgangspunten van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) - en daaruit voortvloeiende prioriteiten - vraagt om een omslag in denken. In de nieuwe gebiedsaanpak voor de Binckhorst is het gelukt om de huidige kwaliteiten te verbinden met het kader voor de lange termijn uit de Structuurvisie 'Wereldstad aan Zee' en de noodzaak van de Rotterdamsebaan.

De gebiedsaanpak wijkt sterk af van de manier waarop grote binnenstedelijke ontwikkelingen sinds begin jaren negentig vorm kregen. Hiermee vervult de gemeente Den Haag een voortrekkersrol door de veranderende context met betrekking tot stedelijke ontwikkeling in Nederland te vertalen naar een toekomstbestendige gebiedsaanpak voor de Binckhorst.

Het is belangrijk om te beseffen dat het veel langer gaat duren voordat de Binckhorst verandert in een gemengd binnenstedelijke woon- en werkgebied. Ik ben ervan overtuigd dat de Rotterdamsebaan als vliegwiel zal dienen voor de toekomstige transformatie van de Binckhorst. Door de gemeentelijke investeringen die samenhangen met de infrastructuur van de Rotterdamsebaan ontstaat een sterk ruimtelijk raamwerk, waarbinnen marktpartijen nieuwe investeringskansen zullen vinden.

Met de nieuwe aanpak nodig ik potentiële initiatiefnemers uit om met plannen te komen. Versterking van de bestaande kracht is daarbij belangrijk. De Binckhorst is in de eerste plaats een motor voor de Haagse economie. Qua doelgroep richt de gemeente zich dus op investeerders voor wie het gebied in de huidige situatie en met het huidige profiel potentie heeft. Dit kunnen zittende bedrijven zijn die graag duurzaam investeren in een toekomst in de Binckhorst, ontwikkelaars die durven te pionieren met woningbouw aan de oevers van de Trekvluit of een kans zien om vernieuwende woon-werkcombinaties te realiseren, of een ondernemer met een goed tijdelijk initiatief. De Binckhorst biedt een breed scala aan mogelijkheden.

De gebiedsaanpak is bedoeld om in een economische onzekere tijd vertrouwen te wekken en richting te geven aan de ontwikkelingen in de Binckhorst. De nadruk ligt op de voorzienbare termijn en er worden geen nieuwe keuzes voor de lange termijn toekomst vastgelegd. Dit biedt de mogelijkheid om de aanpak periodiek tegen het licht te houden en te actualiseren.

Peter Smit

Inhoud

- 1 Nieuwe koers naar een globale bestemming
- 2 Positionering in stad en regio
- 3 Ruimtelijk raamwerk
- 4 Doorkijk naar de toekomst
- 5 Richtinggevend denkkader voor initiatieven
- 6 Gemeentelijke ondersteuning en financiering

Tot slot

1 Nieuwe koers naar een globale bestemming

Onder druk van de economische crisis is er een nieuw tijdperk aangebroken in stedelijke ontwikkeling. Er is meer aandacht voor kleinschalige ontwikkelingen als bron voor vernieuwing gekomen. Dit heeft een nieuwe gemeentelijke aanpak voor de Binckhorst tot gevolg.

Voorgeschiedenis Binckhorst

De Binckhorst is een van de negen gebieden die in de Structuurvisie Wereldstad aan Zee uit 2005 werden aangewezen als ontwikkelingsgebied. Het doel was om de Binckhorst in relatief korte tijd te transformeren tot een duurzaam en hoogwaardig woon-, werk- en leefgebied. In een masterplan waren de ambities voor de grootschalige integrale gebiedsontwikkeling uitgewerkt. De noodzakelijke investeringen waren fors en zouden vooral gedragen worden door de gemeente, de rijksoverheid en een select aantal grote ontwikkelaars.

In 2008 diende de economische crisis zich aan, met als gevolg voor de Binckhorst dat de beoogde samenwerking met grote marktpartijen niet van de grond kwam. De gemeente zag zich gedwongen haar positie en aandeel in de ontwikkeling opnieuw te overwegen in het licht van teruglopende financiële middelen en de noodzaak te bezuinigen. Een grootschalige integrale gebiedsontwikkeling, met een bijbehorende actieve grondpolitiek, is niet langer realistisch en verantwoord.

De drijvende krachten achter de stedelijke ontwikkeling zijn de afgelopen jaren gewijzigd. Mede als gevolg van de economische crisis zit de woningmarkt op slot. Banken verstrekken minder gemakkelijk leningen en consumenten hebben minder te besteden. Hierdoor kunnen ontwikkelaars minder bouwen en hebben consumenten steeds meer moeite om hun huis te verkopen. Daarbij is de kantorenmarkt structureel veranderd. De veranderende vraag als gevolg van het nieuwe werken en het jarenlang op risico ontwikkelen van kantoorruimten heeft tot een overaanbod geleid. Hierdoor zijn de belangrijkste motoren achter de stedelijke ontwikkeling stilgevallen. Dit heeft zijn weerslag op de overheid. De gemeente moet stevig bezuinigen en kan minder investeren. Deze nieuwe situatie vraagt om een nieuwe strategie en scherpere keuzes met betrekking tot de ontwikkeling van de stad.

Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2011-2014

In het kader van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO 2011) heeft een heroriëntatie op de lopende projecten plaatsgevonden. Hierin heeft Den Haag in het licht van de gewijzigde marktomstandigheden en nieuwe budgettaire kaders gekozen welke ontwikkelingen doorgang vinden en welke niet.

De keuzes uit het IpSO betekenen dat de rol van de gemeente in een aantal gebiedsontwikkelingen drastisch is veranderd. Nam de gemeente voorheen een sterk actieve en regisserende rol op zich, nu is gekozen voor een meer faciliterende en reactieve rol. Een gevolg hiervan is dat de stedelijke ontwikkelingsambities meer geleidelijk en gespreid over een langere periode tot stand zullen komen. Het IpSO geeft daarbij geen prioriteit aan een integrale ontwikkeling van de Binckhorst op korte of middellange termijn. Het college kiest ervoor om prioriteit te geven aan versterking van de stedelijke en regionale bereikbaarheid en de infrastructurele maatregelen die daarvoor in de Binckhorst noodzakelijk zijn. Een verbetering van de bereikbaarheid zorgt voor nieuwe investeringspotentie, wat positief is voor de Binckhorst als motor van de economie. Dit vormt de kern van de gemeentelijke inzet de komende jaren.

De gemeente in verschillende rollen

Deze koerswijziging heeft een nieuwe aanpak voor de Binckhorst tot gevolg. Het accent verschuift hierbij van het realiseren en faseren van een vastomlijnd eindbeeld (masterplan) naar een aanpak

welke is gericht op de voorzienbare termijn. Vanuit bestaande kansen en kwaliteiten kan het gebied worden versterkt, waarbij de gemeente zich toelegt op versterking van de ruimtelijke structuur en een betere inbedding van de Binckhorst in het stedelijk weefsel. De urgentie om de programmatische kaders uit de Structuurvisie Wereldstad aan Zee op dit moment te concretiseren ontbreekt. De ambitie om de stad van binnenuit te versterken en de Binckhorst te laten uitgroeien tot een gebied waar goede kansen zijn weggelegd voor ruimtelijke ontwikkelingen op het gebied van wonen en werken, staat nog steeds overeind. Het vormt het globaal lange termijn perspectief. Het is niet meer realistisch dat de gemeente bepaalt wanneer en hoe dit vorm krijgt. Daarvoor is het huidige economische tijdsgewricht te veel omgeven door onzekerheden, waardoor aan het ver vooruit plannen van concrete programma's te hoge risico's kleven. In de nieuwe aanpak neemt de gemeente een verantwoordelijkheid op zich die het kan waarmaken. De prioriteit ligt bij de aanleg van de Rotterdamsebaan en de versterking van de toekomstige ruimtelijke hoofdstructuur van het gebied. Door verbetering van de bereikbaarheid wordt de Binckhorst aantrekkelijker als vestigingsplaats. Het is aan initiatiefnemers om de handschoen verder op te pakken en te komen met plannen voor bedrijfsvernieuwing, herontwikkeling of tijdelijk gebruik van bestaand vastgoed. Zij bepalen het tempo en ook deels de richting waarin de Binckhorst zich programmatisch ontwikkelt. De gemeente vervult hier een begeleidende rol. Om een impuls en richting te geven aan privaat initiatief schept de gemeente een bandbreedte waarbinnen ontwikkelingen en vernieuwende ideeën mogelijk zijn. Deze bandbreedte bevatten geen nieuwe strategische beleidskeuzes. Het betreft een integrale vertaling en uitwerking van vigerende (sectorale) stedelijke beleidsdocumenten naar een richtinggevend gebiedsgericht denkkader. Het helpt ontwikkelkansen te benoemen en het is een uitnodiging aan alle potentiële initiatiefnemers om samen de toekomst voor Binckhorst vorm te geven.

In de nieuwe aanpak vervult de gemeente verschillende rollen met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van de Binckhorst:

- *Ontwikkelen:* De gemeente legt de Rotterdamsebaan aan. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de aanleg van de Verlengde Regulusweg. Hiervoor is het nodig een aantal panden te slopen, waardoor kavels vrij komen voor ontwikkeling. Ten slotte is een aantal ruimtelijke ingrepen gepland rond de Trekvluit die samenhangen met de het compenseren van water voor de verbreding van de Neherkade.
- *Faciliteren:* Als initiatiefnemers zich melden met plannen of ideeën handelt de gemeente vanuit een faciliterende rol. Wat er mogelijk is aan gemeentelijke ondersteuning staat beschreven in deel 6. Deel 5 beschrijft de bandbreedte waarbinnen (privaat) initiatief mogelijk is.



Uitgangspunten voor de nieuwe koers

De uitgangspunten voor de nieuwe koers worden hieronder kort besproken om meer inzicht te geven in het vernieuwende karakter.

- Voortbouwen op aanwezige kwaliteiten

Uitgangspunt voor de ontwikkeling van de Binckhorst is wat er al aan kwaliteit in een gebied aanwezig is. Initiatieven hebben de beste kansen als zij inspelen op aanwezige kwaliteiten en ervoor zorgen dat een gebied zijn unieke identiteit kan behouden en/of kan versterken.

- Belangrijke rol voor eigenaars en gebruikers

Eigenaars en gebruikers maken een gebied tot wat het is. Voor hen is er een belangrijke rol weggelegd bij de ontwikkeling van de Binckhorst, want zij kunnen het gebied (door)ontwikkelen. De ontwikkelkracht in het gebied wordt daarmee aangeboord.

- Waarborgen verblijfskwaliteit, veiligheid en duurzaamheid

De ontwikkeling van de Binckhorst zal geen snelle, ingrijpende operatie zijn, maar een langduriger, geleidelijk proces van verandering. Een proces zonder planning en zonder vooraf bepaald eindresultaat. De kwaliteit van de openbare ruimte is daarbij erg belangrijk om investerende partijen en innovatieve initiatieven aan te trekken. Daarbij dient ook gedacht te worden aan veiligheid en duurzaamheid zoals de aanwezigheid van voldoende groen en water, een prettige afwisseling van plekken met rust en stedelijke levendigheid, een gezonde lucht en het benutten van kansen voor hernieuwbare vormen van energie.

- Ruimte voor innovatie en creativiteit

De ontwikkeling van de Binckhorst biedt ruimte voor innovatie en creativiteit. Het gaat vaak om kleinschalige ontwikkelingen van een groter aantal (kleinere) ontwikkelende partijen, die vernieuwend en verrassend kunnen zijn.

- Tijdelijkheid als kracht

Traditionele stedelijke ontwikkeling gaat meestal gepaard met de bouw van woningen, kantoren, winkels en andere gebouwen of functies voor de lange termijn. Het realiseren van gebouwen of functies voor de korte termijn is voor de ontwikkeling van de Binckhorst echter net zo belangrijk. Vaak zijn tijdelijke initiatieven prima te realiseren, bijvoorbeeld omdat hiervoor al gebouwen beschikbaar zijn die niet worden gebruikt. Tijdelijke initiatieven leveren een bijdrage aan duurzaamheid door een nieuwe functie en betekenis te geven aan gebouwen en de openbare ruimte, door het hergebruik van materialen en de creatie van tijdelijke groene oases en speel- en expressieruimtes. Ze kunnen daarmee een impuls geven aan het gebied of een locatie en andere ontwikkelingen uitlokken.

- Fasering in ontwikkeling

Hoewel er geen strakke planning is, betekent dat niet dat alles open ligt. De ambitie om de stad van binnenuit te versterken en de Binckhorst de kans te geven om uitgroeien tot een gemengd stedelijk milieu staat nog steeds overeind. Initiatieven mogen hier geen afbreuk aan doen. Ontwikkeling voltrekt zich in fasen: De korte, middellange en lange termijn. Initiatieven vallen in een van deze categorieën en leveren hun eigen bijdrage aan de gewenste ontwikkeling binnen de verschillende contexten van de deelgebieden. De gemeente gaat hier flexibel mee om. Tijdelijke initiatieven functioneren als echte vliegwielen. Ook voor ontwikkeling van de openbare ruimte en recreatieve verbindingen geldt een gefaseerde totstandkoming. Verschillende veelal kleinschalige, in de tijd variërende ontwikkelingen vormen bouwstenen die bijdragen aan de uiteindelijke structuur die gaat ontstaan. De afzonderlijke initiatieven variëren van zeer tijdelijk tot permanent en kunnen elkaar in rap tempo opvolgen en vervangen. Zo ontstaat een openbare ruimtestructuur die zichzelf doorontwikkelt waardoor de ziel van een gebied of plek behouden kan blijven. Om de paar jaar beziet de gemeente de ontwikkelingen in het gebied in totaliteit en kan gestuurd worden op investeringen, programma en beleid.

- Nieuwe rol voor de gemeente

Het faciliteren is voor de gemeente als methode voor het ondersteunen van initiatieven op de schaal zoals het in de Binckhorst kan worden toegepast vernieuwend.

2 Positionering in stad en regio

In de nieuwe aanpak is de actieve rol van de gemeente gericht op het sterker verankeren van de Binckhorst in de ruimtelijke structuur van de stad en de regio. De kwaliteiten van de Binckhorst en de positie bezien vanuit verschillende schaalniveaus dienen daarvoor als aanknopingspunten.

Betekenis van de Binckhorst

De Binckhorst heeft een belangrijke betekenis op verschillende schaalniveaus:

- *Regionaal:* De gemeenten in de Zuidelijke Randstad werken samen om de regio te versterken en nemen daartoe allerlei initiatieven. Voorbeelden zijn projecten in de Rotterdamse haven en de samenwerking tussen de universiteiten en opleidingscentra van Leiden, Den Haag, Delft en Rotterdam. Ook de aanleg van de Rotterdamsebaan past hierin. Het vormt een cruciale schakel in het regionale infrastructurele netwerk. De verbeterde ontsluiting in combinatie met de unieke ligging nabij de Haagse binnenstad maakt de Binckhorst van groeiende economische betekenis voor de regio.
- *Stedelijk:* De Binckhorst ligt in de Centrale Zone van Den Haag. Deze verbindt de kust via Scheveningen, de Internationale Zone, de binnenstad, de Binckhorst en de A4-/Vlietzone met de regio. De Binckhorst is een motor van de Haagse economie en vormt een belangrijke schakel om de economische kerngebieden van Den Haag te verbinden met de regio. De aanleg van de Rotterdamsebaan helpt daarbij en schept condities op basis waarvan de Binckhorst kan uitgroeien tot een gemengd stedelijk gebied.
- *Gebied:* De Binckhorst levert met circa 10.000 arbeidsplaatsen een belangrijke bijdrage aan de economie. De veelomvattende planvorming heeft voor veel ondernemers voor jarenlange onzekerheid gezorgd. Belangrijk is dat er duidelijkheid komt over wat de gemeente met de Binckhorst voorstaat en perspectief ontstaat om te investeren. Het is van belang dat vernieuwingen geleidelijk en met respect voor de huidige ondernemers gebeurt. Voor hen blijft de Binckhorst belangrijk als de plek waar zij werken aan hun toekomst. Een betere inbedding van de Binckhorst in de stad versterkt het stedelijke structuur en stimuleert economische groei.
- *Kavel:* De veelzijdigheid van de Binckhorst komt vooral op kavelniveau tot uiting. Onverwachte tegenstelling in functies en ruimtelijke verschijningsvormen zorgen ervoor dat de Binckhorst een uniek karakter heeft: stoer, stedelijk, ondernemend en soms vooruitstrevend. Nieuwe ontwikkeling kunnen de omgeving inspireren en vernieuwing aanjagen. De Caballerofabriek is daar een goed voorbeeld van.



Huidig profiel

De Binckhorst is van oorsprong een polder aan de rand van de Haagse binnenstad, waar bedrijven zich zijn gaan vestigen vanaf het begin van de twintigste eeuw. In de loop van de tijd heeft de Binckhorst zich ontwikkeld tot een groot bedrijventerrein met bedrijven in alle soorten en maten.

Het aanbod in bedrijfshuisvesting en werkgelegenheid is erg divers. De bedrijfshuisvesting bestaat voor ongeveer de helft uit kantoren. De andere helft wordt ingevuld met werkplaatsen, retail, showrooms en industrie. Er is een grote variëteit aan arbeidsplaatsen. Er is plek voor hoog- en laagopgeleid, creatief, innovatief en ambachtelijk personeel. In de Binckhorst wordt nauwelijks gewoond. Aan de Binckhorstlaan staat een appartementenblok waar ca. 300 mensen wonen.

Kwaliteiten als uitgangspunt

In de nieuwe aanpak van de Binckhorst vormt de aanwezige kwaliteit in het gebied het uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling. De Binckhorst heeft de volgende kwaliteiten:

- *Ligging nabij de Haagse binnenstad:* Dit is een veelzijdig winkel- en uitgaansgebied. Daarnaast is Den Haag het brandpunt van de landelijke overheid en politiek.
- *Ligging nabij hoofdinfrastructuur (rijkswegennet en spoor):* De Binckhorst is omgeven door een netwerk van hoogwaardige infrastructuur. Binnen een straal van 1,5 km bevinden zich de stations Den Haag HS, Den Haag Centraal en Voorburg. Deze stations zorgen voor een directe, snelle verbinding met Rotterdam, Utrecht, Amsterdam, Schiphol, Antwerpen en Brussel. Ook met de auto is de Binckhorst prima ontsloten. De snelweg A12 (Utrechtsebaan) loopt direct langs de Binckhorst en de A4 en A13 zijn binnen enkele autominuten bereikbaar. In de toekomst verbetert de bereikbaarheid nog door de aanleg van de Rotterdamsebaan. Deze zorgt voor een directe verbinding tussen de Binckhorst en de A4 en A13. Langs de Binckhorstlaan wordt geanticipeerd op toekomstige RandstadRailverbinding tussen de stad en station Voorburg, welke op lange termijn verder doorgetrokken kan worden richting de A4/Vlietzone en Delft.
- *Aansprekende gebruikers:* Rond het Maanplein zijn diverse moderne kantoorgebouwen waarin KPN is gevestigd en waar dagelijks duizenden mensen werken in een hoogwaardige omgeving. De fraaie architectuur waarin op dit moment het International Criminal Court en Eurojust gevestigd zijn, staat daarnaast. Bijzonder is ook de Caballero Fabriek. In deze voormalige sigarettenfabriek zijn nu kleine creatieve en innovatieve bedrijven gehuisvest. Binck 36, een voormalig KPN-pand aan het spoor, biedt onderdak aan bedrijven en instellingen.
- *Mooie locaties en monumenten:* De Binckhorst heeft een rijk verleden, waarvan vele historische panden getuigen. Enkele voorbeelden zijn het kasteel De Binckhorst, de begraafplaats Sint Barbara, de Anthony Fokkerschool en de karakteristieke montagehal aan de Zonweg.
- *Aanwezigheid van water:* de identiteit van de Binckhorst wordt in belangrijke mate bepaald door de aanwezigheid van het water in de vorm van de Trekvluit, de oude industriële havens en kades.

3 Ruimtelijk raamwerk

De gemeente geeft prioriteit aan de aanleg van de Rotterdamsebaan en de versterking van de toekomstige ruimtelijke hoofdstructuur van het gebied. Dit deel beschrijft de opbouw van deze structuur, de benodigde ingrepen en de relatie met de bebouwde omgeving.

Rotterdamsebaan als motor voor vernieuwing en economische groei

De Rotterdamsebaan is de nieuwe verbinding tussen het rijkswegennet vanaf knooppunt Ypenburg (A4/A13) en het Centrum. Deze begint bij knooppunt Ypenburg en sluit via een ongelijkvloerse kruising met de Laan van Hoornwijk en het zuidelijk deel van de A4/Vlietzone met een tunnel aan in de Binckhorstlaan en de Haagse Centrumring. De aanleg van de Rotterdamsebaan is noodzakelijk om de bereikbaarheid van de stad en de regio te verbeteren.

De noodzaak van de aanleg van de Rotterdamsebaan vormt de leidende opgave en de kern van de gemeentelijke inzet in de Binckhorst voor de komende jaren. Het vormt de uitdaging om de hoofdinfrastructuur van de Rotterdamsebaan goed in te passen in het bestaande bedrijventerrein en integraal deel te laten uitmaken van de versterking van de ruimtelijke hoofdstructuur van het gebied. Hierdoor profiteert ook de Binckhorst van een verbeterde bereikbaarheid en gebiedsontsluiting. Dit vormt een belangrijke voorwaarde om een geleidelijke economische versterking en op termijn verandering naar een gemengd stedelijk milieu mogelijk te maken.

Versterking van het ruimtelijk raamwerk

De infrastructuur en de openbare ruimte vormen de hoofdingrediënten van het ruimtelijk raamwerk. De raamwerkkaart geeft de doelen weer en legt de ruimtelijke structuur op hoofdlijnen vast. Een goede ontsluiting en een aantrekkelijke openbare ruimte stimuleren vastgoedontwikkeling en bedrijfsvernieuwing. Aantrekkelijke groenvoorzieningen, goede gebiedsontsluitingen, prettig ingerichte straten, openbare kades en betere beleving van het water zijn hierbij belangrijk.

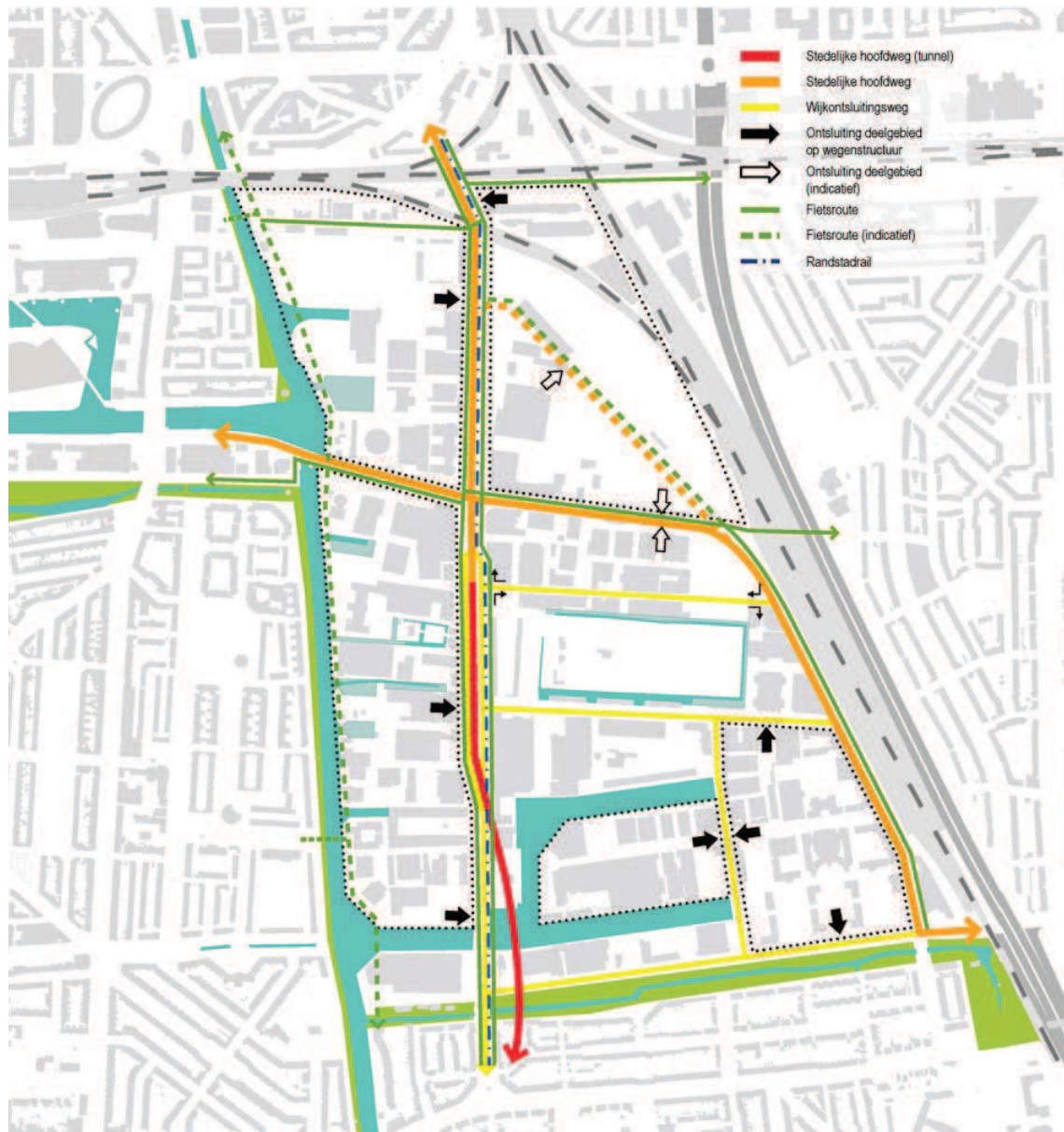
In de nieuwe aanpak waarin de uitkomst niet van tevoren vaststaat, is het juist van belang dat de ontsluiting en de openbare ruimte worden verbeterd tijdens dit proces van geleidelijke ontwikkeling. De gemeentelijke investeringen zijn de komende jaren gericht op de aanleg van de infrastructuur (Rotterdamsebaan, Verlengde Regulusweg) en het realiseren van nieuwe waterbekkens in aansluiten op de Trekvluit. Voor de overige doelen is de investeringsruimte van de gemeente momenteel te beperkt. De gemeente daagt initiatiefnemers uit om met plannen te komen voor verbetering van de openbare ruimte. Samen met andere partijen hoopt de gemeente de komende jaren de schouders onder de Binckhorst te kunnen zetten.

Het ruimtelijk raamwerk biedt een globaal kader voor een flexibel en gedifferentieerd proces van ontwikkeling dat zich in fasen voltrekt. Het ruimtelijk raamwerk laat zien waar nog enkele schakels toegevoegd moeten worden om het toekomstig stratenplan van de Binckhorst tot een samenhangend geheel te maken. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste elementen van het ruimtelijk raamwerk en de kansen die het voor de Binckhorst oplevert.

- Binckhorstlaan

De komst van de Rotterdamsebaan heeft grote gevolgen voor de Binckhorstlaan. Het vormt een toekomstige entree van de stad. Dit maakt een goede ruimtelijke inpassing noodzakelijk. Het is belangrijk dat de Binckhorstlaan een visitekaartje wordt voor de stad en een representatieve uitstraling krijgt. Het vormt de ruggengraat in het ruimtelijk raamwerk. Dit vraagt om stedelijke

allure. Het is van belang dat de Binckhorstlaan het karakter krijgt van een stedelijke boulevard met aaneengesloten bebouwing. Dit vraagt om samenhang in de bebouwing en een eenduidige uitstraling. De vernieuwde Binckhorstlaan combineert een hoge verkeerscapaciteit met de sfeer van bestaande Haagse lanen met doorgaand verkeer. Een aantrekkelijke groene inrichting maakt hier deel van uit. Bomenrijen in groene bermen maken de Binckhorstlaan tot een groen 'kralensnoer'. Daarmee maakt de Binckhorstlaan een belangrijk onderdeel van de groenstructuur.



Mogelijke uitwerking toekomstige wegenstructuur (o.b.v. schetsontwerp Rotterdamsebaan)

- *Wegenstructuur*

Ten behoeve van de bereikbaarheid van de Binckhorst, ook tijdens de aanleg van de Rotterdamsebaan, legt de gemeente een alternatieve ontsluiting aan via een verlenging van de Regulusweg. Daarnaast wordt een aantal gebiedsontsluitingswegen aangepast. Dit is nodig voor een goede verkeersafwikkeling van de Rotterdamsebaan. Met deze ingrepen ontstaat een nieuwe hoofdwegenstructuur voor de Binckhorst. Deze verbeterde ontsluiting biedt kansen voor nieuwe private ontwikkelingen.

- *Fietsroutes*

De gemeente investeert fors in de verbetering van de fietsinfrastructuur in de Binckhorst en de verbinding met naburige stadsdelen. Een voorbeeld is het Trekfietstracé, een fietspad langs de Trekvluit dat de Binckhorst met de stad en omgeving verbindt, inclusief een fietsviaduct over de A4, ter hoogte van de wijk Ypenburg. Daarnaast is het wenselijk het huidige fietspad langs de Regulusweg te verlengen naar en aan te sluiten op de Binckhorstlaan. Ten slotte hoopt de gemeente op een aantal strategische plekken nieuwe verbindingen met de omgeving voor voetgangers en fietsers mogelijk te maken, zoals over de Trekvluit naar station HS en over de A12 naar Voorburg.

- *Openbaar vervoer*

De Binckhorst is op dit moment alleen ontsloten met openbaar vervoer door buslijnen. Om de mogelijkheid te scheppen voor de ontwikkeling van de Binckhorst tot een gemengd stedelijk gebied is op termijn verbetering van de OV-ontsluiting noodzakelijk. Uitgangspunt in de Haagse Nota Mobiliteit is de aanleg van een RandstadRailverbinding van station HS of CS naar station Voorburg via de Binckhorstlaan. Deze verbinding kan op lange termijn een vervolg kan krijgen richting de A4/Vlietzone en Delft. Om deze verbinding op termijn niet onmogelijk te maken, wordt langs de Binckhorstlaan rekening worden gehouden met een ruimtereservering voor een vrijliggend tramtracé in zijligging, aan de oostzijde van de weg.

- *Groenrecreatieve zoom langs de Trekvluit*

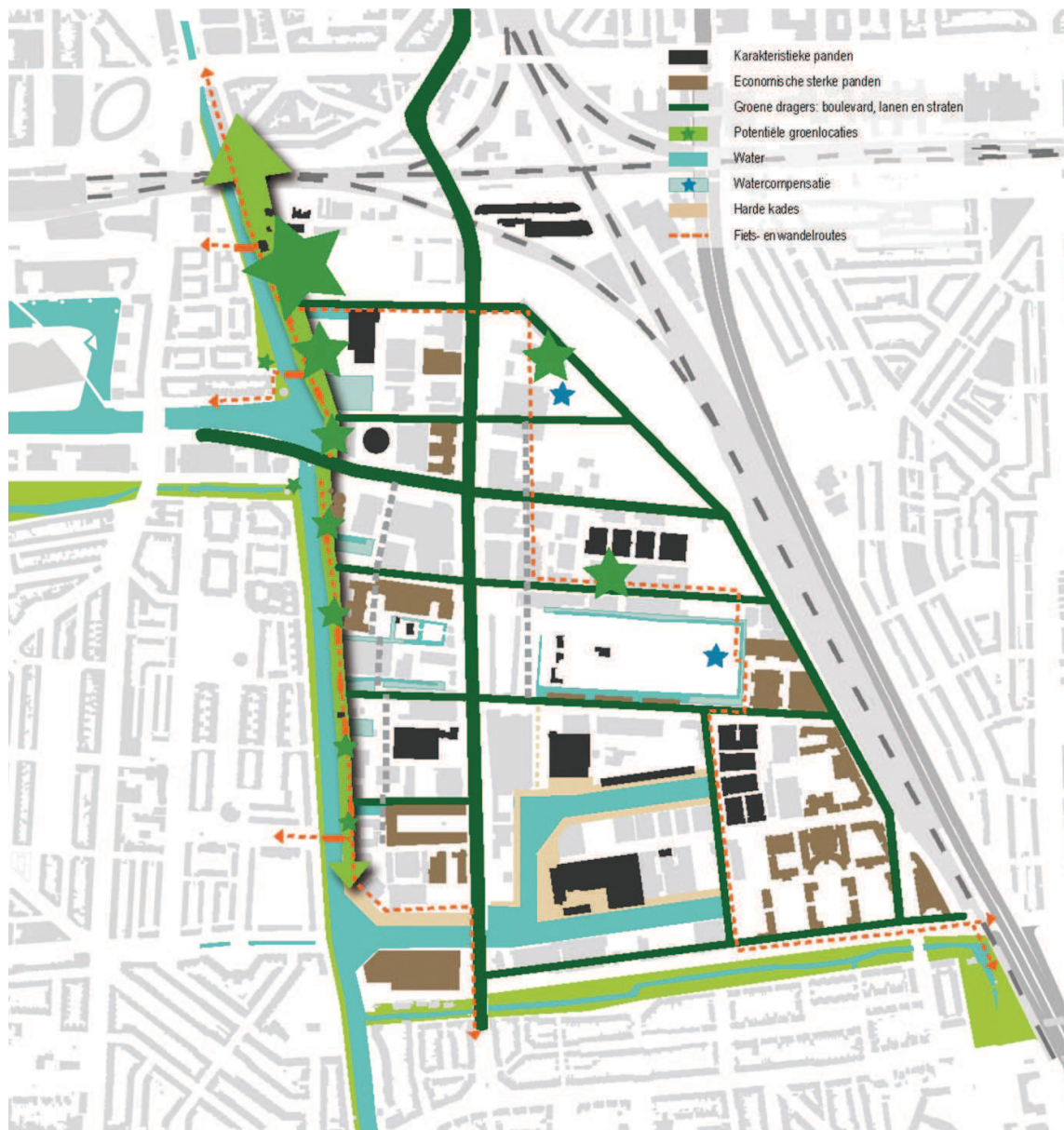
Een aantrekkelijke groenstructuur is belangrijk voor een succesvolle binnenstedelijke ontwikkeling. Uitgangspunt vormt daarbij het voortbouwen op en het versterken van de bestaande kwaliteiten. De Binckhorst is onverwacht mooi langs en vanaf het water en biedt schitterende doorkijkjes naar bijvoorbeeld Laakhaven. Het gebied langs de Trekvluit heeft dan ook de meeste potentie om zich te ontwikkelen tot een groenrecreatieve zoom en later verder uit te groeien tot een (lint)park, waar mensen kunnen werken, wonen, sporten, recreëren en ontspannen. Ook kan het uitgroeien tot een route over de kades langs het water, welke onderdeel vormt van een nieuwe fietsroute die de Vinex-wijken met het Centrum verbindt (het Trekfietstracé). Een prachtig decor van historische bebouwing is reeds aanwezig: het kasteel en de gebouwen van de gasfabriek. De 'nieuwe' openbare ruimte kan dienen als etalage voor lokale ondernemers en kan ingezet worden voor openluchtexposities en allerhande manifestaties.

Wanneer en in welke mate deze groenrecreatieve zoom tot ontwikkeling komt, is afhankelijk van de toevoeging van nieuwe functies in de Binckhorst. De urgentie om vanuit de gemeente hier op korte termijn flink in te investeren ontbreekt vooralsnog. Wel is het van belang dat de condities verbeteren om deze groenontwikkeling in de toekomst mogelijk te maken. De kades van de Trekvluit zijn momenteel veelal niet openbaar toegankelijk en in gebruik als buitenopslag voor bedrijven en daardoor niet geschikt voor recreatief gebruik. Externe subsidiemogelijkheden en initiatieven bieden een kans om - op plekken waar dit mogelijk is - hierin een eerste verbetering aan te brengen.

- *Water*

De identiteit van de Binckhorst wordt in belangrijke mate bepaald door de aanwezigheid van het water. Het vormt een belangrijke bouwsteen voor nieuwe ontwikkelingen en versterking van de gebiedskwaliteit. De gemeente ziet een aantal kansen voor ontwikkelingen rond het water:

- Binckhorst Haven is niet alleen een haven in bedrijf, maar biedt samen met de Trekvljet ook kansen voor waterrecreatie. Deze kansen kunnen verder worden benut zonder het klimaat voor bedrijven nadelig te beïnvloeden.
- Op dit moment zijn sommige kades, zoals die langs de Trekvljet, niet voor het publiek toegankelijk. Het is wenselijk dat zoveel mogelijk kades onderdeel gaan worden van de openbare ruimte.
- De Binckhorst kent een waterbergingsopgave, welke kansen biedt voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Als gevolg van de verbreding van de Neherkade realiseert de gemeente drie nieuwe insteekhavens in de zone langs de Trekvljet.



Raamwerkkartaal

Relatie met de bebouwde omgeving

Voor de aanleg en inpassing van de Rotterdamsebaan moeten gebouwen langs de Binckhorstlaan worden gesloopt. Na de realisatie van het tracé langs de Binckhorstlaan komen kavels vrij voor vastgoedontwikkelingen die bijdragen aan doel voor de Binckhorstlaan als stedelijke boulevard. Komende jaren zullen ontwikkelingen in de Binckhorst vooral in het teken staan van de aanleg van de infrastructuur. Ook vanuit de private sectoren zijn geen grootschalige vastgoed ontwikkelingen te verwachten. Er zijn echter wel kansen en opgaven met betrekking tot de bestaande bebouwing. Deze zullen in belangrijke mate de vastgoedontwikkelingen bepalen.

Vastgoedopgaven

De komende periode spelen de volgende opgaven die betrekking hebben op het vastgoed in de Binckhorst:

- Hergebruik cultuurhistorisch waardevolle bebouwing: Vele historische panden getuigen van het rijke verleden van de Binckhorst. Het is belangrijk dat deze beeldbepalende panden behouden blijven, omdat ze bijdragen aan de sfeer en identiteit van het gebied. Veel panden zijn gemeentelijk bezit waarvoor de komende periode een nieuwe bestemming gevonden moet worden.
- Kantorenleegstand: sinds 2000 is de werkgelegenheid teruggelopen in de Binckhorst. Dit komt met name doordat grote kantoorgebruikers, zoals KPN en het ministerie van Defensie, hun kantoorpersoneel hebben ingekrompen. Ook kiezen grote kantoorgebruikers tegenwoordig voor het afstoten van huurcontracten en het flexibiliseren van hun kantoorwerk, waardoor er een neerwaartse spiraal is ontstaan bij de verhuur van leegstaande panden. Dit vindt ook zijn weerslag op de Binckhorst. De kantorenleegstand in de Binckhorst is momenteel ruim 30% (140.000 m²) en het risico bestaat dat deze verder gaat stijgen. De grootste leegstand concentreert zich rond het Maanplein, waar KPN is gevestigd.

Het belang van tijdelijkheid en geleidelijke verandering

Het feit dat het langer gaat duren voordat grootschalige vastgoedontwikkeling op gang komt en de Binckhorst verandert in een gemengd stedelijk gebied biedt ook kansen. Het is van belang deze tussentijd goed te benutten. De gemeente doet dit door het ruimtelijk raamwerk te versterken. Vastgoedeigenaren, waaronder de gemeente zelf, spelen een sleutelrol in het vergroten van de attractiviteit van het gebied. Er is ruimte voor nieuwe (tijdelijke) private initiatieven die bij kunnen dragen aan de imagooverandering en branding van het gebied. Het vormt de uitdaging om de beschikbare locaties te verbinden met nieuwe kansrijke initiatieven. Het initiatief ligt bij de vastgoedeigenaar en of initiatiefnemer voor een interessant voorstel. De gemeentelijke inzet is primair gericht op het eigen vastgoedbezit.

Tijdelijke initiatieven kunnen niet alleen de vorm aannemen van herontwikkeling of hergebruik van bestaande gebouwen, maar het kan ook gaan om opvallende projecten in de openbare ruimte die de Binckhorst positief in het nieuws brengen. Deze initiatieven verdwijnen na een paar jaar om plaats te maken voor iets anders óf kunnen een meer permanent karakter krijgen. De bedoeling is dat tijdelijke initiatieven andere uitlokken, waardoor nieuwe economische of maatschappelijke dynamiek in de Binckhorst op gang komt.

Verschillende locaties zijn interessant voor tijdelijke initiatieven die voortborduren op de kwaliteiten in het gebied. Een voorbeeld is Binckhorst Haven. Door de realisatie van de Caballero Fabriek met daarin werkruimtes voor creatieve beroepen is een eerste aanzet gegeven tot verbetering van dit deel van de Binckhorst. Door investeringen in de openbare ruimte kan verbinding met de kantoorpanden van KPN worden verbeterd waardoor een aantrekkelijk cluster ontstaat. Particuliere initiatieven kunnen hierop aansluiten.

Daarnaast worden door de versterking van het ruimtelijk raamwerk de entrees van de Binckhorst belangrijker. Deze zijn nu nog niet aantrekkelijk, maar hier liggen kansen voor privaat initiatief. Binck 36 en de Smart-toren bij de Trekvljetbrug zijn belangrijke plekken in de toekomstige stedelijke structuur.

De geleidelijke verandering van de Binckhorst biedt kansen voor revitalisatie. Beschikbare panden en locaties kunnen nieuwe economische functies krijgen passend bij het toekomstperspectief van het gebied. Hierbij valt te denken aan functies die aansluiten bij de trend voor nieuwe binnenstedelijke bedrijfsterreinen, zoals werken aan huis, ruimte voor ZZP'ers, creatieve beroepen en stadsgebonden MKB. De locaties rondom de Wegastraat en het Trekvljetplein lenen zich hier goed voor.



Binckhorst Haven



Kansen rondom Wegastraat



Impressie Café aan Binckhorstlaan 235



Smart-toren



Parkeergarage Saturnusstraat



Versterken entrees: station Voorburg

4 Doorkijk naar de toekomst

De nieuwe aanpak is vooral gericht op de voorzienbare termijn. Toch geldt de Structuurvisie 'Wereldstad aan zee' nog steeds als kader voor de lange termijn. De gemeente streeft naar een aantrekkelijk en gemengd stedelijk gebied waar kansen ontstaan voor ruimtelijke ontwikkelingen op het gebied van wonen en werken. Niet overal zijn de kansen gelijk. Dit deel geeft een korte beschrijving van de ontwikkelkansen per deelgebied.

Trends en ambitie

Een landelijke trend is dat de bevolkings- en huishoudensontwikkeling in de vier grote steden op de lange termijn een aanhoudend groei laat zien en dat de krimp vooral in andere delen van het land speelt. Als gevolg hiervan wordt een aanhoudende vraag naar woningen verwacht. Op de lange termijn zijn er in de Binckhorst kansen om invulling te geven aan de Haagse binnenstedelijke verdichtingsopgave. Het is een van de weinige gebieden in Den Haag waar een substantieel aantal woningen kan worden toegevoegd. En dan ook nog eens dicht bij het centrum, wat aantrekkelijk is voor specifieke doelgroepen die de stad aan zich wil binden.

Het is echter op dit moment niet aan de gemeente om te bepalen hoe, wanneer en in welke mate deze ontwikkelingen vorm krijgen. Het vormt de essentie van de nieuwe aanpak om dit ook niet vooraf vast te leggen.

Mogelijke toekomstige ontwikkeling

De nieuwe koers is vooral gericht op de voorzienbare termijn en bestaat uit een aantal 'no-regret' maatregelen. De gemeentelijke inzet is gericht op ingrepen ter versterking van de ruimtelijke structuur. Mobiliteit en bereikbaarheid van de Binckhorst zijn daarmee gegarandeerd, wat een voorwaarde is voor het ontstaan van een gemengd stedelijk gebied. Het initiatief voor vastgoedontwikkelingen en nieuwe functies ligt bij marktpartijen. De gemeente vervult een faciliterende rol. Een gevolg is dat de Binckhorst als grote integrale gebiedsontwikkeling niet meer bestaat. De toekomstige ontwikkeling van de gebouwde omgeving wordt bepaald door een veelheid aan afzonderlijke initiatieven die verschillen qua aard, tempo en omvang. Dit kan uiteenlopen van tijdelijk hergebruik van een leegstaand kantoorpand, de uitbreiding van een bedrijf tot de ontwikkeling van een nieuw concept voor wonen en werken. De kansen en mogelijkheden voor nieuwe functies verschillen per deelgebied. De verwachting is dat de kansen voor woningbouw komende jaren beperkt zullen zijn en dat het accent vooral zal liggen op revitalisatie.

Een belangrijke voorwaarde is dat initiatieven de ambitie voor het gebied een stap dichterbij brengen. Duurzaamheid is daarbij een belangrijk aspect. Dit heeft onder andere gevolgen voor de economische ontwikkelmogelijkheden. In de toekomst huisvest de Binckhorst schone, arbeidsintensieve en ruimte-intensieve bedrijven met veel werkgelegenheid. Dit schept ook voor de gemeente verplichtingen voor de lange termijn. Met name rondom het Gasfabriekterrein en Binckhorst Haven is de toevoeging van hindergevoelige functies - zoals woningen - momenteel niet mogelijk vanwege de zware (veelal watergebonden) bedrijvigheid. Op termijn moet de gemeente belangrijke keuzes maken die bepalend zijn voor de verdere toekomstige ontwikkeling van het gebied. De vraag welke zware (watergebonden) bedrijven, wanneer en onder welke voorwaarden moeten worden verplaatst of geclusterd, staat daarbij centraal. Verschillende ontwikkelingsrichtingen zijn denkbaar. Eén mogelijkheid is dat de gemeente in de toekomst meer investeringsruimte heeft en kiest voor een verplaatsing van de afvalverwerking uit het noordelijk deel van de Binckhorst, zodat ruimte ontstaat voor integrale gebiedsontwikkeling. Deze toekomstige keuzes en mogelijkheden zullen in belangrijke mate afhangen van de gevolgen die macro-

economische ontwikkelingen hebben voor Den Haag. Belangrijk is welke gevolgen de ontwikkelingen op woningmarkt hebben voor de groeiambities van Den Haag.

De tussentijd die de komende jaren ontstaat doordat de gemeentelijke inzet vooral gericht is op de versterking van het ruimtelijk raamwerk kan worden benut voor de aanpak van de milieucirkels en kan zo een bijdrage leveren aan de verbetering van de lange termijn ontwikkelkansen.

Uitgaande van een realistisch gemengd binnenstedelijk woon- en werkmilieu is er ruimte voor ongeveer 5000 woningen, mits de gehele Binckhorst transformeert. Toekomstig demografische en economische ontwikkelingen zullen bepalen hoeveel woningen en andere functies er wenselijk en mogelijk zijn.

Deelgebieden: globale omschrijving toekomstperspectief

De Binckhorst bevat zeven deelgebieden met een eigen identiteit en specifieke ontwikkelingsmogelijkheden en -beperkingen. Deze lopen nogal uiteen. Er wordt voor gekozen om woningbouw vooral te faciliteren op plekken waar de functiemenging de meeste kansen en mogelijkheden biedt. In andere deelgebieden wordt gekozen voor het revitaliseren of herprofilen van bedrijven, waarbij het verkleinen van onbenutte milieucontouren voorop staat. Hierdoor ontstaat op lange termijn een milieu waar menging met woningbouw kan plaatsvinden. In de Binckhorst kunnen deelgebieden met een verschillende snelheid tot ontwikkeling komen. Die ontwikkeling verloopt in fases. Tijdelijke initiatieven spelen hierin een aanjagende rol en worden dan ook aangemoedigd.

Hieronder worden de ontwikkelpotenties per deelgebied beschrijven. De bijbehorende kaart dient ter verduidelijking.

- Binckhorstlaan

De Rotterdamsebaan komt uit in de Binckhorstlaan. Vanaf het punt waar de tunnel boven komt, ontstaat een nieuwe entree die een visitekaartje is voor Den Haag. Het is de uitdaging om de ruimtelijke ontwikkeling eromheen zodanig te verknopen met de infrastructuur dat de Binckhorstlaan meer wordt dan een drukke verkeersroute en de uitstraling krijgt van een stedelijke boulevard. Dit vraagt om aantrekkelijk economische functies in combinatie met wonen.

- Trekvlizone

Dit deelgebied is bij uitstek geschikt voor woningbouw vanwege de eigendomsverhoudingen, de aantrekkelijke ligging langs de Trekvlizone, het vrijwel ontbreken van milieucontouren en de ligging nabij het Haagse warmtenet. Gepast zijn bedrijven die gecombineerd worden met woonfuncties. De Trekvlizone biedt langs het water ook uitstekende kansen voor de ontwikkeling van een groene zoom, die eventueel uit kan groeien tot lint(park) met een langzaam verkeer verbinding.

- Gasfabriekterrein en omgeving

Dit deelgebied heeft de grootste potentie om zich te ontwikkelen tot een stedelijk gebied door zijn gunstige ligging nabij het centrum en de stations HS en CS. Op termijn ontstaan hier mogelijkheden voor woningbouw, mits de milieucontouren verkleind worden. Voorlopig liggen er vooral kansen voor de revitalisering van bedrijvigheid en de toevoeging van (tijdelijke) functies die de gemengde stedelijke dynamiek ter plekke vergroten. Het is een aantrekkelijk gebied om de groenblauwe structuur te versterken. Ook dit deel biedt kansen voor de ontwikkeling van een groene zoom.

- Spoorboogzone

Door de ligging aan het spoor is deze zone zonder extra maatregelen voor een groot deel niet aantrekkelijk voor woningbouw, met mogelijke uitzondering van enkele kavels langs de toekomstige infrastructuur. Dit deelgebied leent zich dus het beste voor bedrijfsinitiatieven – of een combinatie

5 Richtinggevend denkkader voor initiatieven

Het faciliteren van privaat initiatief staat voorop in de nieuwe aanpak. Om vooraf een indicatie te geven van de (on)mogelijkheden is een aantal richtlijnen geformuleerd. Deze bepalen de koers voor de Binckhorst en vormen een richtinggevend denkkader voor initiatiefnemers.

De gemeentelijke inzet is gericht op de versterking van het ruimtelijk raamwerk. De gemeente investeert in de aanleg van de Rotterdamsebaan en alles wat daar voor nodig is. Hierdoor wordt het voor marktpartijen aantrekkelijker om te investeren in het gebied. De gemeente daagt bedrijven, particulieren en ontwikkelaars uit om het initiatief te nemen voor locatieontwikkeling en hergebruik van bestaand vastgoed. Samen met een divers palet aan initiatiefnemers kan invulling worden gegeven aan een nieuwe manier van stedelijke ontwikkeling in de Binckhorst. Alle partijen dragen in een eigen tempo en voor eigen rekening en risico een steentje bij de vernieuwing van de Binckhorst.

De nieuwe aanpak heeft gevolgen voor de werkwijze binnen de gemeentelijke organisatie. De houding van de gemeente tegenover initiatiefnemers verandert. Niet langer schrijft de gemeente voor wat waar moet gebeuren. De gemeente neemt een faciliterende rol aan. Veel is namelijk mogelijk, maar niet alles. Belangrijk is dat de gemeente duidelijkheid communiceert over wat kan en wat niet. De gemeente neemt haar verantwoordelijkheid door de (on)mogelijkheden aan te geven en daarmee richtinggevend te zijn voor toekomstig initiatief. Deze koers voor de ontwikkeling van het gebied is ingegeven vanuit wet- en regelgeving (o.a. externe veiligheid, milieu en geluid) en vigerende gemeentelijke beleidskaders (o.a. duurzaamheid, economie, verkeer en parkeren). De richtlijnen zijn een integrale vertaling en uitwerking van vigerende (sectorale) stedelijke beleidsdocumenten. Hiermee combineert de gemeente haar verantwoordelijkheid voor een goede stedelijke en regionale samenhang met duidelijkheid over aanwezige beleidsvrijheid voor initiatiefnemers.

De indicatieve afbakening van de ontwikkelingsmogelijkheden op basis van het vigerende beleid vindt plaats op drie niveaus. Er geldt een aantal algemene richtlijnen en wensen vanuit de gemeente die van toepassing zijn op ieder initiatief. Daarnaast zijn er specifieke richtlijnen met betrekking tot afzonderlijke functies. Tot slot geldt een aantal gebiedsgerichte richtlijnen om er voor de zorgen dat doelen waargemaakt kunnen worden en belangrijke bestaande kwaliteiten niet verloren gaan. De richtlijnenkaart geeft een eerste indicatie van de ontwikkelingsmogelijkheden en biedt een helder. Tezamen vormt dit een richtinggevend denkkader voor potentiële initiatiefnemers.

Algemene richtlijnen

Voorop staat dat initiatieven bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van de Binckhorst als leef- en werkklimaat. Dit kan vele vormen aannemen: een intensivering van het ruimtegebruik, de stimulering van de werkgelegenheid, verbetering van het verblijfsklimaat, verduurzaming van de energievoorziening etc.

De kansen voor initiatieven om een bijdrage te leveren aan de ambitie van Den Haag om in 2040 klimaatneutraal te zijn, vraagt specifiek om aandacht. Naast het feit dat er met betrekking tot de bestaande bebouwing een enorme kans ligt voor verduurzaming is het wenselijk om functies aan te takken op het Haagse warmtenet. Daarnaast zijn er verschillende locaties specifiek geschikt voor geothermie, wat voor nieuwe ontwikkelkansen kan zorgen. Andere ontwikkelingen mogen de benutting van deze bronnen niet in de weg staan. Ook particuliere initiatieven die een bijdrage leveren aan een duurzame bereikbare Binckhorst, bijvoorbeeld door het organiseren van elektrisch vervoer worden toegejuicht. Tevens staat de gemeente open voor (tijdelijk) initiatieven in de openbare ruimte. Hierbij staat voorop dat die ook voor anderen bruikbaar en veilig blijft. Los van de

geformuleerde richtlijnen blijft het van belang om aantrekkelijke initiatieven afzonderlijk te beoordelen.

- A. Het initiatief past qua aard, schaal en omvang bij een gemengd stedelijk gebied en leidt tot intensivering van het ruimtegebruik.
- B. Het initiatief wordt onder marktconforme voorwaarden gerealiseerd en is saldoneutraal voor de gemeente Den Haag.
- C. Het initiatief draagt bij aan een klimaatneutraal Den Haag.
- D. Het initiatief leidt niet tot een vergroting van de milieucirkels ten opzichte van de huidige feitelijke situatie
- E. Een initiatief veroorzaakt geen ontoelaatbare extra druk op het parkeren op de openbare weg en zorgt waar mogelijk voor parkeervoorzieningen op eigen terrein.
- F. Aan een initiatief kunnen voorwaarden worden gesteld die infrastructurele ingrepen mogelijk maken.
- G. Bij een tijdelijk initiatief kan op bepaalde punten een uitzondering worden gemaakt.

Programmatistische richtlijnen

Het huidige tijdsgewricht heeft gevolgen voor de programmatistische ontwikkelingen op de Binckhorst. Met betrekking tot de woningbouw blijven de doelstellingen bestaan, maar het zal het veel langer duren voordat het gebied tot ontwikkeling komt. Ook de manier waarop dit gebeurt en de partners die daarbij betrokken zijn is veranderd. Dit biedt ook nieuwe kansen. De Binckhorst kan uitgroeien tot een proeftuin om nieuwe woonconcepten en bouwvormen toe te passen. Dit schept mogelijkheden voor onder andere (collectief) particulier opdrachtgeverschap en vernieuwende combinaties tussen wonen en werken.

Het economisch perspectief verandert doordat grootschalige kantoorontwikkeling op de Binckhorst niet meer wenselijk en verantwoord is. Er wordt een restrictief beleid ten aanzien van kantoorontwikkeling gevoerd. De belangrijkste opgave voor de komende jaren is het bestrijden van de kantorenleegstand. Initiatieven die kantoren geschikt maken voor andere functies worden toegejuicht. Dit betekent dat het accent sterker op revitalisatie van de bestaande economische kwaliteiten komt te liggen. Er is meer ruimte ontstaat voor bedrijvigheid om zich te vernieuwen. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat er sprake is van een intensivering van het ruimtegebruik en een schonere en duurzamere bedrijfsvoering met een afname van de omgevingshinder.

Doordat de drijvende krachten achter de transformatie van de Binckhorst tot een gemengd binnenstedelijk gebied grotendeels zijn weggevallen, verandert ook de behoefte aan voorzieningen. Voorzieningen die noodzakelijk zijn in een gemengd binnenstedelijk milieu - zoals wijkwinkelvoorzieningen, sportvoorzieningen – zijn voorlopig niet meer urgent. Deze worden door de gemeente niet meer actief gestimuleerd. Een aandachtspunt is wel dat de realisatie ervan op termijn niet onmogelijk wordt gemaakt. Voor grootschalige detailhandelsvoorzieningen die van betekenis zijn op stedelijk en regionaal niveau ziet de gemeente volop mogelijkheden.

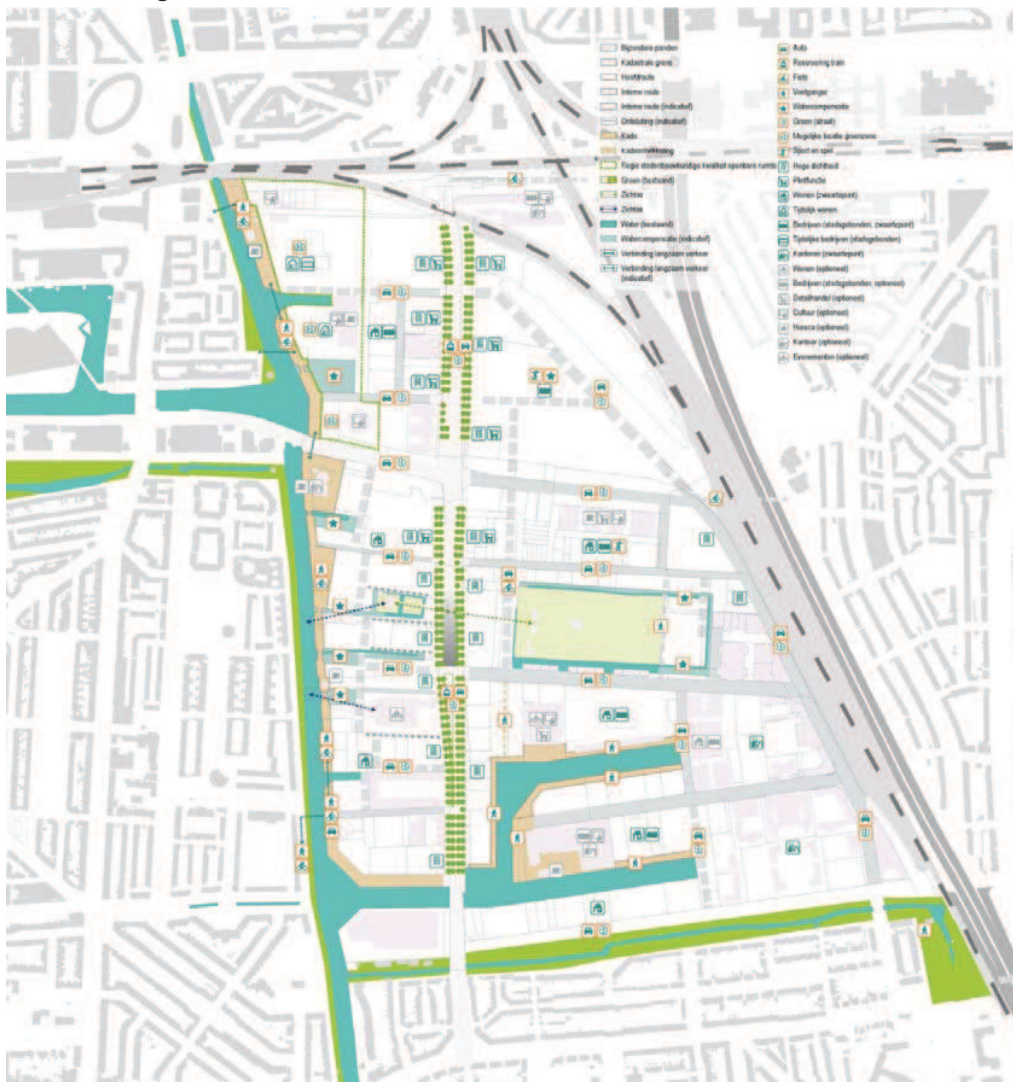
- H. Een initiatief wordt zo veel mogelijk gecombineerd met andere functies, zoals wonen, bedrijven en (kleinschalige) kantoren.
- I. Een bedrijfsinitiatief behoort tot maximaal hindercategorie 3.2.
- J. Er is geen nieuwe kantoorontwikkeling toegestaan, met uitzondering van het bepaalde onder K.
- K. Kleinschalige kantoorontwikkelingen zijn mogelijk conform de spelregels van de gemeentelijke functiemengingstrategie (max. 500 m² langs doorgaande wegen en max. 100 m² in woonstraten).
- L. Publiekstrekkingen in de horeca of leisure sector zijn mogelijk, mits er geen sprake is van concurrentie met de positie van het Centrum en/of Scheveningen op dit gebied.

- M. De uitbreidingsruimte van het totale aanbod detailhandelvevestigingen in Binckhorst bedraagt 7.000 m² (tot max. 25.000 m²) en kan benut worden voor niet-wijkgerichte winkelvoorzieningen.

Gebiedsgerichte richtlijnen

Voor een aantal deelgebieden in de Binckhorst gelden specifieke richtlijnen die er voor moeten zorgen dat unieke kansen worden benut en huidige kwaliteiten behouden blijven. De Trekvlietzone is zo'n gebied waar de kansen voor de toevoeging van nieuwe functies het grootst zijn. De Binckhorstlaan vormt een nieuwe entree van de stad die kan uitgroeien tot een visitekaartje voor Den Haag. Het Maanplein e.o. vormt een belangrijk kantorenmilieu waarvan de kwaliteit op peil moet blijven. Om dit te kunnen bereiken is een grotere selectiviteit geoorloofd met betrekking tot nieuwe initiatieven.

- N. Langs de Binckhorstlaan heeft de bebouwing een stedelijk karakter. Op de begane grond komen economische functies, zoals grootschalige detailhandel (showrooms).
- O. Langs het noordelijk deel van de Binckhorstlaan – waar de Rotterdamsebaan bovengronds is – hebben de functies een hoogwaardig karakter, zowel qua branching als ruimtelijke uitstraling.
- P. In de Trekvlietzone wordt nieuwe bedrijvigheid zoveel mogelijk gecombineerd met wonen;
- Q. Rondom het Maanplein en omgeving dragen initiatieven bij aan de kwaliteit en uitstraling van het huidige kantorenmilieu.



Dynamische richtlijnenkaart (indicatief)

6 Gemeentelijke ondersteuning

In de ontwikkeling van de Binckhorst is een belangrijke rol weggelegd voor particuliere initiatiefnemers. De gemeente biedt verschillende mogelijkheden voor ondersteuning van privaat initiatief.

De gemeente en de maatschappij zijn aan zet

De gemeente geeft prioriteit aan de aanleg van de Rotterdamsebaan en investeert in de versterking van de ruimtelijke hoofdstructuur van het gebied. De verantwoordelijkheid voor (vastgoed)ontwikkelingen in de Binckhorst legt de gemeente nadrukkelijk bij de maatschappij. Het is aan private partijen om in de Binckhorst aan de gang te gaan. De gemeente kan hierbij professionele ondersteuning bieden, zoals op het vlak van het bestemmingsplan, de inzet van gemeentelijk bezit, advisering over duurzaamheid, veiligheid en milieu, het onderhoud van de openbare ruimte en een adequate waterberging.

Gemeentelijke begeleiding en beoordeling van initiatieven

Initiatieven zullen verschillend van aard zijn en op verschillende plekken in de gemeentelijke organisatie binnenkomen. Van een investeerder die op zoek is naar interessante investeringsmogelijkheden tot een ondernemer met een idee voor het beheer van de openbare ruimte. De eerste contacten komen voor rekening van de gemeente. Voor een vervolgtraject maakt de gemeente nadere afspraken over eventuele vergoeding van begeleidingskosten. De gemeente is geïnteresseerd in allerlei soorten initiatieven die bijdragen aan de versterking van de Binckhorst. Het is aan initiatiefnemers om hierin het voortouw te nemen en met haalbare plannen te komen.

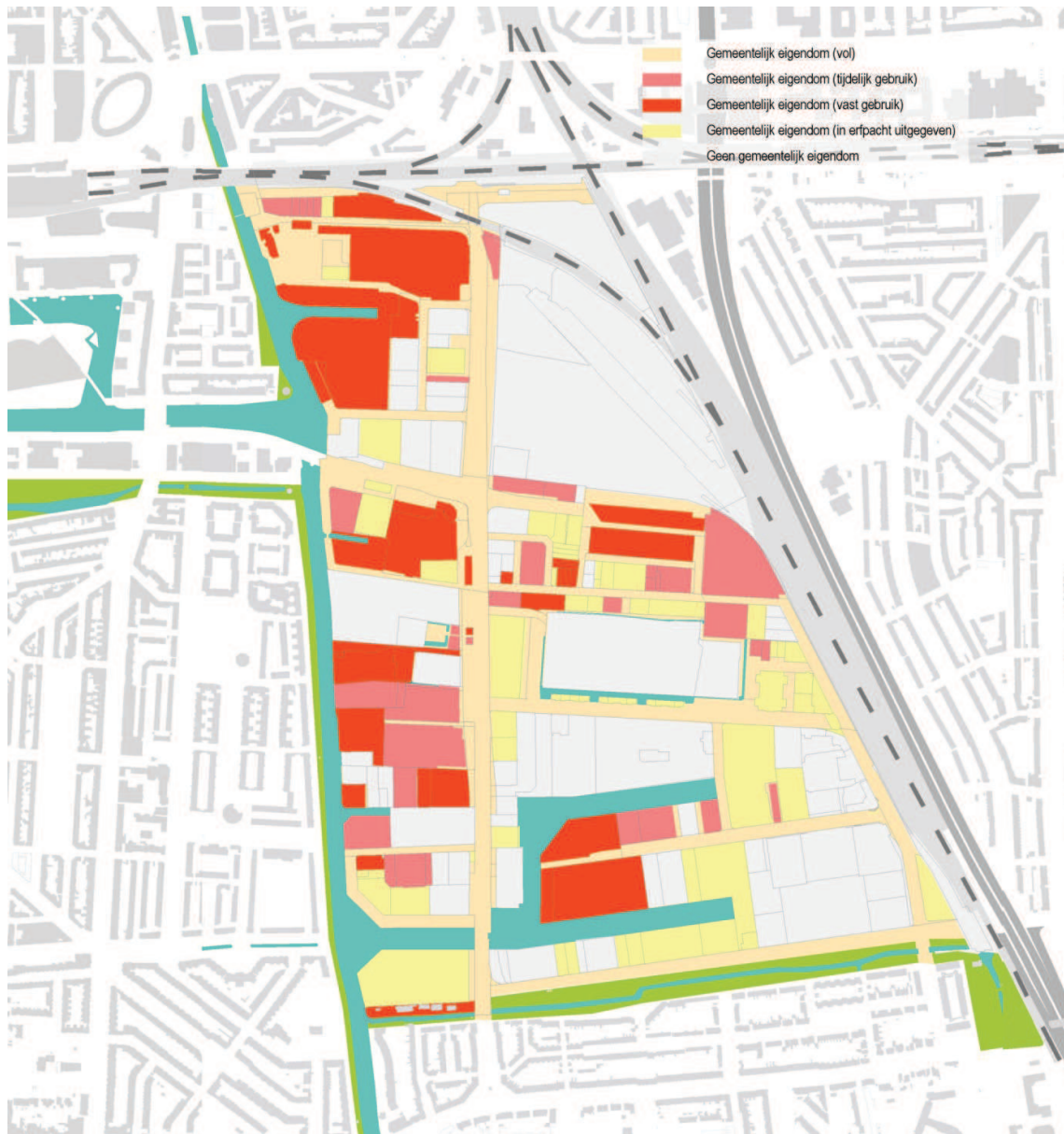
Uitgangspunt is dat initiatieven passen binnen het vastgestelde stedelijke beleid. Bij beperkte afwijkingen kan gewerkt worden aan maatwerkoplossingen. De exacte inmenging van de gemeente bij de uitwerking van het initiatief is afhankelijk van een aantal zaken. Bijvoorbeeld of er bij de realisatie van het initiatief gemeentelijk eigendom (gronden of gebouwen) betrokken is en de vraag of het initiatief wel of niet binnen het bestemmingsplan valt.

Bestemmingsplan

In oktober 2009 heeft de gemeenteraad een bestemmingsplan voor de Binckhorst Zuid vastgesteld. Vanwege de nieuwe aanpak van de Binckhorst blijft dit echter alleen van kracht voor zover het de inpassing en aanleg van de Rotterdamsebaan, de Verlengde Regulusweg en bestaande functies -zoals KPN en de begraafplaats - betreft. Voor de overige deelgebieden wordt teruggevallen op het verouderde bestemmingsplan, dat echter op veel plekken niet meer goed aansluit bij de huidige praktijk. Dit kan belemmerend werken voor nieuwe initiatieven. Daarom is het van belang dat de gemeente in de komende periode een geactualiseerd bestemmingsplan op basis van de feitelijke situatie opstelt. In de Binckhorst zijn veel bedrijven gevestigd met verschillende soorten milieucontouren. Deze contouren zijn gebaseerd op criteria zoals geur, geluid, veiligheid, en stof. De gemeente streeft naar milieucontouren die niet groter zijn dan voor de bedrijfsvoering noodzakelijk. Het doel is om de onbenutte milieuruimte waar mogelijk in te perken. Dit kan alleen als de bedrijven daar geen hinder van ondervinden. Concreet betekent dit dat in ieder geval dat indien de planologische milieuruimte in het vigerende bestemmingsplan groter is dan de vergunde milieuruimte, deze in overeenstemming met de feitelijke situatie wordt gebracht. Het nieuwe juridisch planologische kader geeft hiermee een goed beeld van de huidige situatie met het oog op toekomstige ontwikkeling.

Wanneer een particulier initiatief niet binnen het geactualiseerde bestemmingsplan past, moet hiervoor een omgevingsvergunning worden aangevraagd ingevolge de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Behandeling van een dergelijke vergunningsaanvraag is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Initiatiefnemers moeten aangeven of er voor hun plannen

een milieu-effectrapportage (m.e.r.) moet worden doorlopen. De gemeente beoordeelt of er al dan niet een m.e.r. moet worden doorlopen. Als het inderdaad nodig is, zijn initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor het opstellen van het milieu-effectrapport (MER)".



Gemeentelijk bezit

De gemeente bezit ca. 30 panden en 200 verhuurbare eenheden in de Binckhorst. Deze worden de komende jaren op verschillende manieren ingezet met als doel het vestigingsklimaat te verbeteren, en het financiële resultaat te optimaliseren.

De gemeente kan ervoor kiezen tijdelijk thema's en concepten te faciliteren die op termijn economisch sterkere partijen kunnen verleiden ook de Binckhorst in te trekken. Ondertussen hebben al een paar nieuwe, soms verrassende, partijen zich in de Binckhorst gevestigd. Hun aanwezigheid werpt een nieuw licht op het plangebied. Zo is er een notaris/advocatenkantoor gehuisvest in een voormalig autobedrijf, een skatehal in een oude papierloods en een indoor golfcentrum in een voormalige autoshowroom. Dit zijn de eerste zichtbare stappen in een geleidelijk proces van verandering.

Tijdelijkheid is een belangrijk uitgangspunt voor de verhuur van gemeentelijk vastgoed. De exploitatie wordt opgesteld voor vijf tot tien jaar. Dit schept ruimte voor vernieuwing zonder al te veel vast te leggen voor de lange termijn.

Openbare ruimte

De gemeente is en blijft verantwoordelijk voor de openbare ruimte in de Binckhorst. Het technisch onderhoud is gezien het huidige gebruik toereikend. Zodra er functiewijzigingen in het gebied optreden onderzoekt de gemeente hoe zij daarop kan inspelen. Het uitgangspunt is dat bezoekers zich veilig in het gebied kunnen bewegen en dat de openbare ruimte de revitalisering van bedrijven in de Binckhorst ondersteunt. De openbare ruimte moet een nette en representatieve uitstraling hebben.

Waterberging

De gemeente heeft een verantwoordelijkheid voor waterberging in de Binckhorst. Door de verbreding van de Neherkade moet extra water gecompenseerd worden. De Binckhorst komt hiervoor in aanmerking. Daarnaast heeft de Binckhorst een eigen waterbergingsopgave waarop de gemeente toeziet. De komende periode gaat de gemeente hiervoor een plan opstellen. Ze zoekt daarbij naar oplossingen voor waterberging die een positieve bijdrage leveren aan het ruimtelijk raamwerk. Een van de sterke kanten van de Binckhorst is immers de aanwezigheid van water. De inzet is een oplossing voor waterberging te vinden die dit positieve aspect verder versterkt. Als door een particulier initiatief extra waterberging in de Binckhorst gerealiseerd moet worden is dat een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

De introductie van groene daken kan ook een bijdrage leveren aan waterberging en brengt bovendien de duurzaamheidsambitie van de gemeente een stap dichterbij. Groene daken vangen het water op tijdens stortbuien of langdurige regenval, hebben een gunstig effect op het binnenklimaat van gebouwen en (bij grootschalige toepassing) op het microklimaat van de stad.

Financiële dekking

De komende jaren dient nog een aantal activiteiten te worden verricht die gemeentelijke inzet vergen en een relatie hebben met het gebied Binckhorst. Buiten de aanleg van de Rotterdamsebaan en de verbreding van de Neherkade betreft dit onder meer de afwikkeling van de gebiedsonderneming, de uitplaatsing van de autodemontagebedrijven, de aan- en verkoop van grond op bedrijventerrein Heron, het onderzoek naar de ontwikkeling van de AZC-locatie en de afhandeling van claims die in het gebied zijn gelegd en worden verwacht. Deze projecten hebben eigen dekkingsbronnen zoals het budget Neherkade, grondexploitatie LA-17 en reserve grote projecten Binckhorst. Om alle noodzakelijke werkzaamheden voor Binckhorst in 2012 en 2013 uit te kunnen voeren is € 600.000 dekking nodig uit reserve grote projecten Binckhorst voor apparaats- en programmalasten.

Het initiatief voor locatie- en vastgoedontwikkeling in de Binckhorst voor het niet-gemeentelijk vastgoed, komt in de nieuwe gebiedsaanpak bij derden te liggen die dit voor eigen rekening en risico zullen doen. De gemeentelijke aanpak in de Binckhorst voorziet niet in een gemeentelijke bijdrage daarin.

Tot slot

In de Binckhorst doet zich de komende tien jaar een interessante combinatie voor van geplande ontwikkeling, onder andere de aanleg van de Rotterdamsebaan, en een meer geleidelijke aanpak. De Binckhorst krijgt een meer multifunctioneel karakter en wordt steeds meer onderdeel van de stad. Zonder dat het zijn economische functie verliest.

De gemeente speelt in de geleidelijke ontwikkeling van de Binckhorst een faciliterende rol - op de achtergrond. Het podium is voor allerlei maatschappelijke partijen die kansen ruiken op de Binckhorst. De gemeente kan kennis en vakmanschap aanbieden ter ondersteuning of een verbinding tot stand brengen tussen partijen.

Den Haag is een van de eerste Nederlandse steden die op zo'n grote schaal, op zo'n prominente locatie, ruimte geeft aan initiatiefnemers. Veel partijen in het land houden dit proces dan ook nauwlettend in de gaten. Nieuwe initiatieven zijn cruciaal voor het slagen van de Binckhorst. Zittende en toekomstige ondernemers, ontwikkelaars en andere maatschappelijke partijen hebben een hoofdrol. Het is aan hen om er een succes van te maken.

Bijlage 3: Vragenlijst interview private partijen Cruquius

Interviewvragen casestudie marktpartijen Cruquiusgebied

1. Wanneer heeft uw organisatie initiatief genomen tot een ontwikkeling in het Cruquiusgebied?
2. Wat houdt uw initiatief in (programma, planning, functies, etc.)?
3. In hoeverre waren de (beleids)kaders op het moment van het initiatief voor u voldoende duidelijk?
4. In hoeverre hebben de kaders uit de Spelregelkaart uw organisatie verleid tot initiatieven?
5. Wat waardeert u aan het kader en werkt in de praktijk positief?
6. Wat zijn uw kanttekeningen bij het kader en werkt in de praktijk negatief?
7. Wat zou er naar uw idee verbeterd kunnen worden aan het kader?
8. Het kader kent geen planologisch juridische status, er is dus geen rechtszekerheid met betrekking tot de realisatie van de bestemming, in hoeverre vormt dit een belemmering voor het doen van investeringen op basis van deze spelregels?
9. Bent u bij de planologische uitwerking in een bestemmingsplan al eens tegen beperkingen aangelopen die op grond van de Spelregelkaart niet bestonden en zo ja welke zijn dat?
10. Het kader voorziet niet in financiële kaders, anders dan dat ten tijde van de vaststelling gesteld is dat initiatieven budgettair neutraal voor de gemeente moeten zijn. Is voor het doen van investeringen voldoende helder welke kosten verhaald worden op de ontwikkeling? Zo ja, hoe is hierin voorzien?

11. In het algemeen kan worden gesteld dat er altijd een zekere spanning bestaat tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Kunt u (in onderstaand figuur) aangeven wat in uw optiek de ideale verhouding tussen rechtszekerheid en flexibiliteit is en uw antwoord motiveren, bijvoorbeeld aan de hand van een praktijkvoorbeeld?

Rechtszekerheid-1- -2- -3- -4- -5- -6- -7- -8- -9-Flexibiliteit

12. Kaders kunnen zowel betrekking hebben op ruimtelijk planologische aspecten als op financiële en programmatische aspecten (bijvoorbeeld kostenverhaal). Kunt u aangeven welke voor u het zwaarst wegen en waarom?
13. Wat zou er naar uw oordeel aan de kaders moeten worden toegevoegd, anders dan ruimtelijk planologisch en financieel programmatisch, om marktpartijen te verleiden tot investeringen in binnenstedelijke ontwikkeling? (bijvoorbeeld: samenwerking, branding, fasering, ontwerp)
14. In hoeverre is het voor de investeringsbereidheid van uw organisatie van belang dat bij de totstandkoming van het kader participatie met de omgeving heeft plaatsgevonden?
15. Verplaatst u zich eens in de rol van de gemeente; waar zit dan (naar verwachting) het grootste knelpunt bij het opstellen van de kaders voor de ontwikkeling?

Bijlage 4: Vragenlijst interview publieke partijen Cruquius

Interviewvragen casestudie publieke partijen Cruquiusgebied

1. In hoeverre heeft de vaststelling van de Spelregelkaart het aantal initiatieven en investeringen door private partijen vergroot?
2. Wat waardeert u aan het kader en werkt in de praktijk positief?
3. Wat zijn uw kanttekeningen bij het kader en werkt in de praktijk negatief?
4. Wat zou er naar uw idee verbeterd kunnen worden aan het kader?
5. De Spelregelkaart kent geen planologisch juridische status, er is dus geen rechtszekerheid met betrekking tot de realisatie van de bestemming, in hoeverre vormt dit een belemmering?
6. Op welke wijze is ten tijde van de totstandkoming van de Spelregelkaart sprake geweest van participatie door de omgeving?
7. Bent u bij de planologische uitwerking in een bestemmingsplan al eens tegen beperkingen aangelopen die op grond van de Spelregelkaart niet bestonden en zo ja welke zijn dat?
8. De Spelregelkaart voorziet niet in financiële kaders, anders dan dat ten tijde van de vaststelling gesteld is dat initiatieven budgettair neutraal voor de gemeente moeten zijn. Is voor de initiatiefnemer voldoende helder welke kosten verhaald worden op de ontwikkeling? Zo ja, hoe is hierin voorzien?
9. In het algemeen kan worden gesteld dat er altijd een zekere spanning bestaat tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Kunt u (in onderstaand figuur) aangeven wat in uw optiek de ideale verhouding tussen rechtszekerheid en flexibiliteit is en uw antwoord motiveren, bijvoorbeeld aan de hand van een praktijkvoorbeeld?

Rechtszekerheid-1- -2- -3- -4- -5- -6- -7- -8- -9-Flexibiliteit

10. Kaders kunnen zowel betrekking hebben op ruimtelijk planologische aspecten als op financiële en programmatische aspecten (bijvoorbeeld kostenverhaal). Kunt u aangeven welke voor u het zwaarst wegen en waarom?

11. Wat zou er naar uw oordeel aan de kaders moeten worden toegevoegd, anders dan ruimtelijk planologisch en financieel programmatisch, om marktpartijen te verleiden tot investeringen in initiatieven? (bijvoorbeeld: samenwerking, branding, fasering, ontwerp)

12. Verplaatst u zich eens in de rol van de marktpartij; waar zit voor u (naar verwachting) de grootste meerwaarde van een kader voor de ontwikkeling?

Bijlage 5: Vragenlijst interview private partijen Binckhorst

Interviewvragen casestudie marktpartijen Binckhorst

1. Wanneer heeft uw organisatie initiatief genomen tot een ontwikkeling in de Binckhorst?
2. Wat houdt uw initiatief in (programma, planning, functies, etc.)?
3. In hoeverre waren de (beleids)kaders op het moment van het initiatief voor u voldoende duidelijk?
4. In hoeverre hebben de kaders uit de Gebiedsaanpak Binckhorst uw organisatie verleid tot initiatieven?
5. Wat waardeert u aan het kader en werkt in de praktijk positief?
6. Wat zijn uw kanttekeningen bij het kader en werkt in de praktijk negatief?
7. Wat zou er naar uw idee verbeterd kunnen worden aan het kader?
8. Het kader kent geen planologisch juridische status, er is dus geen rechtszekerheid met betrekking tot de realisatie van de bestemming, in hoeverre vormt dit een belemmering voor het doen van investeringen op basis van deze spelregels?
9. Bent u bij de planologische uitwerking in een bestemmingsplan al eens tegen beperkingen aangelopen die op grond van de Gebiedsaanpak Binckhorst niet bestonden en zo ja welke zijn dat?
10. Het kader voorziet niet in financiële kaders, anders dan dat ten tijde van de vaststelling gesteld is dat initiatieven budgettair neutraal voor de gemeente moeten zijn. Is voor het doen van investeringen voldoende helder welke kosten verhaald worden op de ontwikkeling? Zo ja, hoe is hierin voorzien?

11. In het algemeen kan worden gesteld dat er altijd een zekere spanning bestaat tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Kunt u (in onderstaand figuur) aangeven wat in uw optiek de ideale verhouding tussen rechtszekerheid en flexibiliteit is en uw antwoord motiveren, bijvoorbeeld aan de hand van een praktijkvoorbeeld?

Rechtszekerheid-1- -2- -3- -4- -5- -6- -7- -8- -9-Flexibiliteit

12. Kaders kunnen zowel betrekking hebben op ruimtelijk planologische aspecten als op financiële en programmatische aspecten (bijvoorbeeld kostenverhaal). Kunt u aangeven welke voor u het zwaarst wegen en waarom?
13. Wat zou er naar uw oordeel aan de kaders moeten worden toegevoegd, anders dan ruimtelijk planologisch en financieel programmatisch, om marktpartijen te verleiden tot investeringen in binnenstedelijke ontwikkeling? (bijvoorbeeld: samenwerking, branding, fasering, ontwerp)
14. In hoeverre is het voor de investeringsbereidheid van uw organisatie van belang dat bij de totstandkoming van het kader participatie met de omgeving heeft plaatsgevonden?
15. Voor het deelgebied Trekvlietzone is eind 2015 een ontwikkelingsperspectief vastgesteld. In hoeverre verhoogt dit de bereidheid van uw organisatie om te investeren in dit deelgebied?
16. Indien het Ontwikkelingsperspectief Trekvlietzone de investeringsbereidheid van uw organisatie vergroot, hoe kan dit worden verklaard?
17. Het omgevingsplan dat nu door de gemeente wordt opgesteld kent wel een planologisch juridische status. In hoeverre verhoogt dit de investeringsbereidheid van uw organisatie?
18. Verplaatst u zich eens in de rol van de gemeente; waar zit dan (naar verwachting) het grootste knelpunt bij het opstellen van de kaders voor de ontwikkeling?

Bijlage 6: Vragenlijst interview publieke partijen Binckhorst

Interviewvragen casestudie publieke partijen Binckhorst

1. In hoeverre heeft de vaststelling van de Gebiedsaanpak Binckhorst het aantal initiatieven en investeringen door private partijen vergroot?
2. Wat waardeert u aan het kader en werkt in de praktijk positief?
3. Wat zijn uw kanttekeningen bij het kader en werkt in de praktijk negatief?
4. Wat zou er naar uw idee verbeterd kunnen worden aan het kader?
5. De Gebiedsaanpak kent geen planologisch juridische status, er is dus geen rechtszekerheid met betrekking tot de realisatie van de bestemming, in hoeverre vormt dit een belemmering?
6. Op welke wijze is ten tijde van de totstandkoming van de Gebiedsaanpak sprake geweest van participatie door de omgeving?
7. Bent u bij de planologische uitwerking in een bestemmingsplan al eens tegen beperkingen aangelopen die op grond van de Gebiedsaanpak Binckhorst niet bestonden en zo ja welke zijn dat?
8. De Gebiedsaanpak voorziet niet in financiële kaders, anders dan dat ten tijde van de vaststelling gesteld is dat initiatieven budgettair neutraal voor de gemeente moeten zijn. Is voor de initiatiefnemer voldoende helder welke kosten verhaald worden op de ontwikkeling? Zo ja, hoe is hierin voorzien?
9. In het algemeen kan worden gesteld dat er altijd een zekere spanning bestaat tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Kunt u (in onderstaand figuur) aangeven wat in uw optiek de ideale verhouding tussen rechtszekerheid en flexibiliteit is en uw antwoord motiveren, bijvoorbeeld aan de hand van een praktijkvoorbeeld?

Rechtszekerheid-1- -2- -3- -4- -5- -6- -7- -8- -9-Flexibiliteit

10. Kaders kunnen zowel betrekking hebben op ruimtelijk planologische aspecten als op financiële en programmatische aspecten (bijvoorbeeld kostenverhaal). Kunt u aangeven welke voor u het zwaarst wegen en waarom?

11. Wat zou er naar uw oordeel aan de kaders moeten worden toegevoegd, anders dan ruimtelijk planologisch en financieel programmatisch, om marktpartijen te verleiden tot investeringen in initiatieven? (bijvoorbeeld: samenwerking, branding, fasering, ontwerp)
12. Voor het deelgebied Trekvlizzone is eind 2015 een ontwikkelingsperspectief vastgesteld. In hoeverre verhoogt dit de bereidheid van marktpartijen om te investeren in dit deelgebied?
13. Indien het Ontwikkelingsperspectief Trekvlizzone de investeringsbereidheid van marktpartijen vergroot, hoe kan dit worden verklaard?
14. Het omgevingsplan dat nu door de gemeente wordt opgesteld kent wel een planologisch juridische status. In hoeverre schat u in dat dit de investeringsbereidheid van marktpartijen vergroot?
15. Verplaatst u zich eens in de rol van de marktpartij; waar zit voor u (naar verwachting) de grootste meerwaarde van een kader voor de ontwikkeling?