

Financiële zekerheid in het omgevingsplan

*Onderzoek naar de mogelijke invloed van de Omgevingswet
op het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling*

An aerial photograph of a city, likely Nijmegen, showing a river (the Waal) flowing through the center. The city is densely packed with buildings, including residential houses with red roofs and larger industrial or commercial structures. A railway line runs along the right side of the river. The image is used as a background for the document.

Sjoerd van de Grootevheen
Masterthesis Spatial Planning
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Augustus 2018

Financiële zekerheid in het omgevingsplan

*Onderzoek naar de mogelijke invloed van de Omgevingswet
op het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling*

Student: S. (Sjoerd) van de Grootevheen (S4809548)

Begeleiders: dr. S. (Sander) Lenferink (Radboud Universiteit Nijmegen)
ing. C. K. (Chee-Key) Teoh (Stadkwadraat, De Bilt)

Master: Spatial Planning

Specialisatie: Planning, Land and Real Estate Development

Cursus: Masterthesis PLRED (MAN-MTHPLRED-2017-3-V)

Faculteit: Faculteit der Managementwetenschappen

Stagebedrijf: Stadkwadraat, De Bilt

Datum: 6 augustus 2018

Versie: Definitief

Radboud Universiteit



stad²

Voorwoord

Met het schrijven van deze thesis sluit ik de master Spatial Planning aan de Radboud Universiteit in Nijmegen af. In dit onderzoek is gekeken naar de mogelijke invloed die de komst van de Omgevingswet in 2021 kan hebben op het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. Dit is gedaan door middel van een casestudy naar vier gemeenten die aan het experimenteren zijn met (ontwerpregeling) artikel 7v van de Crisis- en herstelwet. Hierdoor is het mogelijk om vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet al gebruik te maken van nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal.

Ter afsluiting van mijn Hbo-opleiding Ruimtelijke Ordening en Planologie heb ik onderzoek gedaan naar mogelijkheden binnen het omgevingsplan. Vervolgens is tijdens de pre-master, het voorbereidend jaar op de master, een bachelorthesis geschreven waarin is onderzocht hoe participatie bij het opstellen van de omgevingsvisie optimaal kan worden vormgegeven. In beide onderzoeken kwam de Omgevingswet nadrukkelijk aan de orde. Deze lijn wilde ik graag doorzetten in mijn masterthesis, door onderzoek te doen naar de mogelijkheden die de Omgevingswet zal gaan bieden voor organische gebiedsontwikkeling. Al snel werd duidelijk dat het kostenverhaal een belangrijk knelpunt is om organische gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. Zodoende leek mij het erg interessant en relevant om te onderzoeken hoe de Omgevingswet hierop inspeelt.

Dit onderzoek heb ik mogen doen in opdracht van Stadkwadraat. Graag wil ik de verschillende collega's bedanken voor hun betrokkenheid, interesse en ondersteuning. In het bijzonder wil ik mijn stagebegeleider Chee-Key Teoh bedanken. Het was fijn en waardevol om structureel mijn voortgang te bespreken. De kritische feedback, ideeën, tips en de betrokkenheid hebben een erg belangrijke bijdrage geleverd aan het eindresultaat. Daarnaast zijn de resultaten uit mijn onderzoek voor een groot deel tot stand gekomen op basis van interviews. Ik wil dan ook graag de verschillende respondenten bedanken voor hun medewerking.

Tot slot wil ik graag mijn thesisbegeleider Sander Lenferink bedanken. De deskundigheid en interesse in mijn onderzoek leverde veel bruikbare feedback en handige suggesties op. Op elk moment, gedurende het traject, was het mogelijk om op korte termijn feedback te verkrijgen op mijn stukken. Ook de overlegmomenten gedurende het schrijven van mijn masterthesis zijn als erg zinvol en prettig ervaren.

Ik wens u veel leesplezier!

Sjoerd van de Grootevheen

Nijkerk, augustus 2018

Samenvatting

Na de start van de economische crisis in 2008 is organische gebiedsontwikkeling in Nederland in opkomst. Hierbij is sprake van een kleinschalige procesmatige aanpak, waarbij geen eindbeeld bestaat en de gemeente een faciliterende rol aanneemt. Dit brengt onzekerheid met zich mee. De huidige wettelijke kaders, de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening, sluiten niet goed aan bij deze vorm van gebiedsontwikkeling. Met name omtrent het kostenverhaal ontstaan er problemen. Wanneer er geen eindbeeld bestaat, is het lastig om vooraf te bepalen wat de opbrengsten zullen zijn, terwijl dit nodig is om het kostenverhaal rond te krijgen door middel van een exploitatieplan. De Omgevingswet zal hierop inspelen. Deze nieuwe wetgeving voegt 26 bestaande wetten samen tot één wet, waardoor meer samenhang moet ontstaan. Naar verwachting zal de Omgevingswet in 2021 in werking treden. Hierna zal elke gemeente een omgevingsplan moeten opstellen. Dit kan gezien worden als de opvolger en de vervanger van het bestemmingsplan. Voorvloeiend uit de Omgevingswet is meer ruimte voor diversiteit en flexibiliteit. Daarnaast worden nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal opgenomen. Gemeenten kunnen, vooruitlopend op de komst van de nieuwe wetgeving, al gebruik maken van deze nieuwe mogelijkheden door middel van artikel 7v van de Crisis- en herstelwet. Hierdoor is het mogelijk om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (toekomstig omgevingsplan) op te stellen, waarin wordt gewerkt met een ander kostenverhaal. Om erachter te komen hoe gemeenten en private partijen gebruik kunnen maken van deze nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal en zo de gewenste financiële zekerheid kunnen verkrijgen, wordt de volgende hoofdvraag in dit onderzoek gesteld:

“Hoe kunnen gemeenten en private partijen, door middel van de nieuwe Omgevingswet, de gewenste financiële zekerheid verkrijgen om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren en te organiseren?”

Om deze vraag te beantwoorden is een casestudy (via kwalitatieve methoden) uitgevoerd naar vier gemeenten (Den Haag, Nieuwegein, Delft en Haarlemmermeer) die op basis van artikel 7v van de Crisis- en herstelwet bezig zijn met het vormgeven van het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek speelt de structuratietheorie van Giddens (1984) een belangrijke rol om te verklaren welke institutionele veranderingen noodzakelijk zijn om organische gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. De veranderende wetgeving (Crisis- en herstelwet en Omgevingswet) zal hierbij worden gezien als een formele institutionele verandering. De gemeenten kunnen hierbij gezien worden als informele instituties die een andere houding moeten aannemen en een gedragsverandering moeten ondergaan om gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden van de wetgeving.

Het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling en de hierbij noodzakelijke flexibiliteit die moet worden geboden, brengt onzekerheden met zich mee. Om te verklaren hoe gemeenten indirect sturen op meer zekerheid, worden de gemeenten onderzocht op basis van de vier vormen van meta-governance (Sørensen, 2006). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen hands-off (framing of self-governance en storytelling) en hands-on (support and facilitation en participation) vormen van meta-governance. De mate waarin hierbij gezocht wordt naar zekerheid, kan aantonen in hoeverre instituties (in dit geval gemeenten) kunnen veranderen. Zodoende is onderzocht hoe de vier gemeenten, binnen de mogelijkheden van de nieuwe wetgeving, indirect sturen op de gewenste zekerheid bij organische gebiedsontwikkeling. Daarnaast is in beeld gebracht hoe private partijen acteren binnen deze vormen van indirecte sturing. Hierbij zijn betrokken ambtenaren en externe medewerkers geïnterviewd van de verschillende gemeenten en private partijen die actief zijn in de betreffende gebieden.

Verschillende vormen van meta-governance worden gecombineerd. Door kaders te stellen in het omgevingsplan, zoals het opstellen van het kostenverhaal, wordt vormgegeven aan hands-off framing of self-governance. Binnen deze kaders kan vervolgens zelfbestuur plaatsvinden. Doorgaans wordt dit gecombineerd met hands-on support and facilitation, waarbij private partijen, zoals grondeigenaren of ontwikkelaars, worden betrokken bij het opstellen van de kaders. Hierbij ondersteunt en faciliteert de overheid de private partijen. Op deze manier wordt de zekerheid verkregen dat de kaders in lijn zijn met de wensen en gedachten van private partijen, waardoor de zekerheid op de realiseerbaarheid van de verschillende functies toeneemt. Dit is overigens niet geheel in lijn met organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie. Hierbij worden private partijen namelijk niet betrokken bij het opstellen van de kaders. Zij krijgen extra ontwikkelmogelijkheden (de uitnodiging), maar hoeven hiervan geen gebruik te maken.

Het omgevingsplan is breder dan het bestemmingsplan. Dit wordt de verbrede reikwijdte genoemd. Er worden bijvoorbeeld ook maatschappelijke en gezondheidsaspecten meegenomen in het omgevingsplan. Hierdoor is het noodzakelijk dat verschillende afdelingen binnen de ambtelijke organisatie gaan samenwerken. In de praktijk blijkt deze verandering lastig te zijn. Om toch een omgevingsplan te kunnen opstellen is het noodzakelijk om veel aandacht te besteden aan deze organisatorische veranderingen. Vervolgens wordt binnen de kaders van het omgevingsplan artikel 7v van de Crisis- en herstelwet toegepast. Overigens betreft het nog een ontwerpregeling, momenteel wordt het artikel namelijk beoordeeld door de Raad van State. De financiële zekerheid zit voor gemeenten in dit artikel. Door te werken met open normen, mogen gemeenten gebruik maken van een eigen rekensysteem en kan geschoven worden met de kostensoorten. Hierdoor is het mogelijk om toch een kostenverhaal op te stellen, zonder dat het eindbeeld bekend is, waardoor beter de aansluiting wordt gezocht bij de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling. De ontwikkelende partijen zullen op basis van het rekensysteem van de gemeente een voorlopige bijdrage moeten leveren. Vooraf is niet 100% zeker waar deze bijdrage aan besteed gaat worden, waar dit in de huidige methodiek (exploitatieplan) wel het geval is. Door middel van een eindafrekening zit er rechtszekerheid in het systeem. Dit betekent dat wanneer niet de gehele bijdrage is besteed, private partijen recht hebben op een teruggave. Toch blijkt dat private partijen er vooral behoefte aan hebben om aan de voorkant te weten waar zij aan toe zijn. Een eventuele eindafrekening is namelijk niet in te calculeren. Het is vooral belangrijk dat vooraf de kaders worden gesteld die aansluiten op de mogelijkheden en wensen van ontwikkelaars. Zoals aangegeven wordt hier door gemeenten op aangesloten door private partijen te betrekken bij het opstellen van de kaders. Door op deze manier indirect te sturen en te zoeken naar meer zekerheid, ontstaat er eigenlijk een mengvorm tussen organische en traditionele gebiedsontwikkeling.

Formele institutionele veranderingen vinden plaats. Dit komt tot uiting in nieuwe wetgeving, zoals de Crisis- en herstelwet en de Omgevingswet. Informele institutionele veranderingen vinden lastiger plaats. De mate waarin gezocht wordt naar zekerheid door gemeenten door middel van meta-governance toont dit aan. Gemeenten vinden het lastig is om organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie te faciliteren en gaan zodoende opzoek naar meer zekerheid. Daarnaast zullen verschillende afdelingen binnen de ambtelijke organisatie met elkaar moeten samenwerken, oorzaak hiervan is de verbrede reikwijdte in het omgevingsplan. Hierbij kan sprake zijn van padafhankelijkheid, waardoor verschillende afdelingen op dezelfde manier blijven werken. Dit kan voorkomen worden door mensen aan te stellen die binnen de ambtelijke organisatie de verschillende afdelingen met elkaar verbinden. Wanneer hierdoor institutionele veranderingen plaatsvinden, kan organische gebiedsontwikkeling optimaal gefaciliteerd worden.

Inhoud

1.	Inleiding	1
1.1	Projectkader	1
1.2	Probleemstelling	3
1.3	Doelstelling	3
1.4	Vraagstelling	3
1.5	Relevantie	5
1.6	Leeswijzer	7
2	Theoretisch kader en conceptueel model	8
2.1	Institutionele veranderingen	8
2.2	Governance	11
2.3	Onzekerheden bij organische gebiedsontwikkeling	13
2.4	Conceptueel model	16
2.5	Operationalisering in analytisch kader	17
3	Methodologie	19
3.1	Onderzoeksstrategie	19
3.2	Verantwoording casussen	21
3.3	Dataverzameling	22
3.4	Validiteit en betrouwbaarheid	24
3.5	Onderzoeksmodel	24
4	Resultaten	26
4.1	Gemeente Den Haag: Binckhorst	26
4.2	Gemeente Nieuwegein: Rijnhuizen	33
4.3	Gemeente Delft: Sciencepark Technopolis	41
4.4	Gemeente Haarlemmermeer: PARK21	47
5	Analyse van de resultaten	52
5.1	Sturen op zekerheid binnen het omgevingsplan	52
5.2	Toepasbaarheid artikel 7v in de nieuwe Omgevingswet	62
6	Conclusie	67
6.1	Beantwoording deelvragen	67
6.2	Beantwoording hoofdvraag	71
6.3	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	74
6.4	Praktijkaanbevelingen	75
6.5	Kritische reflectie	75
	Literatuurlijst	77

Bijlage 1	Organische gebiedsontwikkeling	85
Bijlage 2	Crisis- en herstelwet	87
Bijlage 3	Omgevingswet	89
Bijlage 4	Status van de verschillende omgevingsplannen	91
Bijlage 5	Knelpunten gemeenten	92
Bijlage 6	Respondentenlijst	94
Bijlage 7	Interview guides	95
Bijlage 8	Coderingsgroepen	103

1. Inleiding

Dit hoofdstuk vormt de inleiding van het onderzoek. Het projectkader brengt hierbij de relevante ontwikkelingen met betrekking tot het onderwerp in beeld. Vervolgens zijn op basis van het projectkader de probleemstelling en doelstelling geformuleerd. Hierna zijn de hoofdvraag en de vier deelvragen geformuleerd om de doelstelling te behalen. Tot slot zijn de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek uitgewerkt.

1.1 Projectkader

Van traditionele gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling

Tot de start van de economische crisis in 2008 was er in Nederland voornamelijk sprake van grootschalige en integrale gebiedsontwikkelingen door middel van actief grondbeleid van gemeenten (Van der Krabben & Jacobs, 2013). Gemeenten zijn bij deze strategie verantwoordelijk voor de financiële risico's, maar door de crisis werden veel projecten vertraagd en daalde het opbrengstenniveau. Zodoende is sinds die tijd organische gebiedsontwikkeling, waarbij gemeenten een faciliterende houding aannemen, in opkomst (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

Volgens het PBL & Urhahn Urban Design (2012) betekent de opkomst van organische gebiedsontwikkeling niet dat er nergens meer sprake is van traditionele integrale gebiedsontwikkeling. Voor grote projecten zal de traditionele vorm van toepassing blijven. Het belangrijkste verschil hierbij is dat het bij integrale gebiedsontwikkeling gaat om een grootschalig project met een concreet eindbeeld. Er spelen grote professionele partijen mee, waarbij de gemeente een actieve en risicodragende rol heeft. Bij organische gebiedsontwikkeling is er sprake van een kleinschalige geleidelijke aanpak. De rollen worden vervuld door kleine ontwikkelaars en particulieren, waarbij de gemeente een faciliterende rol aanneemt (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). Bij deze procesmatige aanpak is vooraf geen eindbeeld bekend (Rijkswaterstaat, 2017c). Meer achtergrondinformatie over organische gebiedsontwikkeling is opgenomen in bijlage 1.

Huidige wettelijke kaders organische gebiedsontwikkeling

Bij de financiering van organische gebiedsontwikkeling doemen een aantal problemen op. Allereerst het planschade verhaal: in de Wet ruimtelijke ordening (hierna Wro) is geregeld dat planschade kan worden geclaimd voor alle planologische mogelijkheden die het bestemmingsplan in realiteit biedt. Hierdoor is het voor gemeenten risicovol om veel ruimte en flexibiliteit te bieden, terwijl dit juridisch wel mogelijk is (Pesch, 2016). De focus zal in dit onderzoek niet liggen op planschade, maar op het andere belangrijke probleem bij organische gebiedsontwikkeling: het verhalen van de kosten. Dit is geregeld in de afdeling grondexploitatie van de Wro. Gemeenten kunnen hierbij op twee manieren de kosten verhalen bij baathebbende partijen zoals ontwikkelaars. De voorkeur gaat uit naar een anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk, op basis van wilsovereenstemming tussen ontwikkelaar en gemeente). Als dit niet lukt, kan een exploitatieplan worden vastgesteld (publiekrechtelijk). In het Besluit ruimtelijke ordening (hierna Bro) is opgenomen welke kosten verhaald kunnen worden in het exploitatieplan. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om kosten voor bovenwijkse voorzieningen, waarmee werken, werkzaamheden of fysieke maatregelen van openbaar nut worden bedoeld. In de Wro is een betalingstermijn en een betalingsregeling opgenomen, waardoor de gemeente zekerheid heeft over de dekking van deze kosten (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017). De basis voor het kostenverhaal wordt gevormd door de PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Bij het toerekenen van de kosten moet hier namelijk aan worden voldaan (Rijksoverheid, 2017c). Met profijt wordt bedoeld dat de grondexploitatie nut moet ondervinden van de voorzieningen en maatregelen die worden getroffen. Bij proportionaliteit gaat het erom dat de kosten naar rato worden verdeeld wanneer meerdere locaties profiteren van de getroffen voorzieningen. Tot slot moet bij toerekenbaarheid worden aangetoond dat er een verband is tussen de kosten en het plan: wanneer

het plan er niet was, zouden de kosten niet gemaakt worden. Als een bepaalde locatie meer profiteert van een voorziening dan zal deze locatie meer moeten bijdragen aan de kosten (Van den Brand, Van Gelder, & Van Sandick, 2008).

De zekerheid die er is bij deze traditionele gebiedsontwikkeling is er niet bij organische gebiedsontwikkeling. Van tevoren is nog niet bekend wat voor ontwikkelingen er plaats zullen vinden en in welke mate (Sorel, Tennekes, & Galle, 2014). Hierdoor is het lastig om te bepalen wat de opbrengsten zullen zijn, terwijl dit noodzakelijk is om het kostenverhaal rond te krijgen. De hoogte van de exploitatiebijdrage die moet worden afgedragen door ontwikkelende partijen, is hierdoor moeilijk te bepalen. Daarnaast moeten de ontwikkelaars en grondeigenaren (hierna private partijen) er op kunnen vertrouwen dat voorzieningen en de openbare ruimte daadwerkelijk worden gerealiseerd. Andersom is er vaak sprake van voorfinanciering door gemeenten van grootschalige infrastructuur en de openbare ruimte. Dit brengt financiële risico's met zich mee, want de gemeente moet in een vroeg stadium kosten maken, terwijl nog niet zeker is hoe en wanneer het gebied ontwikkeld zal gaan worden (Buitelaar, Kooiman, & Robbe, 2012).

Toekomstige wettelijke kaders organische gebiedsontwikkeling (komst Omgevingswet)

Nadat de komst meerdere keren is uitgesteld, zal naar verwachting in 2021 de nieuwe Omgevingswet in werking treden (Rijksoverheid, 2017a). De komst van de Omgevingswet moet voor meer samenhang zorgen, 26 wetten en 120 algemene maatregelen van bestuur (hierna AMvB's) zullen namelijk worden samengevoegd in één Omgevingswet en vier AMvB's (Hoorn & Buitelaar, 2016), met als belangrijkste doel een gezonde fysieke leefomgeving bereiken en in stand houden (VNG, 2016). De veranderingen door de komst van de Omgevingswet zijn uit te drukken in de volgende zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het plan of programma, algemene rijksregels, decentrale regels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit (Lodewijk Groep, 2016).

Van der Lee (2016) geeft aan dat de nieuwe Omgevingswet meer ruimte zal bieden voor diversiteit en flexibiliteit, zodat organische gebiedsontwikkeling gestimuleerd wordt. Bijvoorbeeld doordat er enkele veranderingen omtrent het kostenverhaal worden aangebracht ten opzichte van de huidige wetgeving (Coppens, 2015). Alvast experimenteren met de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet kan via de Crisis- en herstelwet (hierna Chw). Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (hierna omgevingsplan), dit is een bestemmingsplan met de mogelijkheden van het toekomstige omgevingsplan (Rijksoverheid, 2015b). Artikel 7v van de Chw biedt gemeente de mogelijkheid om te experimenteren met een ander kostenverhaal, vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet (Rijkswaterstaat, 2017a). Vijf gemeenten (Alphen aan den Rijn, Delft, Den Haag, Haarlemmermeer en Nieuwegein) doen mee aan deze tranche. Momenteel wordt de ontwerpregeling behandeld door de Raad van State, zodoende is het artikel nog niet officieel opgenomen in de Chw, maar vooruitlopend hierop zijn gemeenten al bezig met de toepassing hiervan. De belangrijkste nieuwe mogelijkheden hieruit voortkomend zijn het werken met open normen en het toepassen van een eigen rekensysteem (Rijksoverheid, 2017c). Gemeenten lopen via de Chw vooruit op de komst van de Omgevingswet, om zo alvast gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld ontwikkelingen plaatsvinden die onder de bestaande wettelijke kaders niet mogelijk waren. Daarnaast kan de opgedane kennis worden gebruikt voor de verdere invulling van de Omgevingswet (Ministerie van BZK, 2016).

De kaders waarbinnen organische gebiedsontwikkeling kan worden gefaciliteerd, zijn bekend (Wro, nieuwe Omgevingswet en artikel 7v Chw), maar hoe hier invulling aan wordt gegeven is aan de gemeenten en private partijen. Bij organische gebiedsontwikkeling, waarbij eindgebruikers in een vroeg stadium betrokken worden, is een andere rol van government gewenst, waarbij de overheid vooral faciliterend is (North, 1990). Hierbij is volgens Buitelaar et al. (2014) een wisselwerking tussen actoren en instituties nodig. Veranderingen in het institutionele kader hebben invloed op de transitie van klassieke gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling. Een andere houding van

overheden (meer faciliterend) is noodzakelijk om organische gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen, zowel op communicatief, organisatorisch, financieel als juridisch vlak (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Voortkomend uit government (bestaande instituties) is governance (interactie tussen overheid, markt en samenleving) (Hajer & Wagenaar, 2003). Volgens Rhodes (2012) zijn verschillende golven van governance te onderscheiden, waarbij voornamelijk met meta-governance de link kan worden gelegd met organische gebiedsontwikkeling. Via kaders en regels geeft de overheid hierbij namelijk indirecte sturing (Jessop, 1998). Volgens Sørensen (2006) bestaan er meerdere vormen van meta-governance. Het is dan ook relevant om in beeld te brengen welke vormen hiervan worden toegepast door gemeenten bij organische gebiedsontwikkeling. Daarbij is het ook van belang om te toetsen hoe actoren (zoals private partijen) hierbinnen acteren, zodat duidelijk wordt hoe door gemeenten (indirect) gestuurd kan worden op het bereiken van de gewenste zekerheid, onder andere door toepassing van de nieuwe mogelijkheden omtrent het kostenverhaal.

1.2 Probleemstelling

De huidige regelgeving (Wro) biedt niet de flexibiliteit die gewenst is bij organische gebiedsontwikkeling (Coppens, 2015). Een belangrijk punt waar gemeenten tegen aanlopen is de onzekerheid binnen het kostenverhaal. Gezien de procesmatige aanpak zijn de opbrengsten vooraf niet in beeld te brengen, waardoor het vooraf toerekenen van exploitatiekosten aan private partijen lastig is (Sorel, Tennekes, & Galle, 2014). De komst van de Omgevingswet in 2021 zal enkele stimuleringsmaatregelen met zich meebrengen, zoals het bieden van meer ruimte voor flexibiliteit en diversiteit. Door middel van de Chw kunnen gemeenten vooruitlopen op de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet, zoals via een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, waarin meer flexibiliteit wordt geboden. Echter, ook uit deze experimenten blijkt dat het kostenverhaal problemen kan opleveren, voornamelijk bij de financiering van publieke voorzieningen. De zekerheid over de opbrengsten is er niet voor gemeenten. Voor private partijen is het niet zeker of hun bijdrage daadwerkelijk tot uiting komt in de publieke voorzieningen. Vervolgens is daarom artikel 7v toegevoegd aan de Chw waarin nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal zijn opgenomen. De belangrijkste mogelijkheid hiervan is om te werken met open normen, waarbinnen gemeenten een eigenrekenstelsel kunnen toepassen en kunnen schuiven met kostensoorten (Rijksoverheid, 2017c). Het is echter onduidelijk in hoeverre de knelpunten worden weggenomen en hoe invulling kan worden gegeven aan deze nieuwe mogelijkheden, om (indirect) te sturen naar de gewenste financiële zekerheid bij organische gebiedsontwikkeling.

1.3 Doelstelling

Op basis van het projectkader en de probleemstelling is de volgende doelstelling voor het onderzoek geformuleerd:

“De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in hoe gemeenten en private partijen via de Chw de mogelijkheden van de nieuwe Omgevingswet (2021), op het gebied van kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling, kunnen toepassen en benutten om de gewenste financiële zekerheid te verkrijgen”

1.4 Vraagstelling

Op basis van de doelstelling is de onderstaande vraagstelling geformuleerd. Met de hoofdvraag wordt gezocht naar hoe gemeenten (facilitator) en private partijen (organisator) invulling geven aan de nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal, door gebruik te maken van de Chw, vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet (2021). Aan de hand van de vormen van meta-governance wordt in beeld gebracht hoe de gemeenten indirect sturen op de gewenste zekerheid. Dit zal verschillen per gemeente, afhankelijk van bijvoorbeeld de kenmerken van het gebied en de mate van flexibiliteit die

is gewenst. In het onderzoek wordt ook meegenomen hoe private partijen tegen de vormen van indirecte sturing aankijken. Zij willen onder andere de zekerheid dat hun financiële bijdrage daadwerkelijk tot uiting komt in de infrastructuur, openbare ruimte en voorzieningen en daarnaast rechtszekerheid over de bestemming die geldt op hun gronden. Echter, aan de andere kant wensen zij ook flexibiliteit in de kaders, zodat er meer ruimte is om de gewenste ontwikkelingen te realiseren.

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zijn vier deelvragen opgesteld waarin een duidelijke hiërarchie zichtbaar is. Het startpunt is de komst van de Omgevingswet en het vooruitlopen hierop via de Chw. De vervolgstap is om deze (institutionele) veranderingen te verklaren. Hierna kan de toepassing plaatsvinden, waarbij in beeld wordt gebracht hoe de nieuwe instrumenten kunnen zorgen voor meer zekerheid. Tot slot vindt er een analyse plaats van deze toepassing. Hierbij wordt geanalyseerd welke vormen van meta-governance door gemeenten gebruikt worden om indirect te sturen op de gewenste zekerheid, waarbij de nieuwe mogelijkheden van de Omgevingswet worden toegepast via de Chw.

Hoofdvraag:

- *Hoe kunnen gemeenten en private partijen, door middel van de nieuwe Omgevingswet, de gewenste financiële zekerheid verkrijgen om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren en te organiseren?*

Deelvragen:

- Deelvraag 1: *Wat houden de nieuwe Omgevingswet en de hieruit voortkomende instrumenten in en hoe wordt hierop vooruitgelopen via de Chw?*

De eerste deelvraag heeft als doel om duidelijk in beeld te brengen wat de nieuwe Omgevingswet inhoudt en welke instrumenten hieruit voortkomen. Hierbij wordt ook de Chw meegenomen, waardoor het nu al mogelijk is om te experimenteren met de nieuwe instrumenten.

- Deelvraag 2: *Hoe treden veranderingen in het institutionele kader op die van invloed kunnen zijn op organische gebiedsontwikkeling?*

Om organische gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen, zullen bepaalde veranderingen binnen het institutionele kader (veranderingen van instituties) noodzakelijk zijn. Hierbij kan gedacht worden aan veranderende wetgeving (Artikel 7v Chw en komst Omgevingswet), maar ook een andere houding van overheden. Hoe institutionele veranderingen ontstaan en welke soort barrières veranderingen tegengaan, wordt door middel van deze deelvraag in beeld gebracht.

- Deelvraag 3: *In hoeverre bieden de nieuwe instrumenten, voortkomend uit de nieuwe Omgevingswet (via Chw), meer zekerheid rondom het kostenverhaal, voor gemeenten en private partijen, bij organische gebiedsontwikkeling?*

In de derde deelvraag wordt de link gelegd tussen de nieuwe instrumenten afkomstig uit de nieuwe Omgevingswet (toepassing via Chw) en organische gebiedsontwikkeling. Waarbij gezocht wordt naar de zekerheden die voortkomen uit deze nieuwe instrumenten. Overigens gaat het hierbij om instrumenten die hoogstwaarschijnlijk onder de nieuwe Omgevingswet gebruikt kunnen gaan worden. Hierop wordt vooruit gelopen via de Chw.

- *Deelvraag 4: Welke vormen van meta-governance worden door gemeenten toegepast om invulling te geven aan de ruimte die de Omgevingswet (via Chw) biedt voor organische gebiedsontwikkeling en hoe kijken private partijen tegen deze sturing aan?*

Gemeenten proberen de ruimte van de Omgevingswet te benutten via de Chw, waarbij zij een faciliterende houding aannemen. Toch zullen gemeenten indirect willen sturen op meer zekerheid. De verschillende vormen van meta-governance kunnen verklaren hoe vorm wordt gegeven aan indirecte sturing. De mate van deze sturing wordt onderzocht. Hierbij zal de nadruk liggen op de ruimte die geboden wordt omtrent het kostenverhaal, via artikel 7v van de Chw en hoe hiermee gestuurd kan worden op de gewenste financiële zekerheid.

1.5 Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

Volgens Buitelaar et al (2014), Benson (1977) en Seo & Creed (2002) kunnen institutionele veranderingen voortkomen uit vier “institutional contradictions”. Door deze tegenstellingen is het bijvoorbeeld mogelijk dat er een transitie plaatsvindt van klassieke integrale gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). De genoemde tegenstellingen zorgen dus dat institutionele veranderingen kunnen plaatsvinden. Andersom bestaan er ook barrières die institutionele veranderingen vertragen of zorgen voor institutionele stabiliteit. De theorie van padafhankelijkheid (North, 1990; Thelen, 1999; Pierson, 2000) kan dit verklaren. Hierbij blijft men vastzitten in de gebaande paden, waardoor er niet of nauwelijks veranderingen optreden. Verschillende mechanismen zorgen voor stabiliteit (Thelen, 1999; Pierson, 2000; Lindner, 2003). Wanneer deze worden verzwakt, kunnen veranderingen plaatsvinden. De opkomst van organische gebiedsontwikkeling kan verklaard worden door institutionele veranderingen (Buitelaar, et al., 2014). Bij deze vorm van gebiedsontwikkeling is de rol van de overheid niet meer actief, maar faciliterend, waarbij een andere vorm van government is gewenst (North, 1990). Hierop aansluitend is de verschuiving van government (bestaande politieke instituties) naar governance, waarbij sprake is van meer interactie tussen overheid, samenleving en markt (Hajer & Wagenaar, 2003). Bij organische gebiedsontwikkeling speelt de wisselwerking tussen actoren (agency) en instituties (structure) een belangrijke rol (Buitelaar et al., 2014). Deze wisselwerking wordt door Giddens (1984) aangeduid als de “duality of structure”, afkomstig uit de structuratietheorie. Vanuit actoren, zoals grondbezitters of ontwikkelaars, bestaat er behoefte aan organische gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld door financiële problemen). Deze behoefte kan zorgen voor veranderingen in instituties, maar andersom kunnen instituties ook zorgen voor beperkingen, bijvoorbeeld door regelgeving. In de Omgevingswet en Chw worden maatregelen genomen om organische gebiedsontwikkeling te stimuleren. Op deze manier zijn formele instituties (wetgeving) veranderd, om in te spelen op de behoefte van actoren.

Desondanks komt in Nederland organische gebiedsontwikkeling lastig van de grond (Coppens, 2015). Gemeenten en private partijen hebben behoefte aan bepaalde mate van zekerheid, met name op financieel gebied (Van Baardewijk, De Haan, & Hijmans, 2013; PBL & Urhahn Urban Design, 2012). Binnen de nieuwe kaders van de Omgevingswet kunnen gemeenten hier sturing aan geven door te werken met een ander kostenverhaal, vooruitlopen hierop kan via de Chw, waardoor bij organische gebiedsontwikkeling gewerkt kan worden met nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal (Rijksoverheid, 2017c). Kenmerkend voor organische gebiedsontwikkeling is de faciliterende houding van de overheid (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). De mate waarin de overheid indirecte sturing geeft om zekerheid te verkrijgen, kan verklaard worden door middel van meta-governance. Hierbij stelt de overheid bijvoorbeeld kaders waarbinnen zelforganiserende processen (organische gebiedsontwikkeling) beïnvloed kunnen worden (Jessop, 1998). Hierbij zal worden onderzocht hoe de vier vormen van meta-governance (Sørensen, 2006) worden ingezet door gemeenten om meer

zekerheid te verkrijgen bij organische gebiedsontwikkeling, onder meer door toepassing van artikel 7v van de Chw. De invulling van de vormen van meta-governance kan aantonen welke zekerheden gewenst zijn bij organische gebiedsontwikkeling en hoe die zekerheden worden verkregen. De gemeenten die vormgeven aan meta-governance, kunnen binnen de structuratietheorie van Giddens (1984) gezien worden als informele instituties. Bij werken met de Omgevingswet en het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling is een andere houding van overheden (informele instituties) nodig. Overheden moeten namelijk bereid zijn om meer flexibiliteit te bieden en hiermee zekerheid in te leveren ten opzichte van traditionele gebiedsontwikkeling. Deze andere houding kan gezien worden als een institutionele verandering die van invloed is op organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar et al., 2014). Formele instituties zijn momenteel, zoals aangegeven, aan het veranderen (Chw en Omgevingswet), maar het is hierbij ook relevant om aan te tonen in hoeverre informele instituties (houding en gedrag gemeenten en private partijen) in staat zijn om te veranderen. In dit onderzoek wordt dit aangetoond door in beeld te brengen hoe gemeenten vormgeven aan meta-governance en hoe private partijen acteren binnen deze indirecte sturing, via meta-governance, van gemeenten. Het kan bijvoorbeeld zijn dat gemeenten door toepassing van meta-governance nadrukkelijk op zoek zijn naar zekerheid, terwijl bij organische gebiedsontwikkelingen gemeenten juist bereid moeten zijn om iets van die zekerheid los te laten en meer ruimte te bieden voor flexibiliteit. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zit dan ook in de link die wordt gelegd tussen vormen van meta-governance (Sørensen, 2006) en institutionele veranderingen die verklaard kunnen worden door de structuratietheorie van Giddens (1984). De invulling van meta-governance kan hierbij aantonen dat instituties in staat zijn om te veranderen (loslaten van zekerheid) of juist stabiel blijven (zoeken naar bestaande zekerheden).

Maatschappelijke relevantie

Bij organische gebiedsontwikkeling is de maatschappij aan zet, waarbij de rol van de overheid faciliterend is. Binnen de huidige kaders van het Nederlandse systeem doet zich echter een aantal problemen voor wanneer organische gebiedsontwikkeling wordt toegepast. Zo is flexibel en globaal bestemmen vaak moeilijk omdat voor elke mogelijkheid van het bestemmingsplan planschade kan worden geclaimd (Pesch, 2016). Ook brengt het kostenverhaal problemen met zich mee. Organische gebiedsontwikkeling vindt doorgaans stap-voor-stap plaats, terwijl bijvoorbeeld de hoofdinfrastructuur meestal niet gefragmenteerd wordt aangelegd. Hierbij is sprake van voorfinanciering, maar het verhalen van de kosten hiervoor is lastig omdat zowel de initiatiefnemers als de ontwikkelingen nog niet bekend zijn, wat financiële risico's oplevert voor gemeenten (Buitelaar, Kooiman, & Robbe, 2012). Dit komt omdat vooraf de opbrengsten niet duidelijk zijn. Het is vaak moeilijk in te schatten hoeveel ontwikkelingen er plaats zullen vinden in het gebied, waardoor het lastig is om de hoogte van de exploitatiebijdrage te bepalen die ontwikkelaars moeten afdragen (Sorel, Tennekens, & Galle, 2014). Dit zorgt voor onzekerheid bij gemeenten, waardoor zij mogelijk terughoudend zijn met het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling.

De komst van de Omgevingswet kan uitkomst bieden, door meer ruimte voor flexibiliteit en diversiteit (Van der Lee, 2016). Via de Chw is het mogelijk om nu al vooruit te lopen op de nieuwe Omgevingswet, door te experimenteren met een omgevingsplan (Rijksoverheid, 2015b). Artikel 7v van de Chw biedt de mogelijkheid aan gemeenten om een ander kostenverhaal toe te passen bij organische gebiedsontwikkeling (Rijkswaterstaat, 2017a). De belangrijkste mogelijkheden hierbij zijn het werken met open normen en het kunnen toepassen van een eigen rekensysteem (Rijksoverheid, 2017c). Hoe hieraan invulling kan worden gegeven, om de gewenste zekerheid te creëren, is nog niet duidelijk. Zodoende is het relevant om in beeld te brengen hoe gemeenten en marktpartijen omgaan met deze nieuwe mogelijkheden. Dit levert nieuwe inzichten op die andere gemeenten kunnen toepassen om organische gebiedsontwikkeling op een aantrekkelijke manier te faciliteren. Het nut van de Crisis- en herstelwetexperimenten is tweeledig. Aan de ene kant geeft het gemeenten nu al de mogelijkheid om te oefenen met de nieuwe Omgevingswet en de nieuwe mogelijkheden hiervan toe te passen en de andere kant zijn de resultaten uit de verschillende experimenten waardevol voor

de verdere invulling van de Omgevingswet (Ministerie van BZK, 2016). Naast dat het onderzoek in beeld brengt hoe invulling kan worden gegeven aan de nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal, zou kunnen blijken dat ondanks de komst van artikel 7v van de Chw, de gewenste zekerheid om organische gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen nog steeds niet wordt verkregen. Dit kan er overigens ook op duiden dat gemeenten, ondanks de nieuwe mogelijkheden, niet in staat zijn om een bepaalde mate van zekerheid los te laten.

1.6 Leeswijzer

De inleiding bevat allereerst het projectkader, op basis waarvan een probleem-, doel- en vraagstelling zijn geformuleerd. Vervolgens is in dit hoofdstuk de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek toegelicht. In het tweede hoofdstuk zijn het theoretisch kader en conceptueel model opgenomen. De belangrijkste theorieën met betrekking tot dit onderzoek zijn hierin uitgewerkt. In hoofdstuk 3 is de methodologie opgesteld waarin wordt behandeld hoe het onderzoek is uitgevoerd. Hierna worden in hoofdstuk 4 de resultaten van het onderzoek gepresenteerd, waarin de vier verschillende casussen zijn uitgewerkt. Deze resultaten worden in hoofdstuk 5 geanalyseerd, waarbij de verschillende casussen met elkaar worden vergeleken. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 de conclusie van het onderzoek behandeld, waarbij eerst de deelvragen en vervolgens de hoofdvraag worden beantwoord. Hierna wordt kritisch teruggekeken op het proces en worden aanbevelingen gedaan.

2 Theoretisch kader en conceptueel model

In dit hoofdstuk zijn de relevante theorieën met betrekking tot het onderzoek opgenomen. Zodoende zijn allereerst de belangrijkste theorieën omtrent institutionele veranderingen en governance uitgewerkt. Hierna is in beeld gebracht welke onzekerheden voortkomen uit organische gebiedsontwikkeling. Vervolgens zijn de relaties tussen de belangrijkste kernbegrippen weergegeven in het conceptueel model. Tot slot vindt de operationalisering plaats, waarbij een analytisch kader is opgesteld.

2.1 Institutionele veranderingen

Om te verklaren welke veranderingen in het institutionele kader noodzakelijk zijn om organische gebiedsontwikkeling te kunnen faciliteren en te organiseren, is het allereerst relevant om de belangrijkste theoretische concepten omtrent institutionele veranderingen in beeld te brengen. Hierbij wordt onderbouwd hoe institutionele veranderingen ontstaan, maar ook welke factoren deze veranderingen juist tegengaan, vertragen of zorgen voor institutionele stabiliteit. Kortom, de kansen, maar ook barrières, voor veranderingen worden uitgewerkt.

Kansen voor institutionele veranderingen

Momenteel is er steeds meer behoefte aan een stad waarin verschillende functies gemengd worden op een menselijke schaal, zoals Jacobs (1961) al voor ogen had. Hierbij vinden ontwikkelingen bottom-up plaats, waarbij rekening wordt gehouden met de bestaande situatie. De eindgebruikers zijn vanaf een veel eerder stadium betrokken in het proces. De economische crisis van 2008 heeft dit proces versneld. Door het gebrek aan financiële middelen bij zowel de overheid als commerciële partijen, werd het steeds gebruikelijker dat eindgebruikers vanaf het begin betrokken waren bij de gebiedsontwikkeling (Buitelaar, et al., 2014). Hierbij is een andere vorm van “government” gewenst, waarbij de rol van de overheid minder actief en sturend is, maar meer faciliterend (North, 1990). Bij organische gebiedsontwikkeling is de interactie tussen actoren en instituties belangrijk is. Met instituties wordt de structuur bedoeld die door mensen is gecreëerd. Deze structuur geeft sturing aan het handelen van personen (Buitelaar, et al., 2014).

De genoemde wisselwerking tussen de actoren en de instituties staat ook wel bekend als de “duality of structure” afkomstig uit de structuratietheorie van Giddens (1984). De belangrijkste concepten in deze theorie zijn “structure en agency”. Met “structure” worden dus eigenlijk de instituties bedoeld en met “agency” de verschillende actoren. De wisselwerking, “duality of structure”, gaat dan ook twee kanten op. Aan de ene kant zorgen de instituties (structure) voor regels en beperkingen, maar aan de andere kant kunnen actoren (agents) veranderingen teweeg brengen in instituties. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele instituties. Bij formele instituties gaat het om regels opgesteld door de overheid, zoals bijvoorbeeld wetten of bestemmingsplannen in de ruimtelijke ordening. Met informele instituties worden maatschappelijke normen en waarden bedoeld, waarvoor geen regels zijn vastgesteld (Janssen-Jansen, 2016).

Veranderingen van instituties en actoren hebben invloed op gebiedsontwikkeling en de transitie naar meer organische gebiedsontwikkeling. Buitelaar et al. (2014) stellen dat deze veranderingen komen door vier “institutional contradictions”. Deze vier tegenstellingen, onderkend door Benson (1977) en Seo & Creed (2002), worden hieronder opgesomd:

- “Legitimiteit die functionele efficiëntie ondermijnt”: hierbij is sprake van een conflict tussen regelgeving en de efficiëntie van instituties. Het verschil tussen de regelgeving en de instituties is dusdanig groot, dat verandering noodzakelijk is.
- “Aanpassing die het aanpassingsvermogen ondermijnt”: hiermee wordt gerefereerd naar een bekend fenomeen in de institutionele theorie, waarbij instituties zich dusdanig aanpassen aan omstandigheden waardoor het aanpassingsvermogen vermindert. Dit kan bijvoorbeeld door steeds meer te specialiseren.

- “Intra-institutionele gelijkheid zorgt voor inter-institutionele problemen”: hierbij creëren actoren onder verschillende omstandigheden instituties, deze zijn meestal rationeel. Echter, wanneer deze gecombineerd worden, zorgt dit voor niet functionerende systemen.
- “Isomorfisme dat botst met afwijkende interesses”: hierbij gaat het om instituties die beïnvloed worden door machtige actoren ten koste van minder machtige actoren. Een institutionele verandering kan optreden wanneer minder machtige actoren hun onvrede uiten.

Deze vier tegenstellingen zorgen ervoor dat instituties kunnen veranderen, waardoor het mogelijk is dat er een verschuiving kan plaatsvinden van klassieke vormen van gebiedsontwikkeling naar organische gebiedsontwikkeling. Door institutionele veranderingen kan regelgeving worden aangepast (Buitelaar, et al., 2014). Janssen-Jansen (2016) definieert een institutionele verandering als volgt: “een reactie van het huidige institutionele kader op maatschappelijke verandering als gevolg van, of leidend tot, nieuw gedrag en handelen” (p. 379). De komst van de Omgevingswet biedt kansen voor veranderingen, maar deze dienen dan wel benut te worden. Inmiddels is de inwerkingtreding van de Omgevingswet meerdere keren uitgesteld, wat laat zien dat een verandering niet zomaar plaatsvindt. Volgens Van de Pol (2016) is het succes van de Omgevingswet voor 80% afhankelijk van houding en gedrag. Dit laatste is vooral een informele institutionele verandering, terwijl de wetswijziging gezien kan worden als een formele institutionele verandering. De nieuwe Omgevingswet beoogt organische gebiedsontwikkeling te stimuleren, maar hierbij is ook een andere houding noodzakelijk; een waarbij gemeenten een stimulerende en faciliterende rol spelen:

- Communicatief: partijen overtuigen om tot initiatieven te komen.
- Organisatorisch: ruimtelijke ontwikkelingen meer als proces beschouwen.
- Financieel: financiering infrastructuur anders organiseren.
- Juridisch: meer flexibiliteit in het bestemmingsplan en het toekomstige omgevingsplan. (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012)

Barrières voor institutionele veranderingen

Hierboven is uitgewerkt hoe instituties kunnen veranderen, maar het is ook relevant om in beeld te brengen welke barrières ervoor zorgen dat de veranderingen van instituties worden vertraagd of helemaal niet plaatsvinden. Genschel (1997) stelt dat er drie belangrijke oorzaken zijn van institutionele vertraging. De eerste oorzaak betreft “verzonken kosten”. Actoren ontwikkelen bepaalde vaardigheden en handelingen. Dit alles kost veel tijd en geld, maar is vaak gericht op één specifieke institutie. Het is erg lastig om dit opgebouwde kapitaal over te dragen naar een andere institutionele context waardoor er geen verandering plaatsvindt (Stinchcombe, 1987; Scharpf, 1986). De tweede belangrijke oorzaak is onzekerheid. Veranderingen brengen risico’s en onzekerheden met zich mee. Hierdoor kan het zijn dat men blijft hangen in de oude situatie, ondanks dat er verwacht wordt dat institutionele veranderingen zorgen voor verbeteringen (Shepsle, 1986; Heiner, 1983). Tot slot worden politieke conflicten als vertragende factor voor institutionele veranderingen genoemd. Volgens Genschel (1997) leveren deze drie oorzaken een bijdrage aan institutioneel conservatisme en worden institutionele veranderingen minder aantrekkelijk. Met name het aspect van onzekerheid zal in dit onderzoek worden uitgelicht. Organische gebiedsontwikkeling brengt verschillende onzekerheden met zich mee voor zowel gemeenten als private partijen. Dit is in paragraaf 2.3 verder uitgewerkt.

Barrières voor veranderingen kunnen zorgen dat er institutionele stabiliteit ontstaat. Volgens Lindner (2003) kan de theorie van padafhankelijkheid (North, 1990; Thelen, 1999; Pierson, 2000) inzicht geven in de traagheid van institutionele veranderingen en institutionele stabiliteit. Met padafhankelijkheid wordt het ontstaan van een aaneenschakeling van gebeurtenissen bedoeld, die blijven voortduren, ondanks dat dit problemen kan veroorzaken. De alternatieve

keuzemogelijkheden zijn hierbij beperkt, de eerder gemaakte keuzes zorgen ervoor dat men vast blijft zitten in het diepe spoor van het pad (North, 1990). De gemaakte keuze in een eerdere fase is hierbij cruciaal voor de volgende fase (Pierson, 2000). Hierbij kunnen volgens Lindner (2003) instituties worden gezien als de paden. Wanneer actoren een bepaalde institutionele keuze hebben gemaakt, waarbij bepaalde regels worden aangenomen, is het erg lastig om hiervan af te wijken en institutionele veranderingen in gang te zetten. Thelen (1999) stelt dat er verschillende mechanismen (verklaringen) bestaan die zorgen voor institutionele stabiliteit. Wanneer duidelijk is welke mechanismen deze stabiliteit veroorzaken, kan gezocht worden naar factoren die deze mechanismen verzwakken, waardoor institutionele veranderingen kunnen plaatsvinden. Pierson (2000) maakt onderscheid in drie verschillende “reproductiemechanismen”. Deze zijn nader uitgewerkt door Lindner (2003). Daarnaast is hieraan een vierde mechanisme toegevoegd. Hieronder zijn de vier mechanismen toegelicht:

- “Power of dominant actor coalition”: hierbij wordt de institutionele stabiliteit in stand gehouden door een sterke coalitie bestaande uit actoren die profiteren van het bestaande institutionele pad. Op den duur kan het voorkomen dat de coalitie geen stand meer houdt, de institutionele stabiliteit stort dan in (Lindner, 2003).
- “The interdependence within an institutional matrix”: hierbij zijn verschillende beleidsvelden van elkaar afhankelijk, waarbij deze beleidsvelden worden gedomineerd door gevestigde belangen. Dit kan alleen worden tegengegaan wanneer wordt ingegrepen door hogere overheden (Lindner, 2003).
- “Large switching costs”: hiermee worden de kosten bedoeld die gemaakt moeten worden om een institutionele verandering te laten plaatsvinden (Lindner, 2003). Dit sluit aan op de oorzaken van institutionele vertragingen genoemd door Genschel (1997), waar gesproken wordt over gezonken kosten. Binnen dit mechanisme kan er wel verandering optreden, bijvoorbeeld wanneer de kosten om de stabiliteit in stand te houden hard stijgen.
- “Small on-path changes”: hierbij wordt de institutionele stabiliteit gewaarborgd door om te gaan met de druk om te veranderen. Kleine veranderingen aan de kantlijn zullen plaatsvinden, maar wanneer de druk om te veranderen te groot wordt, kan ook hier verandering plaatsvinden (Lindner, 2003).

Om organische gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen, zal afgeweken moeten worden van de gebaande paden. Om een andere planningcultuur, waarbij uitnodigingsplanologie wordt vormgegeven, succesvol te laten verlopen, zal een omslag moeten plaatsvinden. De nieuwe Omgevingswet stelt doelen die kunnen bijdragen aan organische gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld door meer flexibiliteit te bieden (Zie voor meer informatie over organische gebiedsontwikkeling de Chw en de Omgevingswet bijlagen 1, 2 en 3). Volgens Van der Velde & De Boon (2015) moeten de houding en het gedrag van de betrokkenen er helemaal op gericht zijn om deze doelen te behalen. De cultuurveranderingen zijn hierbij nog belangrijker dan veranderingen van structuur en organisatie. De veranderingen in houding, gedrag en werkwijzen gelden niet alleen voor de overheid, maar ook voor alle andere actoren, zoals adviesbureaus, bedrijven, burgers, etc. (Van der Velde & De Boon, 2015). Buitelaar, Galle & Sorel (2011) beschrijven de wisselwerking tussen formele en informele instituties en actoren. Wanneer wetgeving (formele instituties) wordt ingevoerd, kan dit er vervolgens voor zorgen dat informele instituties kunnen veranderen. De actoren zijn hierbij cruciaal, zij geven hier betekenis aan, waardoor veranderingen kunnen plaatsvinden en nieuwe instituties ontstaan (Buitelaar, Galle, & Sorel, 2011). De wisselwerking zit hem in het feit dat de nieuwe wetgeving (bijvoorbeeld de Omgevingswet) kan inhaken op de beoogde verandering (bijvoorbeeld organische gebiedsontwikkeling, meer flexibiliteit en uitnodigingsplanologie), maar aan de andere kant dit ook kan stimuleren of faciliteren. Hierbij kan ook de link gelegd worden met de structuratietheorie van Giddens (1984), waarbij de wisselwerking tussen instituties en actoren wordt verklaard.

2.2 Governance

In de vorige paragraaf is in beeld gebracht hoe instituties kunnen veranderen, waarbij gesproken wordt over de wisselwerking tussen instituties en actoren (structure en agency). Het is hierdoor mogelijk om te veranderen, maar ook barrières van verandering te verklaren. Het is daarnaast relevant om in beeld te brengen hoe coördinatie en sturing kunnen plaatsvinden. Institutionele veranderingen kunnen ervoor zorgen dat de overheid een andere houding aanneemt. Hierbij zal een andere vorm van sturing plaatsvinden. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt in drie basisvormen van sturing: markt, hiërarchie en netwerken (Thompson, Frances, Levacic, & Mitchell, 1991). De markt is een vorm van coördinatie waarbij volgens neoklassieke economen invulling wordt gegeven aan de wensen van aanbieders en afnemers. Waar traditioneel gezien vaak coördinatie plaatsvond door middel van hiërarchie, is er vanaf de jaren '80 steeds meer sprake van marktmechanismen om coördinatie uit te oefenen. Het verschil tussen beide vormen is dat bij marktsturing afzonderlijke activiteiten worden gecoördineerd, afhankelijk van de interactie tussen verschillende partijen, terwijl bij hiërarchie de coördinatie is gericht op het bereiken van een vooraf gesteld doel (Thompson et al., 1991). Door Thompson et al. (1991) is netwerksturing toegevoegd aan deze vormen van coördinatie. Hierbij staat vertrouwen en samenwerking in netwerken centraal, waarbij actoren van elkaar afhankelijk zijn.

Momenteel vindt er een verschuiving plaats van government naar governance, waarbij met government wordt gesproken over bestaande politieke instituties en met governance interactie tussen de overheid, samenleving en de markt. Wel dient vermeld te worden dat deze bestaande politieke instituties nog steeds invloed kunnen hebben op de huidige bestuurspraktijk (Hajer & Wagenaar, 2003). Het begrip governance kent geen eenduidige definitie. Doorgaans wordt governance gezien als de manier waarop de samenleving wordt bestuurd, waarbij sprake is van gezamenlijke actie en coördinatie (Bramwell, 2011). Government en governance hoeven daarnaast niet gezien te worden als twee tegenhangers van elkaar, maar als verschillende manieren om de doelen te bereiken (Kjær, 2004). Volgens Stoker (1998) werd met het begrip government verwezen naar de formele instituties van de overheid die beschikken over een dwingende macht. De verschuiving naar governance zorgt ervoor dat er een bestuursvorm ontstaat, waarbij de grenzen tussen de overheid en private partijen vervagen. Ondanks deze vervaging is het toch belangrijk om er rekening mee te houden dat de overheid nog altijd een bijzondere rol vervult. Dit komt omdat de overheid over het algemeen beschikt over een ruim budget en ruime personeelsbezetting, er verwacht wordt dat de overheid eerlijk en integer handelt en tot slot wordt de overheid, bijvoorbeeld de gemeenteraad, democratisch gekozen (Klijn & Koppenjan, 2000).

Volgens Mayntz (2003) wordt hierbij het oude hiërarchische systeem (één van de basisvormen van coördinatie) losgelaten en ontstaat voor private partijen de mogelijkheid om ook mee te doen aan het proces, door bijvoorbeeld te participeren in de ontwikkeling van beleid (Mayntz, 2003). Hierdoor is er meer sprake van een bottom-up benadering, waar voorheen voornamelijk sprake was van top-down. De rol van de overheid is hierdoor grotendeels veranderd bij de totstandkoming van beleid, hierbij is de overheid veel sterker afhankelijk van andere partijen (Teisman, 2005). Dit betekent dat er andere instrumenten en competenties nodig zijn om het gewenste beleid te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld via wettelijke bepalingen tussen organisaties, het begeleiden van de dialoog tussen verschillende partijen en de strategische context bepalen (Jessop, 2003).

Waves of governance

Rhodes (2012) maakt onderscheid tussen drie golven van governance. De eerste golf wordt network governance genoemd, waarbij een overgang plaatsvindt van hiërarchische bureaucratie naar governance opgebouwd uit netwerken (Rhodes, 2012). De tweede golf betreft meta-governance. Hierbij beschikken verschillende zelfsturende netwerken en instituties over autonomie binnen een gefragmenteerd politieke systeem (Sørensen, 2006). Tot slot gaat de derde golf over het

interpreteren van de veranderende overheid. Het geeft een verklaring voor veranderende patronen van governance, waarbij de focus ligt op de interpretatie van “beliefs and practices” van actoren (Rhodes, 2012).

Meta-governance in combinatie met organische gebiedsontwikkeling

Vooraf met de tweede golf van governance (meta-governance) kan de link worden gelegd met organische gebiedsontwikkeling waarbij gemeenten een faciliterende houding aannemen. Het betreft namelijk indirecte sturing van de overheid, waardoor zelforganiserende processen worden beïnvloed, door middel van bijvoorbeeld kaders en regels (Jessop, 1998). De overheid combineert markt, hiërarchie en netwerken door middel van verticale hiërarchische arrangementen binnen publieke en maatschappelijke instanties. Hierdoor is de overheid in staat om de handelingen die plaatsvinden in de maatschappij, te coördineren (Jessop 2003). Zoals eerder aangegeven vindt er een verschuiving plaats van government naar governance. De rol van de overheid wordt hierbij kleiner, private partijen en de overheid beginnen steeds meer te acteren binnen hetzelfde “level-playing-field”. Een probleem hieruit voortkomend is “hollowing out of the state”, waardoor de overheid steeds meer overlaat aan andere actoren. Meta-governance kan dit voorkomen (Rhodes, 2007). Dit kan doordat er wel ruimte is voor zelfsturende processen, maar de overheid hierop indirect invloed uitoefent. Volgens Sørensen (2006) zijn onderstaande vier typen van meta-governance te onderscheiden. Haveri, Nyholm, Røiseland & Vabo (2009) hebben deze vier typen vervolgens verder uitgewerkt:

- Hands-off framing of self-governance: hierbij kan zelfbestuur plaatsvinden binnen afgebakende politieke, financiële, juridische en organisatorische kaders (Teubner, 1983). Deze vorm van meta-governance wordt aangeduid als “hands-off” omdat de meta-governor (bijvoorbeeld de gemeente) niet in direct contact staat met de zelfbesturende actoren (Sørensen, 2006). Bij deze vorm van meta-governance is het niveau van overheidsingrijpen laag. Instrumenten die overheden hierbij kunnen gebruiken zijn bijvoorbeeld fondsen (Haveri et al., 2009). De wetgeving is gericht op het formuleren van politieke doelen van de overheid, maar de beleidsuitvoering wordt gedaan door autonome actoren (Sørensen, 2006).
- Hands-off storytelling: de overheid mengt zich door middel van “storytelling” in het proces van zelfbestuur, waardoor belangen en gemeenschappelijke doelen bereikt en gewaarborgd worden (Sørensen, 2006). Het niveau van overheidsingrijpen ligt hierbij dan ook hoog. Er vindt namelijk stimulatie plaats richting de actoren (Haveri et al., 2009). Een praktijkvoorbeeld hiervan is bijvoorbeeld een omgevingsvisie (opvolger van de structuurvisie) die wordt vastgesteld door gemeenten. Hierin wordt een integrale visie gegeven op een gebied, maar deze visie is alleen bindend voor de opsteller, in dit voorbeeld de gemeente (Rijkswaterstaat, 2016b), waardoor de indirecte sturing dus plaatsvindt via de omgevingsvisie.
- Hands-on support and facilitation: bij deze vorm worden de initiatiefnemers (private partijen) ondersteund door de overheid. Kenmerkend hiervoor is directe interactie tussen deze twee partijen binnen het proces van zelfbestuur (Sørensen, 2006). Hierbij speelt de overheid een ondersteunende rol, bijvoorbeeld door op te treden als bemiddelaar in conflicten en de initiatiefnemers te voorzien van informatie. Gezien de vooral ondersteunende rol, is hierbij sprake van een lage mate van overheidsingrijpen (Haveri et al., 2009).
- Hands-on participation: binnen deze laatste vorm participeert de overheid actief in het proces van zelfbestuur. Hierbij geeft de overheid de gezaghebbende positie op en participeert zij binnen de regels van de zelfbesturende omgeving (Mayntz, 1993). De overheid zal binnen deze regelgeving proberen andere partijen te overtuigen van haar standpunt, waardoor het niveau van overheidsingrijpen hoog is (Haveri et al., 2009).

In de genoemde typen van meta-governance wordt onderscheid gemaakt tussen hands-off en hands-on vormen van meta-governance. Volgens Sørensen & Torfing (2009) zorgt de combinatie van beide vormen voor succesvolle meta-governance. In de beginfase van het proces kunnen de typen beleidsvormen waarbij sprake is van hands-off meta-governance worden toegepast. Wanneer er in een latere fase conflicten optreden, waarvan de meta-governor niet gediend is, zal er behoefte zijn aan hands-on meta-governance. Hands-off meta-governance wordt hierbij dus aangevuld door hands-on meta-governance. Dit zorgt voor een meer directe en actieve manier van beleidsvoering (Sørensen & Torfing, 2009). Kortom, meta-governance wordt gekenmerkt door indirecte sturing vanuit de overheid. De verschillende Chw-experimentlocaties zullen geanalyseerd worden op basis van de vier vormen van meta-governance.

2.3 Onzekerheden bij organische gebiedsontwikkeling

Zoals in paragraaf 1.1 al werd vermeld, komen verschillende onzekerheden voort uit de toepassing van organische gebiedsontwikkeling. Dit geldt zowel voor gemeenten als private partijen. Allereerst worden de onzekerheden bij gebiedsontwikkeling in theoretisch perspectief geplaatst. Vervolgens worden de verschillende onzekerheden, die behandeld zullen worden in dit onderzoek, uitgelicht.

Onzekerheden bij gebiedsontwikkeling

In het algemeen zijn er bij gebiedsontwikkeling verschillende onzekerheden waar tegenaan wordt gelopen. Dit komt omdat stedelijke gebieden vaak dynamisch zijn en op een onverwachte manier kunnen veranderen (Batty, 2013). De onzekerheden hierbij hebben bijvoorbeeld betrekking op hoe in de toekomst de leefomgeving eruit zal zien, maar ook wat de intenties van actoren zullen zijn (Friend & Jessop, 1969). Door middel van strategieën en instrumenten wordt geprobeerd om te gaan met deze onvoorziene ontwikkelingen. Deze strategieën en instrumenten zijn vaak gebaseerd op het verminderen van risico's, het creëren van stabiliteit en het proberen te voorspellen hoe zaken zullen lopen (Rauws, 2017). Om de dynamiek van gebiedsontwikkeling en de hieruit voortkomende onzekerheden begrijpelijk te maken, wordt de link gelegd met de complexiteitstheorie. Deze theorie gaat in op niet-lineaire en discontinue veranderingen bij complexe systemen (Marrion, 1999). Hierbij is sprake van verschillende afzonderlijke componenten binnen het systeem. Met componenten worden bijvoorbeeld actoren, populaties, opvattingen en fysieke elementen bedoeld. Tussen deze componenten kunnen allerlei dwarsverbanden mogelijk zijn. Op deze manier is er interactie tussen de verschillende componenten, waarbij directe oorzakelijke verbanden kunnen bestaan. Dit zorgt voor een bepaalde mate van voorspelbaarheid, maar het is ook mogelijk dat het oorzakelijke verband niet duidelijk is, waardoor uitkomsten niet voorspelbaar zijn (De Roo, 2014). Hierdoor kunnen chaotische, catastrofale of sprongsgewijze veranderingen ontstaan die niet zijn weer te geven in een lineaire functie (Zuijderhoudt et al., 2002). Een gebied kan dan ook gezien worden als een complex systeem, waarbinnen sprongsgewijze veranderingen kunnen plaatsvinden (Spaink, 2017). Zoals aangegeven, wordt bijvoorbeeld door middel van instrumenten geprobeerd om onzekerheid te verminderen. Een voorbeeld hiervan is het omgevingsplan, waar de verschillende gemeenten uit de casestudy gebruik van maken. Door toepassing van artikel 7v in die omgevingsplannen is het bijvoorbeeld mogelijk om ondanks de onzekerheid wanneer opbrengsten worden opgehaald, een kostenverhaal op te stellen.

Onzekerheden gemeenten bij organische gebiedsontwikkeling

Zoals in het projectkader naar voren kwam, zal de focus in dit onderzoek liggen op het kostenverhaal. Tot 2008 was het verhalen van kosten alleen mogelijk via een exploitatieovereenkomst of baatbelasting. Hierbij was het mogelijk dat ontwikkelende private partijen meeprofiteerde van de gerealiseerde voorzieningen, terwijl zij niet verplicht waren om een bijdrage hieraan te leveren. Vanaf de herziening van het ruimtelijke ordeningsrecht in 2008 is de afdeling grondexploitatie in de Wro opgenomen. Hierdoor worden gemeenten verplicht om het kostenverhaal te regelen wanneer een ontwikkeling aan bepaalde eisen voldoet (Sorel, Tennekes, & Galle, 2014). Dit kan zowel via het

privaatrechtelijke als het publiekrechtelijke spoor. De voorkeur gaat hierbij uit naar een anterieure overeenkomst (privaat) waarbij sprake is van een wilsovereenstemming tussen gemeenten en ontwikkelaar (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017). Hierbij bestaat veel onderhandelingsvrijheid voor de verschillende partijen (De Bruijne, z.d.). Wanneer dit niet lukt, zullen de kosten moeten worden verzekerd via het publiekrechtelijke spoor. Dit is geregeld in de afdeling grondexploitatie van de Wro en is dus sinds 2008 mogelijk (Buitelaar, Galle, & Sorel, 2014). Het verzekeren van het kostenverhaal op deze manier heeft niet de voorkeur en fungeert dan ook vooral als “stok achter de deur” (Buitelaar, et al., 2012). In de Bro is opgenomen welke kosten verhaald kunnen worden via het exploitatieplan. Via een betalingsregeling heeft de gemeente zekerheid over de dekking van de kosten (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017). Hierbij dient te worden voldaan aan de PPT-criteria (Rijksoverheid, 2017c). In artikel 6.13 van de Wro is opgenomen wat in het exploitatieplan geregeld kan worden. De belangrijkste kostenpost is de inbrengwaarde van de gronden op basis waarvan de exploitatiebijdrage kan worden bepaald. Deze bijdrage zal zodoende lager zijn wanneer de inbrengwaarde van de gronden hoog is (Hiemstra, 2015).

Het hierboven beschreven juridische kader is vooral gericht op grote uitleglocaties waarbij op de traditionele manier grootschalige integrale gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Hierbij bestaat er namelijk zekerheid over de grondprijzen welke de basis vormen voor de bepaling van de exploitatiebijdrage. De grondprijs wordt residueel bepaald (waarde van de ontwikkeling minus de bouwkosten) (Buitelaar, Galle, & Sorel, 2014). Volgens Van Baardewijk, De Haan, & Hijmans (2013) is bij organische gebiedsontwikkeling vooraf niet duidelijk welke bestemmingen gerealiseerd worden. Daarnaast kan het onduidelijk zijn welk gebied wordt uitgegeven. Dit zorgt ervoor dat de hoogte van de opbrengsten en hieruit voortvloeiend de residuele grondwaarde, onzeker is. Een ander hieraan gerelateerde onzekerheid is of er na bepaalde ontwikkelingen geen onverkoopbare reststukken overblijven waardoor de grondopbrengsten lager zullen zijn. Dit kan bijvoorbeeld doordat een bepaalde gerealiseerde bestemming een hindercirkel met zich meebrengt waardoor het lastig of onmogelijk is om bepaalde ontwikkelingen in aangrenzend gebied te realiseren (Van Baardewijk, De Haan, & Hijmans, 2013). Ondanks dat bij organische gebiedsontwikkeling ontwikkelingen gefragmenteerd plaatsvinden, is het volgens Buitelaar, Kooiman, & Robbe (2012) wenselijk dat de ontwikkelingen goed aansluiten op de infrastructuur en kwalitatief goede openbare ruimte. Gedeeltes van deze voorzieningen kunnen gelijktijdig worden gerealiseerd met de ontwikkeling van het vastgoed, maar er zal ook rekening gehouden moeten worden met de aanleg van hoofdinfrastructuur voor de ontsluiting van het gebied. Dit is een stuk lastiger om gefragmenteerd aan te leggen, waardoor voorfinanciering nodig is (Buitelaar, Kooiman, & Robbe 2012). Het kan hierbij voorkomen dat de hoofdinfrastructuur gerealiseerd is terwijl de organische gebiedsontwikkeling stagneert. Dit zal vooral problematisch zijn in economisch mindere tijden waardoor er veel tijd tussen de voorfinanciering en het ontvangen van opbrengsten kan zitten (Van Baardewijk, De Haan, & Hijmans, 2013). Kortom, de hierboven genoemde verschillende factoren zorgen voor onzekerheid bij gemeenten over financiële borging van de kosten doordat het huidige juridische kader niet aansluit op de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling.

Artikel 7v van de Chw geeft gemeenten de mogelijkheden om te werken met een ander kostenverhaal met als doel organische gebiedsontwikkeling te stimuleren. Het artikel is zo ingericht dat gemeenten zelf keuzes kunnen maken over bijvoorbeeld het rekensysteem en de fasering (Rijksoverheid, 2017c). Hierbij is het voor gemeenten mogelijk om vooraf een voorlopige bijdrage te vragen van initiatiefnemers in het gebied. In een latere fase wordt de definitieve bijdrage bepaald. Naderhand mag geen aanvullende geldsom worden verlangd van private partijen. Wel hebben zij recht op teruggave wanneer de bijdrage hoger was dan de bestedingen van de gemeente. Volgens Van Baardewijk (2018) is het de uitdaging voor gemeenten om de voorlopige bijdrage vast te stellen op een niveau waarbij de businesscases van initiatiefnemers haalbaar zijn, maar voorkomen wordt dat de bijdragen te laag zijn waardoor de gemeenten teveel risico lopen. De komst van artikel 7v beoogt financiële onzekerheden weg te nemen bij gemeenten. Een andere onzekerheid voor

gemeenten vloeit voort uit het feit dat het bestemmingsplan volgens artikel 3.1 van de Wro moet voldoen aan de eis van “goede ruimtelijke ordening”. Wiering & Immink (2009) gebruiken de volgende definitie voor “goede ruimtelijke ordening”:

Hiermee wordt aangenomen dat er in beginsel een optimale benutting van de ruimte bestaat, dat er verschillende maatschappelijke claims worden gelegd op die ruimte en dat door een onafhankelijke en zorgvuldige afweging van ruimteclaims deze wenselijke situatie benaderd kan worden. (Wiering & Immink, 2009, p. 4)

Gemeenten zijn er dus verantwoordelijk voor om een bestemmingsplan op te stellen waarin een “goede ruimtelijke ordening” wordt nageleefd. Wanneer organische gebiedsontwikkeling wenselijk is, is echter vooraf niet geheel duidelijk welke bestemmingen waar gerealiseerd zullen worden. Toch zullen gemeenten zekerheid willen hebben over een “goede ruimtelijke ordening”. Hierin moet een bepaalde balans gevonden worden. Hierbij dient vermeld te worden dat onder de nieuwe Omgevingswet (zie paragraaf 2.3), dit begrip vervangen zal worden door een “gezonde fysieke leefomgeving” (artikel 1:2 Omgevingswet).

Onzekerheden private partijen bij organische gebiedsontwikkeling

Zoals aangegeven in de definitie van organische gebiedsontwikkeling volgens het PBL & Urhahn Urban Design (2012), is er sprake van een open-eindeproces waarbij geen blauwdruk wordt gemaakt. Deze blauwdrukplanning zorgde in het verleden voor een hoge mate van rechtszekerheid voor eigenaren, zoals burgers en bedrijven (Voogd, Woltjer, & Van Dijk, 2011). Dit gold voor traditionele gebiedsontwikkeling waarbij vooraf het eindbeeld bekend is. Het bestemmingsplan geeft deze rechtszekerheid aan de burger. De werking hiervan heeft twee richtingen. De burger heeft de zekerheid over wat hij met zijn grond mag doen, wat natuurlijk ook geldt voor de andere grondeigenaren waardoor hij de zekerheid heeft wat anderen met hun grond mogen doen (Needham, 2004). Dit is echter niet in lijn met de flexibiliteit die kenmerkend is voor organische gebiedsontwikkeling waarbij de bestemmingen vooraf vaak niet bekend zijn. Volgens Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe (2017) streven overheden er veelal naar om in plannen verschillende opties open te laten, maar wensen ze daarnaast dat een plan voldoende sturing biedt. Dit kan op twee manieren. Allereerst via globale bestemmingen, waarin alleen de strikt noodzakelijke zaken worden geregeld, waardoor er meer ruimte is voor initiatieven. De tweede optie is dat flexibiliteitsconstructies worden aangebracht in het plan. Hierbij gaat het om de bevoegdheden om (tussentijds) zaken te wijzigen, de mogelijkheid om op een later tijdstip het plan uit te werken of de mogelijkheid om af te wijken van het plan via een omgevingsvergunning. Op het niveau van het bestemmingsplan ontstaat hierdoor een spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit of globaliteit. Aan de ene kant de bindendheid van het bestemmingsplan wat zekerheid biedt aan burgers en private partijen en aan de andere kant het bestemmingsplan als planningsinstrument van de overheid (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017).

Om organische gebiedsontwikkeling, waarbij de initiatiefnemer centraal staat, mogelijk te maken, zal door gemeenten gebruik gemaakt moeten worden van de mogelijkheden die worden geboden voor flexibiliteit en globaliteit. Toch zullen initiatiefnemers behoefte hebben aan een bepaalde mate van zekerheid. Volgens het PBL & Urhahn Urban Design (2012) wordt de bereidheid om te investeren namelijk vergroot wanneer er enige zekerheid is over de mogelijkheden in een gebied. Gemeenten zijn bij organische gebiedsontwikkeling afhankelijk van initiatiefnemers (private partijen). Om organische gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen, zullen gemeenten een bepaalde mate van zekerheid moeten geven aan private partijen. Hierbij gaat het dus onder meer over de rechtszekerheid van de bestemming. Toch moet hierbij vermeld worden dat de rechtszekerheid voortkomend uit het bestemmingsplan afneemt. Dit komt omdat er tegenwoordig postzegelplannen worden gebruikt om ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit duidt erop dat er flexibel en pragmatisch wordt omgegaan met het bestemmingsplan (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). Daarnaast worden

gemeenten door het ministerie geattendeerd op de mogelijkheden van globaal bestemmen, waardoor ingespeeld wordt op ontwikkelingen. Hierdoor lijkt de rechtszekerheid voor private partijen af te nemen, maar bij gedetailleerde bestemmingsplannen is de rechtszekerheid eigenlijk niet meer dan de zekerheid op het volgen van een procedure om iets anders toe te staan (Ministerie van VROM, 2010). Kortom, om organische gebiedsontwikkeling vorm te geven, zal er een balans gevonden moeten worden tussen rechtszekerheid en flexibiliteit.

Waar gemeenten behoefte hebben aan zekerheid over de financiële borging van het kostenverhaal, zullen private partijen zekerheid willen hebben over de besteding van hun bijdrage. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat hun bijdrage daadwerkelijk wordt besteed aan publieke voorzieningen. Ook wanneer er zich tegen de verwachting in minder initiatieven aandienen dan waar vooraf rekening mee is gehouden. Om het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling rond te krijgen, kunnen gemeenten gebruik maken van artikel 7v van de Chw. Zoals in bijlage 2 naar voren komt, biedt dit artikel de mogelijkheid voor gemeenten om meer keuzes te maken, bijvoorbeeld door te werken met een eigen rekensysteem. In het huidige systeem, via de Wro en de Bro (Van Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017) en de toepassing van de PPT-criteria, worden de bijdragen van private partijen op een eerlijke manier en naar rato toebedeeld. Ook in de nieuwe wetgeving (artikel 7v) zal een kostensoortenlijst blijven bestaan en zal er nog steeds worden vastgehouden aan de PPT-criteria (Rijksoverheid, 2017c). Om private partijen voldoende rechtszekerheid te bieden, zal er een eindafrekening plaatsvinden. Dit betekent dat een initiatiefnemer recht heeft op teruggave wanneer blijkt dat zijn bijdrage hoger was dan wat er uiteindelijk is besteed. Andersom zal een private partij niet achteraf nog een betaling hoeven doen aan de gemeente.

Balans tussen flexibiliteit en (rechts)zekerheid

Zoals toegelicht in de voorgaande paragrafen is het nodig om flexibiliteit te bieden om organische gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Daar tegenover staat dat zowel gemeenten als private partijen behoefte hebben aan bepaalde mate van zekerheid. Volgens Van Schack (2016) moet hierin dan ook een balans gevonden worden. Een bepaalde mate van flexibiliteit is noodzakelijk, maar alles vrijgeven is geen optie. Meijboom (2014) gaat tevens in op deze balans. Aan de ene kant zorgen starre kaders mogelijk kostenverhogend en vertragend, maar aan de andere kant kan teveel flexibiliteit zorgen voor onzekerheid en leiden tot verlies van kwaliteit door een gebrek aan sturing. De mate van flexibiliteit in de gebiedsontwikkeling zal worden bepaald door de overheid. Bij organische gebiedsontwikkeling is de rol van de gemeente over het algemeen faciliterend, maar de invulling van deze rol zal verschillen per gemeente, mede afhankelijk van het gebied en de ontwikkeling (Van Schaick, 2016). Hierbij spelen de potenties van het gebied, maar ook de potenties van de actoren een belangrijke rol. Bij de potentie van het gebied gaat het bijvoorbeeld om de regio (bijvoorbeeld krimp- of groeiregio), de locatie en tekorten of overschotten op de markt. Met de potentie van actoren wordt de mate van goede initiatieven vanuit burgers, organisaties en ondernemers bedoeld. Afhankelijk van deze potenties, kan de overheid ervoor kiezen om zaken juist los te laten (hoge potentie) of juist regels op te stellen (Platform31, 2015).

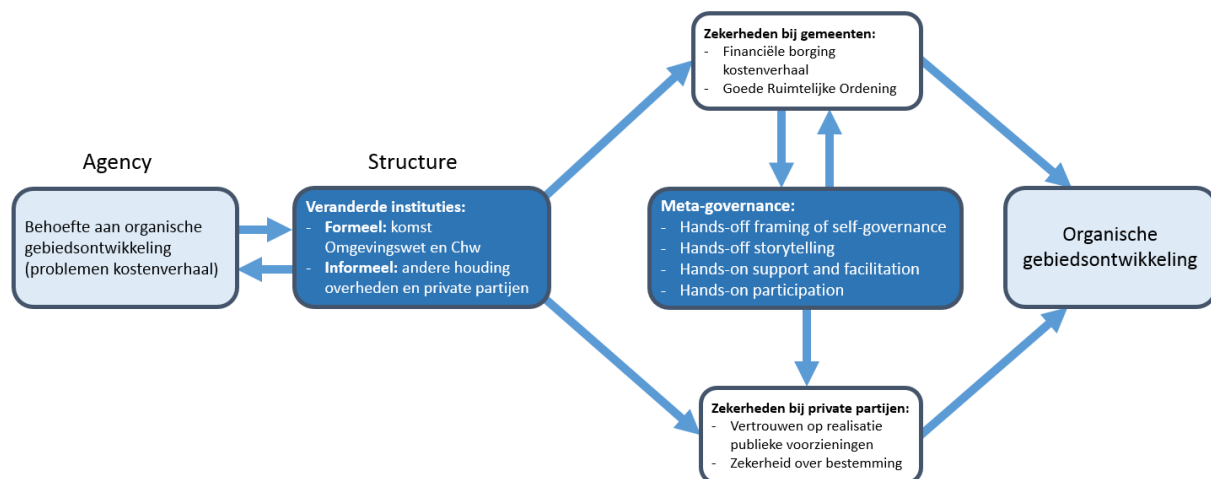
2.4 Conceptueel model

In figuur 1 is het conceptuele model weergegeven. De verschillende relaties tussen de kernbegrippen, afkomstig uit de theorie, worden hierin uitgelegd, met als doel de verwachte oorzaak-gevolgrelaties binnen dit onderzoek visueel weer te geven.

Momenteel is er bij verschillende actoren, zoals gemeenten en private partijen, steeds meer behoefte aan organische gebiedsontwikkeling. Om dit van de grond te krijgen, zijn institutionele veranderingen noodzakelijk. De wisselwerking tussen actoren ("agents") en instituties ("structure"), wordt verklaard door de structuratietheorie van Giddens (1984). Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen formele en informele instituties. De komst van de Omgevingswet en de Chw,

waarmee vooruit kan worden gelopen, kunnen gezien worden als formele institutionele veranderingen. Daarnaast zijn er informele institutionele veranderingen noodzakelijk. Hierbij gaat het met name om een veranderende houding en ander gedrag waardoor de Omgevingswet succesvol kan worden en mede hierdoor aan organische gebiedsontwikkeling vorm kan worden gegeven. De wisselwerking tussen actoren en instituties zorgt er aan de ene kant voor dat actoren invloed hebben op institutionele veranderingen en aan de andere kant dat instituties invloed hebben op actoren, bijvoorbeeld om door middel van wetgeving (Omgevingswet en Chw) organische gebiedsontwikkeling te stimuleren. Belangrijk is om er rekening mee te houden dat er zowel kansen als barrières voor verandering zijn. Barrières zorgen voor institutionele stabiliteit of vertragingen van institutionele veranderingen. Om te zorgen voor verandering is het nodig de barrières in beeld te hebben, zodat deze verzwakt kunnen worden.

De nieuwe kaders (Chw en vanaf 2021 de Omgevingswet) moeten ervoor zorgen dat organische gebiedsontwikkeling minder onzekerheden met zich meebrengt, zowel voor gemeenten als private partijen. Dit door onder andere te werken met een ander kostenverhaal via artikel 7v van de Chw. Zoals gesteld zijn institutionele veranderingen noodzakelijk, formele veranderingen vinden plaats, door de komst van nieuwe wetgeving. In hoeverre informele veranderingen plaatsvinden (andere houding overheden en private partijen), kan verklaard worden door de mate waarin meta-governance wordt vormgegeven. Deze vorm van indirecte sturing is passend bij organische gebiedsontwikkeling waarbij een andere, meer faciliterende houding van de overheid noodzakelijk is. Desondanks zal er behoefte zijn aan bepaalde (financiële) zekerheden. Hoe vorm wordt gegeven aan meta-governance kan aantonen hoe deze zekerheden worden bereikt, met het uiteindelijke doel organische gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. Hoe aan deze sturing vorm wordt gegeven en hoe private partijen hierin staan, zal moeten blijken uit dit onderzoek. Dit zal naar verwachting verschillen per experimentlocatie waarbij de mate van sturing afhankelijk is van de potenties van het gebied en van de actoren die betrokken zijn bij het gebied. Afhankelijk hiervan zal, door middel van indirecte sturing, een balans gevonden moeten worden tussen de flexibiliteit en de gewenste zekerheden.



Figuur 1 Conceptueel model

2.5 Operationalisering in analytisch kader

Om duidelijk in beeld te brengen welke factoren getoetst zullen worden in dit onderzoek, zijn in deze paragraaf de verschillende concepten geoperationaliseerd in verschillende factoren. De concepten betreffen de vier verschillende typen van meta-governance. Per concept zijn verschillende aspecten benoemd. Hierbij is zoveel mogelijk geprobeerd om de kenmerken van de verschillende typen van meta-governance te combineren met de nieuwe mogelijkheden van de Omgevingswet, waarop wordt vooruitgelopen via de Chw. Hierbij ligt de nadruk op de aspecten van het kostenverhaal (via

artikel 7v Chw). Daarnaast zullen de algemene kenmerken van organische gebiedsontwikkeling in combinatie met de nieuwe mogelijkheden worden meegenomen. De opgestelde aspecten zullen door middel van de casestudy getoetst worden. Om er zo achter te komen hoe de nieuwe mogelijkheden van de Omgevingswet (via de Chw) worden toegepast door gemeenten en private partijen om meer (financiële) zekerheid te verkrijgen.

Concept	Aspecten en randvoorwaarden
Hands-off framing of self-governance	Nieuwe kaders kostenverhaal (artikel 7v Chw): • Werken met open normen. Toepassing hiervan via beleidsregel. • Gebruik maken van de mogelijkheid om te schuiven met kostensoorten. • Het toepassen van een eigen rekensysteem door gemeenten om voorlopige bijdrage te bepalen. • Betalingsverplichting op basis van publiekrechtelijk instrument. • Het verkrijgen van (financiële) zekerheid omtrent kostenverhaal. • Geen contact tussen gemeenten en private partijen bij de invulling van de kaders van het kostenverhaal. • Meer onzekerheid private partijen. Het is onduidelijk waar bijdrage aan besteed wordt (door het schuiven met kostensoorten). • Het toepassen van een eindafrekening om rechtszekerheid te bieden. Nieuwe kaders globaal en flexibel omgevingsplan: • Minder financiële risico's voor gemeenten. • Gemeente stelt kaders waarbinnen actoren vrij kunnen handelen. • Ondanks de globale kaders en flexibiliteit zal een goede ruimtelijke ordening moeten worden gerealiseerd. • Mate van rechtszekerheid over bestemming verandert voor private partijen. • Geen contact tussen gemeenten en private partijen bij de invulling van de kaders van het bestemmingsplan.
Hands-off storytelling	Gemeentelijke visie op het gebied: • Indirecte sturing via structuurvisie of omgevingsvisie. Door middel van een visie initiatiefnemers attenderen op de mogelijkheden van organische gebiedsontwikkeling (wensbeeld van hoe het zou kunnen zijn). Wanneer er voldoende initiatiefnemers zijn, kan het kostenverhaal rond worden gemaakt. • Geen contact tussen gemeenten en private partijen.
Hands-on support and facilitation	Directe interactie tussen gemeente en initiatiefnemers: • Private partijen worden actief betrokken bij het opstellen van kaders. • Ondersteuning vanuit gemeenten richting private partijen bij het opstellen van het kostenverhaal.
Hands-on participation	Gemeente als initiatiefnemer: • Grondpositie gemeente in het gebied is mogelijk. Door middel van een grondpositie kan indirect gestuurd worden op de gewenste ontwikkelingen. • Gemeente participeert tussen de actoren. Binnen deze situatie is de gemeente gelijkwaardig aan de andere actoren (private partijen).

3 Methodologie

Dit hoofdstuk geeft een onderbouwing en een overzicht van de methodologische keuzes voor het onderzoek. Allereerst wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie, hierna wordt verantwoording afgelegd over de casussen. Vervolgens wordt per deelvraag de dataverzameling toegelicht. Hierna wordt ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid en tot slot is het onderzoeksmodel opgenomen.

3.1 Onderzoeksstrategie

Mogelijke onderzoeksstrategieën

Verschuren & Doorewaard (2007) stellen dat er vijf verschillende onderzoeksstrategieën te onderscheiden zijn. De eerste strategie betreft een survey. Hierbij is sprake van grote aantallen willekeurig gekozen onderzoekseenheden om op die manier een breed overzicht te krijgen van het betreffende onderwerp. Gedurende een experiment worden ervaringen opgedaan met te creëren situaties of nieuwe processen, waardoor in beeld kan worden gebracht wat de effecten zullen zijn van deze veranderingen. Door middel van een casestudy probeert de onderzoeker diepgaand en integraal inzicht te verkrijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen. Wanneer de gefundeerde theoriebenadering wordt toegepast, wordt een vergelijking gemaakt tussen waargenomen zaken en daarnaast worden deze met theoretische uitgangspunten vergeleken. Hiermee wordt zichtbaar uit welke gedachte de verschillen en overeenkomsten zijn te duiden of te verklaren (Verschuren & Doorewaard, 2007). Bij de gefundeerde theoriebenadering worden de volgende drie fases doorlopen: open coderen, axiaal coderen en selectief coderen (Creswell, 2013). Tot slot kan gebruik gemaakt worden van bureauonderzoek, waarbij het onderzoek gedeeltelijk is gericht op eerder uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Casestudy

Dit onderzoek is gericht op de mogelijkheden van de nieuwe Omgevingswet voor het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. Daarnaast wordt ook gezocht naar welke zekerheden gemeenten, maar ook private partijen, wensen te verkrijgen bij het opstellen van een omgevingsplan waarin ruimte wordt geboden voor organische gebiedsontwikkeling. Zoals in de voorgaande hoofdstukken al nadrukkelijk behandeld, kan hierop vooruit worden gelopen via artikel 7v van de Chw. Vijf gemeenten zijn hiermee bezig, waardoor zij kunnen werken met de nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal, zoals deze beoogd worden in de nieuwe Omgevingswet. Het gaat nadrukkelijk om experimenten wat betekent dat nog niet zeker is of de mogelijkheden die zij benutten ook daadwerkelijk in de Omgevingswet opgenomen zullen worden.

Om de doelstelling van het onderzoek te behalen, zullen resultaten uit de experimentlocaties geanalyseerd worden. Dit is mogelijk via een casestudy die zal worden uitgevoerd naar de experimentlocaties van de gemeenten Den Haag, Nieuwegein, Delft en Haarlemmermeer. In de volgende paragraaf zal de verantwoording over keuze van deze verschillende gemeenten worden afgelegd. Gezien het beperkt aantal casussen is het dan ook niet mogelijk om een survey uit te voeren, waarbij een groot aantal onderzoekseenheden benodigd zijn. Ook wordt er in dit onderzoek geen experiment verricht. De basis voor de casestudy wordt gevormd door een bureauonderzoek naar bestaande literatuur en wetenschappelijk onderzoek. Hierbij worden verschillende zaken omtrent de Omgevingswet en organische gebiedsontwikkeling inzichtelijk gemaakt. Daarnaast worden op basis van bestaande theorieën, aspecten geformuleerd waarop de casussen onderzocht worden.

Door middel van een casestudy is het mogelijk om het kostenverhaal en de indirecte sturing die wordt toegepast bij de experimentlocaties van de gemeenten Den Haag en Nieuwegein diepgaand en integraal te onderzoeken. Hiermee wordt bedoeld dat het onderzoek meer de diepte in gaat dan de breedte, er wordt dieper ingegaan op de informatie die wordt verkregen dan bijvoorbeeld bij een

kwantitatief onderzoek. Met integraal wordt bedoeld dat een beeld wordt verkregen van het object als geheel (Verschuren & Doorewaard, 2007). In dit onderzoek kan de toepassing van het kostenverhaal en de indirecte sturing om financiële zekerheid te verkrijgen bij de experimenterende gemeenten worden gezien als het object. Ook wordt meegenomen hoe private partijen aankijken tegen het kostenverhaal en de vormen van indirecte sturing. De overige twee gemeenten, Haarlemmermeer en Delft, zijn tevens meegenomen het onderzoek, zodat een completer beeld kan worden geschetst. Bij deze casussen is het niet mogelijk om diepgaand in te gaan op het kostenverhaal, maar wel op de andere aspecten, zoals hoe deze gemeenten indirect sturen op de gewenste zekerheden.

In het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een “multiple-case-design”, waarbij diepgaand onderzoek wordt verricht naar vier verschillende casussen. Zodoende is er sprake van een holistische invalshoek (Yin, 2003). Bij de casestudy worden kwalitatieve methoden toegepast, waardoor het mogelijk is om processen en verschijnselen binnen, in dit geval, meerdere casussen te bestuderen (Creswell, 2013). De data zal worden verzameld via inhoudsanalyses, zoeksystemen en interviews (Verschuren & Doorewaard, 2007). Door deze methoden toe te passen, is het mogelijk om de casussen, zoals eerder aangegeven, diepgaand en integraal te onderzoeken. Belangrijk hierbij is het uitvoeren van semigestructureerde interviews. Van belang is dat vooraf al inhoudsanalyse heeft plaatsgevonden van literatuur en beleidsdocumenten. De literatuur, zoals behandeld in het theoretisch kader, zorgt ervoor dat er aspecten zijn die de leidraad zullen vormen in de interviews die gehouden worden binnen de casestudy. Daarnaast is het belangrijk dat vooraf per gemeente beleidsdocumenten worden geraadpleegd en de inhoud hiervan wordt geanalyseerd, zodat keuzes die hierin worden gemaakt, voorgelegd kunnen worden tijdens de interviews. Door de interviews semigestructureerd uit te voeren, is het mogelijk om door te vragen over bepaalde onderwerpen, waardoor gedetailleerde inzichten kunnen worden verkregen (Bryman, 2012). In bijlage 6 is de respondentenlijst opgenomen, die is opgedeeld in gemeenten, private partijen en experts. In bijlage 7 zijn de interview guides opgenomen die zijn gebruikt tijdens de verschillende interviews.

Analyse

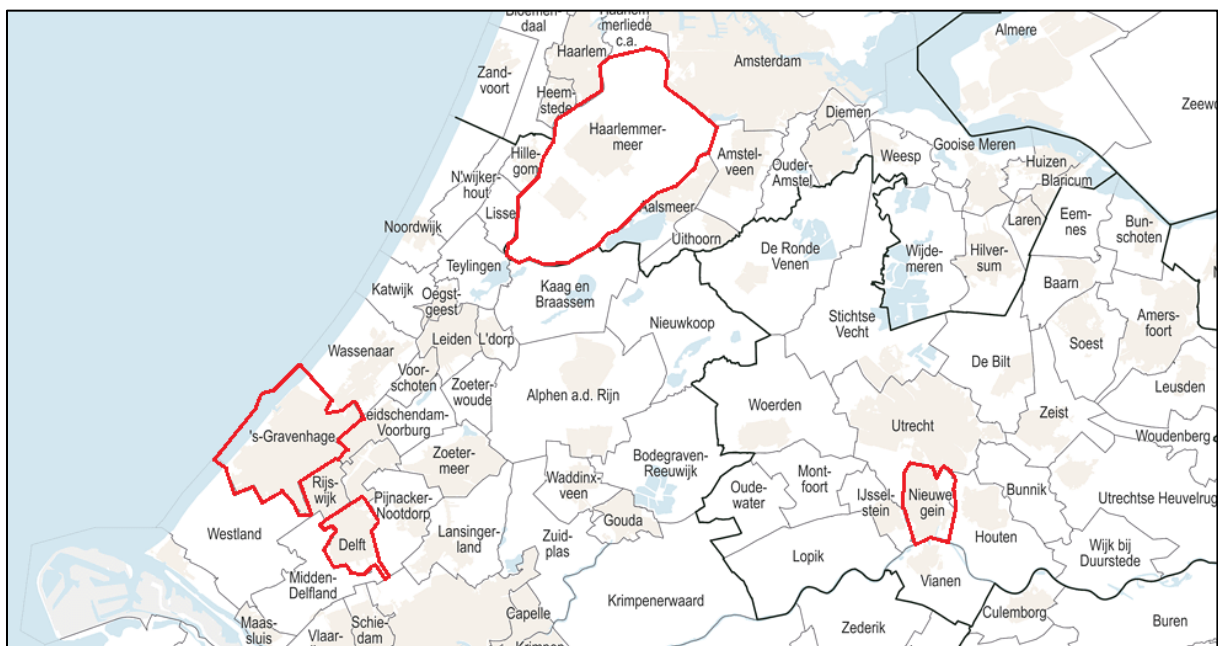
De interviews worden opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Hierna worden de interviews geanalyseerd door middel van een coderingsprogramma. Er is hierbij gekozen voor een tussenvorm, er worden geen relaties of verbindingen gelegd tussen de verschillende codes, maar er worden wel codes aangebracht in de transcripten om structuur te creëren. Vervolgens worden deze codes per transcript onderverdeeld in groepen. Deze groepen zijn gebaseerd op de concepten uit het theoretisch kader en zijn per interview hetzelfde. Wel zullen de codes per interview kunnen verschillen. Dit komt omdat het grote verschillen kunnen zitten tussen de casussen, maar ook omdat de interviews zijn afgestemd op de expertise van de betreffende geïnterviewde persoon. In de resultaten van dit onderzoek (hoofdstuk 4) worden de vier casussen los van elkaar behandeld. De opbouw per casus is hetzelfde en wordt gedaan op basis van de groepen waarin de codes zijn onderverdeeld. In bijlage 8 zijn per groep de toegekende codes opgenomen.

De resultaten zijn op deze manier door middel van codering in groepen opgebouwd. Vervolgens worden de resultaten geanalyseerd (hoofdstuk 5) waarbij de verschillende casussen met elkaar worden vergeleken. Hierbij zal geen gebruik worden gemaakt van coderingen om relaties en verbanden te constateren. De structuur zal namelijk per casus hetzelfde zijn waardoor het mogelijk is om de casussen op een efficiënte manier op dezelfde aspecten met elkaar te vergelijken, zonder dat hierbij gebruik wordt gemaakt van de coderingen. Inhoudelijk zullen de resultaten uit de casussen van elkaar verschillen. Het betreft verschillende gebiedstypen waarbij gemeenten verschillend te werk gaan. Hierdoor is het lastig om verbanden te leggen en theorie te vormen (gefundeerde theoriebenadering). Ook gezien het feit dat er maar vier onderzoekseenheden zijn in deze casestudy, zal het lastig zijn om de resultaten uit de casussen te generaliseren (Creswell, 2013), maar gepoogd zal worden om algemene uitspraken te doen, ondanks dat de casussen op veel aspecten van elkaar

zullen verschillen. In de analyse van het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van resultaten uit interviews met experts. Er is gekozen om deze interviews gestructureerd samen te vatten en vervolgens te verwerken in de analyse. Deze interviews staan los van de casussen waardoor er gekozen is om hier geen gebruik te maken van coderingen. Deze expertinterviews zijn vooral bedoeld om de resultaten uit het onderzoek te voorzien van kritische feedback waardoor de kwaliteit toeneemt.

3.2 Verantwoording casussen

De gemeenten Alphen aan den Rijn, Delft, Den Haag, Haarlemmermeer en Nieuwegein zijn de enige vijf gemeenten die zich hebben aangemeld bij het ministerie om gebruik te maken van de mogelijkheden van artikel 7v van de Chw. De gemeente Alphen aan den Rijn is wel aangemeld in de tranche, maar zal voorlopig nog geen gebruik maken van de mogelijkheden, zodoende zal dit experiment niet worden meegenomen in het onderzoek. In het beginstadium is vooronderzoek gedaan naar deze vijf experimenten. Hieruit bleek dat de vijf gemeenten als gemeenschappelijk knelpunt hebben dat de bestaande kaders (zoals de Wro en de Bro) niet de gewenste ruimte en flexibiliteit bieden voor organische gebiedsontwikkeling. De voornaamste knelpunten zitten in het kostenverhaal en de doorlooptijd van het bestemmingsplan van 10 jaar, terwijl een organische gebiedsontwikkeling meer tijd kan kosten. In de onderstaande kaart (figuur 2) is de ligging van de vier gemeenten weergegeven.



Figuur 2 Ligging gemeenten (Bron: Van Aalst, 2018)

In het vooronderzoek is tevens bekeken in welke fase de verschillende experimenterende gemeenten zich bevinden. Op basis hiervan zijn de gemeente Den Haag en de gemeente Nieuwegein het meest relevant. Deze gemeenten beschikken namelijk over een ontwerp omgevingsplan en een voorontwerp omgevingsplan. Bij de gemeente Den Haag is al, vooruitlopend op de officiële bekendmaking van artikel 7v van de Chw, het kostenverhaal opgesteld. De gemeente Nieuwegein heeft ook al een systeem ontwikkeld voor het kostenverhaal, maar heeft dit onderdeel, in afwachting van de komst van het artikel, nog niet opgenomen in het voorontwerp omgevingsplan. De gemeente Haarlemmermeer en de gemeente Delft zijn nog bezig met het opstellen van het kostenverhaal in de omgevingsplannen voor de locaties en zijn zodoende minder ver gevorderd dan de gemeenten Den Haag en Nieuwegein. Bij de gemeente Delft is het nog niet duidelijk of artikel 7v wordt toegepast, dit zal in de nabije toekomst moeten blijken. Wel is bij de gemeente Delft de (enige) private partij (TU

Delft) bekend waardoor het mogelijk is om vanuit beide perspectieven deze casus te onderzoeken. Bij de gemeente Haarlemmermeer is het nog niet mogelijk om private partijen te betrekken, waardoor deze casus minder uitgebreid behandeld wordt in het onderzoek. Bij alle vier de casussen zijn, waar mogelijk, dezelfde aspecten onderzocht, waarbij ook private partijen worden betrokken. Vervolgens kan de vergelijking tussen de verschillende gemeenten worden gemaakt, met als doel in beeld te krijgen hoe onder de nieuwe Omgevingswet (via Chw) voldoende zekerheid wordt gecreëerd voor zowel de gemeenten als private partijen over het kostenverhaal en welke vormen van indirecte sturing hierbij worden toegepast om deze zekerheden te bereiken.

3.3 Dataverzameling

Deze paragraaf geeft per deelvraag aan hoe de dataverzameling zal plaatsvinden. Hierbij wordt gekeken welke bronnen worden geraadpleegd, hoe de ontsluiting plaatsvindt en tot slot wordt de genoemde manier van data verzamelen toegelicht.

Deelvraag 1: Wat houden de nieuwe Omgevingswet en de hieruit voortkomende instrumenten in?		
Bronnen:	Ontsluiting:	Toelichting:
Literatuur	Inhoudsanalyse en zoekstelsel	Relevante literatuur over Omgevingswet is geraadpleegd. Beschikbaar via Google Scholar.
Documenten	Inhoudsanalyse en zoekstelsel	De volgende documenten worden geraadpleegd: • Informatiedocumenten adviesbureaus. • Informatiedocumenten Rijksoverheid. • De Omgevingswet (huidige vorm in combinatie met Memorie van toelichting). • Chw (mogelijkheden tot experimenteren Omgevingswet).

Deelvraag 2: Hoe treden veranderingen in het institutionele kader op die van invloed kunnen zijn op organische gebiedsontwikkeling?		
Bronnen:	Ontsluiting:	Toelichting:
Literatuur	Inhoudsanalyse en zoekstelsel	Literatuur over institutionele veranderingen en de barrières voor institutionele veranderingen is geraadpleegd via Google Scholar.
Documenten	Inhoudsanalyse en zoekstelsel	De volgende documenten worden geraadpleegd: • Informatiedocumenten adviesbureaus. • Beleidsdocumenten experimenterende gemeenten (Chw). • Informatiedocumenten Rijksoverheid. • De Omgevingswet (huidige vorm in combinatie met Memorie van toelichting). • Chw (mogelijkheden tot experimenteren Omgevingswet).
Personen	Interviews	De volgende personen worden geïnterviewd: • Ambtenaren of externe medewerkers die zijn betrokken bij de betreffende experimenten. • Private partijen (ontwikkelaars). • Expert perspectief overheid. • Expert perspectief markt.

Deelvraag 3: In hoeverre bieden de nieuwe instrumenten, voortkomend uit de nieuwe Omgevingswet (via Chw), meer zekerheid rondom het kostenverhaal, voor gemeenten en private partijen, bij organische gebiedsontwikkeling?

Bronnen:	Ontsluiting:	Toelichting:
Literatuur	Inhoudsanalyse en zoekstelsel	Over zowel de nieuwe Omgevingswet als organische gebiedsontwikkeling is literatuur beschikbaar. Nadeel is dat maar beperkt de link wordt gelegd tussen beide onderwerpen.
Documenten	Inhoudsanalyse en zoekstelsel	De volgende documenten worden geraadpleegd: • Informatiedocumenten adviesbureaus. • Beleidsdocumenten experimenterende gemeenten (Chw). • Informatiedocumenten Rijksoverheid. • De Omgevingswet (huidige vorm in combinatie met Memorie van toelichting). • Chw (mogelijkheden tot experimenteren Omgevingswet).
Personen	Interviews	De volgende personen worden geïnterviewd: • Ambtenaren of externe medewerkers die zijn betrokken bij de betreffende experimenten. • Private partijen (ontwikkelaars). • Expert perspectief overheid. • Expert perspectief markt.

Deelvraag 4: Welke vormen van meta-governance worden door gemeenten toegepast om invulling te geven aan de ruimte die de Omgevingswet biedt voor organische gebiedsontwikkeling en hoe kijken private partijen tegen deze sturing aan?

Bronnen:	Ontsluiting:	Toelichting:
Literatuur	Inhoudsanalyse en zoekstelsel	Literatuur over meta-governance is geraadpleegd via Google Scholar. Op basis hiervan zijn aspecten geformuleerd, waarop de verschillende gemeenten zijn getoetst.
Documenten	Inhoudsanalyse en zoekstelsel	De volgende documenten worden geraadpleegd: • Informatiedocumenten adviesbureaus. • Beleidsdocumenten experimenterende gemeenten (Chw). • Informatiedocumenten Rijksoverheid. • De Omgevingswet (huidige vorm in combinatie met Memorie van toelichting). • Chw (mogelijkheden tot experimenteren Omgevingswet).
Personen	Interviews	De volgende personen worden geïnterviewd: • Ambtenaren of externe medewerkers die zijn betrokken bij de betreffende experimenten. • Private partijen (ontwikkelaars). • Expert perspectief overheid. • Expert perspectief markt.

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Met validiteit wordt bedoeld in hoeverre de vragen uit het onderzoek meten wat zij daadwerkelijk moeten meten (De Graauw, 2013), waardoor de hoofdvraag kan worden beantwoord, waarbij gebruik wordt gemaakt van de juiste methoden. Er zal diepgaand en integraal inzicht worden verkregen in twee casussen (Den Haag en Nieuwegein), waardoor de interne validiteit redelijk hoog is. De externe validiteit is lager. Dit gezien het beperkt aantal casussen, waardoor het lastig is om te generaliseren. Daarnaast zullen ook de casussen Delft en Haarlemmermeer op eenzelfde wijze worden onderzocht, maar is het gezien het stadium waarin deze gemeenten zich bevinden, niet mogelijk om diepgaand in te gaan op het kostenverhaal (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Er is sprake van een literatuurstudie in combinatie met interviews en er worden (beleids)documenten geraadpleegd. Er zullen zowel interviews met personen van gemeenten, private partijen als experts plaatsvinden. Hierdoor wordt het onderwerp vanuit verschillende perspectieven benaderd en kan er een completer beeld worden geschetst. Hierdoor is er sprake van bronnentriangulatie (Verschuren & Doorewaard, 2007). De structuur van de interviews die bij gemeenten worden afgelegd, zal per interview hetzelfde zijn, waarbij de verschillende aspecten worden afgestemd op de betreffende gemeenten. Per gemeente wordt gekeken welke persoon het meest relevant is om te interviewen, waarbij het belangrijk is dat er kennis aanwezig is van zowel het omgevingsplan als het kostenverhaal. Wanneer wenselijk, zullen per gemeente meerdere personen worden geïnterviewd. Op basis van de verkregen resultaten zullen vervolgens interviews worden afgelegd met private partijen. Per casus zal één private partij worden geïnterviewd. Hierbij gaat het om ontwikkelaars, maar bij de casus van de gemeente Delft om de TU Delft als grondeigenaar.

De resultaten uit de casestudy worden voorgelegd aan experts, zodat extra feedback wordt verkregen en de betrouwbaarheid omhoog gaat. Hierbij is de keuze gemaakt om een expert vanuit het perspectief van de overheid en de wetgeving te interviewen en een expert vanuit het marktperspectief (kant van de private partijen). Het onderzoek beoogt immers in beeld te brengen hoe gemeenten en private partijen de gewenste zekerheden verkrijgen bij organische gebiedsontwikkeling, waarbij artikel 7v van de Chw wordt toegepast. Bewust is gekozen om de experts te raadplegen in het eindstadium van het onderzoek, om de kwaliteit te verhogen en kritisch te kijken naar de verzamelde resultaten.

3.5 Onderzoeksmodel

In dit hoofdstuk is in figuur 3 het onderzoeksmodel weergegeven, waarin schematisch de verschillende fases van het onderzoek worden weergegeven. Per fase is een korte toelichting gegeven.

Fase a:

De eerste fase van het onderzoek bevat voornamelijk vooronderzoek. Hierbij is het allereerst belangrijk om een literatuurstudie te doen naar de nieuwe Omgevingswet en organische gebiedsontwikkeling. In deze fase is het ook van belang om het theoretisch kader op te stellen, waarin de toepasbare theorie wordt uitgewerkt. Op basis hiervan worden aspecten geformuleerd waarop de casussen onderzocht zullen worden.

Fase b:

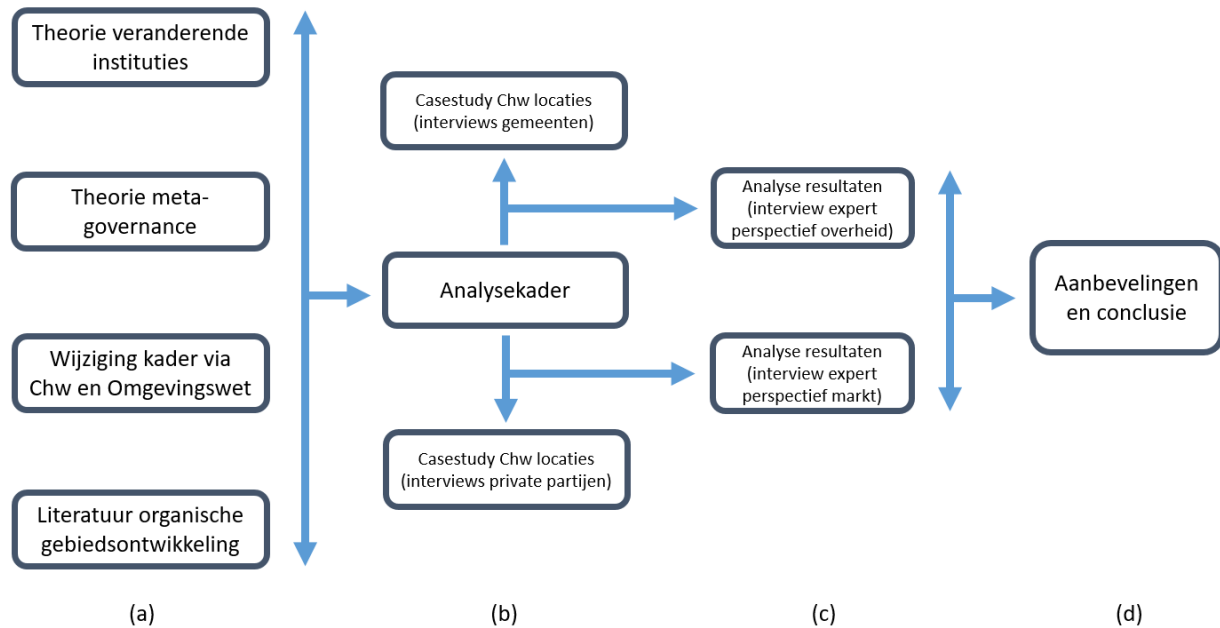
De volgende stap is om het analysekader op te stellen, waarbij gebruik wordt gemaakt van fase a. In het analysekader zal worden aangegeven hoe de resultaten voor het onderzoek worden verkregen. Gedurende de casestudy zullen betrokken personen van gemeenten en private partijen (zoals ontwikkelaars) geïnterviewd worden.

Fase c

In fase c zullen de verkregen resultaten uit fase b geanalyseerd worden. De bevindingen uit de analyse zullen worden voorgelegd aan experts om zo extra feedback te ontvangen. Hierbij zal het gaan om één expert vanuit het overheidsperspectief en één expert vanuit het marktperspectief.

Fase d:

Aan de hand van de resultaten en analyses kunnen de deelvragen en de hoofdvraag worden beantwoord in de conclusie. Daarnaast worden praktijkaanbevelingen gedaan en ook aanbevelingen voor vervolgonderzoek.



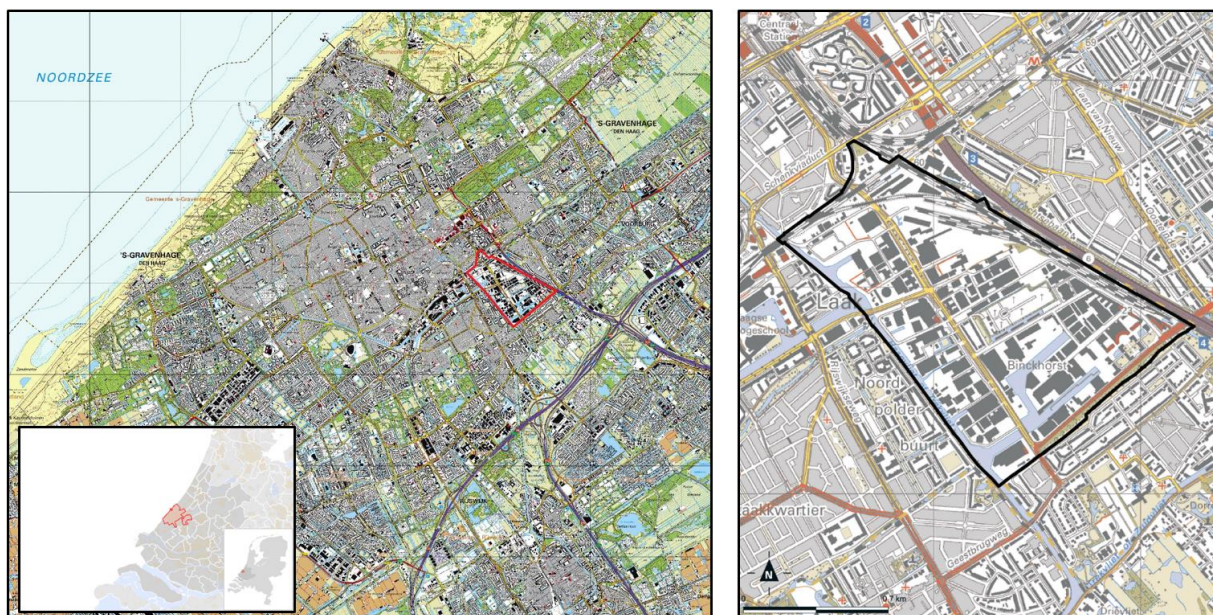
Figuur 3 Onderzoeksmodel

4 Resultaten

Momenteel zijn vijf verschillende gemeenten aan het experimenteren met een ander kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling door middel van artikel 7v van de Chw. Vier van deze gemeenten (Delft, Haarlemmermeer, Nieuwegein en Den Haag) zijn onderzocht. Zij doen dit door vooruitlopend op de Omgevingswet een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op te stellen. In dit onderzoek wordt dit aangeduid als een omgevingsplan, maar de gemeenten Delft en Haarlemmermeer geven nadrukkelijk aan dat het om een bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) gaat. In de uitwerking van deze casussen zal dan ook worden gesproken over een bestemmingsplan. Deze vier verschillende gemeenten bevinden zich in verschillende fases van het proces. In bijlage 4 is hiervan een overzicht gegeven. De nadruk in de resultaten zal liggen op de manier waarop de gemeenten indirect proberen te sturen op de gewenste zekerheden. De gemeenten liepen tegen verschillende knelpunten aan binnen de bestaande wetgeving. Deze zijn minder relevant voor het onderzoek en zijn zodoende per gemeente opgenomen in bijlage 5.

4.1 Gemeente Den Haag: Binckhorst

De gemeente Den Haag is met ongeveer 525.000 inwoners de derde gemeente van Nederland (CBS, 2017). Voor (voormalig) bedrijventerrein de Binckhorst, centraal gelegen ten oosten van het centrum van de stad Den Haag, wordt via de zevende tranche van de Chw een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte opgesteld (Rijksoverheid, 2014).



Figuur 4 Ligging De Binckhorst in de gemeente Den Haag (Bronnen: Kadaster, 2017d; CBS, 2016d; Rijksoverheid, 2014)

4.1.1 Introductie

Het betreft een gebied waar veel kantoren en bedrijven zijn gevestigd. De gemeente wil via een integrale gebiedsaanpak initiatieven uit de markt stimuleren (Rijksoverheid, 2014) om een gebied te creëren waarin de functies wonen, ondernemen en recreëren worden gecombineerd. De gemeente stelt de kaders, maar de ontwikkeling wordt vrijgelaten aan bedrijven en investeerders (Gemeente Den Haag, 2017a). Voor dit gebied is het omgevingsplan al opgesteld, maar nog niet vastgesteld. De financiële bepalingen omtrent het kostenverhaal zijn al uitgewerkt. De keuzes zijn gemaakt op basis van artikel 7v van de Chw. De gemeente is dus in een vergevorderd stadium van het bestemmingsplanproces.

Omgevingsplan Binckhorst

Om de transformatie naar een gemengd stedelijk woon-, werk- en leefgebied mogelijk te maken, is de gemeente Den Haag bezig met het omgevingsplan voor de Binckhorst. Momenteel is het ontwerp hiervan opgesteld (Gemeente Den Haag, 2017b). Het is de enige experimenterende gemeente die het kostenverhaal al heeft ingevuld op basis van de voorpublicatie van artikel 7v van de Chw. Stam (p.c., 25 april 2018), betrokken bij omgevingsplan als planjurist, geeft aan dat dit een bewuste keuze is om de transformatie niet verder te vertragen. Door het plan in een eerder stadium ter inzage te leggen, kunnen de verschillende zienswijzen verwerkt worden in de periode dat artikel 7v wordt behandeld door de Raad van State. Wel wordt met de besluitvorming gewacht totdat het artikel officieel is gepubliceerd door het ministerie. Wanneer de inhoud van het artikel daadwerkelijk verandert, zal de regeling in het bestemmingsplan moeten worden aangepast.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1, vergt werken met de Omgevingswet en hierop vooruitlopend de Chw, veranderingen in houding en gedrag. Volgens Stam (p.c., 25 april 2018) is het bij het opstellen van het omgevingsplan noodzakelijk dat verschillende diensten binnen de ambtelijke organisatie met elkaar gaan samenwerken. In het eerste jaar is daarom veel aandacht besteed aan het opzetten van een werkproces om te kijken hoe de verschillende thema's, belangen en onderwerpen, die bij elkaar komen door de verbrede reikwijdte, verwerkt kunnen worden in één omgevingsplan. Dit was een uitdaging omdat elke dienst een eigen cultuur en werkwijze met zich meebrengt. Dit kan gezien worden als een vorm van padafhankelijkheid, waarbij men binnen de organisatie op dezelfde manier blijft werken. Desondanks zijn momenteel de eerste ontwikkelingen in de Binckhorst gestart, onder andere de transformatie van het SDU-gebouw, waarbij een kantoorpand wordt getransformeerd naar appartementen.

4.1.2 Hands-off framing of self-governance

Nieuwe kaders kostenverhaal (artikel 7v Chw)

In beleidsregels, die dienen ter uitleg van de regels uit het omgevingsplan, is het kostenverhaal uitgewerkt. De regel is hierbij dat de bouwplannen in het gebied naar oppervlakte, gemeten in BVO, bijdragen aan de investeringen voor de Binckhorst (voorlopige bijdrage). De totaal geraamde kosten bedragen 60,2 miljoen euro en deze zullen niet allemaal verhaald kunnen worden door middel van de voorlopige bijdrage. Naar verwachting kan daarvan ongeveer 39 miljoen verhaald worden op de bouwplannen in het gebied. De voorlopige bijdrage die initiatiefnemers moeten afdragen, is gebaseerd op een ingeschatte waardesprong die ontstaat door transformatie (nieuwe functie of bebouwingsmogelijkheden zorgen voor waardeestijging). Per vierkante meter BVO moet de initiatiefnemer een bepaald bedrag bijdragen. Deze bedragen lopen uiteen van 45 euro per vierkante meter BVO voor bedrijfsruimten tot 105 euro per vierkante meter BVO voor marktwoningen (Gemeente Den Haag, 2017c). De PPT-criteria worden gebruikt om de voorlopige bijdrage te bepalen. De keuze is gemaakt om het als één gebied te zien. De initiatiefnemer krijgt alleen een vergunning wanneer aan de betalingsverplichting is voldaan. Hierbij is geen ruimte voor onderhandeling (Stam, p.c., 25 april 2018). Volgens Mol (p.c., 4 juni 2018), namens BPD betrokken als ontwikkelaar, zijn er in het gebied plekken die gunstiger zijn gelegen en daardoor meer profiteren van de ingrepen die mogelijk worden gemaakt vanuit de exploitatiebijdrage. In de plannen is opgenomen dat er een park komt waarvan sommige ontwikkelende partijen meer profiteren dan andere. Daarnaast is de keuze gemaakt dat er een indicatief tekort is opgenomen van ongeveer 20 miljoen euro. Voor deze keuze wordt de volgende onderbouwing gegeven:

“De filosofie is dat organisch ontwikkelen niet puur faciliteren is, maar ook dat je als gemeente bepaalde zaken zelf moet doen die de markt niet oppakt. En ik denk dat het, uitgaande van de huidige inzichten, heel moeilijk is om nog eens 20 miljoen euro extra van de markt te kunnen vragen. Want als dat gekund had, als zij die extra capaciteit hadden gehad,

dan hadden wij in de huidige berekeningen die macro-aftopping niet toe hoeven passen en hadden wij meer verhaald. De kosten die wij verwachten te moeten maken, kunnen waarschijnlijk niet door de markt worden opgebracht en zal je dus als gemeente wel wat moeten doen. Ja dat zorgt voor een indicatief voorlopig tekort.” (Stam, p.c., 25 april 2018).

Bij het bepalen van de verwachte opbrengsten is gerekend met een aantal uitgangspunten. Bijvoorbeeld dat er maximaal 5.000 woningen gerealiseerd mogen worden in het plangebied. Wel is opgenomen dat het mogelijk is dat de opgenomen aantallen kunnen stijgen, maar dan zal er te zijner tijd een nieuw omgevingsplan moeten worden vastgesteld. De hoogte van de bijdrage kan op den duur veranderen. De gemeente kan dit doen door de beleidsregels te herzien (Gemeente Den Haag, 2017c). De planjurist van het omgevingsplan geeft hierover het volgende aan:

“Op het moment dat het gebied anders ontwikkeld gaat worden, kan dat andere gemeentelijke investeringen vragen, die indien mogelijk verhaald worden. Dus dat kan ertoe leiden dat de hoogte van de voorlopige bijdrage omhoog gaat. Wat ook nog kan is dat wij uiteindelijk meer woningen gaan ontwikkelen, dus dat wij het plan aanpassen en wij van 5.000 naar 10.000 gaan, dat heeft ook invloed op de bijdrage. Het kan in theorie ook zijn dat delen van het gebied uiteindelijk helemaal niet ontwikkeld worden, waardoor ingrepen die wij nu verwachten te gaan doen, niet meer nodig zijn. Al is dat laatste zeer onwaarschijnlijk. Dat kan per dag veranderen, omdat het een organisch plan is.” (Stam, p.c., 25 april 2018).

Hieruit blijkt wel dat organische gebiedsontwikkeling erg onzeker is. Met het systeem van kostenverhaal dat Den Haag gebruikt, verschuift het moment van zekerheid naar de eindafrekening. Het systeem waar zij gebruik van maken, zorgt ervoor dat initiatiefnemers naar rato bijdragen en de gemeente op die manier een vergoeding krijgt voor de investeringen in het gebied. Uiteindelijk is het belangrijkste dat er een omgevingsplan wordt vastgesteld dat overeind blijft bij de Raad van State. Het moet onderbouwd zijn dat het plan niet evident onuitvoerbaar is. Het opgenomen tekort van 20 miljoen euro is indicatief. Het zijn de totale kosten die de gemeente Den Haag nu verwacht, maar het is nadrukkelijk niet het geval dat deze kosten al aan de voorkant worden geïnvesteerd of gereserveerd. In de beleidsregel is opgenomen dat gedurende de looptijd van het plan de gemeenteraad wordt gevraagd om concrete investeringsbeslissingen te nemen. Dat zal zijn op momenten wanneer er concrete plannen zijn, zodat gevraagd kan worden om dekking van de investeringen (Stam, p.c., 25 april 2018).

De kosten en opbrengsten zijn dus erg onzeker. De bedragen die zijn opgenomen in de beleidsregels zouden in de bestaande wetgeving opgenomen moeten worden in de planregels, maar dan staan de kosten en opbrengsten vast, terwijl het bij organische gebiedsontwikkeling gaat om indicatieve kosten en opbrengsten. De beleidsregels kunnen gedurende het proces worden veranderd, waardoor kan worden ingespeeld op de onzekerheden. Door het indicatieve karakter van de kosten en opbrengsten, zal gewerkt worden met een eindafrekening. De voorlopige bijdrage die initiatiefnemers hebben geleverd zal worden omgezet naar een definitieve bijdrage (Gemeente Den Haag, 2017c). Mol (p.c., 4 juni 2018) geeft aan dat hij als ontwikkelaar in principe vrij weinig heeft aan een eindafrekening. Een ontwikkelaar heeft behoefte om te weten waar hij aan toe is op het moment dat de investeringsbeslissing wordt genomen. Volgens Stam (p.c., 25 april 2018) hebben private partijen niet de zekerheid dat concrete publieke infrastructurele voorzieningen, zoals deze nu genoemd zijn als indicatieve investeringen in de beleidsregel kostenverhaal ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Wel krijgen zij via de eindafrekening de zekerheid dat als zaken niet gerealiseerd zijn en zij teveel hebben betaald, geld terugkrijgen. Daarnaast zal het bedrag dat na de eindafrekening is bepaald als definitieve bijdrage volledig in het gebied geïnvesteerd worden.

Nieuwe kaders globaal en flexibel omgevingsplan

Bij de ontwikkelingen in de Binckhorst is geen concreet eindbeeld waardoor flexibiliteit wenselijk is, daarnaast kent de voorgenomen ontwikkeling een lange doorlooptijd. Ook gedurende deze doorlooptijd is het wenselijk dat zaken kunnen veranderen, bijvoorbeeld door accenten te verleggen of meer flexibiliteit te verkrijgen (Gemeente Den Haag, 2017b). Stam (p.c., 25 april 2018) ziet het kostenverhaal als één van de belangrijkste redenen om het project als pilot mee te laten doen onder de Chw. Daarnaast is het een goed instrument om erachter te komen hoe in de toekomst met de Omgevingswet gewerkt moet worden.

De nieuwe kaders in het omgevingsplan zijn flexibel en globaal, dit komt onder andere tot uiting in de globale plankaart. Wel zijn er regels om de kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen. Ook de ambities van de gemeente zijn vertaald in de planregels van het omgevingsplan (Gemeente Den Haag, 2017b). De goede ruimtelijke ordening wordt gewaarborgd door normen op te nemen in de regels, waardoor een goed woon-, werk-, leef- en ondernemersklimaat wordt geborgd. Hierbij gaat het er niet om wat er op een plek zit, maar dat een initiatief voldoet aan de waarden. Via botsproeven is aangetoond dat het plan niet evident onuitvoerbaar is. Daarnaast wordt er ook rechtszekerheid geboden aan private partijen in het gebied. Er wordt onderscheid gemaakt tussen bestaand en nieuw. De bestaande situatie is geïnventariseerd, er gelden richtafstanden waardoor zij kunnen blijven doen wat zij nu doen. Nieuwe ontwikkelingen moeten aantonen dat een bestaand bedrijf niet onevenredig wordt geschaad in zijn bedrijfsvoering. Dit kan door buiten de richtafstanden te ontwikkelen, maar ook door met het bedrijf in overleg te gaan, bijvoorbeeld of het mogelijk is dat bepaalde bedrijfsactiviteiten worden verplaatst. Aan de voorkant wordt dus niet bepaald welke maatregelen genomen moeten worden. Vastgelegd is dat een bepaalde kwaliteit moet worden geborgd, de keuze voor de te treffen maatregelen is aan de initiatiefnemer. Dit zorgt voor flexibiliteit, aldus Stam (p.c., 25 april 2018).

Ondanks dat het plan vrij globaal is, geeft Mol (p.c., 4 juni 2018) aan dat er veel regels in het plan zitten. Dit is ook ervaren bij de ontwikkelingen op Binckeiland (SDU-gebouw) waarbij de gemeente actief bezig was met de details van de planvorming. Ook in het ontwerp omgevingsplan zijn veel ambities opgenomen, waarbinnen de ontwikkelingen uitgevoerd mogen worden. De woningtypologieën zijn vastgelegd in de beleidsregels. Van de totaal 5.000 woningen mogen 2.800 koopwoningen worden gerealiseerd (Gemeente Den Haag, 2017c). Hierdoor is bijna 50% (sociale huur en middeldure koop) al bepaald door de gemeente. Daarnaast zitten er stevige duurzaamheids- en architectonische ambities in het plan. De inbrengwaarden van de gronden in het gebied zijn ook fors, waardoor op een gegeven moment moet worden gekeken of het nog wel haalbaar is. De kaders, in combinatie met het kostenverhaal, stijgende bouwkosten, de onzekerheid over het omgevingsplan (nog niet vastgesteld) en het afkopen van erfpacht maken de businesscases steeds lastiger haalbaar. Het is de vraag of dit met stijgende VON-prijzen kan worden opgevangen. Als vooraf al deze risico's worden ingecalculeerd, dan kan je niet tot een plan komen, maar omdat zaken verbeteren, de techniek verder gaat en bepaalde kosten naar beneden gaan, zal achteraf kunnen blijken dat het wel kan. Hier moet op vertrouwd worden (Mol, p.c., 4 juni 2018).

4.1.3 Hands-off storytelling

Al in de structuurvisie Den Haag 2020 uit 2005 wordt de ambitie uitgesproken dat de Binckhorst getransformeerd zal worden tot een aantrekkelijk gemengd gebied, waar wonen en werken wordt gecombineerd (Gemeente Den Haag, 2005). Vervolgens zijn er een masterplan en bestemmingsplan opgesteld, maar dit bestemmingsplan is onderuit gegaan bij de Raad van State. Hierna is er een gebiedsaanpak gemaakt wat eigenlijk een soort van eerste kader voor het omgevingsplan was (Stam, p.c., 25 april 2018). De indirecte sturing die de overheid hierbij gaf, via de structuurvisie, heeft weinig effect gehad. Door een structuurvisie vast te stellen, waarin de visie wordt gegeven op de Binckhorst, heeft er hands-off storytelling plaatsgevonden vanuit de gemeente.

Volgens Stam (p.c., 25 april 2018) zit er wel een link tussen de structuurvisie uit 2005 en de gebiedsaanpak uit 2011, waarbij de gebiedsaanpak veel gedetailleerder en relevanter is voor de Binckhorst. Deze gebiedsaanpak is uiteindelijk vertaald in een visie voor de Binckhorst. Dit was nodig omdat de gebiedsaanpak vooral vanuit het ruimtelijke domein was opgesteld, de verbrede reikwijdte zat er nog niet in. Deze visie komt tot uiting in de toelichting van het omgevingsplan, waarin het als toekomstvisie is opgenomen. Deze toekomstvisie is opgebouwd uit vier verschillende pijlers. Gesteld wordt dat nieuwe initiatieven moeten bijdragen aan deze vier pijlers, zodat de ambities behaald kunnen worden (Gemeente Den Haag, 2017b). Hierbij is er dus sprake van een visie binnen een omgevingsplan. Het omgevingsplan is vooral bedoeld om kaders te stellen (in lijn met hands-off framing of self-governance), terwijl een visie gezien kan worden als hands-off storytelling. In principe worden hierbij dan ook beide vormen van hands-off meta-governance toegepast. Volgens Stam (p.c., 25 april 2018) heeft de visie er reeds voor gezorgd dat initiatieven zich hebben aangediend. Toch zijn er in een grote gemeente als Den Haag altijd initiatieven. Die waren er waarschijnlijk ook geweest als de gemeente het gebied zo had gelaten als het nu is. De visie om het gebied te transformeren zorgt er wel voor, zeker in de gunstige economische tijd, dat er veel partijen kansen in het gebied zien. BPD zag deze kans. Uit het verleden hadden zij al enkele grondposities in het gebied en na de crisis was het devies dat stadsuitbreiding vooral zou plaatsvinden in binnenstedelijk gebied. Vervolgens zijn de afgelopen periode nog meer objecten verworven in het gebied. Duidelijk is dat gemeente druk bezig is met het gebied, niet voor niets is men bezig met het opstellen van het omgevingsplan. De verwachting is dan ook dat er vroeg of laat ontwikkeld zal kunnen worden aldus Mol (p.c., 4 juni 2018).

4.1.4 Hands-on support and facilitation

Zoals aangegeven, is in de toelichting van het omgevingsplan een toekomstvisie opgesteld, waarin vier pijlers zijn opgenomen waaraan initiatieven in het gebied moeten bijdragen (Gemeente Den Haag, 2017b). Deze pijlers geven eigenlijk in hoofdlijnen aan wat de gemeente graag zou willen voor het gebied. Bij het opstellen van de pijlers, maar ook bij de andere onderdelen van het omgevingsplan, was de gemeente aan het roer, maar zijn de private partijen uit het gebied wel betrokken geweest (Stam, p.c., 25 april 2018). Burgers en private partijen worden actiever betrokken dan volgens de wetgeving noodzakelijk is. Formeel hebben belanghebbenden de mogelijkheid gehad om een zienswijze in te dienen, maar vooral informeel heeft er interactie plaatsgevonden tussen private partijen en de gemeente, bijvoorbeeld via “rondetafelgesprekken” (Gemeente Den Haag, 2015). Dit wordt vanuit het gebied georganiseerd, waarbij de gemeente één van de partners aan tafel is. Naar aanleiding hiervan zijn bepaalde zaken aangepast. Directe interactie komt ook tot uiting in de gebiedspaspoorten waarvan gebruik wordt gemaakt. Hierin zijn kaders opgesteld per deelgebied, waardoor initiatiefnemers weten waar zij aan toe zijn. Het initiatief om een gebiedspaspoort te maken, kan vanuit de gemeente maar ook vanuit de markt komen. Hierin wordt onder meer vastgelegd hoe de samenwerking verloopt (Gemeente Den Haag, 2018). Hieruit blijkt hoe de gemeente vormgeeft aan hands-on support and facilitation. Er vindt directe interactie plaats tussen de initiatiefnemers in het gebied en de gemeente, waarbij de overheid zoekt naar een rol die voor de actoren gunstig is. De initiatiefnemers worden voorzien van informatie en er wordt gezocht naar een manier waarop het gebied het beste ontwikkeld kan worden. Ook in de toelichting van het omgevingsplan wordt nadrukkelijk aangegeven dat wordt meegedacht met initiatiefnemers en wordt bekeken wat de mogelijkheden zijn binnen de kaders (Gemeente Den Haag, 2017b). BPD heeft op verschillende manieren gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de gemeente biedt voor interactie. Onder andere door zienswijzen in te dienen op het ontwerp omgevingsplan en de notitie reikwijdte en detailniveau, met daarin een aantal aandachtspunten (Gemeente Den Haag, 2015, 2017d). Daarnaast zijn enkele bijeenkomsten bezocht. Het is echter niet geheel duidelijk wat met de inbreng is gedaan, maar volgens Mol (p.c., 4 juni 2018) is dit echter geen verwijt.

4.1.5 Hands-on participation

Ongeveer $\frac{1}{3}$ van de gronden is gemeentelijk eigendom. Daarnaast heeft de gemeente ook nog eens $\frac{1}{3}$ van de gronden in het gebied uitgegeven in erfpacht. Het overige gedeelte is in het bezit van private partijen. Belangrijk voordeel is dat de gronden gebruikt kunnen worden als extra sturingsinstrument, bijvoorbeeld door zaken op te pakken die niet door de markt worden opgepakt, zoals bepaalde voorzieningen. Daarnaast kan meer gestuurd worden op de invulling van het gebied. Wanneer bijvoorbeeld een mengvorm van wonen en werken gewenst is, maar de markt alleen woningen realiseert, kan de gemeente op die manier invloed hebben op het programma (Stam, p.c., 25 april 2018). BPD neemt een risico door gronden te verwerven in een gebied waarvoor nog geen onherroepelijk bestemmingsplan is vastgesteld. Echter, het feit dat gemeente grote grondposities in het gebied heeft, zal betekenen dat zij er alles aan doen om de ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit geeft vertrouwen aldus Mol (p.c., 4 juni 2018).

4.1.6 Deelconclusie

De gemeente Den Haag liep er in het verleden tegenaan dat het niet mogelijk was om een uitvoerbaar bestemmingsplan op te stellen voor de Binckhorst. Om een kostenverhaal rond te krijgen, is de gemeente Den Haag de eerste gemeente die artikel 7v heeft toegepast in een ontwerp omgevingsplan. De gemeente heeft niet een bepaalde gewenste financiële zekerheid voor ogen. Het ontwikkelde systeem, op basis van artikel 7v van de Chw, zorgt ervoor dat initiatiefnemers naar rato bijdragen. Het is voor de gemeente vooral belangrijk dat er een plan ligt dat niet evident onuitvoerbaar is. Om zoveel mogelijk indirect te sturen op de gewenste gebiedsontwikkeling worden verschillende vormen van meta-governance gecombineerd. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste aspecten van de vormen van meta-governance samengevat.

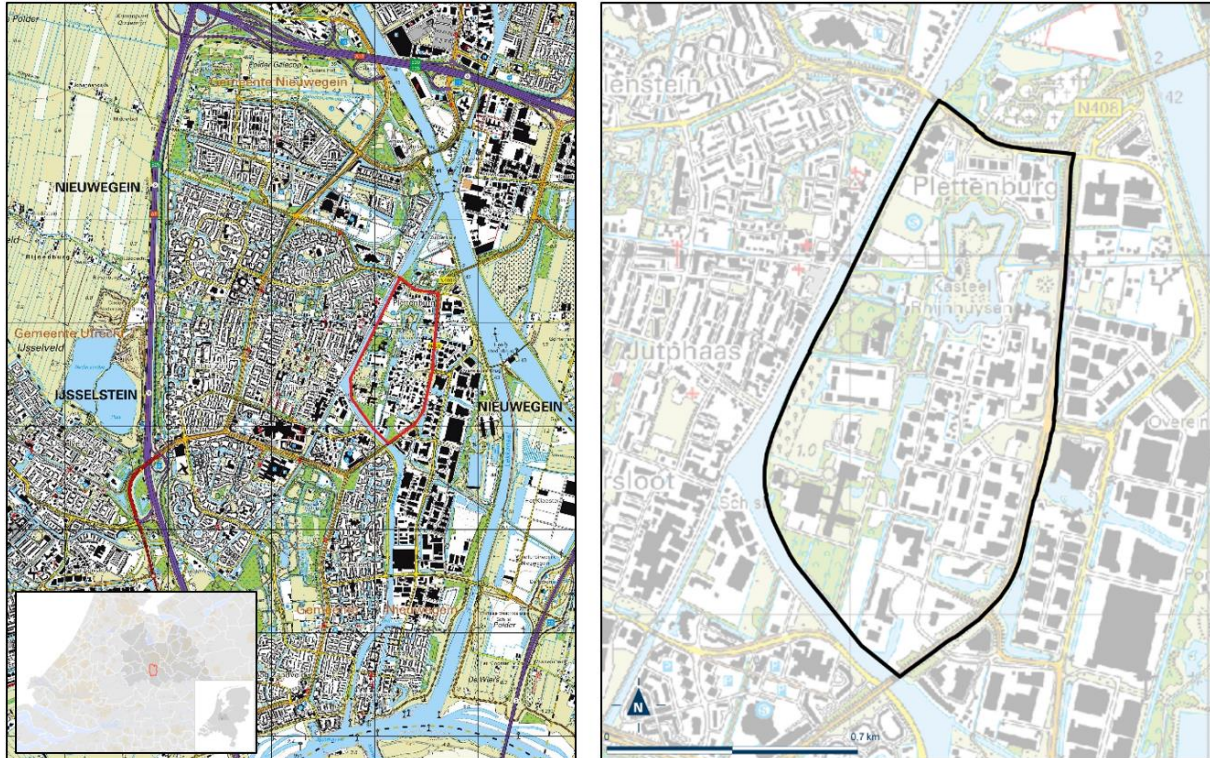
Vorm van meta-governance:	Aspecten:	Bevindingen:
Hands-off framing of self-governance	Financiële zekerheid kostenverhaal	Door middel van artikel 7v een omgevingsplan vaststellen met een kostenverhaal dat overeind blijft bij de Raad van State. Vooraf is er sprake van een indicatief te kort.
	Goede ruimtelijke ordening	Er moet voldaan worden aan normen die zijn opgenomen in de regels van het omgevingsplan.
	Rechtszekerheid bestemming	- Bestaande situatie is vastgelegd. Huidige gebruikers mogen doorgaan met activiteiten. - Nieuwe gebruikers moeten aantonen dat bestaande bedrijven niet worden geschaad in bedrijfsvoering.
	Balans zekerheid en flexibiliteit	- Globale plankaart. Flexibiliteit door aan de voorkant geen maatregelen op te leggen. - Ontwikkelingen alleen mogelijk binnen de door de gemeente gestelde ambities en kaders.
Hands-off storytelling	Rol visie	Structuurvisie (2005) komt tot uiting in de gebiedsaanpak (2011). Deze is vervolgens vertaald naar toekomstvisie en opgenomen in de toelichting van het omgevingsplan.

Vorm van meta-governance:	Aspecten:	Bevindingen:
	Indirecte sturing via visie	• Visie zorgt deels voor initiatieven, maar voornamelijk de potentie van het gebied speelt een belangrijke rol.
Hands-on support and facilitation	Interactie bij opstellen kaders	• Gemeente aan het roer bij opstellen van de pijlers en de kaders. • Gemeente is in gesprek gegaan met private partijen. Naar aanleiding hiervan zijn zaken aangepast.
	Ondersteuning gemeente richting private partijen	• Initiatiefnemers worden voorzien van informatie. • Gemeente denkt mee met initiatiefnemers.
Hands-on participation	Grondposities gemeente	• De gemeente Den Haag heeft 1/3 van de gronden in bezit.
	Indirecte sturing door middel van grondpositie	• Grondpositie wordt gezien als extra sturingsinstrument. • Zaken ontwikkelen die niet door de markt worden opgepakt.

Het omgevingsplan is globaal bestemd (plankaart), maar de gemeentelijke ambities zijn wel verwerkt in de kaders. Daarnaast worden in deze kaders zaken vastgelegd, zoals woningtypologieën en hierbij behorende aantallen. Vooruitlopend op het omgevingsplan heeft de gemeente verschillende visies en een masterplan opgesteld waarin geattendeerd wordt op de mogelijkheden in het gebied en de ambities worden opgenomen. Hiermee vindt hands-off storytelling plaats, doordat dit deels zorgt voor nieuwe initiatieven in het gebied. Toch is het zo dat met name de gunstige ligging en de potentie van het gebied zorgen dat het aantrekkelijk is voor initiatiefnemers om te ontwikkelen. Hierdoor is het mogelijk voor de gemeente om zaken vast te leggen in kaders (bijvoorbeeld aantallen van woningtypologieën). Voordat de kaders worden opgesteld, vindt er directe interactie plaats tussen de gemeente en de verschillende private partijen. Daarnaast geeft de gemeente aan dat partijen ondersteund worden bij het ontwikkelen (hands-on support and participation). Op deze manier worden hands-on en hands-off vormen van meta-governance gecombineerd. Tot slot wordt indirect gestuurd door middel van de gemeentelijke grondpositie. Bijvoorbeeld door voorzieningen te realiseren die niet door de markt worden opgepakt.

4.2 Gemeente Nieuwegein: Rijnhuizen

De gemeente Nieuwegein is gelegen ten zuiden van de stad Utrecht. Anno 2018 heeft de gemeente ongeveer 62.500 inwoners (CBS, 2018). Voor het gebied Rijnhuizen, gelegen aan het Merwedekanaal, wordt via de veertiende tranche van de Chw een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte opgesteld (Rijksoverheid, 2016b).



Figuur 5 Ligging Rijnhuizen in de gemeente Nieuwegein (Bronnen: Kadaster, 2017c; CBS, 2016c; Rijksoverheid, 2016b)

4.2.1 Introductie

Het plangebied Rijnhuizen bestaat onder meer uit kantoren, bedrijven en sportvoorzieningen. Het probleem hierbij is dat er weinig ruimtelijke samenhang is. Dit komt door de veelzijdigheid aan functies, verschillende braakliggende plekken en meerdere eigenaren. De ligging van het gebied is redelijk centraal, maar door beperkte verbindingen en de voornamelijk aan werk gerelateerde functies in het gebied, worden de kansen van het gebied nog niet benut. In de toekomst wordt beoogd deze kansen te benutten door in te spelen op de woningbehoeften. De gemeente Nieuwegein staat voor een grote woningbouwbehoefte van 3.000 woningen. Hier kan gedeeltelijk invulling aan worden gegeven in Rijnhuizen (Gemeente Nieuwegein, 2018). De gemeente neemt bij de ontwikkelingen een faciliterende rol aan (Gemeente Nieuwegein, 2016), waarbij een transformatie wordt beoogd van een vooral monofunctioneel werkgebied naar een hoogwaardig gemengd gebied, waar wonen, werken en recreëren worden gecombineerd (Gemeente Nieuwegein, 2018).

Omgevingsplan Rijnhuizen

Om de beoogde transformatie mogelijk te maken, wordt het omgevingsplan Rijnhuizen opgesteld. De meest recente versie hiervan is het voorontwerp. In deze fase wordt zoveel mogelijk informatie opgehaald om uiteindelijk het ontwerp omgevingsplan voor het gehele gebied op te stellen. Het kostenverhaal is in hoofdlijnen uitgewerkt, maar in de toelichting en de regels van het voorontwerp omgevingsplan zijn de zaken omtrent het kostenverhaal nog open gelaten, in afwachting van de toevoeging van artikel 7v aan de Chw.

Vooruitlopen op de komst van de Omgevingswet, door nu al een omgevingsplan op te stellen waarin organische gebiedsontwikkeling wordt gefaciliteerd, vraagt doorgaans om een andere houding van gemeenten. Volgens de projectleider van het omgevingsplan, Van Schaik (p.c., 18 april 2018), waren er geen drempels of barrières voor veranderingen. Daarnaast was de gemeente Nieuwegein vaak al bereid om mee te werken aan ontwikkelingen, tenzij er echt redenen waren dat het niet kon. Het faciliteren van initiatieven zit in de ambtelijke en politieke cultuur van Nieuwegein. Ook financieel zijn er geen barrières. Toen voor het eerst werd nagedacht over het kostenverhaal was het nog crisis. Vanuit de gemeenteraad kreeg de ambtelijke organisatie mee dat in het gebied Rijnhuizen private partijen mogen ontwikkelen, maar zij moesten hierbij zelf alles bekostigen. Dit was passend in de crisisgedachte, waardoor vrij eenvoudig de stap werd gemaakt naar een overheid die niet alles zelf meer wilt regelen. De nieuwe wetgeving biedt de ruimte om nog meer te faciliteren wat aansluit op de manier waarop de gemeente al wilde werken. Hierdoor was er geen sprake van een duidelijke cultuuromslag. Mensink (p.c., 17 mei 2018) is namens ArthurArmstrong BV betrokken als ontwikkelaar in het gebied (onder andere transformatie Wattbaan 27 en 31, kantoorfunctie naar woonfunctie). Hij stelt dat om te transformeren binnen de organische gebiedsontwikkeling het nodig om is flexibel en creatief te zijn als ontwikkelaar. Het idee om te transformeren is gedurende de tijd organisch gevormd, dat moet je als ontwikkelaar wel willen. Een dergelijke ontwikkeling als deze vraagt van alle betrokkenen flexibiliteit, creativiteit en betrokkenheid.

4.2.2 Hands-off framing of self-governance

Nieuwe kaders kostenverhaal (artikel 7v Chw)

Het huidige instrumentarium niet de gewenste mogelijkheden om organische gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. De nieuwe kaders worden momenteel ingevuld op basis van artikel 7v van de Chw. Hierbij geldt een aantal uitgangspunten waarbij het met name belangrijk is dat gemeente Nieuwegein zelf zo min mogelijk financieel risico loopt. Dit is mogelijk door het risico bij de private partijen neer te leggen. Zij krijgen de kans om te ontwikkelen, maar moeten wel zelf afwegen of het een haalbare businesscase betreft. De gemeente doet investeringen in het gebied die mogelijk zijn binnen de opgehaalde gebiedsbijdragen van private partijen. Volgens van Schaik (p.c., 18 april 2018) is toegezegd dat alles wat wordt opgehaald, ook wordt geïnvesteerd in het gebied. In de regels van het omgevingsplan wordt gesproken over een voorlopige bijdrage (Gemeente Nieuwegein, 2018), maar in de praktijk kan dit gezien worden als een gebiedsbijdrage.

Binnen het kostenverhaal is het mogelijk om te werken met open normen. De invulling hiervan gaat via een beleidsregel. Hoe de regeling er exact uit gaat zien, wordt echter pas naar buiten gebracht nadat het ministerie de regeling definitief bekend heeft gemaakt. Per ontwikkeling zal de gemeente een gebiedsbijdrage vaststellen op basis van de gerealiseerde verkoopmeters (Stadkwadraat, 2018a). Door middel van berekeningen is bepaald dat de bijdragen 2,2% (bij transformatie) en 2,4% (bij nieuwbouw) zijn van de VON-prijs. Deze regels krijgen de ontwikkelaars aan de voorkant mee, zij kunnen dan afwegen of het haalbaar is. Als dat niet het geval is, krijgt de ontwikkeling geen doorgang. De onderhandelingsvrijheid is hierin beperkt, de gestelde kaders moeten worden nageleefd (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). Bij het bepalen van deze bijdrage is rekening gehouden met de potentiële opbrengsten van de nieuwe functies, waarbij tevens is gedacht aan de kosten voor transformatie, sloop, nieuwbouw en intensivering. De private partijen zullen ruimte hebben voor de financiering van deze gebiedsbijdrage, doordat de nieuwe ontwikkelingen zorgen voor een waardesprong (Stadkwadraat, 2018a). Vooruitlopend op de vaststelling van het omgevingsplan zijn aan de Wattbaan 27 en 31 kantoorpanden getransformeerd. Hierbij is volgens Mensink (p.c., 17 mei 2018) alvast gebruik gemaakt van het omschreven systeem. Hij vindt het niet meer dan normaal dat wanneer waarde wordt gecreëerd door de transformatie, daar een deel van moet worden afgestaan om de kwaliteit van het openbaar gebied te verhogen. Indien de kwaliteit van het openbaar gebied toeneemt dan heeft dat ook zijn impact op de courantheid en daarmee waardeontwikkeling van het

object. Je kunt het één niet zonder het ander zien. Om deze redenen hebben zij zich niet enkel beperkt tot het object maar ook een integraal plan ontworpen en uitgevoerd voor het semi-openbare buitenterrein. Dat het bepalen van de bijdragen op basis van percentages gebeurt, is volgens hem het meest reëel/praktisch. Wanneer iemand op een gunstigere locatie ontwikkelt, en zodoende meer profiteert, zal de waarde stijgen en zal naar rato worden bijgedragen.

De financiële zekerheid die de gemeente wenst te verkrijgen, zit in de nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). Er is een systeem ontwikkeld waardoor de investeringen in principe telkens volgen nadat er voldoende initiatieven zijn in het gebied (Stadkwadraat, 2018a). Volgens Van Schaik (p.c., 18 april 2018) is er bij het systeem sprake van een kleine voorinvestering van de gemeente. Het totale benodigde bedrag voor de investeringen is onderverdeeld in drie verschillende “brokken”. Wanneer private partijen ongeveer $\frac{1}{3}$ hiervan hebben afgedragen, zal de gemeente ook $\frac{1}{3}$ bijdragen en zal er tevens een subsidie volgen vanuit de provincie. Zo kan de eerste fase worden aangelegd. In de tussentijd is de verwachting dat meer initiatieven zich aandienen, waardoor de kosten worden terugbetaald. Wanneer dat terugbetaald is, kan de voorinvestering van de gemeente en de provincie worden overgeheveld naar de volgende fase. Dit systeem herhaalt zich totdat het hele gebied is ontwikkeld. De totale voorfinanciering is dus $\frac{1}{3}$ van de eerste fase, dit bedrag wordt telkens doorgeschoven naar de volgende fase. Bij dit systeem valt de kanttekening te maken dat bij organische gebiedsontwikkeling doorgaans geen eindbeeld is en ontwikkelingen geleidelijk door elkaar in het gebied plaatsvinden (PBL & Urhahn Urban Design, 2012). Hierdoor zou het bijvoorbeeld nodig kunnen zijn dat in de eerste fase veel infrastructuur aangelegd moet worden om verschillende deelgebieden te ontsluiten. Om dit te voorkomen wordt gewerkt met een prioritering. Per fase is in beeld gebracht welke ingrepen gedaan worden. Dit is gedaan op basis van initiatieven die zich hebben aangediend. De meeste hiervan zijn in het middenstuk, zodoende zijn deze ingrepen in fase 1 geplaatst (Van Schaik, p.c., 18 april 2018).

Deze kaders voor het kostenverhaal bieden volgens Van Schaik (p.c., 18 april 2018) voor private partijen de zekerheid dat de publieke infrastructuur wordt gerealiseerd. Het enige probleem zou kunnen zijn dat de aanlegkosten aanzienlijk hoger zullen zijn dan de bijdragen die zijn opgehaald. Dit is echter niet te verwachten. De VON-prijzen zullen met een goede economie omhoog gaan, waardoor de bijdragen van private partijen ook omhoog gaan. De kosten van de publieke infrastructuur zullen op dezelfde wijze stijgen, is de verwachting. Daarnaast is ook nog een bepaalde marge opgenomen, het hele systeem is gericht op minder initiatieven dan maximaal mogelijk zijn in het bestemmingsplan. Dit betekent dat het in theorie mogelijk is dat er meer wordt opgehaald dan dat ervan tevoren is bedacht. Mensink (p.c., 17 mei 2018) geeft aan dat hij niet de garantie en zekerheid heeft op de realisatie van de publieke voorzieningen en infrastructuur. Het is afwachten of en vertrouwen dat de bijdrage uiteindelijk benut gaat worden voor datgene wat beloofd is.

Nieuwe kaders globaal en flexibel omgevingsplan

Aansluitend op een ander kostenverhaal en organische gebiedsontwikkeling bestaat er behoefte aan een flexibel en globaal bestemmingsplan (omgevingsplan) (Gemeente Nieuwegein, 2018). Het kostenverhaal vormt het belangrijkste argument om via de Chw een flexibel bestemmingsplan (omgevingsplan) op te stellen. Daarnaast is het hierdoor mogelijk om het gebied organische te ontwikkelen over een periode van 20 jaar. De flexibiliteit van het omgevingsplan komt tot uiting in de plankaart. Deze bestaat grotendeels uit een vlek waarbinnen ontwikkelingen mogelijk zijn. Volgens Van Schaik (p.c., 18 april 2018) wordt er eigenlijk gewerkt met twee kaartlagen. Op een kaartlaag worden de oude rechten uit het vigerende bestemmingsplan overgenomen, daar overheen ligt een vlek waarbinnen ontwikkeld mag worden. Hierbij moet wel aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Deze staan beschreven in de regels van het omgevingsplan. Hierin zitten verwijzingen naar verschillende beleidsregels waarin de gewenste kwaliteit is opgenomen. Wanneer hieraan voldaan wordt, is de gemeente bereid om ontwikkelrecht te verlenen voor het betreffende initiatief (gemeente Nieuwegein, 2018). Hierbij gaat het onder andere over het kwaliteitskader

“Mooi Rijnhuizen”, waarin randvoorwaarden zijn opgenomen waaraan voldaan moet worden. Het betreft geen stedenbouwkundige randvoorwaarden die afbreuk kunnen doen aan de flexibiliteit van het omgevingsplan, maar randvoorwaarden die ervoor zorgen dat het initiatief bij kan dragen aan de ambities die zijn opgesteld voor het gebied. De initiatieven zullen beoordeeld worden door een Intervisor en de gemeente Nieuwegein (Gemeente Nieuwegein, 2017).

Door kaders te stellen via de regels in het bestemmingsplan en de randvoorwaarden uit het kwaliteitskader, is het mogelijk om te sturen op een goede ruimtelijke ordening. Dit zit vooral in de gebiedsvisie (uitgewerkt in kwaliteitskader). Daarnaast moet een initiatiefnemer een goede ruimtelijke ordening aanleveren, zoals het doen van verplichte onderzoeken (milieuaspecten). Wanneer het wettelijk allemaal klopt en het initiatief voldoet aan de beleidseisen, dan zal het ontwikkelrecht worden verleend. Op deze manier wordt gegarandeerd dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). Private partijen in het gebied zullen rechtszekerheid willen hebben over hun bestemming. Vooral voor partijen die al in het gebied aanwezig zijn, is het belangrijk dat zij niet gehinderd worden in bijvoorbeeld de bedrijfsvoering wanneer er andere functies in de nabije omgeving worden gerealiseerd. In de regels van het omgevingsplan is dan ook opgenomen dat bestaande bedrijfsactiviteiten niet onevenredig mogen worden belemmerd (Gemeente Nieuwegein, 2018). Volgens Van Schaik (p.c., 18 april 2018) wordt deze rechtszekerheid geboden omdat de eigenaar van het betreffende perceel de bestaande rechten sowieso behoudt, daar overheen komt het ontwikkelrecht. De ontwikkelingen aan de Wattbaan zijn vooruitlopend op het nieuwe omgevingsplan. Hiervoor biedt de huidige wetgeving volgens Mensink (p.c., 17 mei 2018) in principe, op basis van een reguliere WABO-procedure voldoende rechtszekerheid. Er was niet de behoefte om te wachten tot alles geregeld was middels een omgevingsplan, ondanks de hieraan verbonden risico's, maar gezien de huidige behoefte aan huurwoningen in West-Nederland, en het rendement op de investering, was het een relatief veilige keuze.

Kortom, het omgevingsplan wordt gebruikt als middel om “hands-off framing of self-governance” toe te passen, door kaders te stellen waarbinnen private partijen initiatieven kunnen aandienen en vervolgens ontwikkelen. Door kaders te stellen in de regels van het omgevingsplan en het kwaliteitskader, wordt zekerheid gecreëerd op een goede ruimtelijke ordening. Mensink (p.c., 17 mei 2018) ziet dit als de gewenste rol van de overheid, waarbij zij kaders stelt om kwaliteit te realiseren en de kaders bewaakt. Hierbij vindt afstemming plaats met de gemeente om te kijken hoe de transformaties juridisch mogelijk zijn en of het past binnen de gestelde kaders. Het is belangrijk dat zaken goed worden vastgelegd, maar dat het niet te gedetailleerd wordt. Er moet voldoende flexibiliteit zijn, maar tegelijkertijd moeten de kwaliteit en de ambities bewaakt kunnen worden.

4.2.3 Hands-off storytelling

Zoals in de introductie van dit hoofdstuk al werd aangegeven, is in de structuurvisie van de gemeente Nieuwegein vastgelegd dat voor het gebied Rijnhuizen een transformatie wordt beoogd. De uitwerking van de herontwikkeling van Rijnhuizen is in 2014 gedaan in de Gebiedsvisie Mooi Rijnhuizen. Dit document vormt de basis voor de transformatie (Gemeente Nieuwegein, 2018). In de gebiedsvisie heeft de gemeente Nieuwegein (2014, p. 7) de ambitie geformuleerd om te transformeren naar gemengd woon- en werkgebied. Het duidelijk formuleren van een ambitie in een visie is in lijn met de kenmerken van hand-off-storytelling. Hierdoor kan de overheid zich mengen in het ontwikkelingsproces van het gebied. De gebiedsvisie heeft in principe geen directe invloed op het gebied, er worden bijvoorbeeld geen juridische kaders in opgenomen, zoals in een bestemmingsplan. Wel wordt er, door een visie te formuleren die positief uitpakt voor actoren in het gebied, gezorgd dat er gemeenschappelijke doelen ontstaan.

Bij het opstellen van het omgevingsplan Rijnhuizen speelt de structuurvisie eigenlijk nauwelijks een rol. Dit komt doordat de structuurvisie is uitgewerkt in de gebiedsvisie. Vervolgens is de gebiedsvisie omgevormd tot het omgevingsplan. Het omgevingsplan is dus niets meer dan een “juridisch jasje” om de gebiedsvisie heen. Momenteel heeft de gebiedsvisie indirect gestuurd op de ontwikkeling van het gebied. Dit blijkt uit het feit dat nagenoeg alle initiatieven die nu zijn ingediend, voortkomen uit de gebiedsvisie (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). Mensink (p.c., 17 mei 2018) geeft aan dat zij betrokken waren bij het beheer van panden in het gebied. Toen was al duidelijk dat het gebied geschikt zou zijn voor woningbouw. De visie van de gemeente heeft dit vermoeden bevestigd. De Gebiedsvisie Mooi Rijnhuizen is nader uitgewerkt in een kwaliteitskader. Aan deze uitwerking was behoefte nadat de eerste ontwikkelingen in het gebied hadden plaatsgevonden. Ontwikkelaars gaven aan dat zij de gebiedsvisie te algemeen vonden en daar te weinig sturing mee kregen (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). Het document is enerzijds bedoeld om private partijen inspiratie te laten opdoen, maar anderzijds zijn er ook spelregels in opgenomen voor de ontwikkelingen (Gemeente Nieuwegein, 2017). Het opstellen van een gebiedsvisie heeft een stimulerende functie gehad. Door middel van de gebiedsvisie heeft “storytelling” plaatsgevonden, waardoor initiatiefnemers werden gestimuleerd om in het gebied te gaan ontwikkelen, aansluitend op de gemeentelijke ambities. Tevens was de gebiedsvisie kaderstellend, waardoor via de gebiedsvisie niet alleen “storytelling” plaatsvindt, maar ook “framing of self-governance”.

4.2.4 Hands-on support and facilitation

De gemeente Nieuwegein en de provincie Utrecht zijn voornemens om het gebied te upgraden via collectieve gebiedsontwikkeling, waarbij eigenaren en gebruikers betrokken worden. Hierbij worden collectieve afspraken gemaakt en moet er voldoende ruimte zijn voor een financieel haalbare businesscase. De private partijen (initiatiefnemers, gebruikers en eigenaren) worden door de gemeente actief betrokken om tot afspraken te komen (Stadkwadraat, 2015b). Zoals aangegeven zijn er een gebiedsvisie en een kwaliteitskader opgesteld. Initiatiefnemers zullen moeten handelen binnen deze kaders, maar bij het opstellen van deze kaders zijn private partijen uit het gebied actief betrokken geweest. Volgens Van Schaik (p.c., 18 april 2018) was het één van de uitgangspunten dat alles in het gebied gebeurt in samenspraak met de mensen in het gebied. Dit is ook aangegeven in het kwaliteitskader; de mensen die er werken, wonen en ondernemen maken het gebied. Bij op het opstellen van het kwaliteitskader is gebruik gemaakt van hun inbreng. Grote invloed heeft hierbij Club Rhijnhuizen. Deze club is opgericht om de transformatie van het gebied aan te jagen en de verschillende partijen met elkaar te verbinden. Iedereen die betrokken is bij het gebied kan deelnemen aan deze club. Bij het optellen van het kwaliteitskader en het organiseren van bijeenkomsten, speelt Club Rhijnhuizen een belangrijke rol (Gemeente Nieuwegein, 2017). Vanuit de club werd meegeschreven en meegelezen, dit was zeer interactief, volgens Van Schaik (p.c., 18 april 2018).

Bij het opstellen van het rekensysteem zijn de verschillende actoren niet direct betrokken geweest. Wel is op een bijeenkomst het systeem uitgelegd aan de verschillende partijen in het gebied (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). Mensink (p.c., 17 mei 2018) geeft aan dat hij ook aanwezig is geweest bij deze bijeenkomst en zich kon vinden in het model. Bij het opstellen van de kaders in het omgevingsplan is hij tevens betrokken geweest door te mogen reageren op de stukken van de gemeente. Vervolgens is daar gebruik van gemaakt door de gemeente, maar hierna was enigszins onduidelijk wat ermee gebeurd is. Dit is niet zozeer kritiek, maar meer een leerpunt voor het proces. De faciliterende rol van de gemeente is in lijn met de kenmerken van hands-on support and facilitation. Private partijen worden actief betrokken bij het opstellen van de kaders, gericht op de kwaliteit en de ambities voor het gebied. Bij de vormgeving van het kostenverhaal is dit minder het geval. Dit is vooral vanuit de gemeente vormgegeven en vervolgens gepresenteerd aan de private partijen.

Voordat private partijen kunnen ontwikkelen, wordt eerst een aantal andere stappen doorlopen. Binnen dit proces van organische gebiedsontwikkeling maakt de gemeente Nieuwegein gebruik van een Intervisor. Deze is verantwoordelijk voor het samenbrengen van verschillende partijen binnen de gebiedsontwikkeling en waakt ervoor dat er sprake is van samenhang en de gewenste kwaliteit wordt nagestreefd. In deze fase zullen private partijen verschillende gesprekken voeren met de Intervisor en met personen van de gemeente. Hierbij wordt beoordeeld of het initiatief past binnen de gestelde kaders (Gemeente Nieuwegein, 2018). Binnen deze kwaliteitseisen is in principe geen sprake van onderhandelingsvrijheid, het initiatief moet hieraan voldoen. Helemaal in de beginfase waar men nu in zit, zal er niet worden afgeweken van de kaders, mede omdat de doorlooptijd 20 jaar is en het economisch goed gaat. Daarnaast is het financiële risico van de gemeente erg beperkt in het gebied, zij doet zelf niet of nauwelijks mee aan de ontwikkelingen. Hierdoor is de noodzaak om af te wijken van de kaders nauwelijks aanwezig (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). Wanneer het initiatief past in de kaders, volgt een ambtelijk advies en wordt een principebesluit genomen door het gemeentebestuur. Pas hierna wordt het kostenverhaal rondgemaakt (Gemeente Nieuwegein, 2018). Het ondersteunen van initiatiefnemers sluit aan op de kenmerken van hands-on support and facilitation. Hierbij vindt directe interactie plaats, om ervoor te zorgen dat de gewenste kwaliteit wordt nagestreefd. Vervolgens kan een overeenkomst (wordt uiteindelijk een publieke rechtelijke betalingsverplichting) gesloten worden waarin de gebiedsbijdrage wordt bepaald op basis van het systeem. Hierbij is geen sprake van onderhandelingsvrijheid. Dit is dan ook kaderstellend (in lijn met hands-off framing of self-governance).

4.2.5 Hands-on participation

Op kleine schaal vindt er “hands-on participation” plaats in het gebied. De gemeente heeft enkele gronden in bezit waar ontwikkelingen plaats zullen vinden. Het gaat om sportvelden waar vanaf 2024 grondgebonden woningen worden gerealiseerd. Volgens Van Schaik (p.c., 18 april 2018) gelden hierbij voor de gemeente dezelfde regels als voor private partijen. Ook de gemeente zal een gebiedsbijdrage afdragen wanneer zij gaat ontwikkelen in het gebied. Voor- en/of nadelen worden hierbij nog niet ervaren. Er zullen daarnaast geen gronden worden verworven en er zal geen onteigening plaatsvinden.

4.2.6 Deelconclusie

De huidige wetgeving (Wro) biedt geen juridische basis voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling van Rijnhuizen. De gewenste financiële zekerheid voor de gemeente zit in de nieuwe mogelijkheden van artikel 7v van de Chw. De gebiedsbijdrage die initiatiefnemers dienen af te dragen, is een bepaald percentage van de VON-waarde. Belangrijke voorwaarde is dat alle ingrepen in de openbare ruimte, die nodig zijn bij de organische gebiedsontwikkeling in het gebied, verhaald kunnen worden op de initiatiefnemers. Om organische gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen, waarbij de gewenste financiële zekerheid wordt behaald, worden verschillende indirecte sturingsvormen door de gemeente Nieuwegein toegepast. Hieronder zijn de verschillende aspecten en bevindingen van deze vormen samengevat.

Vorm van meta-governance:	Aspecten:	Bevindingen:
Hands-off framing of self-governance	Financiële zekerheid kostenverhaal	Door middel van artikel 7v wenst de gemeente alle kosten die nodig zijn voor ingrepen in de openbare ruimte te verhalen bij initiatiefnemers. Hierbij is sprake van een voorfinanciering.
	Goede ruimtelijke ordening	Er moet voldaan worden aan de regels in het omgevingsplan en de randvoorwaarden uit het

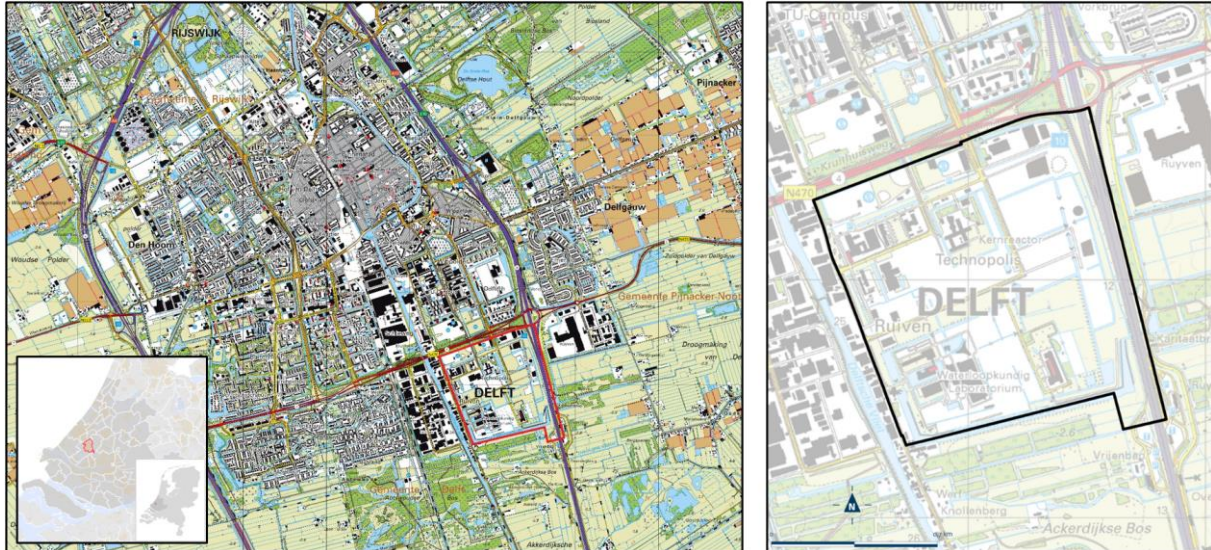
Vorm van meta-governance:	Aspecten:	Bevindingen:
		kwaliteitskader. Initiatiefnemer moet goede ruimtelijke ordening aanleveren door middel van onderzoeken.
	Rechtszekerheid bestemming	• Bestaande situatie is vastgelegd. Huidige gebruikers mogen doorgaan met activiteiten. Daar overheen komt het ontwikkelrecht. • Nieuwe gebruikers moeten aantonen dat bestaande bedrijven niet worden geschaad in bedrijfsvoering.
	Balans zekerheid en flexibiliteit	• Globale plankaart (flexibiliteit) bestaande uit een vlek met daarin ontwikkelrecht. Daaronder de bestaande situatie vastgelegd (zekerheid). • Ontwikkelingen alleen mogelijk binnen de voorwaarden uit de regels. Hierin wordt verwezen naar verschillende beleidsregels waarin de gewenste kwaliteit is opgenomen.
Hands-off storytelling	Rol visie	• In de structuurvisie 2030 is aangegeven dat transformatie wordt beoogd. De uitwerking hiervan is gedaan in de Gebiedsvisie Mooi Rijnhuizen. Deze is vervolgens verder uitgewerkt in een kwaliteitskader.
	Indirecte sturing via visie	• Meeste initiatieven komen voort uit de gebiedsvisie.
Hands-on support and facilitation	Interactie bij opstellen kaders	• Door middel van collectieve gebiedsontwikkeling worden gezamenlijke afspraken gemaakt. • Alles in samenspraak met partijen uit het gebied. • Inbreng private partijen komt tot uiting in het kwaliteitskader. Club Rijnhuizen schreef hierbij mee met de gemeente.
	Ondersteuning gemeente richting private partijen	• Intervisor brengt partijen samen, zorgt voor samenhang en dat de gewenste kwaliteit wordt nagestreefd.
Hands-on participation	Grondposities gemeente	• De gemeente heeft enkele gronden in bezit (sportvelden).
	Indirecte sturing door middel van grondpositie	• Pas in een later stadium wordt hier ontwikkeld. Zodoende is het nu geen sturingsinstrument.

Bij het opstellen van de kaders (hands-off framing of self-governance) en visies (hands-off storytelling) zijn private partijen actief betrokken, waardoor hierbij sprake was van hands-on support and facilitation. Zij hebben kunnen meedenken en hebben zo invloed gehad op de kaders en de ambities, waarbinnen zij gaan ontwikkelen. Door de wens van de gemeente om alle ingrepen te

kunnen verhalen op private partijen, is het noodzakelijk dat deze partijen actief worden betrokken. Duidelijk is dat hierdoor verschillende indirecte sturingsvormen worden gecombineerd. Hands-on support and facilitation, waarbij directe interactie plaatsvindt, wordt namelijk toegepast om tot kaders en visies te komen (vormen van hands-off governance). Kortom, de gemeenten Nieuwegein past een wisselwerking toe tussen de verschillende vormen van indirecte sturing via meta-governance om tot de gewenste financiële zekerheid te komen en organische gebiedsontwikkeling te faciliteren.

4.3 Gemeente Delft: Sciencepark Technopolis

De gemeente Delft, gelegen tussen Den Haag en Rotterdam, telt ruim 101.000 inwoners (CBS, 2017). De gemeente is momenteel via de vijftiende tranche van de Chw bezig met het opstellen van bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor Sciencepark Technopolis (Rijksoverheid, 2017b). Het gebied is gelegen ten zuiden van de campus van de Technische Universiteit Delft.



Figuur 6 Ligging Technopolis in de gemeente Delft (Bronnen: Kadaster, 2017a; CBS, 2016a; Rijksoverheid, 2017b)

4.3.1 Introductie

Technopolis en de campus van de TU Delft zijn beide onderdeel van de kennisas, hiermee worden concentraties van kennisintensieve bedrijven rondom universiteiten en kennisinstituten bedoeld in onder andere Delft, Rotterdam en Leiden. Om dit gebied verder te ontwikkelen, is de gemeente bezig met een flexibel bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, waarin organische gebiedsontwikkeling wordt gefaciliteerd en sprake is van uitnodigingsplanologie. De flexibiliteit sluit aan bij het globale karakter en de lange doorlooptijd die nodig is voor de ontwikkeling van het gebied (Rijksoverheid, 2017b).

Bestemmingsplan Technopolis

Om het gebied organisch te ontwikkelen, is de gemeente momenteel in samenwerking met de TU Delft bezig met het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, zodat de gewenste flexibiliteit en een langere doorlooptijd van twintig jaar mogelijk zijn. De mogelijkheid bestaat dat voor het kostenverhaal artikel 7v wordt toegepast. Opvallend daarbij is dat er eigenlijk maar twee partijen zijn waartussen afspraken gemaakt moeten worden over het kostenverhaal, namelijk de gemeente en de TU Delft. Dit zorgt ervoor dat deze casus nauwelijks te vergelijken is met de andere casussen.

Zoals in het theoretisch kader aangegeven, is bij werken met de nieuwe Omgevingswet, bijvoorbeeld door vooruit te lopen via een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, een andere houding noodzakelijk, waarbij op een andere manier wordt gewerkt. Klaver (p.c., 9 mei 2018), betrokken als planjurist, geeft aan dat de komst van de Omgevingswet 20% wetgeving is en 80% houding en gedag. Vooruitlopend hierop wordt niet alleen voor Technopolis al gewerkt met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, maar ook op enkele andere locaties in de gemeente. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn verschillende contactpersonen bezig met de voorbereidingen op de Omgevingswet, waardoor geprobeerd wordt om de kennis en gedragsverandering door de organisatie heen te verspreiden.

Het idee om het gebied organisch te ontwikkelen is nadrukkelijk in samenspraak met de TU Delft ontstaan. De gronden zijn grotendeels in het bezit van de TU Delft. Zij hebben de wens dat kennisintensieve en onderwijsgerelateerde bedrijvigheid wordt ontwikkeld in het gebied, maar bedrijven uit dit segment dienen zich niet met grote regelmaat aan. Hierdoor is enerzijds een langere doorlooptijd gewenst en anderzijds uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Dit vormde voor de gemeente het handvat om alvast te anticiperen op de Omgevingswet, met name op het aspect kostenverhaal (Klaver, p.c., 9 mei 2018). Poley (p.c., 24 mei 2018), betrokken als projectleider vanuit de TU Delft, geeft aan dat TU Delft de strategische keuze heeft gemaakt om gronden alleen uit te geven aan bedrijven waarmee de TU Delft een inhoudelijke samenwerking heeft of mee aan wil gaan. Hierdoor is nog niet duidelijk welke partijen zich in het gebied gaan vestigen en op welk moment.

4.3.2 Hands-off framing of self-governance

Nieuwe kaders kostenverhaal (artikel 7v Chw)

Het gebied zal erg globaal bestemd worden, de bouwhoogten en dichtheden zijn vastgelegd, maar hierbinnen is veel ruimte. Dit betekent dat er in theorie een bepaald aantal vierkante meters BVO wordt toegestaan, maar de termijn waarop dit gedurende de komende 20 jaar gerealiseerd gaat worden is flexibel. Wanneer dit middels een eenmaal vastgesteld bestemmingsplan gefaciliteerd wordt, zijn waarschijnlijk aanvullende infrastructurele bovenwijkse voorzieningen nodig voor de ontsluiting van het gebied. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een brug die nodig is voor de ontsluiting van het gebied wanneer een bepaald aantal vierkante meters BVO gerealiseerd is. Het moet niet zo zijn dat uitsluitend nieuwe initiatiefnemers in het gebied die brug moeten betalen, wanneer duidelijk wordt dat een brug noodzakelijk is, terwijl andere initiatiefnemers, die al eerder waren gevestigd in het gebied, hier geen bijdrage aan hoeven te leveren. Momenteel wordt gezocht naar hoe hier een verdeelsleutel voor kan worden gemaakt, ook omdat andere partijen, buiten het gebied, profiteren van de bovenwijkse voorzieningen. Daarnaast wordt er gerekend naar de hoogte van de voorlopige bijdrage die per vierkante meter BVO betaald moet worden. De berekeningsmethode achter het kostenverhaalinstrument vanuit artikel 7v kan immers variëren afhankelijk van de gekozen uitgangspunten (Ruiter, p.c., 25 april 2018). Volgens Klaver (p.c., 9 mei 2018) zorgt het werken met een voorlopige bijdrage voor flexibiliteit, doordat kosten minder gespecificeerd hoeven te worden. Wanneer blijkt dat op den duur andere ingrepen noodzakelijk zijn in het gebied, kan dit worden gefinancierd uit dezelfde bijdrages die oorspronkelijk voor andere ingrepen waren bedoeld.

Ondanks de hierboven genoemde argumenten om artikel 7v toe te passen bij het opstellen van het bestemmingsplan, is het nog niet duidelijk of de gemeente daadwerkelijk gebruik gaat maken van dit artikel. Klaver (p.c., 9 mei 2018) is positief over het artikel, maar het is nog steeds niet helemaal duidelijk of de casus zich optimaal leent voor het artikel. Dit komt door de bijzondere invulling, waarbij sprake is van één belangrijke grondeigenaar, de TU Delft. In het verleden zijn al afspraken gemaakt over financiële bijdragen (anterieure overeenkomst), dit maakt de afwegingen nog complexer. Hoe eventueel invulling gegeven gaat worden aan het artikel, ligt zodoende nog helemaal open. Dit is afhankelijk van doorrekeningen die momenteel gemaakt worden. Ook welke gewenste financiële zekerheid de gemeente wil bereiken binnen het kostenverhaal staat niet vast. Volgens Klaver (p.c., 9 mei 2018) is het natuurlijk ideaal als er quitte wordt gespeeld, maar dit is niet de verwachting. De bijdrage die verlangd wordt van ontwikkelende partijen moet wel reëel zijn, dit moet niet dusdanig hoog zijn dat het gebied uit de markt wordt geprijsd. Hij vraagt zich af in hoeverre financiële zekerheid echt verkregen kan worden. Met het huidige instrumentarium was dit sowieso niet mogelijk, maar artikel 7v gaat wel meer die richting op. Daarnaast betreft het hier een belangrijke zichtlocatie, waarvoor de wens bestaat om die te ontwikkelen, ook politiek gezien. Het belangrijkste is dat uiteindelijk het kostenverhaal wordt rondgemaakt, zodat het gebied ontwikkeld

kan worden. Binnen het kostenverhaal zullen de PPT-criteria gewaarborgd blijven, deze worden toegepast per perceel. Volgens Poley (p.c., 24 mei 2018) wil de TU Delft de zekerheid hebben dat in de grondexploitatie die wordt opgesteld marktconforme prijzen (inclusief kostenverhaal) voor de gronden worden gehanteerd, zodat bedrijven niet als gevolg van kostenverhaal worden weggejaagd en dient de grondexploitatie inclusief kostenverhaal kostendekkend te zijn aangezien het niet de taak van de TU Delft is om ontwikkeling van (commerciële) derden te subsidiëren.

Initiatiefnemers zullen de wens hebben dat benodigde publieke infrastructuur, waar een voorlopige bijdrage voor is geleverd, gerealiseerd zullen worden, ook wanneer zaken anders lopen dan verwacht. Klaver (p.c., 9 mei 2018) geeft aan dat verkeerskundige berekeningen zijn uitgevoerd. Hieraan is gekoppeld welke verkeersmaatregelen noodzakelijk zijn. Deze maatregelen zullen volbracht worden. Toch kan het bijvoorbeeld zijn dat er over 20 jaar minder auto's rijden of er een alternatieve manier van vervoer plaatsvindt waardoor bepaalde ingrepen niet nodig zijn. In dat geval zal een eindafrekening worden uitgevoerd, waardoor private partijen de kosten die niet gemaakt zijn, terugkrijgen. Volgens Poley (p.c., 24 mei 2018) worden hierover momenteel afspraken gemaakt om meer zekerheid te krijgen, maar ook hij geeft aan dat het onzeker is of bepaalde maatregelen over twintig jaar nodig zijn.

Nieuwe kaders globaal en flexibel bestemmingsplan

Door te werken met Chw krijgt het bestemmingsplan een geldigheid van 20 jaar in plaats van 10 jaar zoals bij het traditionele bestemmingsplan het geval is. Dit sluit beter aan bij de ontwikkeling van het gebied. Volgens de projectleider van het bestemmingsplan wil de TU Delft een strategische reserve behouden in het gebied om aantrekkelijk te zijn op de lange termijn. Zij willen in eerste instantie alleen aan de TU Delft gerelateerde bedrijvigheid in het gebied, zoals hoogwaardige technologie en onderwijs. Tot nu toe worden daarom veel aanvragen afgehouden. Door een bestemmingsplan op te stellen, zal de TU Delft moeten aangeven hoe het verkavelingsplan eruit komt te zien, waarin is aangegeven waar men naar toe wil en welke functies waar moeten komen. Het bestemmingsplan is globaal geformuleerd. Het is de bedoeling dat het verkavelingsplan dat vanuit de TU Delft wordt gemaakt, uiteindelijk middels een publiekrechtelijk bestemmingsplan wordt gefaciliteerd door de gemeente. Bepaalde publieke belangen worden daarbij vastgelegd, bijvoorbeeld de hoeveelheid water en groen (Ruiter, p.c., 25 april 2018).

Door deze zaken vast te leggen, wordt een goede ruimtelijke ordening gewaarborgd. Andersom zullen private partijen rechtszekerheid willen hebben over hun bestemming, ondanks de globaliteit van het bestemmingsplan. De kavels zijn vrij groot en flexibel, er worden afspraken gemaakt over hoogtes en dichtheden, maar hoe gebouwen er bijvoorbeeld uit komen te zien, is niet bepaald. Wel moet voldaan worden aan zaken zoals het bouwbesluit en de eisen van de welstandscommissie tegen de tijd dat een private partij een omgevingsvergunning gaat aanvragen. Toetsing aan het bestemmingsplan is dan uiteraard niet het enige dat dient te gebeuren (Ruiter, 25 april 2018). Zaken als milieuzonering en geluidsbelasting zijn geregeld in het bestemmingsplan. Daarnaast wordt in het gebied een specifieke doelgroep bediend; kennisintensieve bedrijvigheid. Er is bijvoorbeeld binnen de kaders geen ruimte voor woningbouw (Klaver, p.c., 9 mei 2018). Ook Poley (p.c., 24 mei 2018) geeft aan dat er ondanks de flexibiliteit voldoende wordt gekeken naar rechtszekerheid. Initiatieven dienen binnen de kaders te blijven, zoals opgenomen in het bestemmingsplan, dan kan een omgevingsvergunning worden verleend.

De manier van governance die hierbij wordt uitgevoerd door de gemeente Delft is niet geheel in lijn met hands-off framing of self-governance. Hiervan zal sprake zijn wanneer zelfbestuur plaatsvindt vanuit TU Delft binnen de afgebakende kaders, waarbij de meta-governor (gemeente Delft) niet in direct contact staat met zelfbesturende actor(en) (TU Delft). Dit komt omdat de kaders grotendeels in samenspraak tussen de gemeente Delft en de TU Delft worden opgesteld. Dit geldt zowel voor de mogelijke invulling van het kostenverhaal, als voor het opstellen van de kaders in het

bestemmingsplan. Een voorbeeld hiervan is dat wanneer er meer bekend is over de verdeelsleutel die de gemeente wil toepassen, deze eerst wordt voorgelegd aan de TU Delft. Dit gebeurt voordat het bestemmingsplan openbaar wordt gemaakt. De gemeente wil geen zaken naar buiten brengen wanneer de grootste belanghebbende hiermee niet akkoord is gegaan (Klaver, p.c., 9 mei 2018). Wel is het zo dat uiteindelijk de gemeente de partij is die de publiekrechtelijke kaders vaststelt.

4.3.3 Hands-off storytelling

De gemeente Delft heeft een ruimtelijke structuurvisie 2030. Hierin wordt kort benoemd dat Technopolis een ontwikkeling is die moet bijdragen aan kennisintensieve en creatieve bedrijvigheid (Gemeente Delft, 2009). De gemeente is het in principe eens met de visie van de TU Delft waarin voor het gebied Technopolis tevens kennisintensieve bedrijvigheid wordt voorzien. Deze visie op het gebied heeft er ook mee te maken dat de gronden voor 85% in het bezit zijn van de TU Delft, aldus Ruiter (p.c., 25 april 2018), waardoor het voor de gemeente lastig is om iets anders te willen met het gebied. De gemeente heeft derhalve met de TU Delft afgesproken dat ze de plannen gezamenlijk zullen opstellen. Deze visie speelt nauwelijks een rol bij het attenderen van initiatiefnemers op de mogelijkheden van het gebied. Het is vooral de TU Delft zelf die initiatiefnemers naar het gebied trekt. Daarnaast wordt gesteld dat bestaande en startende bedrijven een technologisch netwerk vormen dat gebiedsoverstijgend is. Dit project levert een bijdrage aan de economische vernieuwingskracht, doordat een hoogwaardig vestigingsklimaat wordt geboden voor kennisinstellingen en kennisintensieve bedrijven, in de omgeving van de TU Delft (Rijksoverheid, 2017b). Dit heeft aantrekkingskracht op nieuwe bedrijven. De visie als document, is vooral belangrijk om integraal te werken binnen de gemeentelijke organisatie (Ruiter, p.c., 25 april 2018). Er wordt geen nadrukkelijke acquisitie gevoerd door de directie Campus and Real Estate van de TU Delft om bedrijven te trekken. Het gaat er echt vooral om dat het bedrijven zijn waarmee de TU Delft in het algemeen inhoudelijk mee samenwerkt of waarmee samengewerkt kan worden in de toekomst. Het zoeken naar inhoudelijke samenwerkingen los van vestiging heeft hierbij de prioriteit, dat deze partijen zich gaan vestigen in het gebied is een mooie bijvangst, aldus Poley (p.c., 24 mei 2018). Gezien de bijzondere situatie in het gebied, waarbij de gronden voor het grootste gedeelte in het bezit zijn van de TU Delft, vindt er nauwelijks tot geen hands-off storytelling plaats.

4.3.4 Hands-on support and facilitation

Anders dan bij de andere gemeenten die artikel 7v van de Chw toepassen, is er bij dit experimentgebied sprake van maar één grote private partij, de TU Delft. Hierdoor vindt er directe interactie plaats tussen de TU Delft en de gemeente. Initiatiefnemers zullen een privaatrechtelijke overeenkomst moeten sluiten met de TU Delft. De gronden zullen doorgaans in het bezit blijven van de TU Delft, waarbij vaak gewerkt wordt met erfpachtregelingen. De initiatiefnemers zullen een bijdrage leveren aan de TU Delft. Vervolgens zal dit door worden gezet naar de gemeente, mits uiteindelijk in gezamenlijkheid wordt gekozen voor het kostenverhaalinstrument volgens artikel 7v van de Chw (Ruiter, p.c., 25 april 2018). Tussen de initiatiefnemers en de gemeente zal in principe geen directe interactie plaatsvinden, deze private partijen zullen binnen de kaders van het bestemmingsplan moeten handelen. Hierbij vindt dus eigenlijk alleen hands-off framing of self-governance plaats.

De keuze om mee te doen in een tranche van de Chw is in samenspraak met de TU Delft gedaan. Ambtelijk is dit idee voorbereid, vervolgens is dit aan de bestuurders van de gemeente Delft voorgelegd, maar hierna ook aan het bestuur van de TU Delft (Klaver, p.c., 9 mei 2018). De interactie vindt dus voornamelijk plaats bij het opstellen van het bestemmingsplan. Wanneer is besloten dat artikel 7v wordt toegepast, zal het bepalen van de verdeelsleutel in samenspraak worden gedaan met de TU Delft. Structureel vindt er overleg plaats met de TU Delft. Daarnaast zijn er periodiek stakeholdervergaderingen. Hierbij wordt de stand van zaken besproken, waarbij het gaat om bijvoorbeeld aspecten van het bestemmingsplan of mogelijke verkeersmaatregelen.

Voordat de kaders worden gesteld, is het belangrijk eerst afspraken te maken, zo geeft Poley (p.c., 24 mei 2018) aan. De financiële zekerheid die de TU Delft hierbij wil bereiken, is dat er een eerlijke verdeling zit tussen de kosten en opbrengsten voor beide partijen. Het is vooral zoeken naar een balans, waarbij gekeken moet worden wie profiteert van bepaalde ingrepen. Als voorbeeld wordt een eventuele brug genoemd. Mogelijk is dat beide oevers profiteren, waardoor een verdeling moet worden gevonden. Interactie is dan ook erg belangrijk is om tot goede kaders te komen. Er zit een duidelijke wisselwerking in. De gemeente is niet alleen de bestemmingsplanopsteller, maar heeft ook verantwoordelijkheden die verder gaan dan het gebied. De TU Delft heeft daar tegenover behoefte aan flexibiliteit. Zo wordt samen opgetrokken en is men in gesprek om tot de kaders te komen (Poley, p.c., 24 mei 2018). Wat hieruit blijkt is dat in de fase waar men nu zit, hands-on support and facilitation een erg belangrijke rol speelt, waarbij door middel van directe interactie de kaders worden opgesteld.

4.3.5 Hands-on participation

De gemeente Delft heeft met ongeveer 15% een kleine grondpositie in het gebied. Enkele sportvelden in het gebied zullen misschien verplaatst worden naar de zuidkant, waar de gemeente eveneens nog grond bezit. Op de locatie waar nu de sportvelden zijn gevestigd, worden bouwmogelijkheden opgenomen in het bestemmingsplan. Door de bouwgrond te verkopen aan private partijen, kan deze verplaatsing van sportvelden medegefinancierd worden. De gedachte hierachter is om de entree te verbeteren, zodat die beter aansluit bij het kenniscentrum. Dit alles is echter in een verkennend planstadium, aangezien zowel het verkavelingsplan als het publiekrechtelijke bestemmingsplan zijn definitieve vorm nog moet krijgen (Ruiter, p.c., 25 april 2018). Poley (p.c., 24 mei 2018) geeft aan dat is afgesproken dat in beginsel eerst de gronden van de TU Delft ontwikkeld worden en mogelijk pas daarna de gronden van de gemeente. Hierover treden partijen voortduren in dialoog. Bij de organische gebiedsontwikkeling van Technopolis is dan ook de hands-on participation beperkt. Dat een gedeelte in handen is van de gemeente is ontstaan in het verleden. De gronden zullen waarschijnlijk ontwikkeld worden in samenspraak met de TU Delft, waarbij dus eigenlijk vooral sprake is van hands-on support and facilitation.

4.3.6 Deelconclusie

De ontwikkeling van Technopolis wordt gekenmerkt door de unieke situatie dat de TU Delft alleen kennisintensieve, aan de universiteit gerelateerde bedrijven wil laten vestigen in het gebied. Hierdoor zal het gebied over een lange periode organisch ontwikkeld worden, waardoor een planperiode van meer dan twintig jaar wenselijk is. De onzekerheid van wie wanneer gaat ontwikkelen in het gebied, zorgt ervoor dat het lastig is om de opbrengsten en kosten in beeld te brengen. Veel is nog onduidelijk, ook hoe het kostenverhaal wordt vormgegeven. Er is nog niet besloten of artikel 7v van de Chw wordt toegepast, ondanks dat de gemeente Delft zich hiervoor heeft aangemeld. De gemeente heeft niet in beeld wat voor hun de financiële zekerheid is die zij willen bereiken. Gedurende de organische gebiedsontwikkeling worden verschillende vormen van meta-governance toegepast door de gemeente. De mate waarin deze vormen worden toegepast, is voor een belangrijk deel afhankelijk van het feit dat er maar twee partijen zijn. Hieronder zijn de verschillende aspecten en bevindingen van deze vormen samengevat.

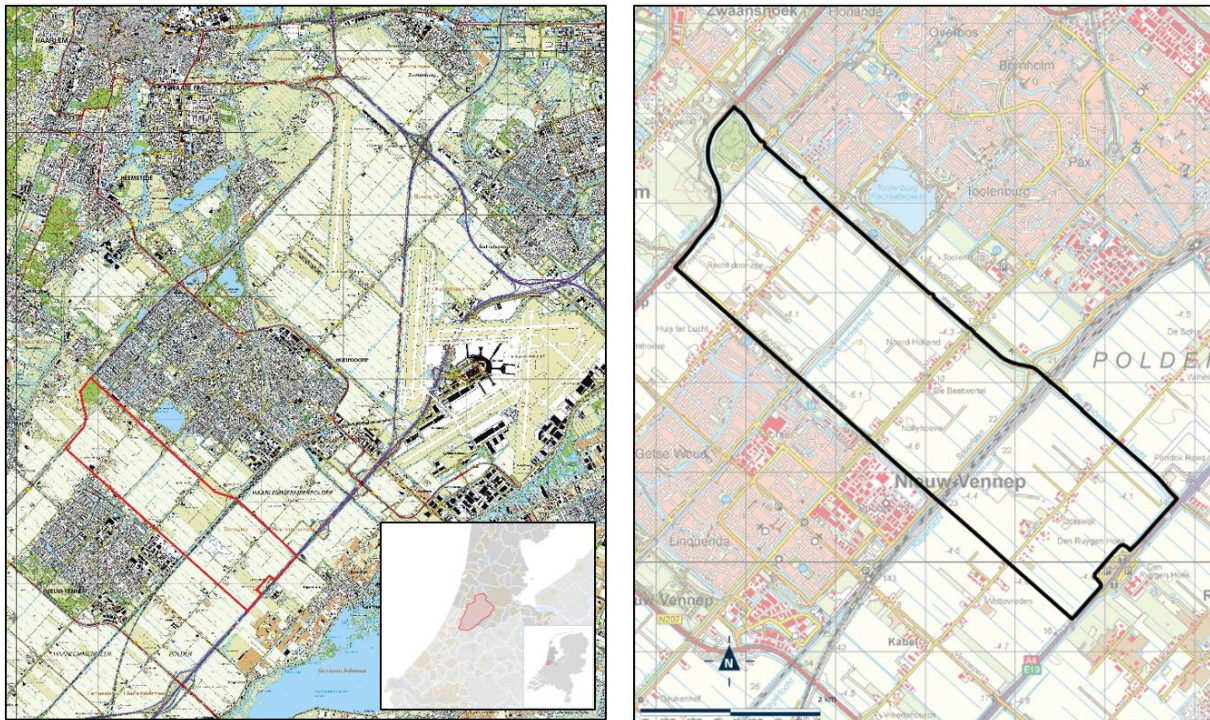
Vorm van meta-governance:	Aspecten:	Bevindingen:
Hands-off framing of self-governance	Financiële zekerheid kostenverhaal	Gewenste financiële zekerheid is nog onduidelijk.
	Goede ruimtelijke ordening	- Publieke belangen worden vastgelegd, zoals bijvoorbeeld milieuregels. - Initiatiefnemers dienen binnen de kaders te blijven.

Vorm van meta-governance:	Aspecten:	Bevindingen:
	Rechtszekerheid bestemming	Bestaande private partijen zullen niet geschaad worden in de bedrijfsvoering.
	Balans zekerheid en flexibiliteit	- Het bestemmingsplan is globaal (flexibiliteit) geformuleerd, met daaronder een verkavelingsplan (zekerheid) waarin zaken worden vastgelegd zoals hoogtes en dichtheden. - Alleen aan de TU Delft gerelateerde bedrijven mogen ontwikkelen in het gebied.
Hands-off storytelling	Rol visie	In de structuurvisie en in verschillende gebiedsvisies wordt het gebied aangewezen voor kennisintensieve bedrijvigheid.
	Indirecte sturing via visie	Visies spelen geen rol bij het attenderen op de mogelijkheden in het gebied. De TU Delft trekt initiatiefnemers naar het gebied.
Hands-on support and facilitation	Interactie bij opstellen kaders	Alles wordt in samenspraak gedaan met de TU Delft. Er vindt structureel overleg plaats.
	Ondersteuning gemeente richting private partijen	Tussen gemeente en initiatiefnemers zal geen interactie plaatsvinden. Zij dienen te handelen binnen de kaders van het bestemmingsplan.
Hands-on participation	Grondposities gemeente	De gemeente heeft ongeveer 15% van de gronden in het bezit.
	Indirecte sturing door middel van grondpositie	Grondpositie wordt door de gemeente mogelijk gebruikt om te stimuleren.

In de eerste fase is voornamelijk hands-on support and facilitation van belang, vooral omdat er maar twee partijen zijn. De gemeente Delft en de TU Delft zijn structureel in overleg om afspraken te maken en de kaders van het bestemmingsplan op te stellen. De kaders moeten ervoor zorgen dat uiteindelijk de gemeente Delft en de TU Delft financiële zekerheid behalen. Wanneer deze kaders er zijn, zal hands-off framing of self-governance wordt uitgevoerd door de gemeente. Binnen de kaders kunnen de initiatiefnemers ontwikkelen. Deze twee vormen van meta-governance worden dus gecombineerd. Van hands-off storytelling is door de unieke situatie in het gebied nauwelijks sprake. Het gaat vooral om de inhoudelijke samenwerking tussen de TU Delft en de kennisintensieve bedrijven. De kleine grondpositie van de gemeente in het gebied wordt mogelijk in beperkte mate gebruikt om hands-on participation te laten plaatsvinden. Deze gronden zullen in lijn met de gronden van de TU Delft ontwikkeld worden en zullen niet gebruikt worden om de gebiedsontwikkeling aan te jagen. Kortom met name de interactie (hands-on support and facilitation) tussen de gemeente en de TU Delft speelt een belangrijke rol bij het opstellen van de kaders van het bestemmingsplan en het vormgeven van organische gebiedsontwikkeling.

4.4 Gemeente Haarlemmermeer: PARK21

De gemeente Haarlemmermeer is gelegen ten zuidwesten van Amsterdam. Kenmerkend voor de gemeente is de ligging van luchthaven Schiphol. De grootste plaats in de gemeente is Hoofddorp. In totaal heeft de gemeente ongeveer 146.000 inwoners (CBS, 2017). De gemeente Haarlemmermeer doet in de vijftiende tranche van de Chw mee om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op te stellen voor PARK21 (Rijksoverheid, 2017b). Dit gebied is gelegen tussen Hoofddorp en Nieuw-Vennep.



Figuur 7 Ligging Park 21 in de gemeente Haarlemmermeer (Bronnen: Kadaster, 2017b; CBS, 2016b; Rijksoverheid, 2017b)

4.4.1 Introductie

Via organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie wil de gemeente Haarlemmermeer het gebied omvormen tot een groen en recreatief park (Rijksoverheid, 2017b). Het gebied is ongeveer 1.000 hectare groot. Het is de bedoeling dat ruimte wordt geboden aan een combinatie van werken met diverse vormen van recreatie (leisure) (Stadkwadraat, 2015a). De gemeente Haarlemmermeer geeft aan dat het een nieuwe duurzame bestemming moet worden waar stad en land elkaar ontmoeten. Het gebied is gunstig gelegen, dichtbij Schiphol en verschillende grote wegen. Het agrarische polderlandschap krijgt een nieuwe dimensie door het realiseren van een publieke parkstructuur en ruimte te bieden aan sport- en culturele evenementen en commerciële voorzieningen. Het park zal zowel gericht zijn op bezoekers uit de omgeving en regio, maar ook op internationale bezoekers (Gemeente Haarlemmermeer, 2017a).

Bestemmingsplan PARK21

Het bestemmingsplan is momenteel in voorbereiding. Hoe de kaders van het bestemmingsplan worden vormgegeven, wordt momenteel onderzocht. Hier zijn ideeën over, maar de invulling is nog niet concreet uitgewerkt. Gezien de fase waarin het project zich bevindt, zal minder uitvoerig worden ingegaan op de verschillende aspecten dan in de andere casussen. Vanuit de gemeente is de keuze gemaakt om het park te ontwikkelen door middel van een stimulerend en uitnodigend bestemmingsplan. Waarbij de gronden niet actief worden verworven of onteigend, aldus Hafkensheid (p.c., 23 mei 2018, betrokken als één van de projectmanagers bij de ontwikkeling van PARK21 en verantwoordelijk voor het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het MER.

Wanneer gewerkt zou worden met het oude bestemmingsplan en niet met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zou de organische gebiedsontwikkeling niet goed gefaciliteerd kunnen worden. De opzet is omgekeerd ten opzichte van het oude bestemmingsplan, er wordt namelijk geen hard plan vastgelegd, maar een brede scope aan mogelijkheden wordt gefaciliteerd, waarbij wordt gereguleerd dat er geen excessen kunnen plaatsvinden zonder een harde kaart als onderlegger.

Bij het vooruitlopen op de Omgevingswet via de Chw kunnen barrières voorkomen, bijvoorbeeld binnen de ambtelijke organisatie. Van Toorn (p.c., 23 mei 2018), tevens betrokken als projectmanager, geeft aan dat binnen de gemeente vaak nog steeds in strakke lijnen wordt gedacht, maar dan krijg je nooit een ontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie van de grond. Uiteindelijk lukt het wel, door presentaties te geven en veel uit te leggen over deze ontwikkelwijze, daarnaast zijn er mensen aangesteld die meebewegen om het er makkelijker doorheen te krijgen. Hafkenscheid (p.c., 23 mei 2018) voegt hieraan toe dat door de verbrede reikwijdte integraler wordt gestuurd op criteria, waaronder ook niet-ruimtelijke criteria. Er wordt hierdoor ook breder samengewerkt met onder andere het maatschappelijk kader en de GGD.

4.4.2 Hands-off framing of self-governance

Nieuwe kaders kostenverhaal (artikel 7v Chw)

Zoals aangeven in bijlage 5 was het niet mogelijk om het kostenverhaal rond te krijgen binnen de bestaande wetgeving. Zodoende wordt gewerkt met artikel 7v van de Chw. Hafkenscheid (p.c., 23 mei 2018) geeft aan dat niet vastgehouden wordt aan de kostensoortenlijst. Wanneer ontwikkelingen anders lopen of er meer ontwikkelingen zijn dan verwacht, kan het zijn dat andere investeringen nodig zijn. Waardoor het wenselijk is dat hier niet aan wordt vastgehouden en kostensoorten zelfs kunnen verkleuren tussen het moment van het afdragen van de voorlopige bijdrage en het vaststellen van de eindafrekening. Deze mogelijkheid was een specifieke wens van de gemeente Haarlemmermeer en is zodoende opgenomen in de conceptversie van artikel 7v. De initiatiefnemer heeft per kostensoort recht op een teruggave wanneer meer is bijgedragen dan is besteed. Echter hierop zijn uitzonderingen mogelijk (zoals bij PARK21), waardoor verschillende kostensoorten met elkaar kunnen worden verrekend. Dit zorgt voor de flexibiliteit die nodig is bij organische gebiedsontwikkeling. Belangrijk hierbij is dat gemotiveerd wordt of de posten noodzakelijk zijn en kunnen worden toegerekend aan de initiatiefnemers (Rijksoverheid, 2017d).

Wat de gewenste financiële zekerheid is, is onduidelijk. Hafkenscheid (p.c., 23 mei 2018) geeft aan dat er veel minder zekerheid is dan met het oude systeem, waarbij een exploitatieplan werd opgesteld. Het kostenverhaal is geënt op een mogelijke eindsituatie, over ongeveer 20 jaar, waarvan nog niet duidelijk is hoe deze gaat worden. Toch is er vertrouwen in het nieuwe instrument, maar hoe de gewenste zekerheid exact wordt verkregen is nu nog niet uitgewerkt. De voorlopige bijdrage die verwacht wordt van initiatiefnemers, moet realistisch zijn, maar er moet ook een maximum aan zitten. Er wordt gezocht naar de balans tussen kosten en opbrengsten en in welke mate via de voorlopige bijdragen deze kosten kunnen worden verhaald op de initiatiefnemers (Gemeente Haarlemmermeer, 2017b). Op een bepaald moment, dat kan zijn per deelgebied of wanneer alles nagenoeg klaar is of wanneer ontwikkelingen al jaren stagneren, zal er een eindafrekening plaatsvinden. Wanneer er meer is opgehaald, dan krijgen initiatiefnemers geld teruggestort, maar wanneer er minder is opgehaald, ligt het risico bij de gemeente. Het risico dat gelopen wordt, is zodoende veel groter bij organische gebiedsontwikkeling dan bij traditionele gebiedsontwikkeling. De PPT-criteria zullen hierbij worden gewaarborgd, maar hoe dit exact zal worden gedaan is nog niet uitgewerkt voor PARK21 (Hafkenscheid, p.c., 23 mei 2018).

Nieuwe kaders globaal en flexibel bestemmingsplan

Door te kunnen schuiven met de kostensoorten zit er een grote flexibiliteit in het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. De plankaart wordt erg globaal, maar de regels zullen veel uitgebreider moeten zijn omdat deze vele onderlinge situaties zullen moeten reguleren waarvan nog niet duidelijk is welke wel of niet zullen gaan plaatsvinden. Veel planregels zullen dus relationeel worden, waardoor de ontwikkelingen op elkaar zullen aansluiten. De gemeente faciliteert verandering, maar legt het niet als verplichting op. De globale regels sturen op iets concreets, iemand kan zelf de keuze maken om met een initiatief te komen, maar afhankelijk van deze keuze, krijgt de initiatiefnemer bepaalde regels mee. Dit zorgt voor een goede ruimtelijke ordening. Ook de rechtszekerheid over iemands bestemming wordt gewaarborgd. De vigerende bestemmingen prevaleren namelijk boven alles, wanneer iemand bijvoorbeeld gaat ontwikkelen naast een agrarisch bedrijf, dan behoudt de agrariër zijn rechten en wordt niet geschaad in de bedrijfsvoering. De oudste rechten gelden, vervolgens zullen eerdere investeerders worden beschermd tegen latere investeerders. Degene die later komt moet zich aanpassen aan de bestaande situatie en aan de aangrenzende andere investeerders (Hafkenscheid, p.c., 23 mei 2018).

Het is niet zo dat alles open ligt, via zonering in het gebied wordt er gestuurd. Voor bepaalde gebieden is het wenselijk dat het agrarisch blijft, voor andere gebieden zal ruimte worden geboden voor de parklaag. In de kaders van het bestemmingsplan verbrede reikwijdte zitten dan ook verschillende lagen: *“Sommige dingen zijn snoeihard, andere dingen zijn semi-hard en heel veel dingen zijn flexibel of relationeel hard.”* (Hafkenscheid, p.c., 23 mei 2018). In de kaders zal geborgd zitten dat initiatiefnemers de zekerheid hebben op de realisatie van de noodzakelijke publieke infrastructuur. Stimuleren is voorinvesteren, je moet hierin voorzien aldus Van Toorn (p.c., 23 mei 2018). Door kaders te stellen in het bestemmingsplan wordt hands-off framing of self-governance toegepast door de gemeente Haarlemmermeer. De gemeenteraad zal uiteindelijk de kaders in het bestemmingsplan vaststellen, maar bij de totstandkoming van de kaders is wel interactie geweest met private partijen, waardoor hands-on support and facilitation invloed kan hebben op de manier waarop de overheid kaders stelt via hands-off framing of self-governance.

4.4.3 Hands-off storytelling

In de structuurvisie van de gemeente Haarlemmermeer uit 2012 wordt melding gemaakt van de belangrijke rol die de realisatie van het park met zich meebrengt. Het park moet een belangrijke bijdrage leveren aan de verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving (Gemeente Haarlemmermeer, 2012). Het is hiermee geborgd in de structuurvisie, maar dit is erg summier. Het masterplan speelt een belangrijkere rol. Dit is het regiedocument, waarin kaders worden gesteld voor de ontwikkeling van PARK21 (Gemeente Haarlemmermeer, 2011). Het masterplan is een manier om te attenderen op de mogelijkheden van het gebied, maar het is volgens Van Toorn (p.c., 23 mei 2018) vooral belangrijk om te praten met mensen, waarbij mogelijke initiatiefnemers zelf met ideeën en een bijbehorende business case kunnen komen. Hands-off storytelling via de structuurvisie is beperkt. Om initiatieven te stimuleren is directe interactie belangrijker, dit is meer in lijn met hands-on support and facilitation.

4.4.4 Hands-on support and facilitation

In de voortgangsrapportage van de gemeente Haarlemmermeer (2017, p.5) is de rol van overheid als volgt beschreven: *“De overheid faciliteert, geeft globale kaders mee, nodigt vooral uit en verbindt partijen aan elkaar”*. Deze rol sluit goed aan bij hands-on support and facilitation als indirecte vorm van sturing. Hierbij ondersteunt de overheid private partijen, waarbij directe interactie plaatsvindt. Het directe contact met private partijen wordt op verschillende manieren verzorgd, met name door middel van participatiebijeenkomsten (Gemeente Haarlemmermeer, 2017b). Van Toorn (p.c., 23 mei 2018) geeft aan dat zoveel mogelijk “de boer wordt opgegaan” om er zo achter te komen wat mensen zouden willen. De gemeente neemt eerst zelf het initiatief om in contact te komen, dat is

een lang proces, maar op een gegeven moment zorgt het er wel voor dat veel potentiële initiatiefnemers zich aanmelden. Volgens Hafkenscheid (p.c., 23 mei 2018) is er momenteel al wel contact met verschillende van de mogelijke initiatiefnemers, maar worden zaken nog niet geconcretiseerd omdat het bestemmingsplan verbrede reikwijdte (inclusief kostenverhaal) en het MER nog niet rond zijn.

4.4.5 Hands-on participation

In de beginfase van de ontwikkeling van het leisure park heeft de gemeente Haarlemmermeer één deelgebied aangelegd. Dit gebied zou dan als voorbeeld dienen voor de ontwikkelingen van de andere deelgebieden (Van Toorn, p.c., 23 mei 2018). Inmiddels heeft de gemeente Haarlemmermeer ongeveer 20 procent van de gronden in haar bezit. Deze zijn niet actief verworven of verkregen via onteigening, maar zijn aangeboden aan de gemeente. Hierdoor is het mogelijk om onder andere een langzaam verkeeroute aan te leggen door het gebied, waarbij leisure gerelateerde zaken gerealiseerd worden. Hafkenscheid (p.c., 23 mei 2018) denkt dat op deze manier mensen gaan zien en voelen wat de ontwikkeling betekent. Op deze manier kunnen mensen net een extra zetje krijgen om te gaan bewegen. Hierbij acteert de overheid actief in het proces van de gebiedsontwikkeling om zo te sturen en stimuleren. Op deze manier wordt vormgegeven aan hands-on participation.

4.4.6 Deelconclusie

Binnen de huidige wetgeving is het niet mogelijk om het kostenverhaal bij de organische gebiedsontwikkeling van PARK21 rond te krijgen. Waardoor gewerkt zal worden met de mogelijkheden van artikel 7v van de Chw. Veel is nog onduidelijk, momenteel wordt gezocht naar hoe het kostenverhaal beste kan worden ingevuld. Hierin moet een goede balans gevonden worden tussen kosten en opbrengsten en in welke mate die kunnen worden verhaald bij initiatiefnemers. Welke financiële zekerheid gewenst is, is nog onduidelijk. De nieuwe mogelijkheden bieden voldoende zekerheid voor de gemeente om het kostenverhaal rond te krijgen, maar hoe dit exact wordt vormgegeven zal in de toekomst duidelijk worden. In beeld is gebracht hoe de verschillende vormen van meta-governance worden toegepast om indirect te sturen op de organische gebiedsontwikkeling van PARK21, deze zijn hieronder samengevat.

Vorm van meta-governance:	Aspecten:	Bevindingen:
Hands-off framing of self-governance	Financiële zekerheid kostenverhaal	Gewenste financiële zekerheid is nog onduidelijk.
	Goede ruimtelijke ordening	In de kaders zitten verschillende lagen. Binnen de globale regels zijn verschillende initiatieven mogelijk. Afhankelijk van de keuze krijgt de initiatiefnemer bepaalde regels mee.
	Rechtszekerheid bestemming	Het vigerende bestemmingsplan prevaleert boven alles. Bestaande private partijen mogen niet geschaad worden in de bedrijfsvoering. De oudste rechten gelden.
	Balans zekerheid en flexibiliteit	- Het bestemmingsplan is globaal (flexibiliteit) geformuleerd, maar initiatiefnemers krijgen regels mee (zekerheid). - Er zijn verschillende lagen opgenomen, de mate van flexibiliteit is hierin verschillend.

Vorm van meta-governance:	Aspecten:	Bevindingen:
Hands-off storytelling	Rol visie	In de structuurvisie uit 2012 wordt verwezen naar de realisatie van het park. Het masterplan speelt een belangrijkere rol, dit is het regie-document en bevat kaders.
	Indirecte sturing via visie	Het masterplan is een manier om initiatiefnemers attenderen op de mogelijkheden, maar speelt geen grote rol hierbij.
Hands-on support and facilitation	Interactie bij opstellen kaders	Interactie met private partijen kan invloed hebben op de kaders.
	Ondersteuning gemeente richting private partijen	De overheid ondersteunt private partijen, door een faciliterende houding aan te nemen.
Hands-on participation	Grondposities gemeente	De gemeente heeft ongeveer 20% van de gronden in haar bezit, deze zijn door private partijen aangeboden aan de gemeente.
	Indirecte sturing door middel van grondpositie	De gemeente heeft een deelgebied als voorbeeld aangelegd. Op die manier wordt gestuurd en gestimuleerd.

In het bestemmingsplan worden globale kaders vormgegeven (hands-off framing of self-governance), hierbij heeft interactie plaatsgevonden met private partijen, zoals potentiële initiatiefnemers (hands-on support and facilitation). De gemeente Haarlemmermeer maakt gebruik van een masterplan, de kaders hierin zullen doorwerken in het bestemmingsplan, maar dit document heeft ook initiatiefnemers geattendeerd op de mogelijkheden in het gebied (hands-off storytelling). Toch is vooral directe interactie met private partijen erg van belang. Dit is veruit de belangrijkste manier om potentiële initiatiefnemers te betrekken bij de ontwikkelingen, omdat leisure een bijzondere bestemming betreft, is het nodig om naar de mensen toe te gaan. Bestaande grondeigenaren hebben doorgaans niet de behoefte om binnen dit segment te ontwikkelen. Tot slot heeft de gemeente zelf een aanzienlijke grondpositie in het gebied om zo (indirect) te kunnen sturen op de ontwikkeling van het gebied (hands-on participation). Kortom, de gemeente combineert duidelijk de verschillende indirecte sturingsvormen van meta-governance om zo te indirect te sturen op de organische gebiedsontwikkeling en hieruit voortvloeiend de zekerheid omtrent het kostenverhaal.

5 Analyse van de resultaten

In het voorgaande hoofdstuk zijn de resultaten uit het onderzoek naar de vier verschillende gemeenten gepresenteerd op basis van de vormen van meta-governance. Vervolgens worden in dit hoofdstuk de resultaten uit deze verschillende casussen geanalyseerd, waarbij geprobeerd wordt de verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken, rekening houdend met factoren die per locatie verschillen. De bevindingen uit dit onderzoek zijn voorgelegd aan twee experts, resultaten uit de interviews met deze experts zijn tevens opgenomen in dit hoofdstuk. Het hoofdstuk is opgebouwd uit twee delen. In het eerste gedeelte wordt geanalyseerd hoe de gemeenten omgaan met de verschillende vormen van indirecte sturing via meta-governance om meer zekerheid te verkrijgen, waarbij tevens wordt meegenomen hoe private partijen handelen binnen deze sturing. In het tweede gedeelte komen alle aspecten van dit onderzoek samen. Hier wordt de link gelegd tussen de nieuwe Omgevingswet, het bereiken van zekerheden via meta-governance en de institutionele veranderingen die daarvoor nodig zijn.

5.1 Sturen op zekerheid binnen het omgevingsplan

Bij organische gebiedsontwikkeling zijn verschillende zekerheden gewenst, zowel vanuit de gemeente als vanuit private partijen zoals ontwikkelaars. In deze paragraaf is eerst aangegeven wat gezien wordt als financiële zekerheid, vervolgens is per vorm meta-governance aangegeven hoe de verschillende gemeenten zich tot elkaar verhouden en sturen op meer zekerheid. De mate van toepassing van de betreffende vorm is aangegeven in tabellen, waarbij eerst is aangegeven hoe de schaalverdeling hiervan is bepaald.

Wanneer een bepaalde vorm van indirecte sturing als hoog wordt aangemerkt, is het niet zo dat dit de hoogst mogelijke mate van sturing is, maar dat het ten opzichte van de andere gemeenten een hogere mate is. Het is daarnaast niet per definitie zo dat een gemeente meer zekerheid verkrijgt wanneer een bepaalde vorm in hoge mate wordt toegepast, maar wel kan het een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van de gewenste zekerheid. Zoals uit paragraaf 2.3 blijkt, is er door de dynamiek van gebiedsontwikkeling altijd sprake van onzekerheden. Door de inzet van instrumenten (zoals het kostenverhaal) wordt geprobeerd om te gaan met deze onzekerheden. Hierbij spelen karakteristieken en kenmerken van de verschillende ontwikkelingen een belangrijke rol. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld de potentie van het gebied, de gewenste functies die mogelijk zijn in het gebied en de aanwezigheid van potentiële initiatiefnemers.

5.1.1 Gewenste financiële zekerheid bij organische gebiedsontwikkeling

De vier verschillende gemeenten liepen alle tegen bepaalde knelpunten aan binnen de bestaande wetgeving. Hierdoor was niet mogelijk om het kostenverhaal rond te krijgen of om de gewenste financiële zekerheid te verkrijgen. In de onderstaande tabel is aangegeven wat de gewenste financiële zekerheid is die de betreffende gemeenten willen bereiken door middel van toepassing van artikel 7v van de Chw.

Omgevingsplan/ bestemmingsplan:	Gewenste financiële zekerheid door toepassing artikel 7v van de Chw:
<i>Den Haag: Binckhorst</i>	De gewenste financiële zekerheid die de gemeente Den Haag wenst te bereiken, is een vastgesteld omgevingsplan waarin blijkt dat het kostenverhaal niet evident onuitvoerbaar is. Met de huidige instrumenten was dit niet mogelijk. Daarnaast was een belangrijk knelpunt dat niet was aan te tonen dat de ontwikkelingen binnen de termijn van 10 jaar zouden plaatsvinden.
<i>Nieuwegein: Rijnhuizen</i>	De financiële zekerheid die de gemeente wenst te behalen, zit in het nieuwe artikel 7v. Alle kosten die nodig zijn voor de ingrepen in de openbare ruimte

Omgevingsplan/ bestemmingsplan:	Gewenste financiële zekerheid door toepassing artikel 7v van de Chw:
	moeten verhaald kunnen worden op initiatiefnemers. Door middel van artikel 7v is het mogelijk om een systeem toe te passen waarbij de investeringen doorgaans volgen nadat er voldoende initiatieven zijn in het gebied. De huidige instrumenten bieden geen juridische basis wanneer onzeker is wat de kosten aan de voorkant van de ontwikkelingen zijn.
<i>Delft: Technopolis</i>	De gewenste financiële zekerheid die de gemeente Delft wenst te bereiken, is onduidelijk. Onzeker is nog of artikel 7v van de Chw überhaupt wordt toegepast. Belangrijkste knelpunt in de bestaande wetgeving was de bestemmingsplantermijn van 10 jaar. De mogelijkheid om te werken met een 20 jaar termijn wordt zodoende benut.
<i>Haarlemmermeer: PARK21</i>	Ook bij de gemeente Haarlemmermeer is nog onduidelijk wat de gewenste financiële zekerheid is. Duidelijk is dat het onmogelijk was om het kostenverhaal rond te krijgen binnen de huidige wetgeving. Het opstellen van een exploitatieplan was niet mogelijk. Daarnaast was een langere termijn voor de ontwikkelingen wenselijk.

De vier gemeenten liepen tegen knelpunten aan in de bestaande wetgeving en hebben zich zodoende aangemeld voor een tranche van de Chw om alvast vooruit te lopen op de mogelijkheden van de nieuwe Omgevingswet. De gewenste financiële zekerheid zit bij de gemeenten dan ook in het feit dat het via deze nieuwe mogelijkheden (waarschijnlijk) wel lukt om het kostenverhaal rond te krijgen en daarmee de gewenste organische gebiedsontwikkeling te laten plaatsvinden. De ontwikkelingen in Nieuwegein passen ook niet in de bestaande wetgeving, maar daarnaast wil de gemeenteraad dat alle investeringen in het gebied worden bekostigd door private partijen. Dit was alleen mogelijk wanneer een systeem werd ontwikkeld met de mogelijkheden van artikel 7v van de Chw.

Volgens Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) is er in de gebiedsontwikkeling doorgaans geen gelijke tred tussen ontwikkelingen en het kostenverhaal. Er zijn vaak bepaalde schokken, waardoor bijvoorbeeld ineens een rotonde nodig is. Deze onzekerheid zorgt voor een krachtenspel binnen de gemeenten waar het gaat om de ruimte die een gemeente wil bieden aan uitnodigingsplanologie met organische gebiedsontwikkeling. Aan de ene kant wordt geroepen, laat het los, maar aan de andere kant wordt gezegd, zet de bijdragen van ontwikkelaars in het begin van de ontwikkelperiode dusdanig hoog in, dat er een soort van buffer wordt opgebouwd. Als gemeente moet je uit durven spreken dat investeringen in de tijd nooit gelijklopen met de opbrengsten. Vaak moeten worden voorgefinancierd, maar wanneer er geen ontwikkelingen komen, dan blijkt dat de voorfinanciering een eindfinanciering wordt (Van den Brand, p.c., 3 juli 2018). Het loslaten kan verklaren dat gemeenten geen gewenste financiële zekerheid voor ogen hebben. Organische gebiedsontwikkeling kent geen doorlooptijd, het is nooit zeker waar en wanneer bepaalde ontwikkelingen plaatsvinden, en of de ontwikkelingen wel plaatsvinden. Toch wordt er door gemeenten gezocht naar zekerheid. De indirecte sturing die hierbij wordt ingezet, is in de volgende deelparagrafen geanalyseerd.

5.1.2 Hands-off framing of self-governance

Bij deze vorm van indirecte sturing gaat het om zelfbestuur binnen afgebakende kaders (Teubner, 1983). Bij alle vier de gemeenten is dit een belangrijke vorm van indirecte sturing om de organische gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, waarbij kaders worden gesteld waarbinnen private partijen de mogelijkheid hebben om te ontwikkelen. Onderzocht is de mate waarin deze kaders worden gesteld en de ruimte (flexibiliteit) die hierin wordt geboden. Wanneer bij het stellen van kaders de meta-governor niet of nauwelijks in direct contact staat met de private partijen, is er sprake van een hoge mate van hands-off framing of self-governance (Sørensen, 2006). Het is in beperkte mate

mogelijk om de verschillende gemeenten op dit gebied te vergelijken. In principe kan bij elke gemeente, na de vaststelling van het omgevingsplan, zelfbestuur van actoren plaatsvinden binnen de kaders. Momenteel is nog geen enkel omgevingsplan vastgesteld, waardoor het lastig is om te beoordelen in welke mate hierbinnen zelfbestuur plaatsvindt. Wel is in beeld te brengen hoe de kaders van de verschillende gemeenten er ongeveer uit zullen gaan zien, kijkend naar de mate waarin kaders worden gesteld, de doorwerking van gemeentelijke ambities, het kostenverhaal en het waarborgen van een goede ruimtelijke ordening. De invulling hiervan verschilt per gemeente en een rangorde is hierin niet te maken.

Het stellen van kaders in het omgevingsplan

Bij de gemeente Den Haag worden in een hoge mate kaders gesteld vanuit de gemeente. Verschillende ambities, afkomstig uit vier pijlers, zijn doorgewerkt in de regels van het omgevingsplan. De gemeente Den Haag (meta-governor) was hierbij aan het roer, maar private partijen werden wel betrokken bij het proces. De kaders voor het kostenverhaal zijn opgesteld vanuit de gemeente. Wanneer een partij wil ontwikkelen, moet voldaan worden aan deze kaders (Stam, p.c., 25 april 2018). De gemeente Nieuwegein heeft bij het opstellen van de kaders in ruimere mate private partijen betrokken, onder meer bij het opstellen van een kwaliteitskader. Ook de kaders van het kostenverhaal zijn bijvoorbeeld voorgelegd aan de private partijen (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). Bij de gemeente Haarlemmermeer worden de kaders deels beïnvloed door wensen van private partijen (Hafkenscheid, p.c., 23 mei 2018). De gemeente Delft stelt de kaders op in samenspraak met de private partij, de TU Delft (Klaver, p.c., 9 mei 2018). Hierdoor is er structureel direct contact tussen deze twee partijen, waardoor er in mindere mate sprake is van hands-off framing of self-governance.

De basis voor het kostenverhaal wordt gevormd door de PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). De exploitatiebijdragen (voorlopige bijdragen) moeten voldoen aan deze criteria. Dit is de bestaande wetgeving het geval en zal ook in artikel 7v van de Chw het geval zijn. Alle vier de gemeenten geven aan dat deze criteria zullen worden gehandhaafd. De manier waarop is echter verschillend. De gemeenten Den Haag en Nieuwegein passen deze criteria toe op gebiedsniveau. De voorlopige bijdrage in Den Haag wordt bepaald op basis van een vast bedrag per vierkante meter BVO. De gemeente Nieuwegein berekent de voorlopige bijdrage door middel van een percentage van de VON-prijs. is een opvallend verschil, maar volgens Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) is er bij het kiezen van de te hanteren omslagmethode voor kostenverhaal over de verschillende in het gebied gelegen percelen geen goed of fout, in die zin dat er een bepaalde omslagmethode goed en een andere omslagmethode per definitie fout zou zijn. De verdeelsleutel dient de verschillen in waardecreatie tot uitdrukking te brengen. Daarbij zijn er verschillende rekenmethoden om de verdeelsleutel te bepalen. Dit is onder meer locatie afhankelijk. De ontwikkelingen in Nieuwegein zijn relatief eenvoudig, terwijl bijvoorbeeld de gemeente Haarlemmermeer een veel complexere opgave heeft. De gemeente Delft geeft aan de PPT-criteria naar verwachting toe te passen op perceelniveau. Bij de gemeente Haarlemmermeer is nog niet bepaald hoe de PPT-criteria worden gewaarborgd. Gemeenten kunnen dus zelf een rekenmethode bepalen, dit is mogelijk binnen de open normen. Door zelf een rekenmethode te bepalen, kan het kostenverhaal beter aansluiten op de kenmerken van het gebied. Hierdoor hebben gemeenten meer zekerheid op het kunnen rondkrijgen van het kostenverhaal, zonder dat er sprake is van een eindbeeld.

Opgenomen in artikel 7v van de Chw is dat er een eindafrekening plaatsvindt. Van ontwikkelende partijen wordt een voorlopige bijdrage verwacht. Dit wordt voorlopig genoemd, omdat op een bepaald moment een eindafrekening dient plaats te vinden. Hieruit kan blijken dat het bevoegd gezag en deel van de betaalde geldsom moet terugbetalen. De eindafrekening werkt niet andersom, wanneer de bijdrage achteraf te laag blijkt te zijn, zal de ontwikkelde partij geen aanvullende geldsom hoeven te betalen. De eindafrekening is opgenomen in de wet om private partijen voldoende rechtszekerheid te bieden. Alle gemeenten zullen dan in de vormgeving van het

kostenverhaal een eindafrekening opnemen. Opvallend hierbij is dat de gemeente Nieuwegein nu al aangeeft dat alle opgehaalde voorlopige bijdragen in het gebied worden geïnvesteerd (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). Nu is al duidelijk dat er geen eindafrekening plaatsvindt. Het is daarnaast ook de vraag hoeveel waarde private partijen (met name ontwikkelaars) zullen hechten aan deze eindafrekening. Mensink (p.c., 17 mei 2018), als ontwikkelaar betrokken in Nieuwegein, geeft dan ook aan er vertrouwen in te hebben dat de gemeente Nieuwegein de gehele bijdrage besteedt in het gebied. Mol (p.c., 4 juni 2018) is betrokken als ontwikkelaar in Den Haag. Hij geeft aan dat aan de voorkant behoefte heeft om te weten waar hij aan toe is. Een eventuele eindafrekening is niet in te calculeren.

De vier gemeenten geven aan dat door middel van de kaders zekerheid ontstaat op een goede ruimtelijke ordening. Dit gebeurt door normen op te nemen en ontwikkelingen alleen mogelijk te maken die passen binnen de kaders en de ambities zoals opgenomen in de omgevingsplannen. Ook geven de gemeenten aan dat er voldoende rechtszekerheid wordt geboden over de bestemmingen van private partijen. De vier gemeenten maken hierbij gebruik van een gelijksoortig systeem, waarbij de bestaande situatie wordt vastgelegd met daar overheen de nieuwe mogelijkheden. Wanneer iemand gebruikmaakt van de nieuwe mogelijkheden, moet worden aangetoond dat bestaande omliggende bestemmingen niet geschaad worden. Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) geeft aan dat bij de vast te leggen kaders in het bestemmingsplan het allereerst belangrijk is dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening (artikel 3.1 Wro) en in de toekomst (Omgevingswet) de zorg voor de fysieke leefomgeving (zie nu experimentstatus artikel 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet). Het op te nemen programma mag hierbij niet irrealistisch zijn, als de bestemming in totaal 1.000 woningen toelaat, dan is het in theorie mogelijk dat bijvoorbeeld mogelijk dat een deeleigenaar die volledige 1.000 woningen bouwt en de andere deeleigenaren geen ontwikkelmogelijkheden meer hebben. De regels in het bestemmingsplan dienen er dan zorg voor te dragen dat dit wordt voorkomen. Dan is het ook nog zo dat de verhoudingen tussen uitgeefbaar en openbaar gebied per woningtype zullen verschillen (denk aan parkeerruimte bij de woning), maar bij het opstellen van de verdeelsleutel van het kostenverhaal zal dit alles bij elkaar komen, waarbij vervolgens via een verdeelsleutel wordt bepaald hoe hoog de voorlopige bijdragen zullen zijn. Gemeenten krijgen een beleidsvrijheid in de experimentstatus om kunnen vrij te kiezen welke methode wordt toegepast bij het bepalen van deze verdeelsleutel (zie bijvoorbeeld het verschil gemeente Den Haag en gemeente Nieuwegein). Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) geeft aan dat de in de wettelijke regeling geboden beleidsvrijheid voor het bepalen van de verdeelsleutel voor de voorlopige bijdrage dit in eerste instantie flexibiliteit biedt om meer zekerheden te kunnen creëren, maar het zorgt anderzijds ook voor een bepaalde onzekerheid. Bij elke omslagmethode zullen er situaties ontstaan waarbij de toepassing van die methode onredelijk kan uitpakken en een belanghebbende daarvan nadeel ondervindt. In die zin is een verdeelsleutel eigenlijk nooit “eerlijk”. De gecreëerde flexibiliteit kan daarbij nadelig werken. Hoe meer flexibiliteit wordt ingebouwd, des te groter wordt het belang van de toepassing van de motiveringseis. De Zeeuw (p.c., 3 juli 2018) vindt dat er sprake is van minder rechtszekerheid. Aan de ene kant wordt rechtszekerheid geboden doordat een ontwikkelaar aan de voorkant een voorlopige bijdrage moet leveren, maar aan de andere kant is nog niet helemaal duidelijk aan welke kosten deze bijdrage wordt besteed. Het is hierbij belangrijk dat de verschillende kosten goed onderbouwd worden.

Balans zekerheid en flexibiliteit in de kaders

Het is niet per definitie zo dat een hogere mate van het stellen van kaders zorgt voor meer zekerheid, maar wel kunnen kaders bijdragen aan het bereiken van de gewenste zekerheid. Zoals uit paragraaf 2.3 van het theoretisch kader bleek, is het belangrijk dat een balans gevonden wordt tussen zekerheid en flexibiliteit. Starre kaders kunnen enerzijds kostenverhogend en vertragend werken, waardoor ontwikkelaars worden afgeschrikt. Anderzijds kan te veel flexibiliteit zorgen voor een verminderde kwaliteit en een gebrek aan sturing. Alle vier de gemeenten stellen een globaal bestemmingsplan op met daarin een aanzienlijke mate van flexibiliteit. Het verschil in de mate

waarin kaders worden gesteld binnen deze flexibele omgevingsplannen, is afhankelijk van verschillende factoren. Bij de gemeente Den Haag wordt veel waarde gehecht aan het verwezenlijken van gemeentelijke ambities. Dit komt tot uiting in de kaders waardoor de flexibiliteit afneemt, maar de gemeente meer zekerheid heeft op de realisatie van de gewenste kwaliteit. Belangrijke factor hierbij is gunstige ligging van het gebied, dicht bij het centrum, waardoor veel partijen geïnteresseerd zijn om te ontwikkelen. De gemeente Nieuwegein heeft de keuze gemaakt dat alles in het gebied gebeurt in samenspraak met private partijen. Daarnaast wil de gemeente zelf geen kosten maken in het gebied. Dit is de financiële zekerheid die de gemeente wenst te verkrijgen. Hierdoor is het wel noodzakelijk om private partijen de flexibiliteit te bieden binnen de kaders om tot een haalbare businesscase te komen. Binnen de kaders van de gemeente Haarlemmermeer zal het mogelijk zijn om leisure activiteiten te ontwikkelen, een breed begrip waardoor er veel mogelijkheden zijn in het gebied. Het is voornamelijk belangrijk dat een nieuwe activiteit niet de bestaande activiteiten schaadt. In de gemeente Delft is de belangrijkste factor de grote grondpositie van de TU Delft, waardoor de kaders in samenspraak worden opgesteld. Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) bevestigt dat deze balans locatiegebonden is. In Nieuwegein worden op het uitgeefbare veld transformaties toegestaan en de bestaande openbare ruimte in grote lijnen qua ruimtebeslag gehandhaafd, dit is qua sturingskracht veel minder zwaar dan een park van 1.000 hectare (PARK21). De Zeeuw (p.c., 3 juli 2018) geeft tevens aan dat de balans tussen flexibiliteit en zekerheid zal verschillen per locatie, maar dat het globaal gezien wel belangrijk is om als gemeente na te denken over bepaalde zaken zoals dichtheden, functies en de hoofdinfrastructuur. Dit kan in overleg met private partijen.

5.1.3 Hands-off storytelling

Bij deze vorm van sturing mengt de overheid zich in het proces van zelfbestuur door middel van storytelling (Sørensen, 2006). Bij de verschillende gemeenten is onderzocht in welke mate visies (bijvoorbeeld structuurvisies of gebiedsvisies) ervoor hebben gezorgd dat initiatiefnemers zich hebben aangediend in de gebieden. In de onderstaande tabellen zijn de verschillende gemeenten met elkaar vergeleken.

Laag:		Hoog:	
Visiedocumenten van de gemeente spelen geen rol bij het attenderen van initiatiefnemers op de mogelijkheden in het gebied.	Visiedocumenten van de gemeente spelen nauwelijks een rol bij het attenderen van initiatiefnemers op de mogelijkheden in het gebied.	Visiedocumenten van de gemeente zorgen voor initiatieven, maar dit is niet de belangrijkste manier om initiatiefnemers te attenderen op de mogelijkheden.	Visiedocumenten van de gemeente zijn de belangrijkste manier om initiatiefnemers te attenderen op de mogelijkheden in het gebied.

Omgevingsplan:	Laag:			Hoog:
<i>Den Haag: Binckhorst</i>		Bij de gemeente Den Haag spelen visies een kleine rol. Vooral de potentie van het gebied zorgt voor nieuwe initiatiefnemers.		
<i>Nieuwegein: Rijnhuizen</i>				De meeste initiatieven komen voort uit de gebiedsvisie van de gemeente.
<i>Delft: Technopolis</i>	De TU Delft zoekt naar inhoudelijke samenwerkingen.			

Omgevingsplan:	Laag:			Hoog:
	Een gemeentelijke visie speelt hierbij geen rol.			
Haarlemmermeer: PARK21			Het masterplan van de gemeente zorgt voor initiatiefnemers in het gebied. Daarnaast is het contact zoeken met potentiële initiatiefnemers belangrijk.	

Karakteristieken van de verschillende ontwikkelingen spelen een belangrijke rol bij de mate waarin hands-off storytelling wordt toegepast. Bij de gemeente Nieuwegein heeft de gebiedsvisie een belangrijke functie, de meeste initiatieven hebben zich aangediend op basis van de gebiedsvisie (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). Daarnaast bevestigt de visie de mogelijkheden in het gebied (Mensink, p.c., 17 mei 2018). Bij de andere gemeenten is de rol van de visies minder. Bij de gemeente Den Haag heeft de visie deels gezorgd voor initiatieven. Echter, in een gemeente als Den Haag zijn altijd wel initiatiefnemers geïnteresseerd, gezien de potentie en de ligging van het gebied (Stam, p.c., 25 april 2018). Bij de gemeente Haarlemmermeer is er in het verleden een masterplan opgesteld voor de ontwikkeling van PARK21. Dit kan gezien worden als een visie en een manier om te attenderen op de mogelijkheden in het gebied, maar het is niet de belangrijkste manier. Het is vooral belangrijk om contact te zoeken met de mensen (Van Toorn, p.c., 23 mei 2018). Hierbij speelt een belangrijke rol dat de ontwikkeling van een leisure park niet vaak voorkomt, waardoor het vooral nodig is om potentiële initiatiefnemers via direct contact bekend te maken met de mogelijkheden. De gemeente Delft heeft geen visie die gebruikt wordt om te attenderen op de mogelijkheden in Technopolis. De TU Delft zoekt naar inhoudelijke samenwerkingen met kennisintensieve bedrijven (Poley, p.c., 24 mei 2018). Overigens hebben de gemeente Delft en de TU Delft wel een gemeenschappelijke visie over de ontwikkeling van het gebied, maar deze dient niet om potentiële initiatiefnemers te attenderen op de mogelijkheden.

5.1.4 Hands-on support and facilitation

Bij hands-on support and facilitation worden private partijen ondersteund door de overheid, waarbij directe interactie plaatsvindt (Sørensen, 2006). De vier verschillende gemeenten passen dit elk in verschillende mate op een eigen manier toe. Dit is weergegeven in de onderstaande tabellen.

Laag:			Hoog:
- Geen directe interactie tussen gemeente en private partijen bij opstellen kaders. Alleen de verplichte participatiemomenten worden toegepast. - Gemeente biedt geen ondersteuning aan private partijen.	- De gemeente betreft private partijen door kaders voor te leggen en hierna eventueel te wijzigen. - De gemeente ondersteunt private partijen door te voorzien in informatie en mee te denken.	- Private partijen krijgen de mogelijkheid om actief mee te denken bij het opstellen van de kaders. - De gemeente ondersteunt private partijen bij het opstellen van de businesscase.	- Structureel directe interactie tussen gemeente en private partijen bij opstellen kaders. - De gemeente biedt in ruime mate ondersteuning aan private partijen.

Omgevingsplan:	Laag:			Hoog:
Den Haag: Binckhorst		De gemeente is aan het roer bij het opstellen van de kaders. Vervolgens is het gesprek		

Omgevingsplan:	Laag:			Hoog:
		aangegaan. Dit heeft gezorgd voor enkele wijzigingen. Indien gewenst, kunnen private partijen ondersteund worden.		
Nieuwegein: Rijnhuizen			Sprake van collectieve gebiedsontwikkeling. Alles in samenspraak met het gebied. Private partijen hebben meegewerkt aan het kwaliteitskader.	
Delft: Technopolis				De gemeente Delft doet alles in samenspraak met de TU Delft.
Haarlemmermeer: PARK21		De gemeente stelt kaders op. Er wordt contact gezocht met potentiële initiatiefnemers. Kaders kunnen hierop af worden gestemd.		

Bij de gemeente Delft is de interactie met de private partij (TU Delft) erg groot. Het betreft hier eigenlijk vooral een samenwerking, waarbij structureel overleg is en de kaders in samenspraak worden opgesteld (Klaver, p.c., 9 mei 2018). Gezien de wensen en de grondpositie van de TU Delft is een faciliterende houding van de gemeente niet zozeer een keuze, maar vooral de enige manier om de TU Delft te ondersteunen in de organische ontwikkeling van het gebied. Ook bij de andere gemeenten vindt er aanzienlijk veel directe interactie plaats, waarbij de gemeenten meer invloed hebben op de mate waarin dit wordt vormgegeven. Bovenop de gebruikelijke inspraakmogelijkheden, worden private partijen ondersteund en meegenomen bij het opstellen van de omgevingsplannen. Directe interactie zorgt ervoor dat de kaders aansluiten bij de wensen van deze partijen, waardoor ontwikkelingen worden gestimuleerd. De gemeente Haarlemmermeer gaat zoveel mogelijk naar de mensen toe om erachter te komen wat de wensen zijn. Door middel van interactie met private partijen bij het opstellen van de kaders, wordt door de gemeenten gezocht naar zekerheid. Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) geeft hierover het volgende aan:

“Als je echt organische gebiedsontwikkeling met uitnodigingsplanologie wilt toepassen, dan maak je een plan in een kamertje, heb jij als gemeente goed om je heen gekeken wat er leeft en waaraan behoefte is, en geef je aan, dit zijn de spelregels voor ontwikkeling. Een kenmerk van uitnodigingsplanologie is dat de gemeente voorafgaand aan de totstandkoming van het bestemmingsplan (de planologische uitnodiging) de initiatiefnemers niet kent. Dit is het grote onderscheid met ontwikkelingsplanologie, waarbij het bestemmingsplan volgend is op een concreet ontwikkelinitiatief waarover vooraf tussen de initiatiefnemer en de gemeente afspraken zijn gemaakt. Bij uitnodigingsplanologie pur sang heeft de gemeente vooraf de initiatiefnemers niet ontmoet in theorie, in de praktijk gebeurt dit wel, dat is zoeken naar zekerheid. Door actoren te betrekken bij het opstellen van de kaders, laat je zien als overheid dat je nog niet klaar bent voor echt organisch, het is meer ontwikkelingsplanologie. Dat geeft niet, dat is geen kritiek, maar blijktbaar is het toepassen van het concept van uitnodigingsplanologie nog lastig.” (Van den Brand p.c., 3 juli 2018)

De ondersteunende en faciliterende rol, waarbij directe interactie plaatsvindt, sluit aan bij de kernmerken van organische gebiedsontwikkeling, maar deze rol zou dus eigenlijk pas opgepakt dienen te worden nadat de kaders zijn opgesteld. Het vooraf betrekken van private partijen geeft meer zekerheid. De kaders van het omgevingsplan kunnen dan namelijk worden afgestemd op de wensen van deze partijen. Het is dan ook de vraag in hoeverre er sprake is van organische gebiedsontwikkeling in de meest zuivere vorm of dat er meer sprake is van een tussenvorm tussen organische en traditionele gebiedsontwikkeling.

5.1.5 Hands-on participation

Hierbij participeert de overheid actief in het proces van zelfbestuur (Mayntz, 1993), waarbij binnen de regelgeving wordt geprobeerd om andere partijen te overtuigen van haar standpunt (Haveri et al., 2009). Hierbij is onderzocht of de betreffende gemeenten een grondpositie in het gebied hebben en hoe deze grondpositie gebruikt wordt om bijvoorbeeld te stimuleren. In de onderstaande tabellen is in beeld gebracht in welke mate de verschillende gemeenten gebruik maken van hands-on participation binnen de organische gebiedsontwikkeling.

Laag:		Hoog:	
- De gemeente heeft nauwelijks of geen gronden in bezit. - De grondpositie wordt niet gebruikt om indirect te sturen op het wensbeeld.	- De gemeente heeft beperkt gronden in het bezit (historisch bepaald). - De gronden worden in lijn met de overige ontwikkelingen ontwikkeld.	- De gemeente heeft een forse grondpositie (historisch bepaald). - De grondpositie wordt gebruikt om indirect te sturen op het wensbeeld.	- De gemeente verwerft gronden in het gebied. - De grondpositie wordt gebruikt om indirect te sturen op het wensbeeld.

Omgevingsplan:	Laag:			Hoog:
<i>Den Haag: Binckhorst</i>			De gemeente Den Haag heeft ongeveer 1/3 van de gronden in haar bezit. Deze positie wordt benut om zaken te ontwikkelen die de markt niet oppakt.	
<i>Nieuwegein: Rijnhuizen</i>	De gemeente Nieuwegein heeft enkele sportvelden in haar bezit. Hier zal pas in een later stadium worden ontwikkeld.			
<i>Delft: Technopolis</i>		De gemeente Delft heeft ongeveer 15% van de gronden in bezit. Deze gronden worden ontwikkeld in samenspraak met de TU Delft.		
<i>Haarlemmermeer: PARK21</i>				De gemeente verwerft gronden die worden aangeboden. De gronden worden gebruikt als voorbeeld voor toekomstige ontwikkelingen (stimuleren).

De gemeenten Den Haag en Haarlemmermeer hebben beide een aanzienlijke grondpositie in de plangebieden en gebruiken deze positie dan ook als extra sturingsinstrument. De gemeente Den Haag gaat deze positie mogelijk gebruiken om zaken te realiseren die niet door de markt worden opgepakt (Stam, p.c., 25 april 2018). De gemeente Haarlemmermeer heeft zelf al een deelgebied aangelegd, als voorbeeld voor andere gebieden (Van Toorn, p.c., 23 mei). Daarnaast zijn verschillende andere gronden in het bezit, waardoor onder andere een verkeersverbinding in het gebied kan worden gerealiseerd (Hafkenscheid, p.c., 23 mei 2018). De gemeente Nieuwegein en Delft hebben beide min of meer toevallig een kleine grondpositie in het gebied. Bij de gemeente Delft wordt deze positie gebruikt om de entree beter te laten aansluiten op het gebied (Ruiter, p.c., 25 april, 2018). De gronden van de gemeente Nieuwegein zullen pas op de lange termijn ontwikkeld worden (Van Schaik, p.c., 18 april 2018) en worden zodoende niet ingezet als sturingsmethode. De vier gemeenten zijn niet actief bezig met het verwerven van gronden, de grondpositie is doorgaans historisch bepaald, bijvoorbeeld gemeentelijke sportvoorzieningen. De gemeente Haarlemmermeer heeft gronden in bezit die zijn aangeboden door private partijen, maar deze gronden zijn dus niet actief verworven.

5.1.6 Combineren van indirecte sturingsvormen

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de vier gemeenten verschillend omgaan met de toepassing van de vormen van meta-governance om indirect te sturen op meer zekerheid. Vooral de ontwikkeling van Technopolis is hierbij uniek. Dit is vooral een samenwerking tussen de gemeente en de TU Delft, waardoor er vanuit de gemeente in mindere mate vormen van indirecte sturing plaatsvinden. Hands-on support and facilitation wordt hierbij wel toegepast, waarbij de gemeente de TU Delft zoveel mogelijk faciliteert en ondersteunt. De andere vormen zijn zodoende minder relevant en worden hierbij in mindere mate toegepast. Bij de overige drie gemeenten worden de verschillende vormen van meta-governance meer gecombineerd. De vier vormen zijn te onderscheiden in hands-off en hands-on, waarbij de gemeenten vooral gebruik maken van hands-off framing of self-governance en hands-on support and facilitation. Bij de eerste vorm worden kaders gesteld waarbinnen organisch ontwikkeld kan worden en het kostenverhaal wordt vormgegeven. De mate waarin deze vorm wordt toegepast, is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de potentie en kenmerken van het gebied en de mogelijke nieuwe functies. Op basis hiervan wordt gezocht naar een balans tussen zekerheid en flexibiliteit. Wanneer een gebied een hoge potentie heeft, is het bijvoorbeeld mogelijk om iets van flexibiliteit los te laten en de kaders strakker te maken om zo meer zekerheid te verkrijgen. Aan de andere kant wordt indirect gestuurd door middel van hands-on support and facilitation, waarbij private partijen worden ondersteund en gefaciliteerd. Zoals aangegeven in het theoretisch kader zorgt de combinatie van beide vormen voor succesvolle meta-governance. Doorgaans worden eerst hands-off vormen gebruikt, maar wanneer dit niet lukt of conflicten optreden, worden hands-on vormen toegepast binnen beleidsvoering (Sørensen & Torfing, 2009). Wat uit de analyse van de resultaten blijkt, is dat er vooraf directe interactie (hands-on) plaatsvindt, bij het opstellen van de kaders. Deze kaders worden vervolgens gebruikt om hands-off framing of self-governance toe te passen. Dit is dus in een andere volgorde dan in de theorie is aangegeven. Overigens zal er, nadat de kaders zijn opgesteld, doorgaans opnieuw directe interactie plaatsvinden tussen de gemeenten en de initiatiefnemers om te komen tot passende ontwikkelingen. Op deze manier is er sprake van een zekere wisselwerking tussen hands-off en hands-on vormen van meta-governance.

Volgens zowel Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) als De Zeeuw (p.c., 3 juli 2018) worden door gemeenten sommige vormen van indirecte sturing op een dusdanige manier ingevuld dat het de vraag is in hoeverre er nog sprake is van organische gebiedsontwikkeling. Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) geeft aan dat er in de praktijk vooral sprake is van ontwikkelingsplanologie, gezien het feit dat private partijen van tevoren worden betrokken bij het opstellen van de kaders. De Zeeuw (p.c., 3 juli 2018) geeft aan dat met name de manier waarop in Den Haag en Nieuwegein gewerkt wordt, vooral

een tussenvorm is van een zuivere organische benadering en een planmatige benadering. Door in de kaders bijvoorbeeld functies en typologieën vast te leggen is er geen sprake van organische gebiedsontwikkeling in de meest zuivere vorm. Wel geeft hij aan dat kijkend naar de toekomst vooral locaties zoals de Binckhorst en Rijnhuizen, waar grote verouderde locaties worden getransformeerd naar andere functies, erg belangrijk zijn.

De nieuwe mogelijkheden uit artikel 7v bieden de zekerheid voor gemeenten om het kostenverhaal op te kunnen stellen en er ontstaat een wettelijke grondslag om kosten te verhalen bij private partijen binnen organische gebiedsontwikkeling. Zoals al bleek uit deelparagraaf 5.1.1 is de gewenste financiële zekerheid doorgaans onduidelijk. Wat wel opvalt, is dat de verschillende gemeenten zoeken naar meer zekerheid door de indirecte sturingsvormen te combineren. Dit komt tot uiting in het verwerken van gemeentelijke ambities in de kaders van de omgevingsplannen, maar ook in het actief betrekken van private partijen bij het opstellen van deze kaders. Door dit afstemmen, ontstaat er meer zekerheid op de realiseerbaarheid van de verschillende functies.

5.1.7 Gewenste indirecte sturing private partijen

Al vooruitlopend op de vaststellingen van de verschillende omgevingsplannen, zijn er private partijen, zoals ontwikkelaars, actief in de verschillende gebieden. In Nieuwegein en Den Haag hebben ontwikkelaars grondposities ingenomen en zijn de eerste transformaties voltooid. Het kostenverhaal bij deze transformaties is gebaseerd op de systemen die ook zullen worden toegepast in de omgevingsplannen. Duidelijk is dat ondanks de indirecte sturing vanuit de gemeenten, het nodig is om als ontwikkelaar een andere houding aan te nemen. Volgens Mensink (p.c., 17 mei 2018), actief in Nieuwegein, is het als ontwikkelaar bij organische gebiedsontwikkeling nodig om flexibel en creatief te zijn, waarbij het essentieel is om te durven schakelen en aan te passen. Het is onmogelijk om vooraf de traditionele vastgoedbenadering aan te houden, het is dan niet mogelijk om berekeningen te maken die haalbaar zijn. Mol (p.c., 4 juni 2018), actief in Den Haag, geeft min of meer hetzelfde aan. Wanneer vooraf alles helemaal wordt uitgerekend, lijkt het alsof het niet kan. Toch hebben deze ontwikkelaars het risico genomen om grondposities te verwerven in het gebied. Beide ontwikkelaars geven dan ook aan dat het belangrijk is om vertrouwen te hebben dat het goed komt en dat daarbij soms risico genomen moeten worden. Hierbij speelt de potentie van de gebieden een belangrijke rol, wat zorgt voor zekerheid. Er is een tekort aan woningen in de Randstad, de vraag is hoog, waardoor de VON-waarden stijgen. Van der Velde & Boon (2015) geven dan ook aan dat niet alleen bij de overheid veranderingen in houding en gedrag noodzakelijk zijn, maar ook bij private partijen, zoals de hier genoemde ontwikkelaars.

Volgens Mensink (p.c., 17 mei 2018) is de gewenste rol van de overheid het stellen van kaders (hands-off framing of self-governance) waaronder het kostenverhaal en vervolgens het bewaken van deze kaders. De ontwikkelende partij neemt het voortouw, vervolgens kan met de gemeente worden afgestemd, hoe de ontwikkeling juridisch mogelijk is op de betreffende locatie. Mol (p.c., 4 juni 2018) geeft aan dat de overheid dusdanig de ontwikkelingen moet faciliteren, dat bestaande partijen hun rechten behouden, maar nieuwbouw mogelijk is die past bij de gedachte van marktpartijen. Dit komt erop neer dat het belangrijk is dat er kaders worden gesteld, maar dat hierbij wel de aansluiting wordt gezocht met private partijen. Beide ontwikkelaars geven aan dat private partijen betrokken zijn geweest bij het opstellen van de kaders, maar wat vervolgens precies is gedaan met de input, is niet of nauwelijks teruggelegd door de gemeenten.

Volgens De Zeeuw (p.c., 3 juli 2018) is het van twee zaken afhankelijk of private partijen behoefte hebben om hierbij betrokken te worden door gemeenten. Allereerst hangt het af van het type ontwikkelaar. Bepaalde ontwikkelaars zullen helemaal niet de behoefte hebben om mee te denken, daar hebben zij bijvoorbeeld de capaciteit niet voor. Zij zullen vooral behoefte hebben aan snelheid, duidelijkheid en lagere kosten. Grotere partijen, met bijvoorbeeld meerdere grondposities, die

kennis en competenties bezitten om mee te denken, zullen hier meer behoefte aan hebben. Een ander belangrijk punt is de aard van het plan, waarbij het gaat om de variatiemogelijkheden. Wanneer bijvoorbeeld kwaliteitsverhogingen ervoor zorgen dat de VON-prijzen stijgen, zal het interessant worden om mee te denken.

Beide gemeenten hebben een systeem ontwikkeld om de voorlopige bijdragen te berekenen. Dat een bijdrage wordt verlangd, vinden de ontwikkelaars begrijpelijk. Wel zijn er enkele kleine opmerkingen over de systemen. Bij het systeem van de gemeente Den Haag dient elke partij, ongeacht ligging en profijt, dezelfde bijdrage te leveren. Zekerheid op het feit dat publieke infrastructuur wordt aangelegd hebben beide ontwikkelaars niet, maar men vertrouwt er wel op dat de gemeente daadwerkelijk het geld besteedt in het gebied. Gezien de kenmerken van de gebieden gaat het voornamelijk om kwaliteitsverhogende ingrepen. Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) geeft aan dat er bij private partijen die een financiële bijdrage leveren, behoefte bestaat aan duidelijkheid en zekerheid over waar het geld in wordt gestoken. Een gemeente zal dit bij organische gebiedsontwikkeling vooraf mogelijk voor een deel weten, maar ook voor een deel niet, dat zal afhangen van een aantal variabelen. Vooraf zal de private partij de gehele bijdrage moeten leveren en wanneer investeringen niet gerealiseerd worden, zal hij bij de eindafrekening geld terugkrijgen, waardoor een ontwikkelaar nooit betaalt voor dingen die niet gebeuren. De Zeeuw (p.c., 3 juli 2018) ziet de eindafrekening als een terechte manier om rechtszekerheid te bieden. Wel is het belangrijk dat vooraf duidelijk wordt aangegeven wanneer de eindafrekening plaatsvindt, ondanks dat organische gebiedsontwikkeling geen eindbeeld heeft. Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) geeft dan ook aan dat in het omgevingsplan het moment van eindafrekening moet worden opgenomen. Het kan hierbij ook gaan om een tussenafrekening, bijvoorbeeld na vijf jaar. In dat geval zal de werkelijkheid in beeld gebracht worden (eerste vijf jaar), maar ook zal een raming worden gemaakt waarin de toekomst wordt ingeschat. Op basis hiervan zal de afrekening plaatsvinden.

5.2 Toepasbaarheid artikel 7v in de nieuwe Omgevingswet

Vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet wordt artikel 7v door de vier gemeenten toegepast. Het is nog de vraag in welke vorm dit artikel uiteindelijk in de Omgevingswet zal worden opgenomen. Om de toepasbaarheid van dit artikel te verklaren, wordt eerst in beeld gebracht hoe het artikel inspeelt op de onzekerheden bij organische gebiedsontwikkeling. Vervolgens zijn de institutionele veranderingen uitgewerkt. De nieuwe wetgeving is een formele institutionele verandering die inspeelt op de behoefte aan organische gebiedsontwikkeling, maar voor de toepasbaarheid is het ook noodzakelijk dat informele instituties veranderen, zoals de houding en het gedrag van gemeenten. Tot slot wordt in beeld gebracht hoe relevant de wijziging van de wetgeving is voor andere gemeenten.

5.2.1 Onzekerheid bij organische gebiedsontwikkeling huidige wetgeving

De huidige wetgeving (Wro en Bro) is gericht op een eindbeeld dat van tevoren vaststaat. Hierdoor is het mogelijk om vooraf in beeld te hebben wat de opbrengsten en kosten zullen zijn en op basis hiervan het kostenverhaal rond te krijgen. Dit biedt zekerheid voor zowel de gemeenten als private partijen. Vanaf 2008, sinds de start van de economische crisis, is er vanuit actoren (zoals gemeenten en private partijen), mede uit financiële overwegingen, behoefte ontstaan aan organische gebiedsontwikkeling. Gebieden worden hierbij stapsgewijs ontwikkeld, zonder dat er sprake is van een eindbeeld. Deze onzekerheid zorgt voor risico's binnen het kostenverhaal, wanneer zaken vooraf niet in beeld zijn, is het haast onmogelijk om binnen de kaders van de bestaande wetgeving het kostenverhaal op te stellen.

De vier gemeenten die experimenteren met artikel 7v via de Chw hebben verschillende argumenten om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren, waarbij de karakteristieken van de gebieden meespelen. Waar het in Den Haag en Nieuwegein transformaties van verouderde kantoren- en

bedrijventerreinen betreft, worden in de gemeente Haarlemmermeer een leisure park en in Delft een universiteitscampus ontwikkeld, daarnaast spelen de potentie en de mogelijkheden van de gebieden een belangrijke rol. Bij de gemeente Den Haag is, nadat het niet mogelijk was om een exploitatieplan op te stellen, opnieuw gekeken naar het gebied en is de keuze gemaakt om het organisch te ontwikkelen en geen actief grondbeleid meer te voeren (Stam, p.c., 25 april 2018). In Nieuwegein is tijdens de crisis door de gemeenteraad besloten dat het gebied Rijnhuizen getransformeerd mag worden, maar dat private partijen hierbij alles moeten bekostigen en de overheid een faciliterende houding aanneemt (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). In Delft is de keuze om het gebied Technopolis organisch te ontwikkelen geheel in samenspraak gebeurd met TU Delft. Bedrijven uit het gewenste segment dienen zich niet regelmatig aan, waardoor een langere doorlooptijd en organische gebiedsontwikkeling gewenst is (Klaver, p.c., 9 mei 2018). Bij de gemeente Haarlemmermeer heeft de gemeenteraad de keuze gemaakt om het gebied organisch te ontwikkelen tot een leisure park, waarbij geen actief grondbeleid wordt toegepast (Hafkenscheid, p.c., 23 mei 2018). Kortom, verschillende argumenten om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren, maar waarbij niet de zekerheid over het kostenverhaal bestaat binnen de bestaande wetgeving.

5.2.2 Zekerheid bij organische gebiedsontwikkeling in nieuwe wetgeving

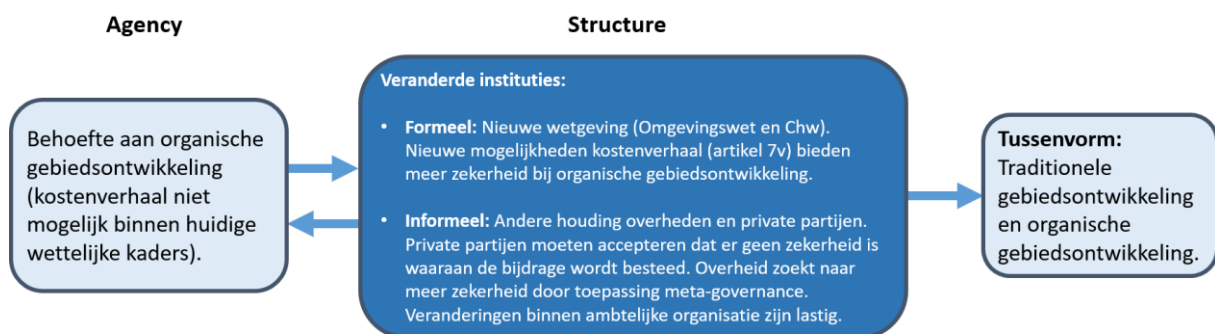
De Omgevingswet zal naar verwachting in 2021 in werking treden. Hierin zullen nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal worden opgenomen die beter aansluiten bij de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling. In eerste instantie is het kostenverhaal geregeld in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet. Dit was op basis van de huidige methodiek uit de Wro en Bro met alleen de verandering om de kostenverhaalsregels uit het exploitatieplan door te schuiven tot het moment van vergunningverlening. Vervolgens is daar in juli 2016 de consultatieversie van de Aanvullingswet Grondeigendom overheen gekomen, met daarin een nieuw hoofdstuk kostenverhaal (Van den Brand, p.c., 3 juli 2018). Door middel van deze aanvullingswet worden regels toegevoegd aan de Omgevingswet met als doel het kostenverhaal te verbeteren, vereenvoudigen en flexibeler te maken (Ministerie van BZK, 2017). De verwachting is dat de Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet en artikel 7v van de Besluit uitvoering Chw veel op elkaar zullen lijken. Het is namelijk niet goed denkbaar dat het experiment (artikel 7v Besluit uitvoering Chw) vooruitlopend op de invoering van de Chw een nieuwe wettelijke kostenverhaalsmethodiek introduceert, die van opzet totaal anders zal zijn dan de nieuwe wettelijke kostenverhaalsregeling die landsbreed zal worden ingevoerd in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Van den Brand, p.c., 3 juli 2018). Hoe het kostenverhaal uiteindelijk in de Omgevingswet wordt opgenomen, weet nog niemand. Beide regelingen (de Aanvullingswet Grondeigendom en artikel 7v Chw) worden momenteel beoordeeld door de Raad van State. Volgens Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) is het vooral spannend wat de Raad van State, als adviesorgaan, in het kader van de advisering over de ontwerpregeling 7v Besluit uitvoering Chw, zal het gaan over de balans tussen rechtszekerheid voor de betalende partij en de sturingskracht en de vrijheid die de overheid wenst te hebben. In het huidige systeem van afdeling 6.4 Wro zit een wettelijke uitwerking die uitgaat van 100% perfectie (in termen van een blauwdrukplan, gedetailleerde ramingen van uit te voeren investeringen in het exploitatieplan), maar nu wil men een tandje minder waarbij gezocht moet worden naar een nieuw midden. Het is reëel voor de overheid om het zo in te steken, maar het is de vraag of het ook reëel is voor de betalende partijen. Zij moeten tenslotte onzekerheden in de beginfase tolereren (mogelijk te veel bijdragen). Echter door de eindafrekening zit er de zekerheid in de nu voorgestelde 7v-regeling aan het einde. Het is nu afwachten wat de Raad van State hiervan vindt, mogelijk slaat het teveel door naar onzekerheid.

De vier gemeenten lopen vooruit op de komst van de Omgevingswet door het kostenverhaal op te stellen op basis van artikel 7v van de Chw. Zoals beschreven is nog niet bekend of dit artikel daadwerkelijk wordt opgenomen in de Omgevingswet, maar desondanks biedt het de vier

gemeenten de mogelijkheid om het kostenverhaal op te stellen zonder dat er een eindbeeld is. De mogelijkheid om nu wel een kostenverhaal op te stellen, waar dat met de huidige wetgeving niet mogelijk was, biedt voor de gemeenten financiële zekerheid. De zekerheid zit dus in de mogelijkheden die ontstaan door de wetswijziging. Bij organische gebiedsontwikkeling is vooraf niet duidelijk wanneer welke kosten gemaakt worden. Dit wordt in artikel 7v opgelost door te mogen werken met open normen waarbinnen het mogelijk is om te schuiven met kostensoorten. Gemeenten hebben de mogelijkheid om een eigen rekensysteem op te stellen, waarmee kan worden aangesloten op de kenmerken van het gebied. Dit is een publiekrechtelijk systeem om de voorlopige bijdrage te berekenen die ontwikkelende partijen moeten afdragen. Op een vooraf vastgesteld moment vindt vervolgens de tussen- of eindafrekening plaats wat zekerheid biedt aan private partijen. Kortom, het nieuwe instrument biedt enerzijds de zekerheid dat het kostenverhaal kan worden opgesteld, maar anderzijds zit er in het instrument de flexibiliteit die nodig is bij organische gebiedsontwikkeling (de open normen).

5.2.3 Noodzakelijke institutionele veranderingen

Vanuit gemeenten en private partijen bestaat er behoefte aan organische gebiedsontwikkeling. In het conceptueel model (paragraaf 2.4) worden deze actoren aangeduid als de “agents”. Om invulling te geven aan deze behoefte zullen instituties moeten veranderen. Dit wordt aangeduid als “structure”. De structuratietheorie van Giddens (1984) verklaart de duality of structure (wisselwerking) tussen agents en structure. In figuur 8 is deze wisselwerking in beeld gebracht op basis van de resultaten uit dit onderzoek.



Figuur 8 Duality of structure - toegepast op organische gebiedsontwikkeling onder de Omgevingswet

De behoefte aan organische gebiedsontwikkeling heeft geleid tot formele institutionele veranderingen. De nieuwe wetgeving, artikel 7v in de Chw vooruitlopend op de Omgevingswet, biedt gemeenten meer zekerheid bij het opstellen van het kostenverhaal. De duality of structure is altijd tweezijdig. Enerzijds zorgt de behoefte vanuit de “agents” dat de “structure” wijzigt. Anderzijds legt de “structure” beperkingen op aan de “agents”, zoals in dit geval artikel 7v van de Chw, vooruitlopend op de Omgevingswet. Naast formele veranderingen zijn er ook informele veranderingen noodzakelijk om organische gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. Hierbij gaat het om de houding van de private partijen en de overheden. Zoals in paragraaf 5.1.7 is behandeld, zullen private partijen aan de voorkant nooit 100% weten waar hun bijdrage aan besteed wordt. Wel hebben zij de zekerheid dat alles in het gebied wordt besteed, anders zal er een eindafrekening plaatsvinden. Uit het onderzoek blijkt dat private partijen vooral behoefte hebben om aan de voorkant te weten wat zij moeten bijdragen, de eventuele eindafrekening wordt niet ingecalculeerd.

Vooruitlopen op de Omgevingswet via de Chw vergt een andere houding van overheden. Uit dit onderzoek blijkt dat veranderen moeite kost. Waar vooral tegenaan wordt gelopen is de verbrede reikwijdte, waardoor het omgevingsplan meer aspecten bevat dan het bestemmingsplan. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan maatschappelijke en gezondheidsaspecten. Dit betekent dat er

moet worden samengewerkt tussen verschillende afdelingen binnen de ambtelijke organisatie. Met name bij de gemeenten Den Haag en Haarlemmermeer is dit als barrière ervaren. Van Toorn (p.c., 23 mei 2018) geeft aan dat binnen de gemeente vaak snel wordt gezegd dat iets niet kan, er wordt nog steeds in strakke lijnen gedacht, maar dan krijg je nooit een ontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie van de grond. Stam (p.c., 25 april 2018) geeft aan dat mensen van verschillende diensten op dezelfde manier wilden blijven werken. Dit kan verklaard worden door de theorie van afhankelijkheid (North, 1990; Thelen, 1999; Pierson, 2000). Dit zorgt voor institutionele stabiliteit, waardoor veranderingen erg lastig plaatsvinden. Pierson (2000) geeft aan dat er verschillende mechanismen bestaan om deze stabiliteit te verzwakken, deze zijn opgenomen in het paragraaf 2.1. Bij de genoemde gemeenten is er voornamelijk sprake van “The interdependence within an institutional matrix”, waardoor verschillende beleidsvelden van elkaar afhankelijk zijn (de genoemde verbrede reikwijdte), hierbij worden deze beleidsvelden gedomineerd door gevestigde belangen. Dit kan alleen worden tegengegaan wanneer wordt ingegrepen door hogere overheden. Zodoende zijn bijvoorbeeld bij de gemeente Delft contactpersonen aangesteld die proberen de kennis en gedragsveranderingen door de organisatie heen te verspreiden (Klaver, p.c., 9 mei 2018). Ook bij de gemeente Haarlemmermeer zijn mensen aangesteld die meebewegen door de organisatie om het er makkelijker doorheen te krijgen (Van Toorn, p.c., 23 mei 2018).

In paragraaf 5.1 zijn de indirecte sturingsvormen die worden toegepast binnen de kaders van de Omgevingswet (nu via Chw) door gemeenten nadrukkelijk behandeld. Totale zekerheid is er nooit bij gebiedsontwikkeling, dit kan verklaard worden door de complexiteitstheorie (zie paragraaf 2.3). Om de onzekerheid te verminderen worden door gemeenten hands-off framing of self-governance en hands-on support and facilitation gecombineerd. Private partijen worden hierbij betrokken bij het opstellen van de kaders. Hiermee zoekt de gemeente naar zekerheid, namelijk de zekerheid dat de kaders beter aansluiten bij de behoefte van private partijen, waardoor de realiseerbaarheid van functies toeneemt. Ook de zekerheden nemen hierdoor toe voor private partijen, waardoor zij bereid zijn om te investeren. Dit is echter niet in lijn met organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie. Daarnaast worden de gemeentelijke ambities en visies verwerkt in de kaders van de omgevingsplannen. Ook dit is niet in lijn met organische gebiedsontwikkeling en gaat ten koste van de flexibiliteit. Informele instituties zijn zodoende nog niet voldoende veranderd om organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie te faciliteren. Om de gewenste zekerheid te verkrijgen, ontstaat er een tussenvorm van traditionele gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling. Dit kan enerzijds op duiden dat de veranderde wetgeving nog niet voldoende zekerheid biedt, maar anderzijds dat ambtelijke organisaties vast blijven houden aan bestaande structuren en invloed willen behouden op de gebiedsontwikkeling.

5.2.4 Relevantie voor andere gemeenten

De ontwikkelingen in de vier onderzochte gemeenten zijn erg verschillend. Waar het in Den Haag en Nieuwegein transformatie betreft van bestaand vastgoed, wordt in Delft een universiteitscampus ontwikkeld en in Haarlemmermeer een leisure park gecreëerd. Deze vier gemeenten hebben als gemeenschappelijk knelpunt dat het via de huidige wetgeving niet mogelijk is om de gebieden organisch te ontwikkelen. De vier ontwikkellocaties zijn gelegen in dynamische gebieden in de Randstad, maar het is ook relevant om toe te lichten of de nieuwe wetgeving ook voor andere gemeenten oplossingen biedt, helemaal omdat de Omgevingswet uiteindelijk voor elke gemeente zal gaan werken en zodoende elke gemeente een omgevingsplan moet gaan opstellen.

De Zeeuw (p.c., 3 juli 2018) geeft aan dat juist minder dynamische gemeenten gebruik kunnen maken van het oorspronkelijke organische systeem, zoals dit tijdens de crisis is ontstaan. In gebieden waar sprake is van krimp, is de vraag naar woningen en de investeringsintensiteit veel minder, waardoor organische gebiedsontwikkeling een manier is, om net als tijdens de crisis ontwikkelingen te laten plaatsvinden. Wel geeft hij hierbij als kanttekening dat de marges smal zijn en het de vraag is of er

wel kosten zijn te verhalen. Het is daarom misschien beter om per investeerder tot afspraken te komen, omdat daar geen gedrang plaatsvindt tussen verschillende partijen. Op de vraag of uitnodigingsplanologie bij organische gebiedsontwikkeling zich louter voordoet in het verstedelijkte gebied van de Randstad antwoordt Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) dat ook gemeenten buiten de Randstad geïnteresseerd zijn in het werken vanuit dit nieuwe ontwikkelconcept. Hij voegt hieraan toe dat er ook marktpartijen zijn die juist meer de focus leggen op ontwikkelgebieden buiten de Randstad, ook daar is vraag naar woningen.

6 Conclusie

Dit hoofdstuk bevat de conclusies voortkomend uit het onderzoek. Allereerst worden de verschillende deelvragen los van elkaar beantwoord. Vervolgens wordt op basis hiervan de hoofdvraag beantwoord. Hierna vindt een kritische reflectie plaats op het afstudeerproces en het tot stand komen van de Masterthesis. Tot slot roepen de resultaten uit het onderzoek nieuwe vragen op, zodoende worden aanbevelingen gegeven.

6.1 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: Wat houden de nieuwe Omgevingswet en de hieruit voortkomende instrumenten in en hoe wordt hierop vooruitgelopen via de Chw?

In 2021 zal naar verwachting de nieuwe Omgevingswet in werking treden. De Omgevingswet moet beter aansluiten op bestaande en toekomstige ontwikkelingen en complexe vraagstukken. In totaal zullen 26 bestaande wetten en 120 AMvB's opgaan in één nieuwe Omgevingswet en vier AMvB's, met als doel om een gezonde en fysieke leefomgeving te bereiken en in stand te houden. De wetgeving is dan ook breder (verbrede reikwijdte) dan alleen de ruimtelijke ordening, doordat onder andere het begrip gezondheid is opgenomen. De Omgevingswet is uit te drukken in zes verschillende kerninstrumenten; de omgevingsvisie, het plan of programma (omgevingsplan), algemene rijksregels, decentrale regels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Voor dit onderzoek is het omgevingsplan vooral van belang. Elke gemeente zal na de inwerkingtreding van de Omgevingswet één omgevingsplan moeten vaststellen. Dit instrument kan gezien worden als de vervanger en tevens opvolger van het bestemmingsplan.

Vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet is een groot aantal verschillende gemeenten al aan het experimenteren met de mogelijkheden van het omgevingsplan (bestemmingsplan verbrede reikwijdte), door middel van de Chw. De vier gemeenten (Den Haag, Nieuwegein, Delft en Haarlemmermeer) die in dit onderzoek als casussen worden meegenomen, doen hieraan mee. Zij zijn daarnaast de enige gemeenten die nu al gebruik maken van artikel 7v van de Chw. Dit artikel biedt nieuwe mogelijkheden voor gemeenten om het kostenverhaal rond te krijgen bij organische gebiedsontwikkeling. In de bestaande wetgeving, de Wro en de Bro, is dit namelijk haast niet mogelijk. Dit komt omdat het hierbij niet mogelijk is om vooraf in beeld te hebben wat de opbrengsten en de hieruit voortkomende residuele grondwaarden zijn, terwijl deze gegevens de basis vormen voor het bepalen van de exploitatiebijdragen. Hierdoor is het voor de verschillende gemeenten onmogelijk om een exploitatieplan op te stellen waarin het kostenverhaal is vormgegeven. In artikel 7v zit een aantal belangrijke nieuwe mogelijkheden. Gemeenten maken gebruik van een eigen publiekrechtelijk rekensysteem (Den Haag en Nieuwegein werken bijvoorbeeld beide met een ander systeem) om de voorlopige bijdrage te berekenen. Daarnaast vindt er een eindafrekening plaats. Door de mogelijkheid om te werken met open normen, kan de gemeente zelf het moment van de eindafrekening bepalen. Het kan daarnaast ook gaan om een tussenafrekening wanneer het gebied nog niet helemaal ontwikkeld is. Tot slot hoeft vooraf niet precies duidelijk te zijn waaraan voorlopige bijdragen besteed worden. Bij de eindafrekening kunnen verschillende kostensoorten met elkaar verrekend worden wanneer blijkt dat andere maatregelen nodig zijn dan vooraf werd ingeschat. Dit sluit zodoende beter aan bij de onzekerheden van organische gebiedsontwikkeling.

Deelvraag 2: Hoe treden veranderingen in het institutionele kader op, die van invloed kunnen zijn op organische gebiedsontwikkeling?

In Nederland was tot de start van de economische crisis in 2008 voornamelijk sprake van traditionele integrale gebiedsontwikkeling, waarbij gemeenten gebruik maakten van actief grondbeleid. Dit betekent dat gemeenten actief gronden verwerven waar ontwikkeld kan worden. Na de start van de crisis zorgde dit voor grote verliezen bij gemeenten. In deze periode was de overheid nauw

betrokken bij veranderingen in de ruimtelijke inrichting door middel van regulering via bestemmingsplannen. Deze vorm van planologie wordt toelatingsplanologie genoemd, maar al voor de crisis werd geconstateerd dat deze vorm onvoldoende aansluit bij de maatschappelijke dynamiek. Zodoende ontstond ontwikkelingsplanologie waarbij het ook mogelijk is voor private partijen om een gebied ruimtelijke te ontwikkelen binnen de kaders van het bestemmingsplan. Echter, na de start van de crisis bleek dat deze vorm voor veel leegstand heeft gezorgd, met name van kantoorpanden. Sindsdien is uitnodigingsplanologie in opkomst waarbij de overheid in hoofdlijnen de kaders vastlegt en een faciliterende houding aanneemt. Deze houding van de overheid sluit aan bij organische gebiedsontwikkeling. Deze vorm van gebiedsontwikkeling is dan ook in opkomst nadat door de economische crisis systeemfouten in de ruimtelijke ordening bloot kwamen te liggen. Tussen organische gebiedsontwikkeling en traditionele integrale gebiedsontwikkeling zit een aantal grote verschillen. Bij organisch is sprake van een kleinschalige procesmatige aanpak waarbij geen eindbeeld is en de gemeente een faciliterende houding aanneemt. Bij traditionele gebiedsontwikkeling wordt gebruik gemaakt van een grootschalige projectmatige aanpak waarbij een duidelijk eindbeeld voor ogen is en de overheid een actieve en risicodragende rol aanneemt. De genoemde kenmerken van organische gebiedsontwikkeling zorgen voor meer onzekerheden, doordat veel zaken vooraf niet bekend zijn. Hierbij is dan ook een andere rol van government gewenst, waarbij de overheid minder actief en sturend is en vooral faciliterend (North, 1990). De overheid moet hierbij bereid zijn meer los te laten en niet overal grip en zekerheid op te hebben. Bij deze vorm van gebiedsontwikkeling is de interactie tussen actoren en instituties belangrijk (Buitelaar, et al., 2014). Deze wisselwerking staat bekend als de “duality of structure”. Hierbij zorgen instituties enerzijds voor beperkingen en regels richting de actoren en anderzijds kunnen actoren veranderingen te weeg brengen in instituties (Giddens, 1984).

De komst van de Omgevingswet is een institutionele verandering die, gezien de stimuleringsmaatregelen die hierin genomen worden, van invloed is op organische gebiedsontwikkeling. De gewijzigde wetgeving betreft een formele institutionele verandering. Daarnaast is het noodzakelijk dat informele institutionele veranderingen, zoals een andere houding van overheden, plaatsvinden. Het gaat hierbij om een meer stimulerende en faciliterende houding, waarbij de overheid niet zelf actief alles regelt, maar bereid is om private partijen te overtuigen en de ontwikkelingen meer als proces te beschouwen. Tevens wordt het financiële verhaal anders geregeld en moet er bereidheid zijn om flexibiliteit te bieden in de instrumenten. Vaak wordt dan ook aangegeven dat het succes van de Omgevingswet voor 80% afhangt van houding en gedrag, maar er zijn ook factoren die verandering tegenhouden of zorgen voor institutionele stabiliteit. De verbrede reikwijdte in de Omgevingswet zorgt ervoor dat verschillende afdelingen binnen de ambtelijke organisatie met elkaar moeten samenwerken. Uit de interviews die zijn afgenomen gedurende dit onderzoek, blijkt dat deze samenwerking lastig kan zijn. De verschillende afdelingen blijven op een eigen manier werken, ondanks dat de Omgevingswet meer gericht is op integrale samenwerking. Dit kan verklaard worden door de theorie van afhankelijkheid (North, 1990). Hierbij zorgen eerder gemaakte keuzes ervoor dat men blijft hangen in bestaande spoor van het pad. Dit zorgt ervoor dat informele instituties lastig veranderen, ondanks dat in formele instituties (komst Chw en Omgevingswet) stimulerende maatregelen worden genomen.

Deelvraag 3: In hoeverre bieden de nieuwe instrumenten, voortkomend uit de nieuwe Omgevingswet (via Chw), meer zekerheid rondom het kostenverhaal, voor gemeenten en private partijen, bij organische gebiedsontwikkeling?

De vier onderzochte gemeenten hebben zich aangemeld bij de Chw om te werken met artikel 7v in het omgevingsplan. De voornaamste redenen hiervoor waren de knelpunten in de bestaande wetgeving. Gezien de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling, waarbij veel gebruikers nog onbekend zijn en er geen eindbeeld bestaat, is het voor gemeenten lastig om aan te geven welke financiële zekerheid zij wensen te verkrijgen. Nieuwegein is de enige gemeente die aangeeft dat er geen geld wordt gestoken in het gebied, maar dat alle kosten voor ingrepen in het openbaar gebied

verhaald kunnen worden op private partijen. In de omgevingsplannen van de verschillende gemeenten wordt de bestaande situatie vastgelegd. Hier overheen wordt een laag met mogelijkheden gelegd, maar wanneer iemand gebruik wil maken van deze mogelijkheden, moet worden aangetoond dat omliggende bestemmingen niet geschaad worden. De gemeenten geven aan op deze manier een goede ruimtelijke ordening te waarborgen en private partijen rechtszekerheid te bieden over hun bestemmingen.

Binnen artikel 7v is het mogelijk om als gemeente te werken met open normen, waardoor zelf een rekenmethode kan worden gekozen om de voorlopige bijdragen te bepalen. De gemeenten Den Haag en Nieuwegein maken allebei gebruik van een andere rekenmethode binnen de verdeelsleutel om de voorlopig bijdrage te bepalen. De flexibiliteit om zelf een methode te kiezen, biedt voor gemeenten enerzijds meer zekerheid (door het zelf te bepalen), maar anderzijds ook onzekerheid, omdat bij elke methode om de verdeelsleutel te bepalen, er partijen zullen zijn die daar nadelig uit komen. Hierbij worden door de gemeenten Den Haag en Nieuwegein de PPT-criteria op gebiedsniveau gewaarborgd. Private partijen krijgen rechtszekerheid doordat het een voorlopige bijdrage betreft. Dit betekent dat op een bepaald moment (vastgelegd in het omgevingsplan) de eindafrekening of tussenafranking plaatsvindt. Bij de eindafrekening of de tussenafranking kan de private partij geld terugkrijgen. Andersom is niet mogelijk, de gemeente kan niet achteraf een bedrag wensen van private partijen. Daarom moet de balans gezocht worden tussen de zekerheid die de gemeente wenst te verkrijgen en de zekerheid die een betalende private partij moet hebben. Bij organische gebiedsontwikkeling is het niet mogelijk om als gemeente voor 100% aan te geven waar de bijdrage van een private partij aan wordt besteed. De perfectie, die er bij traditionele gebiedsontwikkeling wel in zit door vooraf alles vast te leggen, is niet mogelijk bij organische gebiedsontwikkeling. Wel krijgen private partijen de zekerheid dat niet wordt betaald voor zaken die niet zullen plaatsvinden en moet aanvaard worden dat betaald zal worden voor bepaalde zaken die vooraf onbekend zijn. Overigens geven private partijen aan dat zij graag aan de voorkant van het proces willen weten waar zij aan toe zijn, waarbij vooral waarde wordt gehecht aan het komen tot een haalbare businesscase. Met een eventuele eindafrekening wordt in principe geen rekening gehouden.

Kortom, door gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden uit de Chw is er niet zozeer sprake van meer zekerheid binnen het kostenverhaal, maar ontstaat wel een hogere mate van zekerheid dat het kostenverhaal rond wordt gemaakt. In de bestaande systematiek was het niet mogelijk om voor de gebieden een exploitatieplan op te stellen. Hierin zal bij organische gebiedsontwikkeling altijd een enorm tekort zitten, doordat niet bekend is welke partijen wanneer gaan ontwikkelen en of er überhaupt wel ontwikkeld gaat worden. Door als gemeente te werken binnen de open normen met een eigen rekensysteem, is het mogelijk om een verdeelsleutel in het kostenverhaal te bepalen die aansluit bij de kenmerken van het gebied. Zo is het voor de gemeenten mogelijk om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren in lijn met de wensen en ambities. Op voorhand zou dan kunnen blijken dat er een tekort is in het kostenverhaal, maar gezien het organische karakter van de ontwikkeling, betreft het een indicatief tekort, wat in verloop van tijd weggewerkt kan worden. Hierbij is vooral een goede onderbouwing belangrijk. Private partijen krijgen de zekerheid dat hun bijdrage daadwerkelijk in het gebied gestoken wordt en wanneer dit niet het geval is, zal een eindafrekening plaatsvinden. Om de gewenste zekerheid te verkrijgen, kunnen gemeenten sturen binnen de mogelijkheden van de wetgeving. Hoe vorm wordt gegeven aan verschillende vormen van indirecte sturing, zal in de volgende deelvraag worden behandeld.

Deelvraag 4: Welke vormen van meta-governance worden door gemeenten toegepast om invulling te geven aan de ruimte die de Omgevingswet (via Chw) biedt voor organische gebiedsontwikkeling en hoe kijken private partijen tegen deze sturing aan?

Zoals al in deelvraag 2 is behandeld, is bij organische gebiedsontwikkeling een andere vorm van government gewenst, waarbij de overheid een meer faciliterende houding aanneemt. Dit is in lijn

met de verschuiving van government (bestaande politieke instituties) naar governance (interactie tussen overheid, samenleving en markt). Onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende golven van governance, waarbij meta-governance het beste aansluit bij organische gebiedsontwikkeling. Binnen deze golf van governance worden zelf-organiserende processen beïnvloed door middel van indirecte vormen van sturing (Jessop, 1998). Organische gebiedsontwikkeling kan hierbij worden gezien als een zelf-organiserend proces, de indirecte sturing is hierbij de faciliterende houding van de overheid. Binnen meta-governance wordt onderscheid gemaakt tussen hands-off (framing of self-governance en storytelling) en hands-on (support and facilitation en participation) vormen van indirecte sturing. Door deze vormen te combineren, waarbij eerst hands-off plaatsvindt en vervolgens hands-on, kan succesvolle meta-governance plaatsvinden (Sørensen & Torfing, 2009).

De vier gemeenten die vooruitlopen op de komst van de Omgevingswet, via een omgevingsplan (bestemmingsplan verbrede reikwijdte) waarin artikel 7v wordt toegepast, maken in verschillende mate gebruik van de hierboven beschreven vormen van indirecte sturing, om zo meer zekerheid te verkrijgen bij organische gebiedsontwikkeling. De mate waarin sturing wordt gegeven, is afhankelijk van verschillende factoren, waarbij gedacht kan worden aan de potentie van het gebied, de bestaande situatie, de nieuwe situatie, de grondposities en de wensen van de gemeenten. Wat hierbij opvalt, is dat doorgaans hands-off framing of self-governance wordt gecombineerd met hands-on support and facilitation. Dit komt tot uiting doordat gemeenten actief private partijen betrekken bij het opstellen van de kaders van het betreffende omgevingsplan. Op deze manier wordt meer zekerheid verkregen, doordat de kaders beter zullen aansluiten bij de wensen van private partijen. Opvallend is dat deze manier van werken niet geheel aansluit bij de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie. Hierbij zijn namelijk de toekomstige gebruikers nog niet bekend, zij worden immers uitgenodigd om te ontwikkelen binnen de kaders. Bij de onderzochte gemeenten ontstaat er hierdoor eigenlijk een mengvorm van organische en meer traditionele planmatige gebiedsontwikkeling. Anders dan in de theorie beschreven, vindt hier eerst een hands-on vorm van meta-governance plaats door private partijen actief te betrekken en vervolgens vindt hands-off meta governance plaats, waarbij de overheid kaders stelt waarbinnen private partijen kunnen ontwikkelen. Hierna maken gemeenten opnieuw gebruik van hands-on methoden door private partijen te ondersteunen bij het ontwikkelen binnen de kaders van het omgevingsplan.

De manier waarop invulling wordt gegeven aan de kaders (hands-off framing of self-governance) verschilt per gemeente. Hierbinnen worden nieuwe methoden voor het kostenverhaal toegepast (artikel 7v Chw) en wordt een goede ruimtelijke ordening gewaarborgd door de bestaande situatie vast te leggen met daaroverheen een laag met nieuwe mogelijkheden. Wanneer een partij gaat ontwikkelen, mogen omliggende bestemmingen niet geschaad worden, waardoor rechtszekerheid wordt geboden aan bestaande grondeigenaren. Deze globale plannen bieden meer flexibiliteit, zodat organische gebiedsontwikkeling wordt gestimuleerd, maar door de mate waarin kaders worden gesteld, wordt gezocht naar zekerheid. Totale zekerheid is nooit te bereiken en gaat ten koste van de flexibiliteit, wat vertragend en kostenverhogend kan werken. De balans hierbij verschilt per gemeente en is afhankelijk van de genoemde verschillende factoren.

Private partijen (zoals ontwikkelaars en grondeigenaren) zullen moeten acteren binnen de genoemde vormen van indirecte sturing die worden toegepast door de gemeenten. Uit de resultaten blijkt dat er behoefte is aan een faciliterende overheid die kaders stelt (hands-off) waarin private partijen de ruimte krijgen om te ontwikkelen en tot een haalbare businesscase kunnen komen. Wanneer private partijen betrokken worden bij het opstellen van de kaders, is het wenselijk dat door de gemeente wordt teruggelegd hoe de input is verwerkt. Het zal per partij verschillen in welke mate er behoefte is om betrokken te worden bij het opstellen van de kaders (hands-on). Kijkend naar ontwikkelaars, dan hangt dit allereerst af van het type ontwikkelaar. Kleine ontwikkelaars zullen bijvoorbeeld niet de

capaciteit hebben om mee te denken, maar vooral behoefte praktische zaken zoals snelheid, duidelijkheid en lagere kosten. Grotere ontwikkelaars, met bijvoorbeeld meerdere grondposities in het betreffende gebied, zullen meer behoefte hebben en belang hechten aan betrokkenheid en invloed op strategisch niveau. Daarnaast speelt ook hier de aard van het gebied in combinatie met verschillende factoren een rol. Tot slot is er bij ontwikkelaars aan de voorkant behoefte om te weten waar men aan toe is. Zodoende wordt aan de eindafrekening weinig waarde gehecht, deze is vooraf niet in te calculeren.

6.2 Beantwoording hoofdvraag

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord op basis van de resultaten uit dit onderzoek. De leidraad hierin wordt gevormd door het conceptueel model uit paragraaf 2.4 van het theoretisch kader.

Hoofdvraag: Hoe kunnen gemeenten en private partijen, door middel van de nieuwe Omgevingswet, de gewenste financiële zekerheid verkrijgen om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren en te organiseren?

Sinds de start van de crisis (2008) is organische gebiedsontwikkeling in opkomst. In eerste instantie werd het gezien als manier om gedurende crisis ontwikkelingen te starten, zonder dat er actief grondbeleid vanuit gemeenten nodig was, maar inmiddels wordt deze manier van gebiedsontwikkeling gebruikt om bijvoorbeeld langdurige transformaties te laten plaatsvinden. Deze vorm van gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door een procesmatige aanpak, waarbij eindgebruikers in een vroeg stadium worden betrokken, zonder dat er een eindbeeld is. Hierbij heeft de overheid een meer faciliterende houding, in plaats van een actieve sturende houding. Door middel van uitnodigingsplanologie worden de ontwikkelmogelijkheden ingekaderd, waar vervolgens marktpartijen gebruik van kunnen maken. Noodzakelijk om organische gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, zijn veranderingen in het institutionele kader. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen formele instituties (wijziging wetgeving) en informele instituties (andere houding overheden en private partijen). Deze veranderingen kunnen voortkomen uit de wisselwerking tussen agency (actoren) en structure (de genoemde instituties), dit wordt in de structuratietheorie van Giddens (1984) aangeduid als de “duality of structure”. Hierbij gaat de wisselwerking twee kanten op, waarbij instituties (structure) enerzijds beperkingen en regels opleggen, maar anderzijds kunnen worden veranderd onder invloed van de actoren (agency). De behoefte aan organische gebiedsontwikkeling, vanuit de actoren kan op deze manier institutionele veranderingen te weeg brengen. De komst van de Omgevingswet kan gezien worden als een formele institutionele verandering. Hierin worden doelen gesteld die kunnen bijdragen aan organische gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld door meer ruimte te bieden voor flexibiliteit. Dit is wenselijk omdat de huidige wetgeving (Wro en Bro) niet voldoende aansluit op de kenmerken van organische gebiedsontwikkeling. Bij organische gebiedsontwikkeling is vooraf onzeker wanneer bepaalde ontwikkelingen zullen plaatsvinden. Hierdoor is het niet mogelijk om in beeld te brengen wat de kosten en opbrengsten zullen zijn terwijl dit noodzakelijk is om het kostenverhaal via de bestaande wetgeving rond te krijgen.

Vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet zijn verschillende gemeenten aan het experimenteren via de Chw. Op deze manier is het enerzijds mogelijk om gebruik te maken van de mogelijkheden die ook in de Omgevingswet opgenomen zullen worden en anderzijds als ambtelijke organisatie ervaring op te doen met de nieuwe manier van werken. Vier gemeenten (Den Haag, Nieuwegein, Delft en Haarlemmermeer) maken hierbij gebruik van artikel 7v uit de Chw, waardoor het toch mogelijk is om het kostenverhaal op te stellen bij organische gebiedsontwikkeling. Zowel gemeenten als private partijen wensen hierbij bepaalde zekerheden te verkrijgen. De gewenste financiële zekerheid zit bij gemeenten voornamelijk in het feit dat het via artikel 7v waarschijnlijk wel mogelijk is om een omgevingsplan (formeel: bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) vast te stellen waarin het kostenverhaal is opgenomen. De gemeente Nieuwegein is de enige gemeente die

aangeeft dat alle kosten in de publieke ruimte verhaald moeten worden op de private partijen in het gebied. In de huidige wetgeving zal bij het opstellen van een exploitatieplan bij organische gebiedsontwikkeling altijd een groot tekort ontstaan, waardoor het nagenoeg onmogelijk is om een bestemmingsplan vast te stellen. Door toepassing van artikel 7v kunnen gemeenten binnen de open normen gebruik maken van een eigen rekensysteem, afgestemd op de kenmerken en ambities voor het gebied. Vooraf kan blijken dat er net als in een exploitatieplan een tekort is, maar dit is indicatief en zou in verloop van tijd weggewerkt kunnen worden. Op deze manier is het mogelijk om beter in te spelen op de onzekerheden van organische gebiedsontwikkeling, waarbij vooraf veel onbekend is.

Zoals gesteld, zijn institutionele veranderingen noodzakelijk om organische gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Genoemd wordt hierbij een andere houding van de overheid, die vooral faciliterend is en minder actief en sturend. Dit sluit aan op de kenmerken van meta-governance, waarbij de overheid via indirecte sturing invloed uitoefent op zelforganiserende processen. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen hands-off (framing of self-governance en storytelling) en hands-on (support and facilitation en participation). Onderzocht is hoe de vier verschillende gemeenten onzekerheden proberen weg te nemen bij organische gebiedsontwikkeling door toepassing van deze verschillende indirecte sturingsvormen. Binnen hands-off framing of self-governance worden de kaders gesteld waarbinnen de zelf-organiserende processen plaats kunnen vinden en waarin de nieuwe mogelijkheden van de Chw tot uiting komen. Binnen artikel 7v kunnen gemeenten zelf bepalen hoe de voorlopige bijdragen die ontwikkelende partijen moeten leveren, berekend moeten worden. De gemeenten Den Haag en Nieuwegein maken beide gebruik van een andere methode waarin de PPT-criteria op gebiedsniveau toegepast. Dit zorgt ervoor dat er nooit sprake is van 100% perfectie. Door het niet op perceelniveau te berekenen, zullen er altijd partijen zijn die nadelen of voordelen ondervinden van de gekozen verdeelsleutel van de betreffende gemeente. Vooraf is niet zeker welke ingrepen noodzakelijk zijn omdat er nog geen eindbeeld is. Hierdoor kan niet volledig de zekerheid worden gegeven waar de bijdragen aan besteed gaan worden. Om hierbij toch rechtszekerheid te bieden aan private partijen, zal er een tussen- of eindafrekening plaatsvinden, waarbij private partijen geld terugkrijgen als dit niet in het gebied is gestoken. Private partijen hebben hierdoor wel de zekerheid dat al het geld daadwerkelijk in het gebied wordt besteed. Toch hebben ontwikkelaars vooraf de primaire behoefte aan duidelijkheid en zekerheid, met een eventuele eindafrekening wordt geen rekening gehouden.

Binnen de kaders maken de verschillende gemeenten gebruik van een gelijksoortig systeem om een goede ruimtelijke ordening te garanderen. De bestaande situatie wordt vastgelegd met daaroverheen de ontwikkelmogelijkheden. Ontwikkelende partijen mogen hierbij bestaande partijen niet schaden in de bedrijfsvoering, waardoor rechtszekerheid wordt geboden aan deze bestaande partijen. De verschillende gemeenten zoeken hierbij naar een balans tussen flexibiliteit en zekerheid. Flexibiliteit wordt geboden door te werken met een globale plankaart, maar wanneer een partij wil ontwikkelen, zal vervolgens voldaan moeten worden aan de kaders waarin bijvoorbeeld de ambities van de gemeente zijn verwerkt. De mate waarin gezocht wordt naar zekerheid binnen de kaders verschilt per gemeente, dat is namelijk afhankelijk van verschillende factoren, zoals de potentie van het gebied, de ligging, het huidige gebruik en het toekomstige gebruik. De Binckhorst in Den Haag heeft bijvoorbeeld veel potentie (gunstige ligging in de Randstad) waardoor de gemeente relatief strikte kaders kan stellen. Op deze manier is er meer zekerheid dat het gebied in lijn met de ambities en wensen van de gemeente wordt ontwikkeld. Wat opvalt, is dat gemeenten door middel van directe interactie (hands-on support and facilitation) private partijen betrekken bij het opstellen van de kaders. De mate hiervan verschilt, maar alle vier de gemeenten maken hiervan gebruik. Dit is opvallend. Wanneer er echt sprake zou zijn van organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie, zijn deze partijen vooraf nog onbekend. Dit is ook niet geheel in lijn met optimale meta-governance. Uit de theorie blijkt dat juist eerst hands-off vormen moeten worden toegepast. Wanneer dit niet optimaal werkt, kunnen hands-on vormen worden gebruikt. Op deze manier kan meta-governance succesvol worden vormgegeven (Sørensen, 2006). Door private

partijen vroeg te betrekken bij het opstellen van de kaders, wordt gezocht naar zekerheid. Het is hierbij de vraag of gemeenten daadwerkelijk klaar zijn voor organische gebiedsontwikkeling. Gemeenten geven aan dat er binnen de gemeentelijke organisatie barrières zijn om optimaal organische gebiedsontwikkeling te faciliteren binnen de mogelijkheden van de Omgevingswet (nu via de Chw). Verschillende afdelingen blijven bijvoorbeeld op dezelfde manier werken, waardoor de noodzakelijke samenwerking lastig te realiseren is. Dit kan verklaard worden met de theorie van de padafhankelijkheid (North, 1990). Door op dezelfde manier te blijven werken, ontstaat institutionele stabiliteit, waardoor in dit geval informele instituties lastig veranderen, terwijl dit wel noodzakelijk is om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren. Dit wordt geprobeerd tegen te gaan door mensen verantwoordelijk te maken voor de gedragsverandering binnen de ambtelijke organisatie. Daarnaast zijn de komst van de Omgevingswet en de Chw formele institutionele veranderingen waarmee informele veranderingen gestimuleerd worden.

Kortom, vanuit actoren, zoals de gemeenten en private partijen bestaat er behoefte aan organische gebiedsontwikkeling. Om dit te faciliteren, wordt door middel van verschillende vormen van meta-governance door gemeenten gezocht naar zekerheid. Via hands-on support and facilitation worden private partijen betrokken bij het opstellen van kaders. Hierdoor wordt de zekerheid verkregen dat de kaders in lijn zijn met wensen van private partijen, maar wordt geen vorm gegeven aan zuivere organische gebiedsontwikkeling. Als de kaders zijn opgesteld, vindt hands-off framing of self-governance plaats. De private partijen krijgen ontwikkelmogelijkheden, maar moeten voldoen aan de kaders van de gemeenten. Hierin wordt artikel 7v toegepast, wat voor de gemeenten de mogelijkheid biedt om de gewenste financiële zekerheid te bereiken. De zekerheid zit in de nieuwe mogelijkheden uit dit artikel. Waar het voorheen niet mogelijk was om een kostenverhaal op te stellen, kan dat nu wel. De open normen bieden de mogelijkheid om een eigen rekensysteem toe te passen en te schuiven met de kostensoorten. Dit zorgt voor een betere aansluiting met het gebied en maakt het mogelijk om een kostenverhaal vorm te geven terwijl er nog geen eindbeeld is. Op basis van het rekensysteem wordt per private partij een voorlopige bijdrage berekend. Dit publiekrechtelijke instrument verplicht private partijen om de berekende bijdrage te leveren wanneer zij willen ontwikkelen. Daarnaast moet, om een goede ruimtelijke ordening te waarborgen, voldaan worden aan de kaders en mogen andere partijen niet geschaad worden in hun bedrijfsvoering. De ontwikkelende partijen zullen hierbij moeten accepteren dat van tevoren nooit 100% duidelijkheid bestaat over waar de bijdragen aan besteed gaan worden. Wel hebben zij de zekerheid dat alles in het gebied wordt gestoken. Wanneer dit niet het geval is, vindt een tussen- of eindafrekening plaats. Uit de analyse blijkt dat vanuit private partijen vooraf de wens bestaat om te weten hoe hoog de voorlopige bijdrage is, de eindafrekening is niet in te calculeren. Binnen de indirecte sturing van de overheid is er vanuit private partijen behoefte aan kaders die aansluiten op hun wensen. Zoals aangegeven, geeft de gemeenten hieraan vorm door private partijen te betrekken bij het opstellen van de kaders. Op deze manier worden de zekerheden bereikt die wenselijk zijn om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren. Deze indirecte sturing zorgt er alleen wel voor dat er geen sprake meer is van organische gebiedsontwikkeling in de meest zuivere vorm, er ontstaat meer een mengvorm tussen organische en traditionele gebiedsontwikkeling. Hieruit blijkt dat informele instituties nog niet voldoende veranderd zijn om organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie te faciliteren.

Artikel 7v van de Chw wordt momenteel behandeld door de Raad van State. Het is wachten op een oordeel, waarbij de uitkomst kan zijn dat er sprake is van teveel onzekerheid. Waar het bestaande systeem gebaseerd is op 100% perfectie, wordt in het wetsartikel hiervan een bepaalde mate losgelaten. Hoe het kostenverhaal in de Omgevingswet zal worden opgenomen, is zodoende nog onduidelijk. De uitspraak van de Raad van State, maar ook de bevindingen uit de verschillende experimenten, zullen uiteindelijk leiden tot een nieuwe manier om het kostenverhaal rond te krijgen.

6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek stonden vier gemeenten centraal die vooruitlopen op de komst van de Omgevingswet, door nu al via de Chw een omgevingsplan op te stellen. Hierin wordt artikel 7v toegepast, waarin nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal zijn opgenomen. Momenteel is dit artikel nog niet officieel gepresenteerd door het ministerie. Zodoende is het voor de vier gemeenten nog niet mogelijk om de omgevingsplannen vaststellen. De eerste aanbeveling voor vervolgonderzoek is dan ook om opnieuw in te zoomen op de verschillende gemeenten wanneer de omgevingsplannen zijn vastgesteld met daarin het kostenverhaal. In dit onderzoek is gepoogd in beeld te brengen welke zekerheden wenselijk zijn en hoe hierop indirect gestuurd kan worden, mede door toepassing van het nieuwe wetsartikel. De gemeente Den Haag is de enige die het kostenverhaal al heeft vormgegeven, de gemeente Nieuwegein heeft hierover concrete ideeën, maar die zijn nog niet verwerkt in het voorontwerp omgevingsplan. De overige twee gemeenten hebben het kostenverhaal nog niet vormgegeven. Het is in een later stadium relevant om een reflecterend onderzoek te doen waarin wordt gekeken hoe de verschillende gemeenten het kostenverhaal uiteindelijk hebben vormgegeven, maar ook of de gewenste zekerheden zijn bereikt.

De Omgevingswet zal naar verwachting pas in 2021 in werking treden. De verschillende onderzochte gemeenten faciliteren organische gebiedsontwikkeling binnen deze nieuwe kaders. Dit wordt organisch genoemd, maar door in de kaders veel zaken vast te leggen (zoals ambities) en private partijen te betrekken bij het opstellen van deze kaders, is het de vraag of het wel helemaal organische gebiedsontwikkeling is. Een vervolgonderzoek kan dieper ingaan op de mate van organische gebiedsontwikkeling die wordt toegepast in de verschillende gebieden. Het is hierbij mogelijk om in beeld te brengen of organische gebiedsontwikkeling in de meest zuivere vorm nog wel wenselijk is en wat voor institutionele veranderingen er moeten plaatsvinden, zodat gemeenten dit echt kunnen faciliteren.

Uiteindelijk zullen in de Omgevingswet andere mogelijkheden voor het kostenverhaal worden opgenomen dan dat de bestaande wettelijke kaders nu bieden. Het is relevant om te onderzoeken, wanneer de Omgevingswet er is, hoe het kostenverhaal zich verhoudt tot de andere mogelijkheden van de Omgevingswet, waarbij tevens de link kan worden gelegd met de wisselwerking tussen structure en agency. De structure (Omgevingswet) zorgt naast andere mogelijkheden voor het kostenverhaal bijvoorbeeld voor meer flexibiliteit. Dit heeft invloed op de actoren (agency). Het kan bijvoorbeeld zijn dat actoren meer invloed hebben op de invulling van het kostenverhaal en de keuze voor een bepaalde rekenmethodiek. Hierbij kan het kostenverhaal in breder perspectief worden onderzocht.

Het kostenverhaal op basis van artikel 7v van de Chw zal waarschijnlijk in lijn zijn met de Aanvullingswet grondeigendom. Het doel hiervan is het kostenverhaal te vereenvoudigen, verbeteren en flexibeler te maken. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten zelf een keuze kunnen maken over het rekensysteem, wat zorgt voor meer flexibiliteit. Het is daarnaast mogelijk om het kostenverhaal op te stellen bij organische gebiedsontwikkeling, wat gezien kan worden als een verbetering. Tot slot moet de nieuwe wetgeving zorgen voor een vereenvoudiging. In de huidige wetgeving is er sprake van één kader waar niet van afgeweken kan worden, terwijl er in de nieuwe wetgeving verschillende methoden zullen zijn om het kostenverhaal rond te krijgen (het kiezen van een eigen rekenmethode). Zodoende kan onderzocht worden in hoeverre dit daadwerkelijk leidt tot een vereenvoudiging van het kostenverhaal, zoals de wetgever via de Omgevingswet beoogd te bereiken. Het gebruik van een groot aantal verschillende methoden zou kunnen leiden tot een wirwar aan jurisprudentie, wat niet zal bijdragen aan de vereenvoudiging. Dit kan tevens worden gezien als een praktijkaanbeveling richting de wetgever. De aanbeveling wordt gedaan om kritisch te beoordelen of dit wel de gewenste vereenvoudiging van de wetgeving betreft, die men voor ogen had. In de volgende paragraaf worden nadere praktijkaanbevelingen gegeven.

6.4 Praktijkaanbevelingen

Naast aanbevelingen voor vervolgonderzoek, is het mogelijk om op basis van de resultaten praktijkaanbevelingen te doen richting gemeenten en private partijen. Uit het onderzoek blijkt dat formele instituties kunnen veranderen nadat er behoefte blijkt aan organische gebiedsontwikkeling en meer flexibiliteit. Het betreft hierbij veranderende wetgeving, zoals de mogelijkheden uit de Chw en de aanstaande komst van de Omgevingswet. Informele institutionele veranderingen blijken binnen deze context lastiger op te treden. Hierbij gaat het om een andere houding en een gedragsverandering bij gemeenten en private partijen. Richting gemeenten wordt dan ook de aanbeveling gedaan om te investeren in organisatorische veranderingen. In de toekomst zal elke gemeente moeten gaan werken met de Omgevingswet. De verbrede reikwijdte van het omgevingsplan vraagt om samenwerking tussen verschillende afdelingen binnen de ambtelijke organisatie. Dit kan problemen opleveren, waarbij sprake is van een bepaalde mate van padafhankelijkheid. Zodoende is het belangrijke om te investeren in deze samenwerking, bijvoorbeeld door personen hiervoor aan te stellen. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat het lastig is voor gemeenten om organische gebiedsontwikkeling op basis van uitnodigingsplanologie vorm te geven. Er wordt gezocht naar zekerheid door ambities in de kaders te verwerken, maar ook door private partijen actief te betrekken bij het opstellen van de kaders. Wanneer een gemeente daadwerkelijk organische gebiedsontwikkeling wil faciliteren, moet er meer bereidheid zijn om zaken los te laten, ondanks dat dit mogelijk zal leiden tot meer onzekerheid.

Richting ontwikkelaars wordt tevens de aanbeveling gedaan om bereid te zijn om een andere houding aan te nemen. Bij gebiedstransformatie, waar organische gebiedsontwikkeling het uitgangspunt is, is het belangrijk om flexibel te zijn. Het is vooraf nauwelijks mogelijk om berekeningen te maken die haalbaar zijn. Zodoende is het belangrijk bereid te zijn om soms risico's te nemen en er vervolgens op te vertrouwen dat het gebied ontwikkeld wordt. Vooraf dienen ontwikkelaars een voorlopige bijdrage te leveren, maar hiervan is voor een deel onzeker waar het aan besteed zal worden. Gemeenten kunnen namelijk met kostensoorten schuiven, waardoor kan blijken dat de bijdrage voor andere zaken nodig zijn, dan vooraf werd aangegeven. Als ontwikkelaar moet deze onzekerheid geaccepteerd worden. Wel is er sprake van rechtszekerheid door de eindafrekening, waardoor het zeker is dat de gehele bijdrage wordt besteed in het gebied, anders is er recht op teruggave.

6.5 Kritische reflectie

In deze paragraaf wordt teruggekeken op het onderzoek en de hierbij toegepaste theorieën en methoden. Als leidraad in dit onderzoek zijn de vier vormen van meta-governance gebruikt. Door vooraf goed in beeld te brengen welke aspecten en concepten aansluiten bij deze verschillende vormen, was het mogelijk om op basis hiervan de interview guides op te bouwen. De theorie zorgde op deze manier voor een heldere structuur in de interviews. Over sommige aspecten hadden de verschillende respondenten nog niet eerder nagedacht. Hierdoor was het soms niet mogelijk om elk aspect te behandelen. Wel gaven verschillende respondenten aan dat het voor hen goed was om vanuit een ander perspectief naar het betreffende omgevingsplan te kijken en gaf het aanleiding tot nadenken.

In de eerste fase van dit onderzoek is een aanzienlijke literatuurstudie uitgevoerd, naar onder meer organische gebiedsontwikkeling in combinatie met institutionele veranderingen en de verschuiving van government naar governance. Op basis hiervan zijn de verschillende aspecten geformuleerd die behandeld zouden worden in de casussen. Gedurende de casestudy zijn eerst documenten van de verschillende gemeenten geanalyseerd. Vervolgens zijn op basis hiervan betrokken ambtenaren of externe medewerkers van de verschillende gemeenten geïnterviewd. Hierdoor was het mogelijk gerichter vragen te stellen, afgestemd op de betreffende casus. Hierna zijn verschillende private partijen uit de gebieden geïnterviewd, waarbij bevindingen bij de gemeenten zijn voorgelegd. Op

basis van deze resultaten zijn de verschillende casussen uitgewerkt. Vervolgens vond de analyse van de resultaten plaats, in deze laatste fase zijn experts geïnterviewd. Hierdoor is feedback verkregen op de resultaten en zijn bepaalde aspecten verhelderd. Door in deze volgorde de verschillende stappen te doorlopen, is een goede systematiek ontstaan en was het telkens mogelijk om gevonden resultaten voor te leggen aan een volgende respondent. In contact komen met de verschillende respondenten van gemeenten was relatief eenvoudig, stagebedrijf Stadkwadraat is namelijk betrokken bij drie van de vier onderzochte casussen.

Er is onderzoek gedaan naar vier casussen. Dit is een beperkt aantal, waardoor het lastig is om resultaten te generaliseren. Daarnaast zijn er verschillende factoren die per casus aanzienlijk verschillen. Door de verschillende vormen van meta-governance als structuur te gebruiken, was het mogelijk om op verschillende aspecten de gemeenten met elkaar te vergelijken. Hieruit komen allereerst verschillen naar voren, maar het was daarnaast ook mogelijk om verschillende algemene uitspraken te doen. Zoals ook al bleek uit de aanbevelingen voor vervolgonderzoek, is artikel 7v nog niet officieel opgenomen in de Chw, wat zorgt voor onduidelijkheden. Bij de gemeente Delft is het bijvoorbeeld nog niet duidelijk of het artikel überhaupt wordt toegepast. Achteraf was het misschien een betere keuze geweest om Delft niet mee te nemen als casus in het onderzoek, mede omdat de casus Delft aanzienlijke afwijkingen vertoont ten opzichte van de andere drie casussen. Gezien het feit dat de verschillende omgevingsplannen nog niet zijn vastgesteld, is het aantal ontwikkelende partijen in de gebieden beperkt. Hierdoor was het lastig om onder ontwikkelaars geschikte respondenten te vinden. Er zijn uiteindelijk ontwikkelaars geïnterviewd die vooruitlopend op de vaststelling van het omgevingsplan, al zijn gestart met ontwikkelen. De kaders waarbinnen ontwikkeld wordt, zijn in lijn met de kaders zoals deze naar verwachting ook in het omgevingsplan opgenomen zullen worden.

Literatuurlijst

- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as market actors: Rethinking State-Market relations in land and property. *Planning Theory & Practice*, 187-207.
- Batty, M. (2013). *The New Science of Cities*. Cambridge: MIT Press.
- Benson, J. K. (1977). Organizations: A dialectical view. *Administrative science quarterly*, 1-21.
- Bramwell, B. (2011). Governance, the state and sustainable tourism: A political economy approach. *Journal of sustainable tourism*, 19, 459-477.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: OUP.
- Buitelaar, E. (2015). *Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk*. Opgehaald van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/actief-gemeentelijk-grondbeleid-onnodig-en-onwenselijk/>
- Buitelaar, E., Bregman, A., Van den Broek, L., Evers, D., Galle, T., Meijer, T., & Sorel, N. (2012). *Ex-durende evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Buitelaar, E., Galle, M., & Sorel, N. (2011). Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. *Environment and Planning A*, 928-941.
- Buitelaar, E., Galle, M., & Sorel, N. (2014). The public planning of private planning: an analysis of controlled spontaneity in the Netherlands. *Cities and Private Planning: Property Rights, Entrepreneurship and Transaction Costs*, 248-265.
- Buitelaar, E., Kooiman, M., & Robbe, C. (2012). Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling. *Grondzaken in de praktijk*, pp. 25-27.
- CBS. (2016a). *Kaart ligging van de gemeente Delft*. Opgehaald van [https://nl.wikipedia.org/wiki/Delft#/media/File:NL_-_locator_map_municipality_code_GM0503_\(2016\).png](https://nl.wikipedia.org/wiki/Delft#/media/File:NL_-_locator_map_municipality_code_GM0503_(2016).png)
- CBS. (2016b). *Kaart ligging van de gemeente Haarlemmermeer*. Opgehaald van [https://nl.wikipedia.org/wiki/Haarlemmermeer#/media/File:NL_-_locator_map_municipality_code_GM0394_\(2016\).png](https://nl.wikipedia.org/wiki/Haarlemmermeer#/media/File:NL_-_locator_map_municipality_code_GM0394_(2016).png)
- CBS. (2016c). *Kaart ligging van de gemeente Nieuwegein*. Opgehaald van [https://nl.wikipedia.org/wiki/Nieuwegein#/media/File:NL_-_locator_map_municipality_code_GM0356_\(2016\).png](https://nl.wikipedia.org/wiki/Nieuwegein#/media/File:NL_-_locator_map_municipality_code_GM0356_(2016).png)
- CBS. (2016d). *Kaart ligging van de gemeente Den Haag*. Opgehaald van [https://nl.wikipedia.org/wiki/Den_Haag#/media/File:NL_-_locator_map_municipality_code_GM0518_\(2016\).png](https://nl.wikipedia.org/wiki/Den_Haag#/media/File:NL_-_locator_map_municipality_code_GM0518_(2016).png)
- CBS. (2017). *Bevolking; ontwikkeling in gemeenten met 100 000 of meer inwoners*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2018). *Bevolkingsontwikkeling Nieuwegein*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

- Coppens, H. (2015). *Voorzichtig optimisme over kostenverhaal*. Opgehaald van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/creatief-gebruik-van-regels-sleept-gebiedsontwikkeling-er-doorheen/>
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry and Research Design*. Los Angeles: Sage.
- Dammes, E., Verwest, F., Staffhorst, B., & Verschoor, W. (2004). *Ontikkelingsplanologie - Lessen uit de praktijk*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- De Bruijne, F. (z.d.). *Overeenkomsten*. Opgehaald van <http://www.gloudemans.nl/grondzaken-advies/gebiedsontwikkeling/overeenkomsten/>
- De Graauw, C. (2013). *Wat is validiteit?* Opgehaald van <http://claudiadegraauw.nl/wat-is-validiteit/>
- De Roo, G. (2015). *Abstracties van Planning*. Coöperatie In Planning U.A.
- Derksen, B. (z.d.). *Actief grondbeleid*. Opgehaald van <http://www.gebiedseconomie.nl/content/a/actief-grondbeleid>
- Friend, J. K., & Jessop, N. (1969). *Local government and strategic choice*. Oxford: Pergamon.
- Gemeente Delft. (2009). *Ruimtelijke Structuurvisie Delft 2030*.
- Gemeente Den Haag. (2005). *Structuurvisie Den Haag 2020*.
- Gemeente Den Haag. (2015). *Notitie Reikwijdte en Detailniveau*.
- Gemeente Den Haag. (2017a). *Werken en wonen in nieuwe Binckhorst*. Opgehaald van <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/wonen-en-bouwen/bouwprojecten/gebiedsontwikkeling-binckhorst/werken-en-wonen-in-nieuwe-binckhorst.htm>
- Gemeente Den Haag. (2017b). *OmgevingsEffectRapport (toelichting) omgevingsplan Binckhorst*.
- Gemeente Den Haag. (2017c). *Beleidsregels Omgevingsplan Binckhorst*.
- Gemeente Den Haag. (2017d). *Nota zienswijzen ontwerp-omgevingsplan Binckhorst*.
- Gemeente Den Haag. (2017e). *De Binckhorst vanuit de lucht*. Opgehaald van https://www.denhaag.nl/upload/213ffd6b-d570-4446-bf03-787d985f44e3_209966.jpg
- Gemeente Den Haag. (2018). *Gebiedsaanpak Binckhorst 2018*.
- Gemeente Haarlemmermeer. (2011). *Masterplan Park21*.
- Gemeente Haarlemmermeer. (2012). *Structuurvisie Haarlemmermeer 2030*.
- Gemeente Haarlemmermeer. (2017a). *Een park in de polder - PARK21*.
- Gemeente Haarlemmermeer. (2017b). *Voortgangsrapportage 2016/2017 PARK21*.
- Gemeente Nieuwegein. (2014). *Gebiedsvisie Mooi Rijnhuizen*.
- Gemeente Nieuwegein. (2016). *Rijnhuizen*. Opgehaald van <https://www.nieuwegein.nl/rijnhuizen/>
- Gemeente Nieuwegein. (2017). *Kwaliteitskader - Mooi Rijnhuizen*.
- Gemeente Nieuwegein. (2018). *Toelichting en planregels Rijnhuizen - Bestemmingsplan verbrede reikwijdte (Concept voorontwerp)*.

- Genschel, P. (1997). The dynamics of inertia: institutional persistence and change in telecommunications and health care. *Governance*, 43-66.
- Giddens, A. (1984). The constitution of society: Outline of the structuration theory. *Cambridge: Polity*.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.
- Haveri, A., Nyholm, I., Røiseland, A., & Vabo, I. (2009). Governing collaboration: Practices of meta-governance in Finnish and Norwegian local governments. *Local Government Studies*, 539-556.
- Heiner, R. A. (1983). *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon Press.
- Heurkens, E. W. (2013). Een nieuwe rolverdeling: Privaat 'in the lead', publiek faciliteert. *VHV Bulletin*, 14-15.
- Hiemstra, J. (2015). *Het beïnvloeden van de inbrengwaarde van gronden bij een exploitatieplan, door te zwijgen*. Opgehaald van <https://www.cees.nl/nl/actueel/het-beïnvloeden-van-de-inbrengwaarde-van-gronden-bij-een-exploitatieplan-door-te-zwijgen-en-8230>
- Hobma, F. A. (2014). *Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling*. Technische Universiteit Delft.
- Hobma, F. A. (2016). *De AMVB's Omgevingswet: Gevolgen voor gebiedsontwikkeling*. Opgehaald van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-amvbs-omgevingswet-gevolgen-voor-gebiedsontwikkeling/>
- Hoorn, M., & Buitelaar, S. (2016). *Waarom een nieuwe Omgevingswet?* Opgehaald van <http://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-omgevingswet/waarom-een-nieuwe-omgevingswet>
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great american cities*. New York: Vintage.
- Janssen-Jansen, L. (2016). Stromen van institutionele verandering. *Rooilijn*, 378-381.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International social science journal*, 50(150), 29-45.
- Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. *Governance as social and political communication*, 101-116.
- Kadaster. (2017a). *Kaart gemeente Delft*. Opgehaald van <http://www.topotijdreis.nl/>
- Kadaster. (2017b). *Kaart gemeente Haarlemmermeer*. Opgehaald van <http://www.topotijdreis.nl/>
- Kadaster. (2017c). *Kaart gemeente Nieuwegein*. Opgehaald van <http://www.topotijdreis.nl/>
- Kadaster. (2017d). *Kaart gemeente Den Haag*. Opgehaald van <http://www.topotijdreis.nl/>
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 135-158.

- Kuiper & Van Tilborg. (2017). *Het exploitatieplan als instrument voor een effectief kostenverhaal*. Opgehaald van <https://www.kuiperenvantilborg.nl/exploitatieplan/>
- Langhout, T. (2017). *Planschade en Omgevingswet*. Opgehaald van <http://langhoutwiarda.nl/2017/06/21/planschade-en-omgevingswet/>
- Liebregts, T. (2017). *Omgevingsplan als vervanger van het bestemmingsplan en meer*. Opgehaald van <http://www.omgevingsadvocaat.nl/omgevingsplan-bestemmingsplan-beheersverordening/>
- Lindner, J. (2003). Institutional stability and change: two sides of the same coin. *Journal of European Public Policy*, 912-935.
- Lodewijck Groep. (2016). *De zes kern instrumenten van de Omgevingswet*. Opgehaald van <http://lodewijckgroep.nl/wp-content/uploads/2016/10/de-zes-kern-instrumenten-van-de-omgevingswet-def-email-en-website-toegevoegd-februari-20161.pdf>
- Marrion, R. (1999). *The edge of organisation: chaos and complexity theories of formal social systems*. SAGE Publications.
- Mayntz, R. (1993). Modernization and the logic of interorganizational networks. *Knowledge and Policy*, 3-16.
- Mayntz, R. (2003). From government to governance. *Political steering in modern societies*, 7-11.
- Meijboom, J. (2014). *Masterscriptie: Vrijheid blijheid?* Erasmus Universiteit Rotterdam & Technische Universiteit Delft.
- Ministerie van BZK. (2016). *Ervaringen Chw-experimenten*. Opgehaald van Omgevingswetportaal: <https://www.omgevingswetportaal.nl/praktijk/crisis--en-herstelwet/ervaringen>
- Ministerie van BZK. (2017). *Aanvullingswet grondeigendom*. Opgehaald van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/aanvullingswetten/aanvullingswet-grondeigendom>
- Ministerie van BZK. (2017). *Crisis- en hertstelwet*. Opgehaald van Omgevingswetportaal: <https://www.omgevingswetportaal.nl/praktijk/crisis--en-herstelwet>
- Ministerie van I&M. (2017). *Inspiratiegids: Bestemmingsplan met vebrede reikwijdte*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van VROM. (2010). *Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Muñoz Gielen, D. (2014). Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling versus het kostenverhaal in de Omgevingswet. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 1038-1047.
- Needham, B. (2004). Doe maar streng! Overheidsregels en de werking van de grondmarkt. *Ruimte in Debat*, 2-7.
- Needham, B. (2005). *De andere marktwerking - Eenverkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Omgevingsweb. (2014). *Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl en de Omgevingswet*. Opgehaald van <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/gebiedsontwikkeling-nieuwe-stijl-en-de-omgevingswet>
- Omgevingsweb. (2017). *Omgevingswet definitief uitgesteld tot januari 2021*. Opgehaald van <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/omgevingswet-definitief-uitgesteld-tot-januari-2012-herplanning-stelselherziening-omgevingsrecht-en-reactie-op-bit-advies>
- Pesch, P. (2016). *Planschade in de Omgevingswet: Alleen bovenmatige schade wordt vergoed*. Opgehaald van <https://ruimtemeesters.nl/planschade-in-de-omgevingswet/>
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 251-267.
- Planbureau voor de Leefomgeving [PBL] & Urhahn Urban Design. (2012). *Vormgeven aan de Spontane Stad*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2012). *Organische gebiedsontwikkeling: hoe flexibiliteit in stedelijke planning te bereiken*. Opgehaald van <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2012/organische-gebiedsontwikkeling-hoe-flexibiliteit-in-stedelijke-planning-te-bereiken>
- Platform31. (2015). *Potenties van gebieden en partijen in de stedelijke vernieuwing*. Opgehaald van <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/stedelijke-vernieuwing/publicaties/potenties-van-gebieden-en-partijen-in-de-stedelijke-vernieuwing>
- Rauws, W. (2017). Embracing Uncertainty Without Abandoning Planning. *disP - The Planning Review*, 32-45.
- Rhodes, R. A. (2000). *Governance and Public Administration*, in J. Pierre *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 1243-1264.
- Rhodes, R. A. (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Rijksoverheid. (2011). *Crisis- en herstelwet permanent*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2011/12/23/crisis-en-herstelwet-permanent>
- Rijksoverheid. (2014). *Besluit van 13 mei 2014 tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en tot aanvulling van de bijlagen bij de Crisis- en herstelwet (zevende tranche)*. Opgehaald van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-168.html>
- Rijksoverheid. (2015a). *Besluit van 14 augustus 2015 tot aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en van de bijlagen I en II bij de Crisis- en herstelwet (tiende tranche) en tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht*. Opgehaald van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-323.html>
- Rijksoverheid. (2015b). *Crisis- en herstelwet*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/crisis-en-herstelwet>
- Rijksoverheid. (2016a). *Omgevingswet - Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>

- Rijksoverheid. (2016b). *Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet veertiende tranche*. Opgehaald van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-381.html>
- Rijksoverheid. (2017a). *Omgevingswet definitief uitgesteld tot januari 2021*. Opgehaald van <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/omgevingswet-definitief-uitgesteld-tot-januari-2012-herplanning-stelselherziening-omgevingsrecht-en-reactie-op-bit-advies>
- Rijksoverheid. (2017b). *Voorpublicatie tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (vijftiende tranche)*. Opgehaald van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-189.html>
- Rijksoverheid. (2017c). *Voorpublicatie tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (zestiende tranche)*. Opgehaald van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-33137.html>
- Rijksoverheid. (2017d). *Betreft vergelijkingsdocument conceptversie regeling 7v BuChw ministerie*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Rijkswaterstaat. (2016a). *Chw in het kort*. Opgehaald van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/chw-kort/>
- Rijkswaterstaat. (2016b). *Uitleg structuurvisie*. Opgehaald van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/structuurvisie/uitleg/>
- Rijkswaterstaat. (2017a). *Regelgeving in ontwikkeling Crisis- en herstelwet*. Opgehaald van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/rio/ontwikkeling-wet/chw/>
- Rijkswaterstaat. (2017b). *De Wro in het kort*. Opgehaald van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/wro-kort/>
- Rijkswaterstaat. (2017c). *Gebiedsontwikkeling*. Opgehaald van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/gebiedsontwikkeling/>
- Scharpf, F. W. (1986). *Grenzen der institutionellen Reform*. WZB.
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi Uitgevers.
- Seo, M., & Creed, W. D. (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of management review*, 222-247.
- Shepsle, K. A. (1986). Institutional equilibrium and equilibrium institutions. *Political science: The science of politics*, 51.
- Smit, S. (2015). *De financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan*. Opgehaald van <https://www.schenkeveldadvocaten.nl/de-financiele-uitvoerbaarheid-van-een-bestemmingsplan/>
- Soeterbroek, F. (2016). *Organische stads- en gebiedsontwikkeling crisis hype? Mooi niet!* Opgehaald van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/organische-stads-en-gebiedsontwikkeling-crisishype-mooi-niet/>
- Sorel, N., Tennekes, J., & Galle, M. (2014). *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Uitgeverij PBL.

- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 234-258.
- Spaank, E. (2017). *Gebiedsontwikkeling: op zoek naar voorwaarden voor effectieve realisering*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Stadkwadraat. (2015a). *Offerte PARK21 Haarlemmermeer*.
- Stadkwadraat. (2015b). *Offerte gebiedsontwikkeling Rijnhuizen*.
- Stadkwadraat. (2017a). *Offerte planeconomische ondersteuning Sciencepark/Technopolis*.
- Stadkwadraat. (2017b). *Offerte afvieswerkzaamheden juridische aspecten kostenverhaal en locatie-eisen bestemmingsplan Rijnhuizen*.
- Stadkwadraat. (2018a). *Presentatie Rhijnhuizen - Een nieuwe ontwikkelstrategie en kostenverhaal nieuwe stijl*.
- Stadkwadraat. (2018b). *Offerte planeconomische ondersteuning Rijnhaven-Oost*.
- Stinchcombe, A. L. (1987). *Constructing social theories*. University of Chicago Press.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 17-28.
- Teisman, G. R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: Academic service.
- Ten Have, F. (2016). *Winnaar MCD-scriptieprijs: Niks organische gebiedsontwikkeling, kaders en visie hebben we nodig*. Opgehaald van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/niks-organische-gebiedsontwikkeling-kaders-en-visie-hebben-we-nodig/>
- Teoh, C.-K., & Stauttener, T. (2016). Flexibel programmeren en dynamisch kostenverhaal. *Grondzaken in de Praktijk*, 6-9.
- Teubner, G. (1983). Substantive and reflexive elements in modern law. *Law and society review*, 239-285.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2, 369-404.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., & Mitchell, J. (1991). *Markets, hierarchies and networks: the coordination of social life*. Londen: Sage.
- Van Aalst, J. W. (2018). *Kaart Nederlandse gemeenten, per 2018*. Opgehaald van https://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_Nederlandse_gemeenten#/media/File:2018-NL-Gemeenten-basis-2500px.png
- Van Baardewijk, E. J. (2018). Kostenverhaalkeuzes via de Crisis- en herstelwet. *Praktijkblad Grondzaken en Gebiedsontwikkeling*, 13-15.
- Van Baardewijk, E. J., De Haan, M. J., & Hijmans, E. R. (2013). Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel I): Enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie. *Bouwrecht*, 317-327.

- Van Buuren, P., Nijmeijer, A., & Robbe, J. (2017). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Van de Pol, E. (2016). *Houding en gedrag cruciaal voor implementatie van Omgevingswet*. Opgehaald van <https://www.consultancy.nl/nieuws/13176/houding-en-gedrag-cruciaal-voor-implementatie-van-omgevingswet>
- Van den Brand, J., Van Gelder, E., & Van Sandick, H. (2008). *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Van der Krabben, E. (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden [Inaugurale rede]*. Opgehaald van <http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/87179/87179.pdf>
- Van der Krabben, E., & Jacobs, H. M. (2013). Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience. *Land Use Policy*, 774-783.
- Van der Lee, K. (2016). *Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling vragen om gestroomlijnd proces*. Opgehaald van Saoz: <http://www.saoz.nl/nieuws/uitnodigingsplanologie-en-organische-gebiedsontwikkeling-vragen-om-een-goede-stroomlijning-van-het-proces/>
- Van der Velde, J., & De Boon, A. (2015). *Omgevingswet, wat nu? Eerste leidraad voor gemeenten*. Leek: Werkplaats Omgevingswet.
- Van Oosten, J. (2017). *Consultatieversie Invoeringswet Omgevingswet: van bestemmingsplan naar omgevingsplan, de overgangsfase en het overgangsrecht*. Opgehaald van <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/consultatieversie-invoeringswet-omgevingswet-van-bestemmingsplan-naar-omgevingsplan-de-overgangsfase-en-het-overgangsrecht/>
- Van Rooy, P. (2011). Uitnodigingsplanologie. *Buildingbusiness*, 38-40.
- Van Rooy, P., Van Luin, A., & Dil, E. (2006). *Nederland Bovenwater - Praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum.
- Van Schaick, J. (2016). *Flexibiliteit in gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma.
- VNG. (2016). *De Omgevingswet*. Opgehaald van <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/juridische-routekaart/de-omgevingswet>
- Voogd, H., Woltjer, J., & Van Dijk, T. (2011). *Facetten van de Planologie*. Den Haag: Wolters Kluwer.
- Wiering, M., & Immink, I. (2009). *Nieuwe beleidsarrangementen voor waterbeheer en ruimtelijke ordening?* Radboud Universiteit Nijmegen.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Londen: Sage.
- Zuijderhoudt, R. W. (2002). De logica van chaos in veranderingsprocessen. *Holland Management Review*, 59-67.

Bijlage 1 Organische gebiedsontwikkeling

De basis voor dit onderzoek wordt gevormd door de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. Deze bijlage brengt de belangrijkste kenmerken van deze (relatief) nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling in beeld. Waarbij eerst de traditionele integrale gebiedsontwikkeling wordt toegelicht, zodat duidelijk wordt waar organische gebiedsontwikkeling vandaan komt en hoe dit zich verhoudt tot traditionele integrale gebiedsontwikkeling.

Traditionele integrale gebiedsontwikkeling

Kenmerkend voor de gebiedsontwikkeling in Nederland was dat gemeenten, eventueel in samenwerking met ontwikkelaars, de verantwoordelijkheid namen voor de gebiedsontwikkeling door middel van actief gemeentelijk grondbeleid. Hierbij worden de gronden en eigendommen in het gebied verwerft door de gemeente. Vervolgens wordt de grond door de gemeente bouwrijp gemaakt en wordt de nodige infrastructuur gerealiseerd. Hierna wordt de grond verkaveld en verkocht aan ontwikkelaars of eindgebruikers, waarna het vastgoed in het gebied ontwikkeld kan worden (Van der Krabben, 2011). Door de kavels te verkopen werden inkomsten gegenereerd door gemeenten, maar de verantwoordelijk zorgt voor financiële risico's. Tijdens de economische crisis (vanaf 2008) was de bereidheid van ontwikkelaars om kavels af te nemen van gemeenten verminderd, waardoor gemeenten veel verlies hebben geleden (Van der Krabben & Jacobs, 2013). Sindsdien is er veel kritiek op gemeentelijk actief grondbeleid, met name op de grote financiële risico's die gemeenten namen. Buitelaar (2015) stelt dat naast de financiële risico's, actief grondbeleid onnodig en onwenselijk is. Dit komt door een aantal contextuele veranderingen. Hierbij kan gedacht worden aan de afnemende effectiviteit. Door de komst van de Wro kan de gemeente door middel van het exploitatieplan meer sturen dan voorheen, waar in het verleden de aanvullende voorwaarden aan de grondverkoop werden gebruikt om de ambities te behalen (anterieure overeenkomst). Daarnaast stelt hij dat er verschillende onwenselijke bijeffecten zijn van actief gemeentelijk grondbeleid, zoals bijvoorbeeld de dubbele-petten-problematiek (Buitelaar, 2015). Volgens Segeren (2007) is hiervan sprake, omdat de overheid gelijktijdig marktspeler en marktmeester is. De gemeente bepaalt immers de bestemming om uitvoering te geven aan de gestelde doelen, maar verdient ook aan de ontwikkelingen.

De overheid was zeer actief betrokken bij de veranderingen in de ruimtelijke inrichting, door de markt te reguleren via bestemmingsplannen en vergunningverlening. Deze vorm van planologie wordt ook wel toelatingsplanologie genoemd (Needham, 2005). Al voor de economische crisis van 2008 werden enkele problemen van deze vorm van grondbeleid geconstateerd. Met name de afstemming tussen de verschillende betrokken partijen bij een ontwikkeling kon problematisch zijn. Door Dammes, Verwest, Staffhorst, & Verschoor (2004) wordt zodoende geconcludeerd dat toelatingsplanologie niet voldoende tegemoet komt aan de maatschappelijke dynamiek. Hieruit ontstond de wens om naast toelatingsplanologie ook te werken met ontwikkelingsplanologie (Dammers, et al., 2004). Bij ontwikkelingsplanologie is het ook mogelijk voor private en particuliere partijen om een gebied ruimtelijk te ontwikkelen, binnen de kaders van het bestemmingsplan (Van Rooy, Van Luin, & Dil, 2006). Tot 2008 hebben ontwikkelaars binnen het kader van ontwikkelingsplanologie veel gerealiseerd, maar tijdens de crisis kwamen problemen boven water, zoals veel hoge leegstandscijfers. Als vervolg op ontwikkelingsplanologie is uitnodigingsplanologie ontstaan. Waarbij de hoofdlijnen, waar ruimtelijke ontwikkelingen wel of niet gewenst zijn, worden vastgelegd door overheden. Binnen deze kaders nemen overheden een faciliterende en uitnodigende houding aan (Van Rooy, 2011). Dit is in lijn met de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. Dit is uitgelicht in de volgende paragraaf.

Opkomst organische gebiedsontwikkeling

Volgens Buiters & Verschoor (2014) zijn dankzij de economische crisis de systeemfouten van de ruimtelijke ordening in Nederland bloot komen te liggen. Gevolgen hiervan zijn bijvoorbeeld de hoge leegstand van kantoren en de tekorten op gemeentelijke grondexploitaties. Deze ontwikkelingen

hebben ertoe geleid dat steeds vaker organische gebiedsontwikkeling wordt toegepast. Het PBL & Urhahn Urban Design (2012) hanteren de volgende definitie van organische gebiedsontwikkeling: “Organische gebiedsontwikkeling vatten we op als een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-eindeproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid” (p. 8).

De verschillen tussen organische gebiedsontwikkeling en integrale traditionele gebiedsontwikkeling zijn volgens het PBL & Urhahn Design (2012) onder te verdelen in verschillende punten. Allereerst is er bij organische gebiedsontwikkeling sprake van een kleinschalige geleidelijke aanpak, in plaats van een grootschalige gebiedsontwikkeling die in één keer plaatsvindt. Er is sprake van een procesmatige aanpak waarbij het gebied strategisch wordt ontwikkeld. Bij integrale gebiedsontwikkeling is dit juist projectmatig met een duidelijk eindbeeld. Het gebied wordt ontwikkeld door kleine ontwikkelaars en particulieren, waarbij de gemeente een faciliterende houding aanneemt. Terwijl dit bij integrale gebiedsontwikkeling wordt gedaan door grote projectontwikkelaars in samenwerking met een actieve en risicodragende gemeente. Tot slot lopen de ontwikkelingen door elkaar heen bij organische gebiedsontwikkeling, terwijl dit bij integrale gebiedsontwikkeling volgordevol is. De beschreven verschillen zijn uitersten van elkaar. In de praktijk is er vaak sprake van mengvormen (PBL & Urhahn Urban Design, 2012).

De rol van de gemeente bij organische gebiedsontwikkeling is om initiatieven te faciliteren. Volgens Heurkens (2013) vraagt de verschuiving naar een meer faciliterend grondbeleid om een cultuuromslag in denken en handelen van gemeenten. Bij een actieve rol konden gemeenten projecten beïnvloeden door hun grondpositie, terwijl bij faciliterend grondbeleid de sturingsrol complexer is. Volgens Adams & Tiesdell (2010) is de gemeente hierbij onderdeel van de markt of het netwerk, waarbij door middel van een faciliterende rol directe of indirecte beïnvloeding plaatsvindt (Adams & Tiesdell, 2010). Volgens Van den Brand (p.c., 3 juli 2018) worden bij uitnodigingsplanologie de planologische mogelijkheden ingekaderd door de gemeente. Vervolgens kunnen marktpartijen gebruik maken van deze mogelijkheden. Hierdoor worden initiatieven vanuit de markt gefaciliteerd. Volgens het PBL & Urhahn Urban Design (2012) heeft de gemeente niet alleen de taak om te faciliteren, maar ook om initiatieven “los te weken”. Het stimuleren van deze initiatieven kan via uitnodigingsplanologie. Volgens Muñoz Gielen (2014) past deze vorm van grondbeleid binnen de trend richting een faciliterend grondbeleid. Niet de overheid, maar andere partijen krijgen hierbij de verantwoording over de uitvoering van het ruimtelijke grondbeleid (Muñoz Gielen, 2014).

Organische gebiedsontwikkeling: crisishype?

Volgens Peek & Van Remmen (2012) biedt organische gebiedsontwikkelingen kansen om gebieden door de crisis heen te helpen. Hierop aansluitend wordt gesteld door Ten Have (2016) dat organische gebiedsontwikkeling vooral een crisishype is. Hij stelt dat er momenteel veel grote opgaven zijn, waarbij kleine organische plannetjes niet passen. Soeterbroek (2016) is het hier niet mee eens, hij ziet organische gebiedsontwikkeling niet als crisishype, maar ziet juist veel voordelen ten opzichte van klassieke gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld dat visies gebaseerd worden op maatschappelijke vragen en niet op de potentie van een gebied. Daarnaast wordt volgens hem de stad niet gebouwd op een schuldeneconomie en worden er niet veel kosten verspeeld aan bijvoorbeeld onderzoek, plankosten, tegenvallers of bouwfraude.

Volgens het PBL & Urhahn Urban Design (2012) kan organische gebiedsontwikkeling bestaan naast de grootschalige integrale aanpak, zoals in het verleden veel is toegepast, bijvoorbeeld voor centrumstedelijke gebieden waar veel vraag naar woningen is. Toch zien zij veel voordelen van organische gebiedsontwikkeling, ook na crisistijd. Bijvoorbeeld door eindgebruikers vanaf het begin te betrekken ontstaat een grotere diversiteit in stedelijke gebieden. Daarnaast is er geen sprake van grote (financiële) risico's zoals bij integrale gebiedsontwikkeling (PBL & Urhahn Urban Design, 2012).

Bijlage 2 Crisis- en herstelwet

De Chw heeft oorspronkelijk als doel om werkgelegenheid en duurzaamheid te stimuleren. In deze wetgeving wordt onderscheid gemaakt tussen twee categorieën maatregelen. Allereerst maatregelen die zijn bedoeld voor afgebakende lijsten waarop projecten en bevoegdheden staan. De uitgewerkte maatregelen zijn opgenomen in de Chw en alleen van toepassing op de in de Chw aangewezen projecten. De andere categorie maatregelen bevat wijzigingen van bijzondere wetten, deze wijzigingen zijn van toepassingen op de verschillende projecten waarvoor deze wetten gelden (Rijkswaterstaat, 2016a). Het oorspronkelijke doel van de Chw was om geplande bouwprojecten naar voren te halen, via bijvoorbeeld kortere procedures, waardoor bouwbedrijven voldoende werk behielden tijdens de crisis (Rijksoverheid, 2015b). De Chw zou in eerste instantie tijdelijk zijn, maar in 2011 is besloten om de wet voor onbepaalde tijd te verlengen. Uiteindelijk zal de Chw opgaan in de nieuwe Omgevingswet (Rijksoverheid, 2011). Waar de wet eerst bedoeld was om de crisis te bestrijden, werd later het vooruitlopen op de nieuwe Omgevingswet een belangrijk motief voor projecten om mee te doen met de Chw. Bijvoorbeeld door middel van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dit is een bestemmingsplan met de systematiek van de toekomstige Omgevingswet. In totaal maakten in 2017 ongeveer 230 gemeenten gebruik van de Chw (Ministerie van BZK, 2017).

Experimenteren met de Crisis- en herstelwet

De instrumenten voortkomend uit de huidige Wro bieden volgens Coppens (2015) weinig mogelijkheden voor het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. De Omgevingswet zal voor verbeteringen zorgen. Hierop vooruitlopen, kan via de Chw, zo stelt Doornhof (2015). Nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal zitten in de ontwerpregeling van artikel 7v van de Chw. Dit artikel wordt momenteel beoordeeld door de Raad van State. Voor gemeenten wordt in dit artikel de mogelijkheid geboden om te experimenteren met het kostenverhaal (Rijkswaterstaat, 2017a). Vijf gemeenten (Alphen aan den Rijn, Delft, Den Haag, Haarlemmermeer en Nieuwegein) doen mee aan deze tranche. Belangrijk knelpunt is dat vooraf de opbrengsten bij organische gebiedsontwikkeling bijna niet in beeld zijn te brengen. In artikel 7v van de Chw worden verschillende mogelijkheden geboden om te werken met een ander kostenverhaal. Deze worden in het vervolg van deze bijlage nader toegelicht. Experimenteren met de Chw heeft twee belangrijke functies, aan de ene kant komen plannen tot stand die nauw aangesloten zijn op de toekomstige Omgevingswet, daarnaast dragen de experimenten bij aan een verdere invulling van de Omgevingswet (Ministerie van BZK, 2016).

Artikel 7v Chw

Zoals al aangegeven in het projectkader en bijlage 1, bestaat er behoefte aan organische gebiedsontwikkeling. Door middel van de Chw wordt op verschillende locaties geëxperimenteerd met organische gebiedsontwikkeling binnen de mogelijkheden van de nieuwe Omgevingswet. Hierbij komen problemen voor omtrent het kostenverhaal. Zodoende zijn vijf gemeenten (Alphen aan den Rijn, Delft, Den Haag, Haarlemmermeer en Nieuwegein) aan het experimenteren met artikel 7v van de Chw, waarin nieuwe mogelijkheden worden geboden voor het kostenverhaal. De verschillende gemeenten zijn al wel bezig met de toepassing van dit artikel, maar de omgevingsplannen waarin deze toepassing wordt gedaan, kunnen pas worden vastgesteld nadat het artikel officieel is toegevoegd aan de Chw. De belangrijkste mogelijkheden uit dit artikel zijn hieronder opgesomd, waarbij ook is aangegeven welke keuzes de gemeenten hierbij kunnen maken (Rijksoverheid, 2017c):

- Bij de regeling voor het kostenverhaal wordt de mogelijkheid geboden om te werken met open normen. Vooraf is nog niet in detail bekend welke activiteiten er plaatsvinden bij organische gebiedsontwikkeling en welke kosten voor publieke voorzieningen er gemaakt zullen worden. In de regeling is opgenomen dat er altijd een eindafrekening plaatsvindt, waardoor rechtszekerheid van initiatiefnemers wordt gewaarborgd (Rijksoverheid, 2017c). De uitwerking van het kostenverhaal kan gedaan worden in een beleidsregel. De invulling

hieraan is aan de gemeenten. Hierdoor is het mogelijk om de open normen, zoals opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan, uit te werken (Van Baardewijk, 2018).

- Op basis van het bestemmingsplan worden kosten door middel van ramingen over activiteiten verdeeld. Wanneer er sprake is van organische gebiedsontwikkeling, zal deze raming meer onzekerheid bevatten dan een vooraf vastgelegd stedenbouwkundig plan. In de eindafrekening wordt de balans opgemaakt. Als een initiatiefnemer vooraf meer heeft bijgedragen, dan dat er is besteed, dan heeft hij recht op teruggave (Rijksoverheid, 2017c). De gemeente moet de hoogte van deze bijdrage bepalen. Dit gebeurt op basis van de waardesprong die gemaakt wordt, doordat de waarde van de grond toeneemt door de transformatie of de mogelijkheid om meer te realiseren. Het bepalen van de hoogte van de voorlopige bijdragen kan lastig zijn. De bijdrage moet niet dusdanig hoog zijn, dat het voor initiatiefnemers niet meer aantrekkelijk is om deel te nemen. Aan de andere kant moet de bijdrage niet te laag zijn, waardoor de gemeente het financieel lastig krijgt. Het bepalen van het niveau van de voorlopige bijdragen is dan ook een uitdaging (Van Baardewijk, 2018).
- Het is voor gemeenten mogelijk om een eigen rekensysteem op te nemen in het bestemmingsplan om de kosten te verdelen. Het is hierdoor mogelijk om de omvang van het kostenverhaal vast te stellen, zonder dat er gebruik wordt gemaakt van de opbrengsten in het gebied. De inbrengwaarden van de gronden hoeven niet meer door gemeenten te worden meegenomen in het rekensysteem. Hoe hier mee om gegaan wordt en hoe dit gefaseerd wordt is aan de gemeenten. Het bestemmingsplan (omgevingsplan) heeft een doorlooptijd van 20 jaar in plaats van 10 jaar (Rijksoverheid, 2017c). Een belangrijke keuze die hierbij gemaakt kan worden is het wel of niet toepassen van de macro-aftopping. Dit betekent dat de totaal te verhalen kosten niet hoger zullen zijn dan de totale baten bij een gebiedsontwikkeling (Kuiper & Van Tilborg, 2017). Dit is in de Wro opgenomen, maar is niet verplicht wanneer gewerkt wordt met artikel 7v van Chw. Om de macro-aftopping toe te kunnen passen, is het nodig om de opbrengsten in beeld te brengen, maar dit is erg lastig bij organische gebiedsontwikkeling. Binnen het eigen rekensysteem is het wel mogelijk om vooraf eigen keuzes te maken voor het berekenen van de opbrengsten (Van Baardewijk, 2018). Het rekensysteem is een publiekrechtelijke manier om de kosten te verhalen. Het is hierbij niet meer mogelijk om per initiatief een afwijkende anterieure overeenkomst op te nemen. Het exploitatieplan ("de stok achter de deur") zal worden vervangen door dit instrument.

Bijlage 3 Omgevingswet

Zoals in de vorige bijlage beschreven kan vooruitgelopen worden op de komst van de Omgevingswet via de Chw. Daarnaast zullen ervaringen met de Chw invloed hebben op de invulling van de nieuwe Omgevingswet. In deze paragraaf worden de belangrijkste kenmerken van deze nieuwe wetgeving in beeld gebracht.

Waarom een Omgevingswet?

Naar verwachting zal de nieuwe Omgevingswet in januari 2021 in werking treden (Omgevingsweb, 2017). Inmiddels is deze datum meerdere keren gewijzigd. Enkele jaren geleden stond de ingangsdatum nog op januari 2018, later is deze datum verschoven naar 2019 (Buitelaar, 2016). Inmiddels zal de wet dus pas in 2021 in werking treden, maar gezien de eerdere verschuivingen van deze datum, is dit maar de vraag. Maar waarom moet de Omgevingswet er komen? Hoorn en Buitelaar (2016) stellen dat er drie kernwaarden centraal staan in de nieuwe wet. Het gaat om “sneller, eenvoudiger en meer ruimte voor het initiatief”. De huidige wetgeving mist aansluiting met bestaande en toekomstige ontwikkelingen, daarnaast is er geen aansluiting met complexe vraagstukken. Ook zijn er momenteel veel wetten en Algemene Maatregelen van Bestuur (hierna AMvB's), dit komt omdat voor elke sector verschillende regels zijn opgesteld. De komst van Omgevingswet moet daarom voor meer samenhang zorgen, 26 wetten en 120 AMvB's zullen namelijk worden samengevoegd in één Omgevingswet en vier AMvB's (Hoorn & Buitelaar, 2016). Het kabinet wil het volgende bereiken met de komst van de Omgevingswet (Rijksoverheid, 2016a):

- De verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen.
- Duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren.
- Gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven. Zo kunnen zij hun omgevingsbeleid afstemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen.

Doel van de Omgevingswet

De Omgevingswet heeft als doel om een gezonde fysieke leefomgeving te bereiken en in stand te houden (VNG, 2016). Waar in het verleden werd gesproken over “goede ruimtelijke ordening”, wordt nu dus gesproken over “een gezonde fysieke leefomgeving”, dit heeft betrekking op de volgende begrippen: “bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed” (artikel 1:2 Omgevingswet). Om de gezonde fysieke leefomgeving in stand te houden en te bereiken, zijn er vier verbeterdoelen opgesteld (VNG, 2016):

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.
- Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De veranderingen door de komst van de Omgevingswet zijn uit te drukken in de volgende zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het plan of programma, algemene rijksregels, decentrale regels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit (Lodewijk Groep, 2016).

4 AMvB's

De ontwerp Omgevingswet en vier AMvB's zijn inmiddels bekend. In de vier AMvB's is nadere regelgeving opgenomen over verschillende materiele onderwerpen. De inhoud hiervan is ook voor gebiedsontwikkeling van belang. De Omgevingswet voorziet in het vergroten van bestuurlijke

afwegingsruimte voor gemeenten. In de huidige situatie lopen gemeenten regelmatig tegen normstellingen aan die beperkingen opleggen aan de gebiedsontwikkeling. Hierdoor is gebiedsontwikkeling juridisch en/of financieel niet mogelijk. De afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt zal worden geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, één van de vier AMvB's). Er wordt gebruik gemaakt van "instructieregels", waarin onder andere is opgenomen dat er mag worden geschoven met milieunormen (Hobma, 2016).

Het omgevingsplan

Zoals vermeld is de komst van de Omgevingswet uit te drukken in zes kerninstrumenten. Voor dit onderzoek is het omgevingsplan hiervan het meest relevant. Dit komt omdat de vier gemeenten (Delft, Den Haag, Haarlemmermeer en Nieuwegein), bezig zijn met het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, waardoor zij op deze locaties vooruitlopen op het toekomstige omgevingsplan (Ministerie van I&M, 2017). In de Omgevingswet is opgenomen dat elke gemeente één omgevingsplan voor het gehele grondgebied zal moeten vaststellen, waarin de regels voor de fysieke leefomgeving worden opgenomen (Omgevingswet artikel 2.4). Het omgevingsplan is eigenlijk de vervanger en opvolger van het bestemmingsplan. Daarnaast zullen ook beheersverordeningen opgaan in het omgevingsplan. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (verwachting 2021) zullen alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen van één gemeente worden aangemerkt als één omgevingsplan (Liebregts, 2017). Vervolgens moeten gemeenten tijdens de overgangsfase toewerken naar een volwaardig omgevingsplan, deze zal worden vastgesteld door de gemeenteraad (Van Oosten, 2017). De vier experimentlocaties uit dit onderzoek, die bezig zijn met artikel 7v van de Chw, stellen dus alvast een omgevingsplan vast voor een klein gedeelte van het gemeentelijke grondgebied. Het is voor de gemeenten een manier om in de buurt te komen van hoe uiteindelijk onder de Omgevingswet gewerkt zal worden. Daarnaast is het een mogelijkheid om nu al gebruik te maken van de nieuwe kaders.

Bijlage 4 Status van de verschillende omgevingsplannen

De vier onderzochte gemeenten bevinden zich in verschillende fases van het proces. De gemeente Den Haag is het meest vergevorderd. Voor de Binckhorst is een ontwerp omgevingsplan opgesteld, waarbij in de beleidsregels het kostenverhaal is vormgegeven door middel van artikel 7v van de Chw. De gemeente Nieuwegein heeft een voorontwerp omgevingsplan opgesteld voor Rijnhuizen, maar het kostenverhaal is hierin, in afwachting op de officiële bekendmaking van artikel 7v van de Chw, nog niet in opgenomen. Wel zijn er duidelijke ideeën over de invulling van het kostenverhaal, zo is er een systeem ontwikkeld waarmee de voorlopige bijdragen, die ontwikkelaars moeten afdragen, kunnen worden bepaald. De gemeenten Haarlemmermeer en Delft zijn momenteel bezig met het opstellen van het omgevingsplan (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte). Beide gemeenten hebben het kostenverhaal nog niet vormgegeven, waarbij het bij Delft überhaupt nog niet duidelijk is of artikel 7v van de Chw wordt toegepast.

Omgevingsplan:	Beginfase			Ver gevorderd
<i>Den Haag: Binckhorst</i>				Ontwerp omgevingsplan is opgesteld. Het kostenverhaal is hierin opgenomen.
<i>Nieuwegein: Rijnhuizen</i>			Voorontwerp omgevingsplan is opgesteld. Het kostenverhaal is hierin nog niet opgenomen.	
<i>Delft: Technopolis</i>		Bezig met het opstellen van het omgevingsplan. Het kostenverhaal is nog niet opgesteld. Nog niet zeker of artikel 7v van de Chw wordt toegepast.		
<i>Haarlemmermeer: PARK21</i>		Bezig met het opstellen van het omgevingsplan. Het kostenverhaal is nog niet opgesteld		

Bijlage 5 Knelpunten gemeenten

Deze bijlage bevat per gemeenten de knelpunten waar tegenaan werd gelopen bij het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling.

Knelpunten gemeente Den Haag, De Binckhorst

Al in de structuurvisie van de gemeente Den Haag uit 2005 werd een transformatie beoogd voor de Binckhorst (Gemeente Den Haag, 2005). Vervolgens is enkele jaren later gestart met het opstellen van een bestemmingsplan voor het gebied. Maar dit bestemmingsplan is nooit onherroepelijk geworden, doordat het plan is gesneuveld bij de Raad van State. Dit kwam mede door een groot tekort in het exploitatieplan. Volgens Stam (p.c., 25 april 2018), is vervolgens gekeken wat voor mogelijkheden er nog meer zijn voor het gebied. Uiteindelijk is in 2011 een gebiedsaanpak opgesteld, waarin de switch van een actief grondbeleid is gemaakt naar organische gebiedsontwikkeling. Dit is onder de huidige Wro lastig te faciliteren, met name op het gebied van het kostenverhaal, de looptijd van het plan en het moeten aantonen van de uitvoerbaarheid. De uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan is niet aan te tonen, omdat het organisch is, waarbij nog niet alle partijen in beeld zijn. Ook de termijn van tien jaar, zoals opgenomen in het traditionele bestemmingsplan, was een knelpunt, het was niet te onderbouwen dat de ontwikkelingen in tien jaar zouden plaatsvinden. In de toelichting van het omgevingsplan is beargumenteerd dat gezien het organische karakter van de gebiedsontwikkeling, het kostenverhaal er anders uit komt te zien dan bij een traditioneel bestemmingsplan, doordat vooraf onduidelijk is welke activiteiten worden verricht en hoe hoog de kosten voor de publieke voorzieningen hierbij zullen zijn. Werken met open normen zorgt voor flexibiliteit op dat gebied (Gemeente Den Haag, 2017b).

Knelpunten gemeente Nieuwegein, Rijnhuizen

Er wordt gezocht naar de wijze waarop voldoende financiële middelen gegeneerd kunnen worden, zodat de beoogde ingrepen gefinancierd kunnen worden en kosten die met activiteiten, place-making en de organisatie van het ontwikkelconstruct samenhangen (Stadkwadraat, 2015b). Er is onderzocht of via het huidige instrumentarium uit de Wro het kostenverhaal kan worden geregeld, maar het vaststellen van een exploitatieplan zou zorgen voor een tekort voor de gemeente, waardoor werken met een ander kostenverhaal wenselijk is (Stadkwadraat, 2017b). Bij organische gebiedsontwikkeling zijn er veel onzekerheden. Aan de voorkant van het proces is onzeker hoeveel kosten er verhaald kunnen worden en wanneer de uitgaven gedaan worden. De huidige wetgeving, via de Wro, biedt dan geen juridische basis. Al vrij snel was toen duidelijk dat de beoogde organische gebiedsontwikkeling niet mogelijk was in het huidige systeem (Van Schaik, p.c., 18 april 2018). In de toelichting van het omgevingsplan wordt dit verder onderbouwt. Hierin is opgenomen dat de traditionele manier van de invulling van het kostenverhaal niet aansluit bij de aard van het gebied en de organische gebiedsontwikkeling die hiervoor wordt beoogd. Het opstellen van een gedetailleerd exploitatieplan is hierbij niet mogelijk. Waardoor gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden van het kostenverhaal uitkomst kan bieden. Wachten tot de Omgevingswet in werking zal treden is geen optie, er is nu al behoefte aan de nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal (Gemeente Nieuwegein, 2018).

Knelpunten gemeente Delft, Technopolis

Door de toepassing van organische gebiedsontwikkeling is er voor de gemeente onzekerheid over het te realiseren programma en de planning. Hierdoor is het onzeker welke ruimtelijke ingrepen benodigd zijn en hoe hoog de ruimtelijke investeringen zullen zijn. Belangrijk knelpunt hierbij is in hoeverre de gemeente in staat is de kosten te verhalen op private partijen zoals eigenaren en initiatiefnemers (Stadkwadraat, 2017a). Volgens Ruiter (p.c., 25 april 2018) zijn de gronden in het gebied zijn grotendeels in het bezit van de TU Delft (85%). Zij wil graag dat in het gebied aan onderwijs en hoogwaardige technologie gerelateerde bedrijven zich vestigen. Zodoende hebben zij veel aanvragen van andere bedrijven afgehouden, die hier niet op aansluiten. Kenmerkend voor de

ontwikkeling van het gebied is de onzekerheid omtrent het programma en de termijn waarin het programma gerealiseerd zal worden. Exploitatiebijdragen (voorlopige bijdragen) zijn noodzakelijk, maar omdat het programma onzeker is, is het niet duidelijk hoe hoog deze bijdragen moeten zijn. De onzekerheden voortkomend uit organische gebiedsontwikkeling zorgen ervoor dat niet duidelijk is welke ruimtelijke ingrepen nodig zijn en hoe hoog hierbij de investeringen zullen moeten zijn (Stadkwadraat, 2017a).

De Tu Delft zal zelf de gronden uitgeven en hier inkomsten uit halen. Alles binnen het terrein zal door deze partij gefinancierd worden, dus ook bijvoorbeeld de wegenstructuur. Het kostenverhaal gaat zodoende met name om de bovenwijkse voorzieningen, waarbij het bijvoorbeeld gaat om de ontsluiting van het gebied via een nieuwe brug en een afslag vanaf de snelweg. De gemeente overweegt de kosten hiervoor te verhalen, bij de verschillende partijen die profiteren van de voorzieningen, door middel van een verdeelsleutel een instrument dat in principe mogelijk is gemaakt conform artikel 7v van de Chw (Ruiter, p.c., 25 april 2018). De ontwikkeling van TU Delft Campus Zuid loopt tot ver na de planperiode van het bestemmingsplan (2039). Van belang hierbij is dat een aantal ingrijpende infrastructurele projecten pas na de planperiode nodig zullen zijn. Een groot deel van deze voorzieningen wordt dan nog niet in de bestemmingsplanperiode gerealiseerd. Hierbij moet het vervolgens niet zo zijn dat alleen partijen, die in deze later fase(n) gaan ontwikkelen, moeten bijdragen aan deze voorzieningen. Er is zodoende een methodiek nodig om ook de partijen die in een eerder stadium ontwikkelen, mee te laten betalen aan de bovenwijkse voorzieningen die pas na 2039 nodig zijn. Maar omdat deze voorzieningen niet in het bestemmingsplan zitten, kan dit niet worden opgenomen in het kostenverhaal. Er moet zodoende gezocht worden naar wat wel en wat niet binnen het kostenverhaal valt. Hierover moet in de komende periode overeenstemming worden bereikt tussen de gemeente en de TU Delft aldus Poley (p.c., 24 mei 2018). Kijkend naar de bestaande wetgeving zijn de belangrijkste knelpunten dan ook de lange doorlooptijd (wenselijk bij organische gebiedsontwikkeling) van het project en het hieruit voortkomende kostenverhaal, aldus Klaver (p.c., 9 mei 2018). Poley (p.c., 24 mei) sluit hierop aan, de doorlooptijd van 20 jaar een belangrijke reden om mee te doen met een pilot van de Chw. Daarnaast bieden de bestaande bestemmingsplannen uit 2005 en 2015 niet de gewenste flexibiliteit.

Knelpunten gemeente Haarlemmermeer, PARK21

De gemeente Haarlemmermeer loopt er tegenaan dat het wettelijk instrumentarium van de Wro (afdeling 6.4) niet goed kan worden toegepast bij organische gebiedsontwikkeling. Het voornemen om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren zorgt voor onzekerheid rondom het te realiseren programma en de planning. Hierdoor is niet duidelijk wat de opbrengsten zullen zijn, waardoor de hoogte van de ruimtelijke investeringen onzeker is (Stadkwadraat, 2015a). Bij organische gebiedsontwikkeling beperkt de gemeente zich voornamelijk tot het ontwikkelen van een visie met doelstellingen voor een gebied en faciliteert de transformatie via een passende planologische maatregel. Voor de realisatie laat de gemeente veel over aan de markt, waarbij je niet weet in hoeverre alles feitelijk tot ontwikkeling wordt gebracht. Hierdoor is het onmogelijk om een exploitatieplan op te stellen. Het regelen van het kostenverhaal voor PARK21 was dan ook een belangrijk knelpunt waar tegenaan werd gelopen binnen de bestaande wetgeving. Daarnaast was ook de doorlooptijd van 20 jaar gewenst en wilden de gemeente ruimere mogelijkheden krijgen om publiekrechtelijk criteria op te kunnen leggen aan ontwikkelende partijen. Voor grote delen van het gebied zal de functie “leisure” mogelijk worden gemaakt. Dit is een breed begrip, hierbij kan het gaan om een evenemententerrein waarbij parkeerplaatsen voor 20.000 auto's nodig zijn, maar ook een bijvoorbeeld een bed & breakfast. Knelpunt hierbij is dat voor een evenement, dat een paar keer per jaar plaatsvindt op agrarische weidegrond, geen omgevingsvergunning nodig is. Terwijl dit voor het oprichten van een bed & breakfast (met aanpassingen aan vastgoed) wel noodzakelijk is. Momenteel zit het kostenverhaal gekoppeld aan de omgevingsvergunning. De wens is daarom dat het kostenverhaal wordt gekoppeld aan “gebruik” en niet aan een omgevingsvergunning, aldus Hafkensheid (p.c., 23 mei 2018).

Bijlage 6 Respondentenlijst

Gemeenten	
Ron van Schaik 18 april 2018	Organisatie: Gemeente Nieuwegein Functie: Projectleider
Wilke Ruiter 25 april 2018	Organisatie: Gemeente Delft Functie: Projectleider
Michiel Stam 25 april 2018	Organisatie: Gemeente Den Haag Functie: Planjurist
Maurice Klaver 9 mei 2018	Organisatie: Gemeente Delft Functie: Planjurist
Sigrid Hafkenscheid 23 mei 2018	Organisatie: Gemeente Haarlemmermeer Functie: Projectmanager
Tessel van Toorn 23 mei 2018	Organisatie: Gemeente Haarlemmermeer Functie: Projectmanager

Private partijen	
Harm Mensink 17 mei 2018	Organisatie: ArthurArmstrong Functie: Directeur/eigenaar
Mark Poley 24 mei 2018	Organisatie: TU Delft Functie: Projectleider
Wicher Mol 4 juni 2018	Organisatie: BPD Functie: Ontwikkelingsmanager

Experts	
Joop van den Brand 3 juli 2018	Organisatie: Van den Brand Grondbeleid Expertise: Joop van den Brand is sinds 1991 zelfstandig adviseur. Hij is onder andere betrokken geweest bij de totstandkoming van de Grondexploitatiewet. Momenteel geeft hij advies aan vier van de vijf gemeenten die werken met de nieuwe mogelijkheden voor het kostenverhaal via de Chw.
Friso de Zeeuw 3 juli 2018	Organisatie: Friso Advies Expertise: Friso de Zeeuw is in de periode 2006-2017 praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling geweest aan de TU Delft. Daarnaast was hij van 1998 tot 2016 directeur Nieuwe Markten bij BPD.

Bijlage 7 Interview guides

Deze bijlage bevat de verschillende interview guides die zijn gebruikt gedurende het onderzoek. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen interviews met personen van uit gemeenten, ontwikkelaars en experts. Het betreft de algemene interview guides, deze zijn per interview gespecificeerd, afhankelijk van de betreffende persoon.

Interview guide gemeenten

Onderwerpen/thema's	
Omgevingsplan	• Waarom loopt de gemeente vooruit op de komst van de Omgevingswet, via het opstellen een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (omgevingsplan)? • Wie is op dit idee gekomen, vooral bestuurlijke keuze, of behoefte vanuit de ambtelijke organisatie? • Waar komt de behoefte voor een omgevingsplan vandaan, vanuit de gemeente of juist maatschappelijke behoefte aan organische gebiedsontwikkeling? • Bij werken met de Omgevingswet en het omgevingsplan is een andere houding van de gemeente noodzakelijk, waarbij institutionele veranderingen plaatsvinden (organisatorisch, communicatief, financieel, juridisch). Er treden niet zomaar veranderingen op, kunt u verklaren hoe deze wel zijn opgetreden binnen deze ambtelijke organisatie? • Was het niet mogelijk om bijvoorbeeld te wachten tot de invoering van de Omgevingswet? • Wat is de doelstelling van het omgevingsplan? • Hoe wordt deze doelstelling behaald?
Knelpunten bestaande wetgeving	<u>Rol gemeentelijke structuurvisie</u> • Waarom is er na de vaststelling van de gemeentelijke structuurvisie weinig gebeurd in het gebied? • Nu wordt de gewenste ontwikkeling mogelijk gemaakt via de Chw. Was dit niet mogelijk via bestaande wetgeving? Flexibel of globaal bestemmingsplan? • Wat zijn binnen de huidige kaders van het bestemmingsplan hierbij de belangrijkste knelpunten (bijvoorbeeld gebrek aan flexibiliteit, de planperiode, of toch vooral financiële zekerheid)? • Wordt in het omgevingsplan de link gelegd met de gemeentelijke structuurvisie? • Heeft de toekomstvisie ervoor gezorgd dat nieuwe initiatieven zich hebben aangediend? Of zijn er vooral andere manieren ingezet om initiatieven te stimuleren? • Vooraf sprake van een bepaalde visie op het kostenverhaal? <u>Knelpunten kostenverhaal</u> • Wat zijn de belangrijkste knelpunten binnen bestaande wetgeving omtrent het kostenverhaal (bijv. onduidelijkheid opbrengsten, gebrek aan ruimte, geen open normen)?
Nieuwe kaders (Omgevingswet en Chw)	<u>Mogelijkheden omgevingsplan</u> • Nieuwe kaders zorgen voor meer ruimte en flexibiliteit. ○ Sluit dit aan op een goede ruimtelijke ordening, zoals dit beoogd wordt door gemeente? ○ Hoe kan door middel van een globaal en flexibel bestemmingsplan toch gestuurd worden op een goede ruimtelijke ordening? ○ Welke afwegingen zijn hierbij gemaakt? (Bijvoorbeeld, wel ruimte voor flexibiliteit, maar toch goede RO) ○ Hoe krijgen initiatiefnemers rechtszekerheid over hun bestemming? (Nu sprake van globale bestemmingen) ○ Ondanks de globale bestemmingen en de flexibiliteit in het omgevingsplan, wordt gesteld dat nieuwe initiatieven moeten bijdragen aan de vier pijlers uit de toekomstvisie. De planregels zijn terug te leiden uit de vier pijlers. Hoe groot is hierbinnen de onderhandelingsvrijheid? (Bijvoorbeeld wanneer een initiatiefnemer/eigenaar wil afwijken van deze kaders)

	○ Is er bij het opstellen van de nieuwe kaders (in het omgevingsplan) interactie geweest tussen de gemeente en initiatiefnemers/eigenaren? ○ Zo ja, hoe? Hoe vaak? Waarover? <u>Drie belangrijke mogelijkheden voortkomend uit de nieuwe kaders voor het kostenverhaal (artikel 7v Crisis- en herstelwet)</u> • Wat is volgens u de gewenste financiële zekerheid? Wanneer is hiervan sprake? • Er is nu al invulling gegeven aan artikel 7v van de Chw, terwijl dit artikel nog niet officieel is vastgesteld, waarom is hiervoor gekozen? • Er wordt gewerkt met de nieuwe mogelijkheden van artikel 7v. De invulling hiervan is gegeven in de beleidsregels, waarin de voorlopige bijdragen en opbrengsten zijn berekend. ○ Hoe is de hoogte van de voorlopige bijdrage bepaald? ○ Hoe is de balans gevonden tussen enerzijds de draagkracht van initiatiefnemers en anderzijds de nodige inkomsten voor de financiering van publieke infrastructuur? Heeft er interactie plaatsgevonden tussen initiatiefnemers en de gemeente bij het bepalen van de voorlopige bijdrage? ○ Aan het einde vindt een eindafrekening plaats, hoe werkt dit precies? ○ Hoe kijken initiatiefnemers aan tegen dit systeem aan, waarbij bijvoorbeeld vooraf niet zeker is of zij een gedeelte van de bijdragen terugkrijgen, na de eindafrekening? • De opbrengsten organische gebiedsontwikkeling ○ Wordt er in het systeem rekening gehouden met prijsveranderingen? ○ Wat waren hierbij de (bestuurlijke) afwegingen? Bij het bepalen van opbrengsten en kosten ○ Welke zekerheid was hierbij gewenst? • In hoeverre is duidelijk wanneer inkomsten en uitgaven binnenkomen en worden gemaakt? (Fasering in het gebied) • Bieden de behandelde nieuwe mogelijkheden voldoende financiële zekerheid omtrent het kostenverhaal voor de gemeente? Ook wanneer zaken anders lopen dan verwacht (bijvoorbeeld meer of minder opbrengsten/uitgaven, meer of minder initiatiefnemers)? • Kan er hiermee voldoende worden gestuurd op de gewenste financiële zekerheid? • Wat is de rol van de politiek hierbij? Wanneer is er sprake van voldoende financiële zekerheid volgens het bestuur en de raad? • Hoe wordt de zekerheid hierbij geborgd? • Lukt het hierbij om de PPT-criteria te waarborgen? • Hoe wordt hieraan vormgegeven binnen het nieuwe systeem? • Worden door middel van artikel 7v van de Chw alle knelpunten omtrent het kostenverhaal weggenomen, of zijn er nog steeds knelpunten of factoren aanwezig waardoor niet de gewenste financiële zekerheid wordt bereikt? • In hoeverre zijn private partijen, zoals initiatiefnemers en grondeigenaren, betrokken (geweest) bij de invulling van het kostenverhaal?
Interactie met initiatiefnemers	<u>Overeenkomst tussen gemeente en private partijen is mogelijk via anterieure overeenkomst of exploitatieplan</u> • Normaal gesproken gaat de voorkeur uit naar anterieure overeenkomst, anders het exploitatieplan. Geldt dit ook voor de gemeente Haarlemmermeer? ○ Op wat voor basis worden afspraken gemaakt tussen de gemeente en private partijen? ○ Wat zijn de belangrijkste voor- en/of nadelen van de anterieure overeenkomst ten opzichte van exploitatieplan, bij organische gebiedsontwikkeling? ○ Hoe ziet hierbij de interactie tussen de gemeente en de private partijen eruit? (Hoe vaak? Hoe? Wanneer?) ○ Wat is hierbij de rol van de gemeente, vooral ondersteunend en uitnodigend richting de private partij, of juist als onderhandelaar? ○ Hoe groot zal binnen de nieuwe kaders (artikel 7v Chw) omtrent het kostenverhaal de onderhandelingsvrijheid voor de private partijen?

	○ Kan door middel van een anterieure overeenkomst voldoende gestuurd worden op de gewenste financiële zekerheid? (Waar wordt genoeg meegenomen?) • Bij organische gebiedsontwikkeling is geen eindbeeld ○ In hoeverre bieden de genoemde overeenkomsten zekerheid voor de private partij met betrekking tot realisatie van de publieke voorzieningen? Lopen zij niet het risico dat bijvoorbeeld zaken niet gerealiseerd worden?
Gemeente als initiatiefnemer	• Heeft de gemeente een grondpositie in het gebied? • Zijn hier voor- en/of nadelen aan verbonden? • Komt het voor dat de overheid (gemeente) acteert als initiatiefnemer in het gebied? • Zo ja, hoe wordt er dan omgegaan met het kostenverhaal? • Komt hierbij onteigening voor? Zodat de gemeente een grondpositie kan innemen. • Worden in deze situatie dezelfde regels toegepast omtrent het kostenverhaal, als wanneer een private partij initiatiefnemer is?
Slotbeschouwing	Via verschillende vormen wordt indirect sturing gegeven op organische gebiedsontwikkeling. Dit heb ik met de voorgaande vragen proberen te toetsen, er worden kaders in het omgevingsplan, er is gebruik gemaakt van een visie en er vindt interactie plaats tussen de gemeente en private partijen, door anterieure overeenkomsten te sluiten. • Welke vorm is hierbij het belangrijkste, om te sturen op het gewenste resultaat (wensbeeld organische gebiedsontwikkeling), en het bereiken van de gewenste zekerheden? (Juist belangrijk om kaders te stellen of om te faciliteren?) • Is het proces tot nu toe ingericht in lijn met de visie (gemeentelijke structuurvisie en gebiedsvisie) of het wensbeeld van de gemeente voor het gebied? • Lukt het om via de nieuwe mogelijkheden omtrent het kostenverhaal te sturen op dit wensbeeld? • Wat zijn de belangrijkste punten die nog verbeterd moeten worden onder de nieuwe Omgevingswet? (Zowel kijkend naar flexibiliteit als kostenverhaal binnen het omgevingsplan) • Zijn er zaken die juist wel of niet opgenomen moeten worden in de Omgevingswet?

Interview guide ontwikkelaars

Onderwerpen/thema's	
Omgevingsplan en transformaties	<u>Bij de transformatie gaat via organische gebiedsontwikkeling, waarbij een lange doorlooptijd geldt en er geen eindbeeld is.</u> • Hoe kijkt u als ontwikkelaar aan tegen deze vorm van gebiedsontwikkeling? • Zijn er zaken bij organische gebiedsontwikkeling wezenlijk anders, die verschil maken voor u als ontwikkelaar? • Wat verwacht u van de gemeente, wanneer zij een faciliterende houding aanneemt bij organische gebiedsontwikkeling? • Hoe is (naam ontwikkelaar) betrokken geraakt bij deze transformatieprojecten? • Bij welke projecten was (naam ontwikkelaar) betrokken? • Welke rol speelde de gemeente daarbij? (Attenderen op de mogelijkheden) • Hebben hierbij de verschillende visies van de gemeente een rol gespeeld? • Waarom wordt er gekozen om een bestaande gebouwen te transformeren naar woningen? • Wat is de achtergrond van dit project? (Korte geschiedenis) • Waar komt de behoefte vandaan voor dit soort innovatieprojecten? (Organische gebiedsontwikkeling en transformatieprojecten) • Is er een andere houding van ontwikkelaars noodzakelijk om dit soort projecten van de grond te krijgen? (Kennis en expertise) • Zo ja, wat voor veranderingen in houding gaat het om? • Hoe is het kostenverhaal vormgegeven, nu het omgevingsplan nog niet is vastgesteld?
Knelpunten bestaande wetgeving	<u>De Chw biedt nieuwe mogelijkheden om organische gebiedsontwikkeling en transformaties. De huidige wetgeving sluit hier niet altijd even goed op aan</u> • Zijn er binnen de huidige wettelijke kaders van bestemmingsplan knelpunten waar tegenaan wordt gelopen bij organische gebiedsontwikkeling of transformaties? (Bijvoorbeeld gebrek aan flexibiliteit, te strakke kaders, etc.) • Zijn er binnen de huidige wettelijke kaders omtrent het kostenverhaal knelpunten waar tegenaan wordt gelopen? (Bijvoorbeeld onduidelijkheid opbrengsten, gebrek aan ruimte, geen open normen)? • Zijn er nog andere knelpunten bij transformaties?
Nieuwe kaders (Omgevingswet en Chw)	<u>Mogelijkheden omgevingsplan</u> • Door nu al te werken met de Chw kan een bestemmingsplan (omgevingsplan) worden opgesteld en vervolgens vastgesteld waarin meer ruimte is voor flexibiliteit. ○ Is (naam ontwikkelaar) betrokken geweest bij het opstellen van het omgevingsplan en de toekomstvisie? ○ Heeft bij het opstellen van deze kaders interactie plaatsgevonden tussen de (naam ontwikkelaar) en de gemeente? ○ Zo ja, in hoeverre is er gebruik gemaakt van de suggesties van private partijen bij het opstellen van het omgevingsplan? ○ Hoe kijkt u aan tegen de kaders, zoals deze nu zijn opgesteld? ○ Zijn de ontwikkelingen, waar (naam ontwikkelaar) bij betrokken was, uitgevoerd binnen de kaders zoals aangegeven in het omgevingsplan? ○ Bieden deze nieuwe kaders voldoende, te weinig of te veel ruimte voor de gewenste ontwikkeling? ○ In hoeverre was er sprake van onderhandelingsvrijheid binnen deze kaders? En was hieraan behoefte? ○ Bieden deze nieuwe kaders voor u voldoende rechtszekerheid over de bestemming? (Nu zaken anders worden geregeld dan in bestaand bestemmingsplan, daarnaast is het bestemmingsplan nog niet vastgesteld) ○ Welke afwegingen zijn gemaakt bij de keuze om in het betreffende gebied te ontwikkelen? (Er is nog geen juridische bindend bestemmingsplan, wel een structuurvisie en gebiedsaanpak) ○ Bieden deze instrumenten voldoende zekerheid voor u als ontwikkelaar om in het gebied te ontwikkelen?

	<u>Nieuwe mogelijkheden voortkomend uit de nieuwe kaders voor het kostenverhaal (artikel 7v Crisis- en herstelwet)</u> • In hoeverre bent u bekend met de nieuwe mogelijkheden van artikel 7v van de Chw? • Uitleg systeem ○ Hoe kijkt u aan tegen dit systeem van de gemeente? ○ Hoe kijkt u aan tegen de hoogte van deze bijdrage? ○ Heeft er bij het bepalen van deze kaders voor de voorlopige bijdrage interactie plaatsgevonden tussen private partijen en de gemeente? (Hoe vaak? Hoe? Wanneer?) ○ Is dit systeem ook al toegepast bij de ontwikkelingen die zijn uitgevoerd door (naam ontwikkelaar)? ○ Uitleg ander systeem. Welk systeem zou u voorkeur hebben? ○ De PPT-criteria worden door de gemeente dus niet op perceel niveau toegepast. Iedere partij betaalt een even hoge bijdrage (afhankelijk van systeem). Hoe kijkt u hier tegenaan? ○ Hoe kijkt u aan tegen de eindafrekening? ○ Wat heeft hierbij uw voorkeur? (Eindafrekening of kwaliteitsverhoging publieke ruimte in het gebied) • Wat voor zekerheden op financieel gebied wilt u hebben als ontwikkelaar bij de betreffende ontwikkelingen? Wanneer is hiervan sprake? ○ Is het lastig om tot een haalbare business case te komen, wanneer bijgedragen moet worden aan de pijlers, en de voorlopige bijdrage geleverd moet worden? ○ Welke afwegingen zijn hierbij genomen? (Risico's ten opzichte van de slagingskans van de ontwikkeling) ○ Wordt er bij de toepassing van de nieuwe spelregels tegen bepaalde knelpunten aangelopen? <u>Bij organische gebiedsontwikkeling is geen eindbeeld</u> • In hoeverre bieden de gesloten overeenkomsten of betalingsverplichting voor jullie voldoende zekerheid met betrekking tot de realisatie van publieke voorzieningen? • Ziet u hierbij risico's? (Bepaalde voorzieningen worden niet gerealiseerd, doordat zaken anders lopen dan vooraf werd verwacht) • Hierdoor kan het zijn dat niet het gehele gebied getransformeerd wordt, dit heeft invloed op de waardeinstijging van de getransformeerde panden. Hoe kijkt u hier tegenaan? • Daarnaast is het onduidelijk wanneer voorzieningen worden gerealiseerd, er is geen duidelijke fasering. Hoeveel waarde wordt gehecht aan wanneer bepaalde voorzieningen worden gerealiseerd? (Duidelijkheid over fasering) • Is het hierbij van belang wie de eigenaar is? (Bijvoorbeeld als u de woningen verkoopt of er ontwikkeld wordt in opdracht van een andere partij)
Interactie met de gemeente	<u>In het omgevingsplan is het volgende opgenomen: In plaats van alleen te bepalen wat er gebeurt, denken we mee met initiatiefnemers en bekijken we wat er binnen de kaders voor mogelijkheden zijn.</u> • In hoeverre was er interactie met de gemeente bij het maken van een plan (business case) voor de transformatie? (Hoe vaak? Hoe? Wanneer? Waarover?) • Is er deelgenomen aan de interactiemogelijkheden? • Wat voor rol had de gemeente hierbij? (Kaderstellend, ondersteunend of faciliterend?) • In hoeverre is er behoefte aan betrokkenheid van de gemeente bij het maken van het plan? • Welke rol van de gemeente is hierbij wenselijk? <u>Er wordt niet meer gewerkt met een overeenkomst. De ontwikkelaar heeft een betalingsverplichting. Wanneer wordt voldaan, wordt omgevingsvergunning verleend. De hoogte van de bijdrage is berekend via het systeem</u> • Hoe is het kostenverhaal bij de ontwikkelingen van (naam ontwikkelaar) rondgemaakt? • Is hierbij gebruik gemaakt van het systeem zoals de gemeente heeft opgesteld?

	• Is hierbij interactie met de gemeente. Zo ja, hoe ziet hierbij de interactie tussen de gemeente en de ontwikkelaar eruit? (Hoe vaak? Hoe? Wanneer?) • Is er bij het sluiten van een overeenkomst of voldaan aan betalingsverplichting behoefte aan onderhandelingsvrijheid? (Onderhandelen over de bijdrage) • Hoe groot was bij het sluiten van de overeenkomst de onderhandelingsvrijheid? • Biedt de overeenkomst voor jullie voldoende zekerheid? • Hoe is het proces ervaren? (Opstellen van de overeenkomsten de hierbij voorkomende interactie)
Slotbeschouwing	<u>De gemeente wil het gebied organisch ontwikkelen in een periode van ongeveer 20 jaar. Hierbij zijn veel onzekerheden, bijvoorbeeld over welke functies waar en wanneer komen. Zij hebben daarom een systeem uitgewerkt om meer zekerheden te verkrijgen. Binnen dit systeem worden verschillende indirecte sturingsmogelijkheden door de gemeente toegepast. Bijvoorbeeld door kaders te stellen, visies op te stellen en interactie vorm te geven. Ik probeer te toetsen welke vormen van sturing wenselijk zijn voor u als ontwikkelaar binnen organische gebiedsontwikkeling.</u> • Welke vormen van indirecte sturing vindt u hierbij het belangrijkste en zijn het meest wenselijk? • Zou u binnen deze indirecte sturing zaken anders zien? (Bijvoorbeeld andere verhoudingen. Een hogere bijdrage, maar dan meer zeggenschap en zekerheid op publieke voorzieningen) • Is (naam ontwikkelaar) ook betrokken geweest bij andere transformaties en/of organische gebiedsontwikkelingen? (Op andere locaties) • Zo ja, wordt hierbij op een andere manier gestuurd? Meer interactie, andere kaders, etc.) • Was hierbij sprake van andere spelregels? • Zo ja, is het merkbaar dat dit zorgt voor een ander proces? • Biedt het proces, zoals dat bij deze gemeente is vormgegeven, een meerwaarde voor de slagingskansen van de ontwikkelingen?

Interview guide experts

Onderwerpen/thema's	
Algemene bevindingen omtrent (financiële) zekerheid	<u>Gezocht is naar de zekerheden die gemeenten en private partijen wensen te verkrijgen door middel van toepassing van artikel 7v in de Chw. Er wordt gewerkt met open normen die tot uiting komen in de beleidsregel, een voorlopige bijdrage en een eindafrekening.</u> • Gevraagd is wat de gewenste financiële zekerheid is. Wat opvalt is dat dit bij alle gemeenten onduidelijk is. De zekerheid zit nagenoeg alleen in het rechtssysteem. Hoe kijkt u hier tegenaan? • De mate van rechtszekerheid is door de jaren heen verandert. Van traditionele gebiedsontwikkeling naar meer organische gebiedsontwikkeling, waarbij meer flexibiliteit wordt geboden. Rechtszekerheid wordt in verbrede reikwijdte bestemmingsplannen geboden door de bestaande situatie vast te leggen en hier nieuwe mogelijkheden overheen te leggen. Vastgelegd wordt bijvoorbeeld dat er maximaal een x aantal woningen gerealiseerd mogen worden. Later ontwikkelen kan betekenen dat mogelijkheden zijn verminderd. Biedt dit daadwerkelijk voldoende rechtszekerheid voor eigenaren? • Rechtszekerheid wordt daarnaast geboden door de eindafrekening. Waardoor het mogelijk is dat private partijen, zoals ontwikkelaars, achteraf een bedrag terugkrijgen. Maar ontwikkelaars zullen graag aan de voorkant willen weten waar zij aan toe zijn, zo blijkt uit interviews. Hoe kijkt u aan tegen de eindafrekening, en wat is hiervan de functie hiervan? • De gemeenten maken gebruik van verschillende sturingsmethoden om zekerheden te bereiken. Ik heb hierbij gekeken naar de mate van toepassing van deze methoden. Hieruit blijkt dat gemeenten vooral kaders stellen en er veel directe interactie is met private partijen (meer dan bij gewoon bestemmingsplan). Dit hangt per casus af van verschillende factoren (bijvoorbeeld potentie gebied, gewenste functies en locatie). Welke rol van de overheid is volgens u wenselijk? • Ontwikkelaars geven aan dat een andere houding nodig is om deel te nemen aan organische gebiedsontwikkeling (via artikel 7v van de Chw), mede door de onzekerheden. Het is nodig om flexibel en creatief te zijn. Hoe kijkt u hier tegenaan en hoe kunnen gemeente dit het beste faciliteren? • Welke mate van flexibiliteit in het omgevingsplan is volgens u wenselijk voor ontwikkelaars? Met andere woorden: wat is de gewenste balans tussen flexibiliteit en zekerheid in de kaders?
Gemeente Nieuwegein: Rijnhuizen	<u>Korte toelichting casus: Transformatie van een kantoren- en bedrijvenpark naar voornamelijk een woonfunctie. Er wordt gewerkt met een rekensysteem waarbij de voorlopige bijdrage wordt bepaald op basis van een percentage van de VON-waarde.</u> • Hoe kijkt u tegen dit rekensysteem aan? • Vindt u dat dit voldoende in lijn is met de PPT-criteria? • De gemeente geeft aan dat er sowieso geen eindafrekening plaatsvindt, maar dat alle bijdragen van ontwikkelende partijen in het gebied gestoken worden. In theorie kan het mogelijk zijn dat de gemeente dan zaken realiseert die overbodig zijn. Hoe kijkt u aan tegen deze insteek van de gemeente? • De gemeente hecht veel waarde aan directe interactie met private partijen. Deze partijen worden betrokken bij het maken van visies voor het gebied en het omgevingsplan. Daarnaast wordt er samen gekeken om tot een passende invulling te komen. In hoeverre zullen ontwikkelaars hier behoefte aan hebben?
Gemeente Den Haag: De Binckhorst	<u>Korte toelichting casus: Transformatie bedrijventerrein naar voornamelijk woonfunctie. Er wordt gewerkt met een rekensysteem waarbij de voorlopige bijdrage is bepaald op basis van een bedrag per vierkante meter BVO.</u> • Hoe kijkt u aan tegen dit rekensysteem? • Vindt u dat dit voldoende in lijn is met de PPT-criteria? • Welk systeem doet volgens u meer recht aan de PPT-criteria? (Nieuwegein of Den Haag?) • De sturing vanuit de gemeente Den Haag is vooral gericht op het opstellen van kaders, op basis van de ambities van de gemeente. In hoeverre is het wenselijk dat een private partij hierbij betrokken wordt?

Toepassing in de Omgevingswet	<u>De experimenterende gemeenten zijn gelegen in dynamische gebieden in de Randstad. De vraag naar woningen is daar hoog. Daarnaast zijn de ontwikkelingen in Delft en de Haarlemmermeer ook niet veel voorkomend.</u> • In hoeverre zijn volgens u de nieuwe mogelijkheden die in artikel 7v worden geboden relevant voor andere (minder dynamische) gemeenten? • Of zijn er veranderingen noodzakelijk in het artikel om opgenomen te kunnen worden in de Omgevingswet? <u>Dit artikel maakt het mogelijk om het kostenverhaal rond te krijgen bij organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie. Toch nemen de gemeenten aanzienlijke kaders op in het Omgevingsplan. Niet door een eindbeeld te bepalen, maar wel woning typologieën op te nemen en ambities tot uiting te laten komen in de regels. Om zo meer zekerheid te verkrijgen op bijvoorbeeld het verwezenlijken van de ambities.</u> • In hoeverre is er volgens u nog wel sprake van organische gebiedsontwikkeling? • De crisis lijkt voorbij. Hoe kijkt u aan tegen het grondbeleid van de toekomst? Zal faciliterend grondbeleid en organische gebiedsontwikkeling steeds belangrijker worden? Waarom wel of waarom niet? • Kortom, waar gaat het volgens u naar toe, en welke rol speelt artikel 7v van de Chw hierbij en de toekomstige Omgevingswet?
-------------------------------	--

Bijlage 8 Coderingsgroepen

Zoals in paragraaf 3.1 aangeven zijn de interviews met personen van gemeenten en private partijen getranscribeerd en vervolgens gecodeerd. De verschillende codes zijn vervolgens onder te verdelen in zes verschillende groepen (code groups in Atlas ti). Op deze manier is het onderstaande coderingsschema opgebouwd. De verschillende codes worden op deze manier gelinkt aan de onderdelen van de theorie. Elk interview is opnieuw gecodeerd, waarbij doorgaans dezelfde codes terugkwamen in de verschillende interviews. Het aanbrengen van de codes en het onderverdelen in groepen is gedaan om structuur aan te brengen in de casussen.

Groepen:	Codes:
Het omgevingsplan	• Afwegingen keuze artikel 7v • Argumenten omgevingsplan • Combinatie verschillende vormen van sturing • Doelstelling omgevingsplan • Gewenste financiële zekerheid • Keuze organische gebiedsontwikkeling • Knelpunten artikel 7v • Knelpunten bestaande kaders • Kostenverhaal als argument omgevingsplan • Kostenverhaal knelpunt bestaande kaders • Langere doorlooptijd • Maatschappelijk gedeelte omgevingsplan • Onzekerheid over opbrengsten • Organisch onzeker • Planning omgevingsplan • Potentie van het gebied • Standpunt ambtelijke organisatie en bestuur • Standpunt gemeenteraad omgevingsplan • Verbrede reikwijdte • Voorkeur anterieure overeenkomst • Vooruitlopen komst Omgevingswet • Zekerheid in artikel 7c of 7v • Zekerheid in toekomstig artikel 7v • Zekerheid loslaten
Institutionele veranderingen	• Barrières voor verandering • Behoeftte aan organische gebiedsontwikkeling • Crisis als kans voor verandering • Cultuurverschillen • Gedragsverandering door Omgevingswet • Padafhankelijkheid • Politieke barrière voor verandering • Politieke cultuur • Samenwerking • Standpunt gemeenteraad • Veranderingen niet noodzakelijk
Ontwikkelen	• Afwegingen ontwikkelaar • Andere houding ontwikkelaar • Grondposities ontwikkelaar • Haalbare business case • Keuze grondpositie • Keuze ontwikkelen • Onzekerheid organisch • Risico • Sturing op ontwikkeling • Verschil traditioneel • Verwerven grondposities
Hands-off framing of self-governance	• Afwegingen exploitatieplan • Afwegingen kaders

	• Betaling voorlopige bijdrage • Eindafrekening • Fasering • Flexibiliteit in artikel 7v • Flexibiliteit vs. goede ruimtelijke ordening • Gebiedsvisie als kader • Geen anterieure overeenkomst of exploitatieplan • Gemeente kaderstellend • Gewenste financiële zekerheid • Houding tegenover voorlopige bijdrage • Indicatief tekort binnen huidige kaders • Invulling beleidsregel • Invulling open normen • Kaders onderling relationeel • Kaders stellen in het omgevingsplan • Kaders stellen voor fasering • Kaders stellen voor financiële zekerheid • Kaders stellen voor flexibiliteit • Kaders stellen voor goede ruimtelijke ordening • Kaders stellen voor prioritering • Kaders toepassen • Kaders via verkavelingsplan • Keuze artikel 7v • Kostenverhaal • Kostensoorten • Kostenverhaal koppelen aan gebruik • Langere doorlooptijd • Nieuwe kaders (Chw) • PPT-criteria • Randvoorwaarden voor ontwikkeling • Rechtszekerheid bestemming • Risico gemeente • Risico private partij • Ruimte binnen de kaders • Sturen goede ruimtelijke ordening • Te weinig sturing zonder kwaliteitskader • Toepassen kwaliteitskader • Toepassing eigen rekensysteem • Uitwisselen binnen categorieën • Voldoen aan beleidsinstrumenten • Voorinvesteren • Voorlopige bijdrage bepalen • Voorlopige bijdrage is toegepast • Zekerheid in toekomstig artikel 7v • Zekerheid op eindafrekening • Zekerheid private partijen aanleg publieke infrastructuur
Hands-off storytelling	• Afwegingen in gebiedsvisie • Gebiedsvisie stimuleert initiatieven • Gebiedsvisie stuurt op goede ruimtelijke ordening • Indirecte sturing via gebiedsaanpak • Indirecte sturing via gebiedsvisie • Link gebiedsaanpak en gebiedsvisie • Link gebiedsvisie en kwaliteitskader • Link met gebiedsvisie • Link met structuurvisie • Link structuurvisie en toekomstvisie • Link visie en initiatieven • Rol visie • Uitwerking structuurvisie in gebiedsvisie • Visie gemeente op kostenverhaal

Hands-on support and facilitation	• Anterieure overeenkomst • Anterieure overeenkomst voor aanvullende afspraken • Behoeftte aan directe interactie • Behoeftte organische gebiedsontwikkeling • Eindafrekening • Faciliterende rol gemeente • Houding initiatiefnemers tegenover voorlopige bijdrage • Interactie bij bepalen voorlopige bijdrage • Interactie gemeente en potentiële initiatiefnemers • Interactie gemeente en private partij zoeken flexibiliteit • Interactie tussen gemeente en private partij • Interactie tussen gemeente en private partij anterieure overeenkomst • Interactie tussen gemeente en private partij bij opstellen kaders • Interactie tussen gemeente en private partij kostenverhaal • Meedenken gemeente • Niet sturen maar mee bewegen • Nieuwe kaders (Chw): ruimte voor faciliteren • Onderhandelingsvrijheid beperkt in anterieure overeenkomst • Onderhandelingsvrijheid binnen de kaders • Onderhandelingsvrijheid initiatiefnemers binnen kwaliteitseisen • Rol gemeente bij interactie • Voorkeur anterieure overeenkomst • Zekerheid loslaten
Hands-on participation	• Geen onteigening of verwerving • Gemeente als initiatiefnemer • Gemeente gelijkwaardig aan andere actoren • Grond verwerven gemeente • Grondpositie als sturingsinstrument • Grondpositie gemeente • Grondpositie gemeente biedt zekerheid • Kostenverhaal gemeente als initiatiefnemer • Onteigening