

The background is a light blue architectural floor plan with white outlines of buildings and streets. A black dotted line forms a rectangular border around the central text, with a diagonal line segment at the bottom-left corner.

# VRIJHEID BLIJHEID?

Onderzoek naar de relatie tussen de mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan & voortgang, kosten, tevredenheid en vertrouwen in het ruimtelijk planproces

José Meijboom

# VRIJHEID BLIJHEID?

Onderzoek naar de relatie tussen de mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan & voortgang, kosten, tevredenheid en vertrouwen in het ruimtelijk planproces.

Master City Developer 10  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Technische Universiteit Delft  
Stadsontwikkeling Rotterdam  
Masterscriptie  
José Meijboom  
Afstudeerbegeleider: Fred Hobma



*"I'm opposed to planning like you're on a highway and with no exits. ... You can't take advantage of changes in the environment."*  
Nassim Nicholas Taleb (Taleb & Kahneman 2013)

# VOORWOORD

Wat bij de start een lange periode leek, is voorbij gevlogen. Na drie semesters vol boeiende colleges, literatuur, projectbezoeken en discussies brak het semester van het scriptieonderzoek aan. De zoektocht leidde tot een onderwerp dat me al lange tijd boeit en plezier geeft: het puzzelen en zoeken naar oplossingen en kansrijke combinaties in een veranderende en complexe omgeving. De aanloop van het nadenken over in de insteek van het onderwerp en de gesprekken met mensen in die periode was voor mij bijna net zo belangrijk als het scriptieproces zelf. De gesprekken met Guust Baartmans hebben geholpen om een goede start te maken.

Het onderwerp flexibiliteit begon als een erg filosofische zoektocht, die met hulp van Fred Hobma concreet is geworden. Dank hoe scherp en helder je hebt geholpen om de noodzakelijke keuzes te maken.

Een heleboel kanten van het onderwerp heb ik moeten laten liggen en er valt nog veel te onderzoeken, maar ik ben ook blij met die conclusie: ik ben nog lang niet uitgekeken op het vakgebied en onderwerp en ga ook na afronding van de Master City Developer studie nog gewoon door met leren en ontdekken.

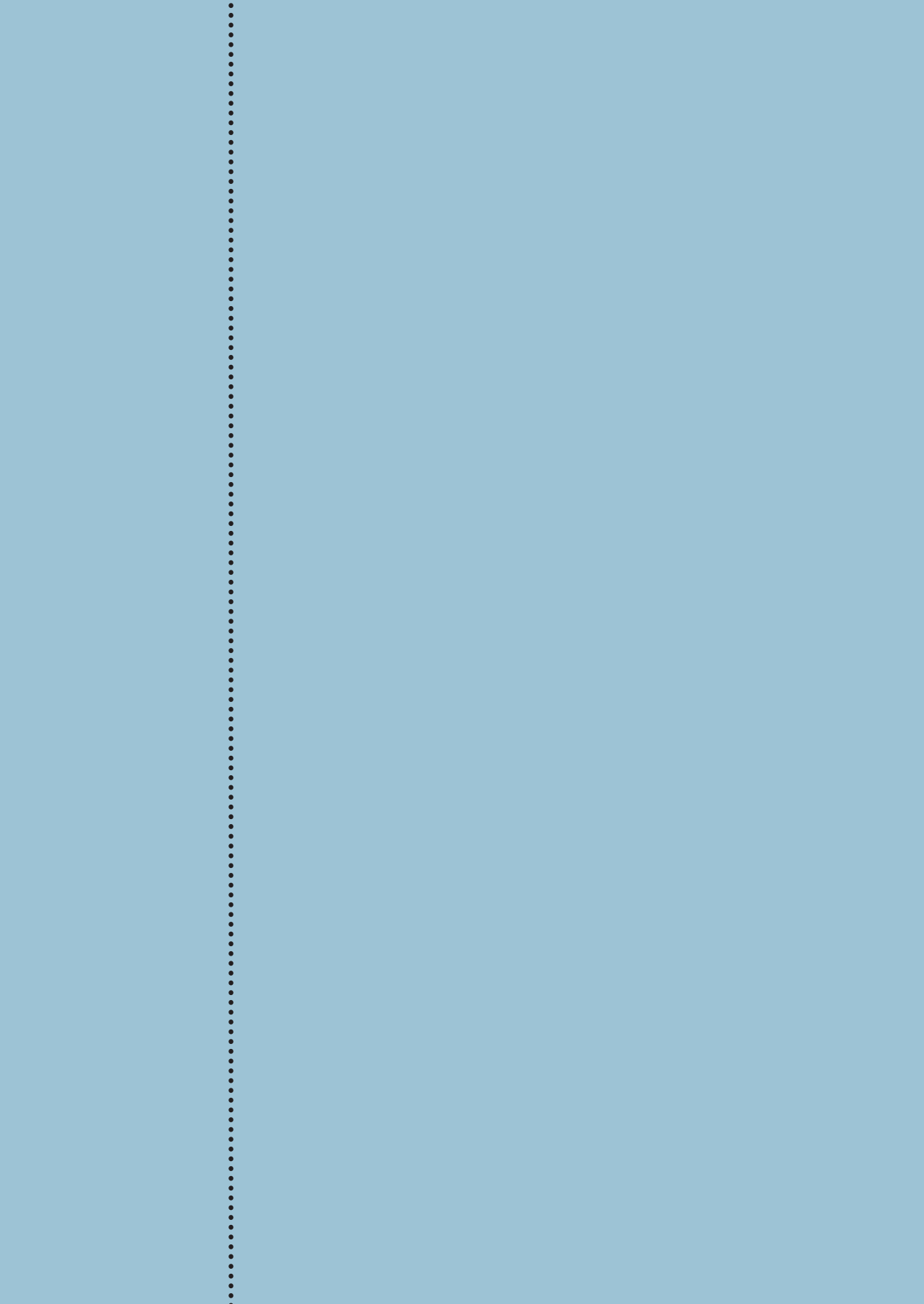
Het onderzoeken van cases bood de kans om op pad te gaan en verschillende projecten als buitenstaander te onderzoeken en met betrokken personen te spreken. Ik wil dan ook alle personen bedanken die ik in het kader van het onderzoek en bij bestudering van de cases heb gesproken en die daarmee aan de totstandkoming van de scriptie hebben bijgedragen.

Uiteraard wil ik nog mijn collega's bij gemeente Delft bedanken en in het bijzonder Henk Twisk dat ik deze studie heb kunnen volgen en Maartje Scholten en Marlies van Arendonk dat jullie hebben meegedacht en meegelezen.

Rieme, bedankt voor gezellige koffie momenten en voor de mooie opmaak van deze scriptie.

En lieve Michel, in complexe tijden van afstuderen de complexiteit vergroten door samen te gaan wonen pakte goed uit. Dank voor je steun, lol en relativering. De momenten van buiten eten of eind van de dag een duik in de zee waren goud waard.

José Meijboom  
Scheveningen, juli 2014.



# SAMENVATTING

## Aanleiding en vraagstelling

Flexibiliteit is een breed begrip waar veel over wordt geroepen en veel van wordt verwacht: het stimuleert nieuwe initiatieven, verlaagt kosten en brengt gebiedsontwikkelingen weer op gang (Ministerie van VROM 1989; Zeeuw, Feijtel, et al. 2013; Bomhof & Oosterkamp 2013b).

Bij nadere beschouwing blijkt er echter weinig kennis te zijn over het begrip en de effecten hiervan in gebiedsontwikkeling.

Doel van dit onderzoek is de kennis over het begrip flexibiliteit te vergroten. In gebiedsontwikkelingen is flexibiliteit op vele onderdelen en momenten in proces mogelijk. In dit onderzoek wordt gekeken naar het ruimtelijk planproces van planvorming tot realisatie en er wordt gefocust op flexibiliteit in het bestemmingsplan als belangrijk juridisch bindend kader voor gebiedsontwikkelingen.

### **De centrale vraag in dit onderzoek is:**

Wat is de relatie tussen de mate van flexibiliteit van bestemmingsplannen en voortgang, kosten, tevredenheid en vertrouwen in het ruimtelijk planproces?

## Definitie en onderzoeksmethode

Er is geen harde grens te trekken tussen een flexibel en een star bestemmingsplan omdat dit een glijdende schaal is. Als definitie wordt aangehouden dat een flexibel bestemmingsplan ruimte biedt voor aanpassing van drie van de volgende vier aspecten:

- Plek van een functie is binnen het gebied
- Hoeveelheden
- Functie
- Vorm van bestemmingsfuncties

Als niet aan dit criterium wordt voldaan, is het geen flexibel maar een star bestemmingsplan.

De onderzoeksmethode valt binnen het interpretatief paradigma en is kwalitatief en exploratief van aard.

Het theoretisch deel is gebaseerd op literatuurstudie en het empirisch onder-

zoek is door middel van case studies met interviews en databronnen uitgevoerd.

Bij iedere case is minimaal een betrokken persoon vanuit de gemeente als een initiatiefnemer geïnterviewd, om op deze manier met triangulatie de waarde van de data te vergroten en verschillen van inzicht zichtbaar te maken. De waarden van de onderzoeksgegevens zijn kwalitatief en verschillen onderling van aard. De data zijn niet absoluut maar relatief. Voortgang kan bijvoorbeeld sneller of langzamer zijn dan bij een vergelijkbare opgave, kosten kunnen hoger, gelijk of lager zijn en tevredenheid en vertrouwen kunnen variëren van goed of hoog tot matig of slecht.

Om inzicht te krijgen in het effect van de mate van flexibiliteit, zijn er cases geselecteerd met een erg flexibel en een erg star bestemmingsplan. De vijf cases zijn aan de hand van hun bestemmingsplannen als volgt op de as van flexibel naar star te plaatsen:



Figuur S1: Plaatsing cases op as van flexibel naar star.

## Resultaten

Het onderzoek bevestigt de groeiende behoefte aan flexibiliteit in de praktijk. Uit de literatuurstudie komt naar voren dat hier verschillende maatschappelijke ontwikkelingen aan ten grondslag liggen.

Met de opkomst van de netwerksamenleving en toegenomen complexiteit zijn verhoudingen tussen partijen meer horizontaal geworden en worden in een netwerk ad hoc coalities gevormd waarbij centrale sturing ontbreekt. In deze context is de overheid niet meer een partij die top down stuurt op ruimtelijke ontwikkelingen maar eerder een partij die faciliteert en één van de partijen in een netwerk is. De veranderende verhoudingen en het ruimte geven aan initiatieven van bottom-up worden versterkt door bezuinigingen en deregulering.

Het empirisch onderzoek bevestigt dat het opnemen van opties en het naar de toekomst verschuiven van sommige keuzemomenten in bestemmingsplan-

nen zichtbaar is. Dit komt overeen met de opvatting in de economie dat opties waarde hebben en dat dit in verschillende vormen van opties ook in de reële economie kan worden toegepast.

De positie van het bestemmingsplan in relatie tot andere instrumenten is onderzocht aan de hand van de indeling die Adams en Tiesdell (Adams et al. 2005; Tiesdell & Allmendinger 2005) gebruiken: shaping, regulating, stimulating, capacity building. Het valt op dat capacity building een belangrijk instrument is bij het opstellen van en werken met flexibele bestemmingsplannen. Flexibel bestemmen vergt andere vaardigheden van mensen zoals abstract en creatief denken en zoeken naar combinaties en oplossingen. Verder lijkt de privaatrechtelijke overeenkomst (shaping) meer afspraken te bevatten die relationeel en procesmatig van karakter zijn. De procesafspraken geven aan hoe partijen met de flexibiliteit in het bestemmingsplan en wijzigingen van het onderliggende stedenbouwkundig plan om gaan. De overeenkomst kan door goede procesafspraken wantrouwen ondervangen.

De aard van deze afspraken is een uiting van een erkenning van complexiteit. De rol van het bestemmingsplan is minder een projectdocument of stap naar uitvoering van een concreet plan geworden, maar meer een proceskader wat doelen aan geeft als basis voor verdere uitwerkingen.

Een flexibel bestemmingsplan kan ruimte bieden voor antifragiliteit (Taleb 2013), waardoor een bouwplan aangepast kan worden op onverwachte gebeurtenissen.

### **Beantwoording van de hoofdvraag**

Op basis van de onderzochte cases zijn een aantal uitspraken mogelijk ter beantwoording van de hoofdvraag naar de relatie tussen de mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan en de vier variabelen voortgang, kosten, tevredenheid en vertrouwen.

### **Voortgang**

De voorbereiding en procedurefase van het bestemmingsplan gaan niet sneller of langzamer als gevolg van de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan.

Wel zijn er minder uitwerkingen vroeg in het proces nodig.

In de realisatiefase is de voortgang sneller omdat er meer binnen het bestemmingsplan past. Stellen dat een flexibel bestemmingsplan ontwikkelingen aanjaagt lijkt geen juiste claim, het is eerder zo dat het ontwikkelingen niet afremt.

### **Kosten**

Kosten van een flexibel bestemmingsplan opstellen zijn in het algemeen lager doordat de bestemmingsplankaart globaler is.



Een flexibel bestemmingsplan vereist dezelfde onderzoeken als een star bestemmingsplan, alleen op basis van het worst case scenario. Als de uitkomst van de onderzoeken op beperkingen stuit, kan dit tot verhoging van kosten leiden doordat er vervolgens extra werk gedaan moet worden.

In de planuitwerking worden kosten uitgespaard doordat werkzaamheden worden vooruitgeschoven naar het moment dat deze echt belangrijk zijn.

In de realisatie worden kosten voor aanpassingen van het bestemmingsplan of procedures voor afwijking voorkomen.

Overall lijkt een flexibel bestemmingsplan goedkoper opgesteld te kunnen worden.

Als het flexibel bestemmen nieuw is voor de organisatie, kan dit in eerste instantie extra tijd en investeringen kosten, maar op den duur zullen beide dalen en zal deze manier van werken ingebed raken in de organisatie.

### **Tevredenheid**

Het is goed mogelijk om een goed werkbaar flexibel bestemmingsplan op te stellen waar de betrokken partijen tevreden mee zijn.

Het bestemmingsplan kan naast directe flexibiliteit nog indirecte flexibiliteit bevatten in de vorm van later te nemen keuzes die privaatrechtelijk zijn opgenomen, of in de vorm van binnenplanse flexibiliteit zoals binnenplanse vrijstellingen of wijzigingsbevoegdheden.

Een flexibel bestemmingsplan leidt tot minder discussie over bedoelingen of leesbaarheid dan een gedetailleerd bestemmingsplan door de combinatie van kaart en regels als gevolg kan hebben.

### **Vertrouwen**

Er is een relatie tussen vertrouwen en de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan. Het lijkt er op dat een flexibel bestemmingsplan eerder zal worden opgesteld als er vertrouwen is tussen de samenwerkende partijen, maar het verband zou ook andersom kunnen werken. De relatie lijkt aanwezig en sterk, maar het oorzakelijk verband is nog niet helder geworden uit dit onderzoek.

## **Aanbevelingen**

Hier onder volgt een aantal aanbevelingen voor gemeenten en initiatiefnemers om het werken met flexibele bestemmingsplannen te vereenvoudigen:

- Prioriteer vooraf punten voor zekerheid en flexibiliteit
- Denk in scenario's

- Stuur op doelen in plaats van oplossingen
- Zie een bestemmingsplan als een processtap
- Borg flexibiliteit door procesafspraken
- Werk van buiten naar binnen
- Haal kennis in huis
- Onderschat oude gewoonten niet

# INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Samenvatting	5
Inhoudsopgave	10
<b>Hoofdstuk 1 · Onderzoeksopzet</b>	<b>13</b>
1.1. Inleiding	13
1.2. Probleemstelling en doelstelling	15
1.3. Afbakening	16
1.4. Relevantie	17
1.5. Vraagstelling	18
1.6. Onderzoeksaanpak	18
1.7. Onderzoeksmethode	19
<b>Hoofdstuk 2 · Theoretisch kader</b>	<b>25</b>
2.1. Inleiding	25
2.2. Maatschappelijke trends	25
2.3. Flexibiliteit in andere vakgebieden	27
2.4. Flexibiliteit in gebiedsontwikkeling	34
2.5. Instrumenten	41
2.6. Hypothesen	42
2.7. Keuze van te onderzoeken variabelen	43
2.8. Interviewprotocol	45
2.9. Conclusies en kader voor analyse	48
<b>Hoofdstuk 3 · Praktijkonderzoek</b>	<b>51</b>
3.1 Inleiding	51
3.2 Het balkon, Maassluis	51
3.3 Kortenoord, Wageningen	61
3.4 Havenkwartier, Deventer	72
3.5 Defensie-Eiland, Woerden	82
3.6 Leidse Schans, Leiden	93

Hoofdstuk 4 · Analyse en synthese	103
4.1 Inleiding	103
4.2 Mate van flexibiliteit	103
4.3 Cross-case analyse	104
4.4 Synthese	110
Hoofdstuk 5 · Conclusies en aanbevelingen	117
5.1 Inleiding	117
5.2 Beantwoording vraagstelling onderzoek	117
5.3 Overige bevindingen	122
5.4 Aanbevelingen	124
5.5 Suggesties voor vervolgonderzoek	126
Literatuurlijst	129
Overzicht van interviews	133
Lijst van tabellen en figuren	134



1

# ONDERZOEKSOPZET

## 1.1. INLEIDING

De roep om flexibiliteit in eisen, randvoorwaarden en gedrag is met de komst van de crisis toegenomen. Marktpartijen geven aan dat de overheid minder ambities moet hebben, meer ruimte moet geven om de markt haar werk te laten doen en in te spelen op kansen die er nog zijn in de markt. Flexibiliteit wordt hier gezien als middel voor het bereiken van voortgang.

Wat verweven lijkt met het zoeken naar meer flexibiliteit is de opkomst van uitnodigingsplanologie, met een andere manier van werken en een andere manier van sturing en samenwerking. Het soort plannen en afspraken dat gemaakt wordt verschuift van eindbeeld en gedetailleerd naar globaler en adaptief. Ook is er een verandering van rollen waarbij partijen zoekend zijn naar hun eigen rol en hoe die zich tot andere partijen en hun samenwerking verhoudt. Zo zijn er binnen gemeentes veel verschillende opvattingen over hoe de 'regierol' er uit moet zien.

De zoektocht welke rol wanneer geschikt is wordt breed ambtelijk en bestuurlijk gevoerd. Dat geldt ook ten aanzien van de rol van de gemeenteraad, die gewend is op detail te kunnen sturen en dat is met ruimere kaders zoals een flexibel bestemmingsplan niet meer mogelijk. Debbie Ginter concludeert in haar MCD scriptie over verandervermogen dat de gewenste faciliterende houding van de gemeente niet los gezien kan worden van de sturende, kaderstellende en initiërende rol (Ginter 2013).

In deze tijd van discontinuïteiten op vele vlakken zoals economie, financieringen, demografie en verhoudingen tussen overheid, bewoners en bedrijven is de onzekerheid en complexiteit van de samenleving toegenomen (Janssen-Jansen 2013; Rotmans 2012). Een context die sterk in verandering is, vereist meer flexibiliteit in kaders om te zorgen dat ontwikkelingen mogelijk blijven. Aan de andere kant wordt de burger mondiger en wordt onzekerheid of verrassing minder getolereerd en worden bestuurders hier harder op afgerekend (Frissen 2013).

Dit spanningsveld van flexibiliteit en (rechts)zekerheid roept vragen op. Is het echt zo dat de burger niet met onzekerheid om kan gaan, en levert het proces van traditioneel bestemmingsplan en formele procedures dan meer begrip en draagvlak op? Is dit geen schijnzekerheid die geboden wordt? Leidt meer flexibiliteit tot versnelling van realisatie? Wat is het effect op kosten van de

planvorming en procedures? Verschillen de condities voor bestemmingsplan met verschillende mate van flexibiliteit, bij voorbeeld in proces? Wat zijn de effecten en aandachtspunten van flexibele bestemmingsplannen?

Op een avondseminar van Bouwfonds op 21 november '13 over flexibele plannen werd met een zaal vol ontwikkelaars gesproken over de toegenomen behoefte aan flexibiliteit en hoe dit geboden kan worden. Een interessante avond die mij bevestigde dat we eigenlijk veel focussen op de wettelijke mogelijkheden maar nog weinig weten en met elkaar spreken over de belangen van de betrokken stakeholders van het flexibiliteitsvraagstuk: waarom en waar is flexibiliteit gewenst, en wanneer wordt flexibiliteit te groot en slaat het om naar onzekerheid?

Wordt het geen doel op zich? Hoe kan de angst weggenomen worden dat gegeven ruimte wordt misbruikt? Betekent vergroting van flexibiliteit verlaging van ambities en van kwaliteit? Vergt een flexibel bestemmingsplan misschien een ander proces zoals Bomhof en Oosterkamp vermoeden in het onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen (Bomhof & Oosterkamp 2013b)?

Flexibiliteit is een containerbegrip waarvan vaak wordt gezegd dat deze vergroot moet worden om ontwikkelingen op gang te brengen. Soms wordt genuanceerder aangegeven dat er een beredeneerde flexibiliteit nodig is. Wat voldoende flexibiliteit is en waar het precies nodig is, wordt vervolgens niet benoemd terwijl ook helder is dat het openhouden van teveel opties een te grote onzekerheid tot gevolg heeft en daarmee tot stilstand kan leiden. Ook worden, bijvoorbeeld door Kuenzli en Lengkeek en Hans Boutellier vergelijkingen gemaakt met jazz, waarbij binnen een beperkte set regels van akkoorden ruimte is voor improvisatie (Kuenzli & Lengkeek 2004; Stadig 2012). Flexibiliteit is kortom een onduidelijk begrip dat de laatste jaren (weer) populair is (zie quotes). In 1990 gaf Henk Volberda al aan dat behandeling van het begrip flexibiliteit vaak blijft steken in kretologie (Volberda 1990, p.217). Er zijn nog veel vragen niet beantwoord rondom dit bijna mythische begrip. Een aantal van deze vragen wil ik in deze scriptie nader onderzoeken.

*“Kafka moet zich in ons land een kleine jongen voelen.”*

(Franzen & De Zeeuw 2009, p.59)

*“Doe maar streng”*

(Needham 2004, p.2)

*“Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling”*

Platform 31 op haar website (nov 2013).

*“Meer flexibiliteit vraagt een intelligente koppeling van stevige kaders aan de ene kant en moed om te experimenteren en de onzekerheid te kunnen verdragen aan de andere kant”.*

*(Bouwfonds academie 2013)*

*“Het kan ook niet zonder regels.”*

*(Kuenzli & Lengkeek, 2004, p.12)*

Het Van Dale woordenboek (2005) definieert flexibel als buigzaam, soepel, niet star, gemakkelijk aan te passen aan wisselende omstandigheden.

Flexibiliteit in het bestemmingsplan betekent dat het geen star kader is en ruimte geeft voor aanpassing van het bouwplanplan.

*(Boon & Geeraerts 2005, p.1025)*

**flexibel** (bn.; -er, -st) **1** buigzaam, soepel: *een flexibele band*  
**2** (fig.) (van personen) soepel in zijn optreden, niet star  
**3** (fig.) gemakkelijk aan te passen aan wisselende omstandigheden: *flexibele wisselkoersen; een woning met flexibele indeling, waarbij kamers naar believen gescheiden of samengevoegd kunnen worden door verschuifbare wanden; flexibele werktijden, variabele, glijdende werktijden; flexibele banen, flexibel werk, banen, werk van op afroep beschikbare werknemers; flexibele arbeid, flexwerk; flexibele arbeidskracht, werknemer, flexwerker • «1669» <Fr., flexible of Lat. *flexibilis**

---

Figuur 1.1: Flexibiliteit volgens het Van Dale woordenboek (Boon & Geeraerts, 2005, p. 1025).

## 1.2. PROBLEEMSTELLING EN DOELSTELLING

Er wordt veel verwacht van flexibele bestemmingsplannen: ze stimuleren gebiedsontwikkeling en investeringen, helpen plannen haalbaar maken en zorgen voor snellere en goedkopere ontwikkeling (Bomhof & Oosterkamp 2013b; Zeeuw, Franzen, et al. 2013).

De centrale vraag in deze scriptie is een kennisvraag. Doelstelling van het scriptieonderzoek is om de kennis over het begrip flexibiliteit in het ruimtelijk planproces te vergroten door de effecten van de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan -een erg bepalend en direct bindend kader in het proces van gebiedsontwikkeling- op een aantal variabelen te onderzoeken. Die kennis kan vervolgens handreikingen en aandachtspunten opleveren voor het handelen.



Er wordt vaak sectoraal naar de juridische mogelijkheden voor het vergroten van flexibiliteit in bestemmingsplannen gekeken, maar er is nog weinig bekend over de effecten hiervan en condities waaronder flexibiliteit wordt toegepast in de praktijk.

Gebiedsontwikkeling is een proces waarin veel verschillende partijen actief zijn en samenwerken. Bij het onderzoeken van de effecten van flexibiliteit wordt dan ook de beleving onderzocht van meerdere betrokken actoren, zoals de gemeente en initiatiefnemers/ontwikkelaars in het gebied. Doelgroep voor dit onderzoek zijn de verschillende partijen die samenwerken in planvorming waarbij aanpassing van een bestemmingsplan aan de orde is. Zij kunnen de opgedane kennis benutten om flexibiliteit bewust op te nemen of weg te laten op onderdelen van een plan en/of in momenten van het planproces.

### 1.3. AFBAKENING

In het onderzoek kijk ik naar het ruimtelijk planproces vanuit een procesmatige blik, waarbij ik in de periode van planinitiatief tot start realisatie focus op het bestemmingsplanproces.

In het ruimtelijk planproces wordt een breed scala aan instrumenten gebruikt. Adams en Tiesdell (2005) delen de instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft onder in vier categorieën, wat een behulpzaam perspectief kan zijn. Deze vier categorieën zijn: shaping, stimulating, regulating en capacity building (Adams et al. 2005; Tiesdell & Allmendinger 2005).

Het bestemmingsplan is hierbij als regulerend instrument een belangrijk en direct bindend kader en de focus van dit onderzoek.

Vaststelling van bestemmingsplannen is formeel de bevoegdheid van de gemeenteraad. Bij het onderzoeken van effecten kijk ik ook naar de beleving van andere actoren die betrokken zijn bij het tot stand komen van en realiseren van initiatieven in relatie tot dit kader: naast de gemeente is dit een initiatiefnemer in het gebied. Dat kan een marktpartij zijn zoals een ontwikkelaar of een belegger, maar ook een particulier. Bewoners zijn niet direct als doelgroep betrokken in het onderzoek omdat er niet bij alle cases al bewoners in het gebied waren.

Dit onderzoek richt zich op ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen, niet op conserverende bestemmingsplannen.

De cases zijn ontwikkelingen van dusdanig formaat dat deze niet in één jaar of een bouwstroom ontwikkeld kunnen worden maar over langere periode tot stand komen. Hiervoor is gekozen om de bruikbaarheid van het bestemmingsplan ook over een langere periode te kunnen bekijken en om te zien hoe er bij

het opstellen van plannen rekening wordt gehouden met onvoorziene veranderingen in de toekomst.

De cases zijn allemaal recentelijk gestart met realisatie. Cases die voor 2008 zijn ontwikkeld en zijn afgerond zijn niet te vergelijken met recentere cases omdat de markt en de rol van de klantvraag anders wegen. Projecten waar niet gestart is met realisatie zijn uitgesloten van onderzoek. Voor deze projecten is niet goed te bepalen of de realisatie stil ligt vanwege het bestemmingsplan, of door andere oorzaken zoals het niet aansluiten van het bouwplan op de vraag van de markt.

## 1.4. RELEVANTIE

### Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van flexibiliteit is het ruimte geven aan initiatief en creativiteit, en het beperken van publieke en private kosten en doorlooptijden.

Erg starre kaders kunnen vertragend en kostenverhogend werken op initiatieven die wel wenselijk zijn, maar niet passen binnen de eerder opgestelde kaders zoals een bestemmingsplan.

Er schuilt echter ook een mogelijk gevaar in het veel flexibiliteit, omdat dit kan leiden tot onzekerheid en verlies van kwaliteit door gebrek aan keuzes of sturing.

Doel is om te onderzoeken hoe er omgegaan kan worden met de spanning tussen aan de ene kant flexibiliteit en ruimte geven en aan de andere kant sturing en zekerheid en het borgen van kwaliteit.

### Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie is dat er een kennisgat lijkt te zijn ten aanzien van het begrip flexibiliteit en de effecten van flexibiliteit in bestemmingsplannen. Er kan van andere vakgebieden worden geleerd door te kijken hoe er vanuit economie en bestuurskunde met flexibiliteit wordt omgegaan, wat de waarde van flexibiliteit is en welke manier van sturing er zijn in een complexe of chaotische context.

De dilemma's van orde en chaos, sturen en loslaten komen ook in processen van gebiedsontwikkeling terug.

Door het betrekken van reeds aanwezige kennis uit andere vakgebieden, kan een bijdrage worden geleverd aan het vergroten van kennis over de effecten van flexibiliteit in gebiedsontwikkeling.

## 1.5. VRAAGSTELLING

### Hoofdvraag:

Wat is de relatie tussen de mate van flexibiliteit van bestemmingsplannen en voortgang, kosten, tevredenheid en vertrouwen in het ruimtelijk planproces?

### Deelvragen:

1. Waar komt de behoefte aan flexibiliteit vandaan?  
Het doel van deze deelvraag is om inzicht te krijgen in de trends die aanleiding zijn voor de behoefte aan flexibiliteit.
2. Welke resultaten geeft een toetsing van een aantal hypothesen over flexibiliteit bij 5 cases?  
De hypothesen worden na het literatuuronderzoek in hoofdstuk 2 geformuleerd.
3. Wat is bij de onderzochte cases de relatie tussen de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan met de variabelen voortgang, kosten, tevredenheid en vertrouwen?

## 1.6. ONDERZOEKSAANPAK

### Structuur van het scriptieonderzoek

Het eerste deel van de scriptie is gebaseerd op literatuuronderzoek. Na een beschrijving van de vraag- en probleemstelling en de onderzoeksmethode, wordt vanuit de literatuur onderzocht wat er al bekend is over flexibiliteit. De eerste deelvraag wordt hier onderzocht en het kader voor analyse van de cases wordt beschreven.

Op basis van de literatuurstudie worden de hypothesen opgesteld. De keuze van de variabelen wordt in hoofdstuk 2 toegelicht en uitgewerkt in een interviewprotocol.

Het tweede deel is het empirisch onderzoek, waarbij de effecten van de gekozen variabelen in vijf cases worden onderzocht.

In hoofdstuk 3 worden de cases beschreven en worden de bevindingen van de documentenanalyse en interviews gepresenteerd.

Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de onderzoeksgegevens in een cross-case analyse samengevat en overzichtelijk weergegeven. De bevindingen worden met de theorie vergeleken, wat tot aanscherping van het analysekader leidt.

In het derde deel worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Tot slot worden nog enkele aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek geformuleerd.

<i>Deel 1</i>			<b>Theoretisch onderzoek</b>
	H 1	Onderzoeksvoorstel	→ <i>Literatuurstudie</i>
	H 1	Analysekader	
<i>Deel 2</i>			<b>Empirisch onderzoek</b>
	H 3	Case onderzoek	→ <i>Document analyse en interviews</i>
	H 4	Analyse en synthese	
<i>Deel 3</i>	H 5	Conclusies en aanbevelingen	

Figuur 1.2: Structuur scriptierapport.

## 1.7. ONDERZOEKSMETHODE

Het scriptieonderzoek vindt plaats vanuit het interpretatieve paradigma en is kwalitatief exploratief.

In het interpretativisme wordt menselijk gedrag gezien als een resultaat van persoonlijke strevingen en onderlinge beïnvloeding (Van Haaren & Daamen 2013). De ervaring van personen staat centraal en vanuit die specifieke ervaringen wordt geprobeerd om te komen tot een algemene theorie. Deze methode is bruikbaar in situaties waar nog geen algemeen geldende theorie bestaat (De Lange et al. 2012, p.45).

Als methode voor het empirische gedeelte wordt de case study toegepast. Voordeel van de case study methode is dat het inzicht geeft in relevante factoren en omstandigheden, beleving en motivaties van geïnterviewde perso-

nen en organisaties, en in gesprekken kunnen ook tussenliggende variabelen opgespoord worden die vooraf niet voorzien waren (Swanborn 2013). Een explorerende aanpak vergt een open blik voor het te bestuderen object en voor het herkennen van onverwachte informatie. Het bewandelen van zijpaden is geoorloofd. Als leidraad voor de gesprekken is in hoofdstuk 2 op basis van de bestudeerde literatuur en gekozen variabelen een interviewprotocol opgesteld.

De interviews worden gecombineerd met analyse van relevante documenten zoals bestemmingsplannen, raadsvoorstellen, informatie over anterieure overeenkomsten en ruimtelijke plannen.

Het nadeel van een case study onderzoek is dat het veel tijd vergt, en er slechts een beperkt aantal cases onderzocht kan worden. De variabelen in het onderzoek zijn subjectief en relatief ten opzichte van andere vergelijkbare opgaven, en daarom is de benodigde informatie beter via een gesprek dan via een survey op te halen. De meeste interviews zijn opgenomen en alle interviews zijn uitgeschreven als voorbereiding voor het destilleren van informatie voor de cross-case analyse.

## Betekenis bevindingen

De manier van onderzoek met een beperkt aantal cases betekent dat de bevindingen niet te generaliseren zijn zonder het plaatsen van een vraagteken. Aanvullend onderzoek met meer cases of een andere methode kan een nuttig vervolg zijn.

Dit case onderzoek heeft wel de bedoeling om informatie op te leveren wat tot generalisatie kan leiden, 'pars pro toto' (Swanborn 2013), en is niet bedoeld om alleen naar de cases op zich te kijken.

De cases zijn geselecteerd op inhoudelijke criteria.

Om het verband tussen de mate flexibiliteit en de drie variabelen te onderzoeken is gekozen om de cases op uitersten te selecteren: cases met een flexibel bestemmingsplan en met een star bestemmingsplan.

Om de rijkdom en zeggingskracht van het case study onderzoek te vergroten is het aantal cases vergroot tot vijf cases.

Het interviewen van minimaal twee betrokken partijen met een eigen perspectief zorgt voor triangulatie. Hierbij is gekozen voor het perspectief van de gemeente als kader stellende partij, daarnaast is per case het perspectief van een initiatiefnemer of de ontwikkelende partij in beeld gebracht. Dat was in de meeste gevallen een marktpartij in de vorm van een projectontwikkelaar of ontwikkelingscombinatie, maar soms ook een non-profit organisatie. In één case is ook nog een derde partij, de externe adviseur en opsteller van

het bestemmingsplan geïnterviewd. Deze gesprekken met partijen die de case vanuit verschillende perspectieven beleven, geven een extra toetsing van de informatie en maken verschillen van beleving zichtbaar.



Figuur 1.3: Verbeelding van toenemende onzekerheid in de tijd (Holder, n.d.).

## Definitie flexibel bestemmingsplan

Er is geen harde lijn te trekken in welke gevallen een bestemmingsplan flexibel of star is.

Als definitie gebruik ik de volgende:

een flexibel bestemmingsplan biedt ruimte voor aanpassing van ten minste drie van de volgende vier punten:

- De plek van een functie is binnen het gebied te verschuiven
- De hoeveelheden zijn flexibel
- De functie is aan te passen
- De vorm van bestemmingsfuncties (wonen, water, wegen) is niet 'ontworpen'

Daardoor definieer ik een niet-flexibel of star bestemmingsplan als volgt: twee of minder van de vier punten -plek, hoeveelheid, functie en vorm- kunnen in het bestemmingsplan aangepast worden.

Het bestemmingsplan bestaat uit de formele onderdelen van de verbeelding en de planvoorschriften.

### **Uitwerking van de vier aspecten van een flexibel bestemmingsplan**

De aspecten worden hieronder verder toegelicht, met voorbeelden hoe dit gedetailleerd of flexibel in het bestemmingsplan kan worden opgenomen.

Een controlevraag bij het bepalen of iets flexibel of star is opgenomen is of er op een doel of een specifieke oplossing is gestuurd: is de hoeveelheid waterberging als eis opgenomen, of is de watergang met plek en vorm ingetekend? Is de ontsluitingsweg globaal opgenomen als verbinding van punt A naar B, of zijn er exacte breedtes van wegen opgenomen?

#### **Plek bepaald**

- Is er één groot bestemmingsvlak of zijn er meerder vlakken op de verbeelding aangegeven.  
Binnen één groot vlak is er meer ruimte om te schuiven met de plek van functies.

#### **Hoeveelheid bepaald**

Hoe zijn de hoeveelheden bepaald:

- Hoogte in meters en / of bouwlagen
- Bebouwingspercentages
- Zijn de hoeveelheden voor het totale bestemmingsplan aangegeven of is dit nog opgesplitst in meerdere vlakken?

#### **Vorm bepaald**

- Zijn bouwvelden in een specifieke vorm opgenomen?
- Zijn de maximale bouwhoogtes gedetailleerd verdeeld of globaler weergegeven
- Is er alleen een maximum hoogte, of ook minimum hoogte?
- Zijn er verplichte gevellijnen ingetekend
- Zijn er goothoogtes bepaald
- Is de dakvorm bepaald
- Zijn er profielen van de openbare ruimte opgenomen

#### **Functie bepaald**

- Zijn er weinig en ruime functies en aanduidingen of juist veel subcategorieën van functies en specifieke aanduidingen zoals speelplekken

In de gesprekken bij de cases is gevraagd of het bestemmingsplan in de ervaring van de persoon en organisatie als flexibel of gedetailleerd wordt gezien en vervolgens zijn de aspecten uit bovenstaande definitie doorgenomen.





2

# THEORETISCH KADER

## 2.1. INLEIDING

Doel van flexibiliteit is het geven van ruimte voor planaanpassingen die in de praktijk vaak nodig zijn omdat gebiedsontwikkeling een proces is dat al snel meerdere jaren duurt. Formele kaders zoals het bestemmingsplan worden op basis van een stedenbouwkundig plan op hoofdlijnen opgesteld, maar gedurende de planuitwerking kunnen er aanpassingen wenselijk zijn die niet voorzien waren. Als kaders te strak zijn, leidt dit vervolgens weer tot aanpassing van de formele kaders, wat tijd kost, en in die tijd kan de vraag weer veranderen waardoor ook het nieuwe bestemmingsplan weer knelt.

Flexibiliteit kent ook een negatieve toon: onzeker, zonder doel, met de wind mee waaien en een verlaging van kwaliteit.

Maar flexibiliteit gaat over meer dan overleven. Het doel van flexibiliteit zou moeten zijn dat het ruimte biedt voor het maken van aanpassingen op veranderingen, ruimte om te verbeteren, om te leren en te innoveren.

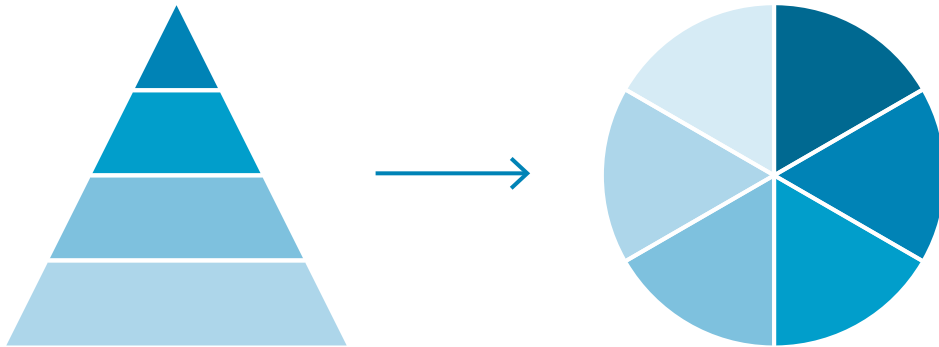
In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke trends er ten grondslag liggen aan de groeiende behoefte aan flexibiliteit, hoe er in andere vakgebieden met flexibiliteit wordt omgegaan en op welke manier flexibiliteit in gebiedsontwikkeling en bestemmingsplannen opgenomen kan worden. Dit leidt tot formulering van een aantal hypothesen en een uitwerking van de te onderzoeken variabelen in een interviewprotocol, wat samen met het analysekader de basis vormt voor het empirisch onderzoek.

## 2.2. MAATSCHAPPELIJKE TRENDS

Flexibiliteit lijkt soms een modegril of hype, maar er zijn een aantal fundamentele ontwikkelingen die de roep om flexibiliteit versterken.

Met de opkomst van de netwerksamenleving (Castells 2011) en verschuiving van government naar governance verandert de rol van de overheid en haar verhouding tot bewoners en bedrijven. De manier van sturing in deze context verandert ook, omdat structuren niet meer hiërarchisch en verticaal zijn maar meer horizontaal en in vorm van netwerken. Josephine Green duidt dit aan als een verandering van piramide naar pannenkoek (Green 2010) en

Gerard Wigmans heeft het over 'classic steering' en 'contingency steering' (Wigmans & Daamen 2012).



Figuur 2.1: Van piramide naar pannenkoek (eigen bewerking naar Green 2010).

In een complexe context voldoet de manier van projectmatige sturing niet meer, het vasthouden aan projectmatig werken met een vooraf gedefinieerd resultaat levert frustratie en botst met de complexiteit. Het type sturing dat past in een complexe omgeving is meer procesmatig, gericht op doelen en sturend op het maken van combinaties en overeenstemming.

Veel planprocessen, besluitvormingsprocessen en formele procedures gaan echter wel uit van projectmatig proces dat zich trechtert in de loop van de tijd en waarin steeds minder ruimte voor wijzigingen is. Dit zorgt ervoor dat bij wijziging van het plan, procedures opnieuw doorlopen moeten worden.

Door de financiële- en woningbouwcrisis is de roep om flexibiliteit versterkt en voert de bouwsector actief lobby voor versoepeling van regels om daarmee de bouwproductie weer aan te jagen. Het Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling als onderdeel van Actieagenda Bouw, ondersteund door ministeries van BZK en I&M is hier een voorbeeld van (De Zeeuw, Feijtel, et al. 2013).

Voor gemeenten zorgen bezuinigingen en teruglopende grondopbrengsten ervoor dat kosten beperkt moeten worden en een andere manier van werken noodzakelijk is. Er is geen financiële dekking om ruimtelijke procedures te blijven voeren als bouwplannen wijzigen en bouwplannen actief in detail aan te sturen of zelf te ontwikkelen. Dit leidt tot deregulering en de wens om wet- en regelgeving eenvoudiger te maken, wat ook een bedoeling van de Omgevingswet is.

De overheid wordt meer regisseur en kiest per opgave hoe de regierol ingevuld wordt, variërend van visionair of faciliterend, tot beheersingsgericht of uitvoeringsgericht (Ministerie van BZK 2006).

De verandering van rolverdeling tussen publieke en private partijen is ook te zien in de ontwikkeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie. Ook komt dit terug in de discussies over de ontwikkeling van het vakgebied gebiedsontwikkeling 1.0 naar 2.0 en nu naar 3.0 en in de opkomst van termen zoals organische gebiedsontwikkeling, zelfrealisatie en pop-up concepten die uitgaan van initiatief van eindgebruikers en waar het belang aan flexibiliteit steeds meer wordt aangegeven, soms vanuit overtuiging dat er een omkering van de bouwkolom plaats vindt, soms simpelweg omdat het als kansrijk marktsegment wordt gezien.

Wijzigingen in de samenleving worden uiteindelijk ook weerspiegeld in veranderingen op gebied van wet- en regelgeving: er zijn extra mogelijkheden gekomen voor experimenteren en afwijkingen binnen de Crisis- en Herstelwet en als voorbereiding op de Omgevingswet wordt naar innovaties gezocht. In een bijeenkomst in 2013 met de pilotgemeenten Ontslakken (waaronder ook gemeente Delft) en de ministeries van BZK en I&M werd duidelijk dat er vanuit regelgeving al veel kan, maar hobbels vaak ergens anders liggen.

Ook zijn er tegenstrijdige ontwikkelingen in het juridisch veld: aan de ene kant een vergroting van flexibiliteit en ruimte door de termijn van bestemmingsplannen naar meer dan 10 jaar te kunnen verlengen, en aan de andere kant heeft de provincie Zuid Holland het voornemen om ruimte voor wonen die niet binnen 3 jaar is gerealiseerd uit bestemmingsplannen te schrappen. Regelgeving rondom aanbesteding en staatssteun kan flexibel opereren erg lastig maken en tot flinke vertraging leiden. De angst voor jurisprudentie maakt innovatie lastig.

Vanuit de praktijk van gebiedsontwikkeling kan het wenselijk zijn om meer flexibiliteit te accepteren, maar maatschappelijk zijn er ook bewegingen die laten zien dat de samenleving steeds minder onzekerheid of risico accepteert en dat de politiek hier steeds harder op wordt afgerekend, zoals Frissen in 'De fatale staat' beschrijft (2013).

Over de jaren heen zijn golfbewegingen te zien waarin sturing strakker wordt en vervolgens weer losser wordt, tot er weer aanleiding is om weer strakker te sturen, bijvoorbeeld als gevolg van een vuurwerkram্প of het falen van toezicht op corporaties.

## **2.3. FLEXIBILITEIT IN ANDERE VAKGEBIEDEN**

De behoefte aan flexibiliteit speelt niet alleen in gebiedsontwikkeling, maar ook in andere vakgebieden. Hier onder wordt kort ingegaan op de manier waarop in de vakgebieden economie en bestuurskunde met flexibiliteit wordt

omgegaan. Dit raakt aan veel elementen in gebiedsontwikkeling en er kan van deze aanpak geleerd worden.

## Economie

### Optietheorie

In de economie is flexibiliteit een bekend begrip waaraan ook waarde wordt toegekend, dit gebeurt met opties. Opties geven voor een bepaalde periode het recht (geen plicht) om voor een afgesproken prijs iets (bij voorbeeld aandelen) te kopen over verkopen en beperken onzekerheid en risico's. Stewart Myers heeft de theorie van reële opties geïntroduceerd om bij voorbeeld voor grond of vastgoed keuzes op te laten tot een later moment en daar flexibiliteit mee te creëren (Van Blokland 2010). Er zijn verschillende soorten opties te onderscheiden, zoals de optie om te stoppen (abandon), uitstellen (defer), expand/contract (vergroten of verkleinen), te switchen (wijzigen in functie of financiering), de grootte te wijzigen (scale) (Rompelberg & Hesp 2008, p.43).

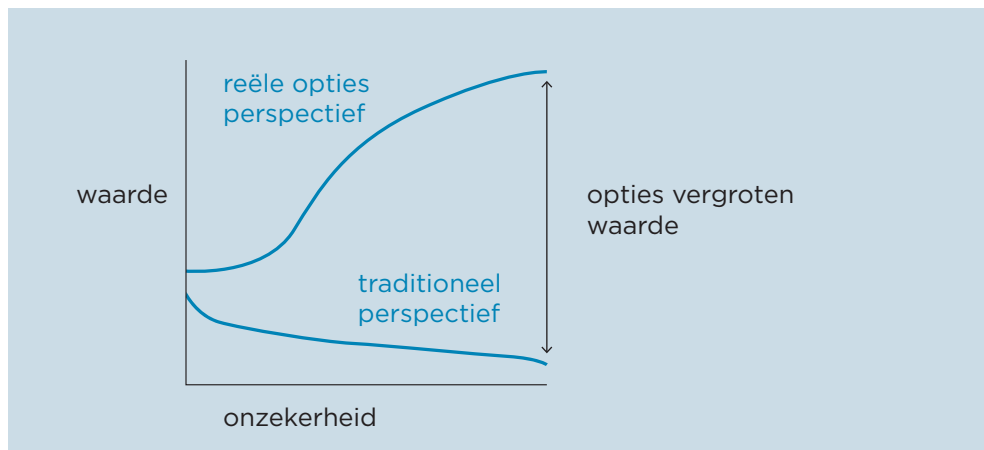
Een verschil tussen financiële en reële opties is dat financiële opties een minimale waarde hebben van nul en een risico neutrale wereld wordt verondersteld. Bij reële opties kan de waarde of het resultaat aan het eind van de looptijd ook negatief zijn en omstandigheden zijn erg bepalend voor het waardeverloop en daarmee niet risiconutraal (Van 't Hof 2010).

### Investeringsbeslissingen

Bij het maken van investeringsbeslissingen wordt de Discounted Cashflow (DCF) methode veel gebruikt, nadeel is dat deze methode een statisch tijdsverloop veronderstelt. Er wordt geen rekening gehouden met onzekerheden en veranderingen. In deze traditionele methode van waardebepaling wordt onzekerheid als een risico gezien, wat zich vertaalt in een lagere discontovoet en een lagere waarde tot gevolg heeft (Van Blokland 2010). De veronderstelling hierbij is dat onzekerheid tot een verlaging van waarde leidt.

Vanuit de reële optie theorie worden opties echter als waarde verhogend gezien om besluiten naar de toekomst te kunnen schuiven tot een moment waarop er meer informatie beschikbaar is en een besluit mogelijk is, of omdat omstandigheden veranderen en daarop gereageerd kan worden. Opties geven waarde doordat ze het project flexibel maken en zorgen dat doelstellingen ook in een veranderende context kan worden behaald (Van Blokland 2010).

Het gevaar van een te hoge mate van flexibiliteit zonder een heldere strategie is dat dit leidt tot onzekerheid waardoor partijen onvoldoende stabiliteit ervaren om tot investeringen over te gaan. Er moet dus een balans worden gevonden tussen zekerheid en flexibiliteit (Topper 2010).



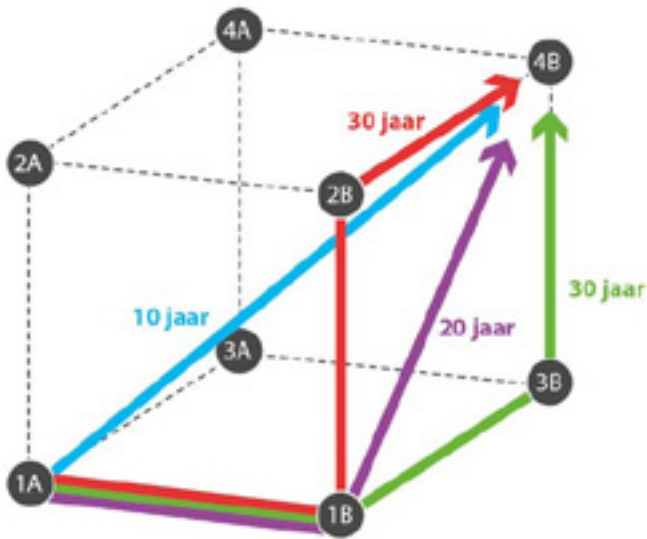
Figuur 2.2: Perspectief op onzekerheid vanuit traditionele investeringseconomie en reële optietheorie (Amram & Kulatilaka 1999 in: Van Blokland 2010).

### Opties als strategisch instrument

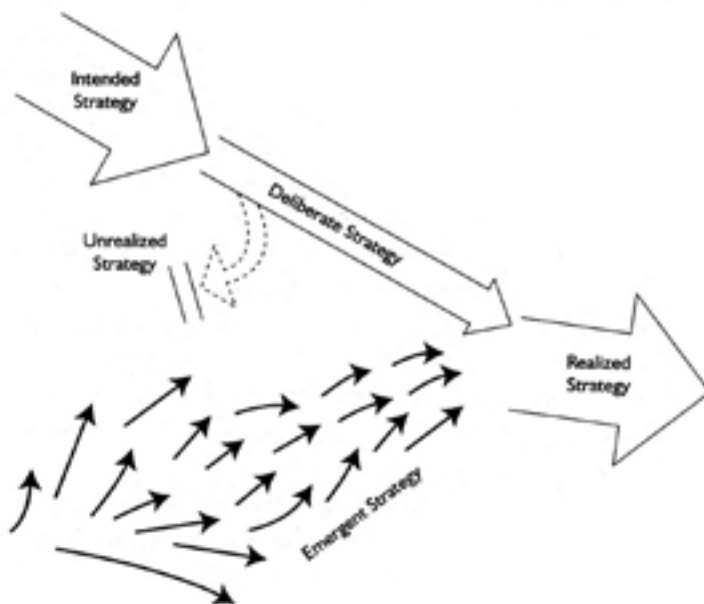
Opties zijn in de reële economie en in gebiedsontwikkeling nog lastig om financieel te waarderen, maar ze kunnen wel goed als een strategisch instrument worden gebruikt. Bij langjarige ontwikkelingen zijn er veel verschillende soorten veranderingen mogelijk: economisch, politiek, maatschappelijk, juridisch (Topper 2010). Het is goed om na te denken hoe er met veranderingen om kan worden gegaan en het denken in opties kan helpen bij het formuleren van scenario's en strategieën.

*'The strategy sets the framework within which future decisions will be made, but at the same time it leaves room for learning from ongoing developments and for discretion to act based on that is learned.'* (Luehrman 1998, p.90).

Een voorbeeld hoe in een grote ontwikkeling met het denken in stappen en keuzemomenten is gewerkt, is de Uitvoeringsstrategie Grevelingen, Volkerak-Zoommeer en zoetwater in de Zuidwestelijke Delta (Schrijnen 2013; Stratelligence 2012).



Figuur 2.3: Verbeelding van scenario's en keuzemomenten in de uitvoeringsstrategie Zuidwestelijke Delta (Bosch en Slabbers in Stratelligence 2012, p.53).



Figuur 2.4: Verschillende soorten strategieën gedurende een proces. (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (1998) in Daamen 2013).

De basis voor het toepassen van reële opties in gebiedsontwikkelingen is volgens Paantjens het bestemmingsplan, het samenwerkingscontract met supplementen, het kennisniveau en de synergie tussen de samenwerkende partijen (Paantjens 2013, p.3).

De gemeente heeft veel invloed in het opstellen van kaders voor ontwikkelingen, en heeft daarmee de mogelijkheid om opties uit te geven.

Mintzberg (2013) maakt onderscheid in een aantal soorten strategie: een proces start met een voorgenomen strategie, in de loop van de tijd komen er nieuwe strategieën op en vallen sommige strategieën af. Vanuit de combinatie van de bewuste strategie en emergente strategieën, wordt uiteindelijk een strategie gerealiseerd (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel 1998 in Daamen 2013). Figuur 2.4 geeft aan hoe gebeurtenissen onderweg benut kunnen worden en reactie mogelijk is. Om te kunnen reageren is wel enige ruimte nodig.

### Conclusie

De gebiedsontwikkeling kan van de reële optie theorie leren dat opties waarde hebben omdat het de mogelijkheden voor aanpassing in de toekomst vergroot en daarmee het risico verkleint dat aanpassing van het bouwplan naar wensen van de eindgebruikers niet binnen het kader van het bestemmingsplan mogelijk is.

Als relativering moet worden aangegeven dat bij gebiedsontwikkelingen niet alle opties financieel gewaardeerd kunnen worden, en dat niet alle opties of keuzes vooraf bekend zijn. Flexibiliteit in bestemmingsplannen is ook gewenst om op onverwachte gebeurtenissen in te kunnen spelen.

De overheid wordt steeds meer faciliterend in plaats van actief sturend in initiatieven, maar zij heeft invloed op de kaders waar binnen marktpartijen werken. Dit vereist van overheden dat zij zich bij het opstellen van de kaders bewust zijn van de invloed van kaders en van de waarde die opties of flexibiliteit voor marktpartijen kunnen hebben (Adams & Tiesdell 2010).

## Bestuurskunde

Het begrip flexibiliteit blijft vaak steken in kretologie, dit werd eind vorige eeuw al aangegeven door Volberda (Volberda 1990, p.217) en is ook nu nog vaak aan de orde.

In de bestuurskunde wordt het onderwerp flexibiliteit al geruime tijd onderzocht, en er zijn dan ook veel verschillende definities waarbij op verschillende aspecten wordt gericht zoals flexibiliteit van organisatie, arbeid, productie. Een belangrijk onderdeel van flexibiliteit is de reactietermijn: hoeveel tijd is



er nodig voor het nemen van maatregelen (Boot e.a. 1968; Bolwijn en Goudswaard 1985 in Volberda, 1990, p. 218).

Volberda (Volberda, 1990, p. 219) definieert flexibiliteit als volgt:

*“flexibiliteit is de mate waarin de organisatie beschikt over een variëteit aan potentiële stuurmaatregelen en de snelheid waarmee de organisatie deze stuurmaatregelen kan implementeren, ter vergroting van het stuurvermogen van het management en ter verbetering van de bestuurbaarheid van de organisatie.”*

Interne flexibiliteit heeft betrekking op het vermogen van organisaties zich aan te passen op een gewijzigde omgeving, externe flexibiliteit is het vermogen om de omgeving actief te beïnvloeden en veronderstelt speelruimte voor strategische keuze (Ansoff 1978 en Child 1972 in Volberda 1990, p. 219). Naast interne en externe flexibiliteit is er meta-flexibiliteit te onderscheiden. Dat is het lerend vermogen van de organisatie. Organisatie en verankering is belangrijk voor het daadwerkelijk realiseren van de opgave.

### **Complexiteit en sturing**

De opkomst van de netwerksamenleving heeft de complexiteit van de samenleving vergroot. De maatschappelijke problemen zijn ook complexer geworden en daarmee de geschikte oplossingen ook.

Teisman beschrijft dat er twee stromingen zijn die complexiteit op een eigen manier beschouwen: complexiteit kan gezien worden als een ingewikkelde vorm van een eenvoudig systeem dat meer moeite kost om te ontrafelen en te begrijpen; of complexiteit kan worden gezien als een samengesteld en uniek systeem dat niet kenbaar is en waarbij ontleden in losse eenheden niet zinvol is omdat het uit samengestelde systemen bestaat (Teisman 2005).

Complexe systemen werken niet lineair maar grillig en met een hoge mate van zelfsturing waarbij er patronen ontstaan en verdwijnen.

Sturing in complexiteit is lastig en de klassieke planmatige top-down manier van sturing werkt hier frustrerend. Vasthouden aan deze manier van werken heeft tot gevolg dat er kansen onbenut blijven doordat het maatschappelijk probleemoplossend vermogen niet wordt benut (Van der Steen et al. 2010, p.4).

Contingentie sturing is meer horizontaal en procesmatig, en neemt onzekerheid en toeval als uitgangspunt waar het soepel in meebeweegt (Wigmans & Daamen 2012). Deze complexe samenleving verhoudt zich lastig tot de klassieke overheidsbureaucratie, wat betekent dat de overheid zich moet aanpassen om mee te bewegen met de veranderende omgeving. In deze context is de overheid één van de vele spelers in een netwerk geworden, en is een rol van ‘betrokken bescheidenheid’ (Van der Steen et al. 2010, p.5) passend om ruimte te geven aan andere partijen in het netwerk die initiatieven ontplooiën.

De overheid heeft niet meer de positie en de financiële middelen om zelf alles top down sturen en organiseren.

Belangrijke vaardigheden zijn het omgaan met spagaten of organisationele tweehandigheid (Majoor 2012): aan de ene kant worden ad hoc samenwerkingen aangegaan in netwerken en aan de ene kant moet dit handelen geborgd worden in besluitvorming in formele hiërarchische organisaties.

Vanuit de methode van klassieke sturing bekeken is deze flexibiliteit een risico voor verlaging van kwaliteit en ambitie. Vanuit contingentie sturing of complexiteit is het echter essentieel dat er ruimte is om te reageren op onverwachte gebeurtenissen en deze te kunnen benutten (Teisman 2005; Rotmans 2012; Wigmans & Daamen 2012).

Taleb (2013) noemt iets dat beter wordt als het wordt blootgesteld aan onverwachte gebeurtenissen 'antifragiel'. Andere zaken zijn echter fragiel en worden niet sterker maar juist zwakker van externe onverwachte gebeurtenissen. Voor robuuste zaken is de context niet relevant, die worden er niet positief of negatief door beïnvloed.

De literatuur over sturing in een complexe omgeving geeft een goede achtergrond om de rol van het bestemmingsplan in de huidige samenleving te bekijken: blijft het bestemmingsplan een formeel projectmatige stap waarna uitvoering van het reeds bekende en bestemde plan moet volgen, of is het één van de processtappen waar binnen initiatieven kunnen ontluiken maar waarbinnen nog het doel niet als blauwdruk is ingetekend?

## Conclusies

Complexiteitstheorie laat zien dat niet alle opties vooraf bekend zijn, zoals de optietheorie lijkt te denken, en dat ruimte voor initiatief, korte reactietermijn, zelforganisatie en strategische sturing met inzet van verschillende instrumenten belangrijk is en past bij de complexiteit van de huidige opgaven.

Een star bestemmingsplan geeft weinig ruimte om te reageren op veranderende vraag en aanpassing van het plan is niet mogelijk. Het moeten doorlopen van procedures voor aanpassingen zorgt voor een trage reactie en in de benodigde tijd verandert de context door.

Binnen een flexibel bestemmingsplan is het echter mogelijk om op veranderingen te reageren, betekenisvolle verbindingen en nieuwe combinaties te maken, waarmee een systeemsprong gemaakt wordt (Van Randeraat 2006, p.13).

Kijkend naar gebiedsontwikkeling is ook denkbaar dat niet alles gedijt bij chaos of flexibiliteit, en dat sommige zaken baat hebben bij zekerheid omdat er een lange termijn of grote investeringen nodig zijn, bij voorbeeld om infrastructuur zoals wegen of collectieve systemen voor warmte te realiseren.

De uitdaging is het zoeken naar de balans tussen chaos en orde, zekerheid en flexibiliteit.

## 2.4. FLEXIBILITEIT IN GEBIEDSONTWIKKELING

### Rol en betekenis van het bestemmingsplan in gebiedsontwikkeling

Het bestemmingsplan heeft naast de juridische bindende functie als toetsingskader voor vergunningen nog veel andere functies zoals onder meer een informatieve functie, basis voor verwerving en investeringen en afstemming van gemeentelijk beleid op hoger beleid (Van Zundert 1999, p.25).

De discussie over de mate van flexibiliteit en de functie van het bestemmingsplan is niet nieuw. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gaf in 1989 in de nota 'Bestemmen met beleid' al aan dat de knelpunten van te gedetailleerd bestemmen en gebrek aan flexibiliteit opgeheven moesten worden en dat de procedures voor opstellen en herzien van bestemmingsplannen te lang waren (Ministerie van VROM 1989). De grote regelmaat van bestemmingsplanafwijkingen zorgde ervoor dat het bestemmingsplan een schijnzekerheid werd en met de verruiming in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) 1985 werd meer flexibiliteit en globaliteit mogelijk gemaakt zodat het instrument effectiever en kostenbesparend kon werken en er minder afwijkingsprocedures nodig werden (Ministerie van VROM 1989, p.17).

Van Zundert gaf in 1999 al aan dat het bestemmingsplan niet zo zwaar gericht moet zijn op de rechtszekerheid, maar meer op de communicatieve functie. Hij bepleitte dat het bestemmingsplan een coöperatief in plaats van een absoluut en statisch karakter moet hebben (Van Zundert 1999, p.47). De verhoudingen tussen burger en overheid veranderden en werden horizontaler, wat doorwerkte in de ontwikkeling van een andere rol van het bestemmingsplan. Deze ontwikkeling is af te lezen uit de terminologie over de jaren heen: van legitimatieplanologie naar toelatingsplanologie, onderhandelingsplanologie en ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie.

Niet alleen het bestemmingsplan krijgt een andere rol, Rosalie de Boer en Friso de Zeeuw geven aan dat het masterplan ook een andere rol krijgt: een inspirerend breed gedragen ambitie voor de lange termijn in plaats van een directieve blauwdruk (De Boer 2013; De Zeeuw, Feijtel, et al. 2013; De Zeeuw, Franzen, et al. 2013).

Gemeenten stappen vanwege de grote financiële investeringen en risico's steeds meer af van de manier van actief grondbeleid en zoeken andere instrumenten om te faciliteren. De manier waarop het beste gefaciliteerd en uitgenodigd kan worden, is in veel gemeenten nog een zoektocht. Steden concurreren elkaar bij het profileren als goede vestigingsplaats voor bedrijven en

bewoners, en bedrijven zijn steeds mobieler en benutten hun onderhandelingspositie. Het bereik van overheidssturing neemt af en er komt een grotere rol voor zelfregulering en zelfsturing (Wigmans 1998, p.284).

In de discussies over de opkomst van organische gebiedsontwikkeling en het belang van tijdelijke functies in een gebied, worden een aantal belemmeringen van het bestemmingsplan aangegeven (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design 2012; Platform31 2012). Organisch ontwikkelen zal niet op iedere plek wenselijk en mogelijk zijn, maar het denken vanuit een grote hoeveelheid initiatiefnemers in een open proces zonder een integraal eindplan laat zien waar er regelgeving beperkend kan werken. Het onderbouwen van de haalbaarheid van een bestemmingsplan is lastiger bij organische ontwikkelingen en het kostenverhaal van een bestemmingsplan is lastig uit te voeren of vooraf te berekenen. Tijdelijke functies worden regelmatig met losse procedures gefaciliteerd, maar deze procedures zijn zwaar en de termijn is beperkt tot 5 jaar. Op dit punt is nieuwe wetgeving in zicht waarbij de proceduretijd wordt verkort naar 8 weken en de termijn van 5 naar 10 jaar wordt verlengd.

Uit de publicaties van VROM uit 1989 en van Van Zundert uit 1999 is af te leiden dat het thema flexibiliteit niet nieuw is. Toch zijn er wel mogelijkheden voor het bieden van flexibiliteit binnen de huidige wetgeving (Bomhof & Oosterkamp 2013b; Bergevoet & Tuijl 2013). Vernieuwing lijkt in de praktijk te worden afgeremd door de angst voor het maken van jurisprudentie. Vooruitlopend op de Omgevingswet zijn er al experimenten met nieuwe onderdelen zoals de termijn van 20 jaar, meer lokale afwegingsruimte en uitstel van bepaalde onderzoeken naar een latere fase. Hoewel met de Omgevingswet het bestemmingsplan als instrument verdwijnt, zal het vraagstuk over flexibiliteit en sturing relevant blijven.

## Bestemmingsplan en flexibiliteit

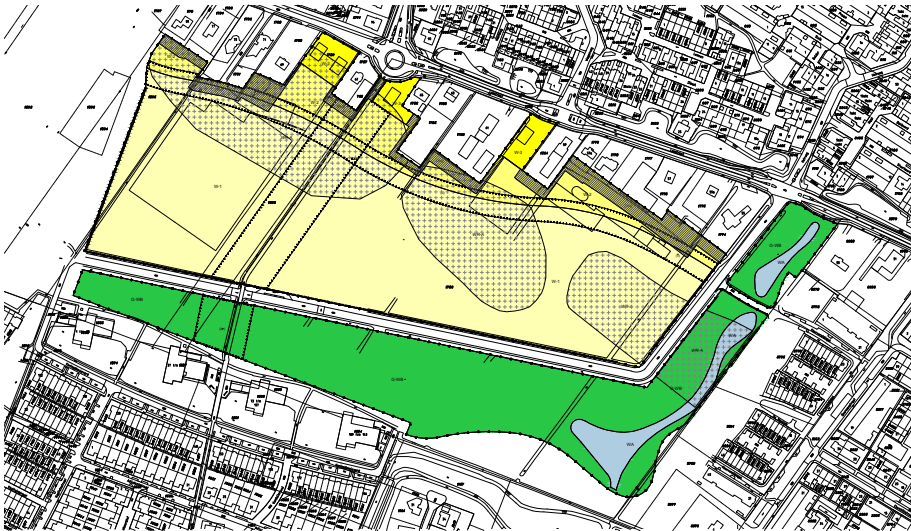
Het mag inmiddels duidelijk zijn dat er op vele aspecten binnen gebiedsontwikkeling flexibiliteit mogelijk is. In dit onderzoek ligt de focus op het bestemmingsplan.

Het bestemmingsplan is het direct bindend kader dat mogelijkheden geeft, het is een toelatingsinstrument dat zowel gedetailleerd als star kan zijn, of het kan een mengvorm zijn van deze twee (zie kader voor het voorbeeld Tuindorp Oost in Lingewaard).

### Bestemmingsplan met zowel flexibiliteit als starheid

Het bestemmingsplan Tuindorp Oost in Lingewaard uit 2011 is wat betreft flexibiliteit een mengvorm: op de locaties tussen de bestaande lintbebouwing is het star in aanduiding van bouwvlakken, hier achter is een zone aangegeven waarin alleen tuinen en schuren mogelijk zijn, en daar achter is een flexibel woongebied bestemd. Verder bevat het bestemmingsplan de hoofdstructuur van groen, water en ontsluiting. Op deze manier wordt de rechtszekerheid voor omwonenden vergroot en het risico op planschade verlaagd.

Het voorafgaande bestemmingsplan bevatte een uitwerkingsplicht maar bevatte alle essentiële elementen, daarop is besloten het plan in 2011 als uitwerkingsplan vast te stellen zonder hier meer details aan toe te voegen.



Figuur 2.5: Verbeelding bestemmingsplan Tuindorp Oost (Gemeente Lingewaard 2011).

Een mengvorm kan bij voorbeeld worden toegepast door meer gedetailleerd te bestemmen aan de rand van het plangebied naar reeds aanwezige bebouwing toe, en naar binnen toe meer globaal en flexibel.

Een bestemmingsplan dat globaal is in de verbeelding, is lang niet altijd flexibel door de hoeveelheid en het soort planregels dat het bestemmingsplan nog kan bevatten. Complexe regels achter een globale kaart kunnen de leesbaarheid van het bestemmingsplan ook lastig maken.

Flexibiliteit kan in zowel gedetailleerde als globale plannen worden opgenomen, door maatregelen als wijzigingsbevoegdheid en binnenplanse vrijstellingen.

Bestemmingsplannen bestaan uit drie onderdelen: de verbeelding, de toelichting en de regels. De verbeelding en regels zijn het juridisch bindende deel van het bestemmingsplan. De toelichting geeft een uitleg over het doel van het bestemmingsplan, beschrijving van het plan, omgevingsaspecten, de relatie tot bestaand beleid en gaat in op de uitvoerbaarheid.

Een veel gemaakte onderverdeling van soorten flexibiliteit in bestemmingsplannen is de volgende driedeling die ook in het onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen wordt gebruikt (Bomhof & Oosterkamp 2013b):

### **1. Intrinsieke flexibiliteit**

Intrinsieke flexibiliteit is een directe mogelijkheid die in het bestemmingsplan geboden wordt.

In het bestemmingsplan zijn verschillende onderdelen bepalend voor de mate van flexibiliteit: de verbeelding, de regels en de doeleindenomschrijving. De flexibiliteit neemt toe als de verbeelding minder verschillende vlakken, kleuren en aanduidingen bevat (korte legenda) en de hoeveelheden en uitwisselbaarheid groter is.

Als de omgevingsvergunning binnen de kaders van het bestemmingsplan past, moet deze verleend worden. Dit geeft dus grote mate van zekerheid aan initiatiefnemers en vergunning kan snel, in de reguliere termijn van 8 weken, worden afgehandeld.

### **2. Binnenplanse flexibiliteit**

Binnenplanse flexibiliteit is flexibiliteit die na een afweging (door college van burgemeester en wethouders) kan worden toegepast. Het programma dat met de binnenplanse wijzigingen mogelijk wordt gemaakt, wordt wel al in de onderzoeken voor het bestemmingsplan meegenomen. Er zijn een aantal vormen van binnenplanse flexibiliteit mogelijk:

#### **Wijzigingsbevoegdheid**

De wijzigingsbevoegdheid is een mogelijkheid maar geen verplichting om een bestemming te wijzigen. Deze bevoegdheid ligt bij het college van burgemeester en wethouders, haalbaarheid moet in het bestemmingsplan worden aangetoond. Na de uitgebreide procedure met terinzagelegging, collegebesluit en beroepsprocedure, vervangt het wijzigingsplan de onderliggende bestemming uit het moederplan.

### Binnenplanse afwijking

Deze mogelijkheid wordt regelmatig toegepast om in beperkte mate wijzigingen toe te staan, bij voorbeeld voor het toelaten van extra hoogte, wijziging van aantallen of aanpassing van categorie bedrijvigheid. De haalbaarheid van dat wat met wijziging wordt toegestaan, wordt wel al in de onderzoeken op haalbaarheid onderzocht.

### Uitwerkingsplicht

Een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht wordt ook wel als flexibel bestemmingsplan bestempeld (Kenniscentrum Infomil n.d.). Het moederplan geeft geen directe bouwtitel. Het geeft de voorgenomen ontwikkelingen aan op hoofdlijnen, maar vergt nog nadere uitwerking en vaststelling door de gemeenteraad voordat er omgevingsvergunningen kunnen worden verleend. De uitwerkingsplicht werd in het verleden regelmatig toegepast omdat hiermee ook het uitvoeren van bepaalde onderzoeken kon worden uitgesteld, wat in verband met jurisprudentie niet meer mogelijk is. Ook kan dit zinvol zijn als ontwikkelingen over een periode van meer dan 10 jaar verwacht worden, of als er nog geen goed idee van de planuitwerking is, maar als men wel al wil communiceren dat er in de toekomst veranderingen mogelijk zijn.

Gemeenten zien binnenplanse flexibiliteit als een mogelijkheid om nog iets van grip te houden op het wel of niet toestaan van wijzigingen. Door initiatiefnemers wordt dit wel als onzekerheid gezien. Er moet helder worden aangegeven aan de hand van welke aspecten een verzoek voor binnenplanse wijziging zal worden afgewogen, zodat er geen sprake of gevoel van willekeur ontstaat.

Bij de binnenplanse flexibiliteit in de vorm van binnenplanse vrijstellingen en wijzigingsbevoegdheid is er nog wel flexibiliteit aanwezig, maar in mindere mate dan bij intrinsieke flexibiliteit omdat de reactietermijn van initiatief tot verlenen omgevingsvergunning langer duurt.

Bij uitwerkingsplannen moet een nieuw plan worden opgesteld en door de gemeenteraad worden vastgesteld en doordat de reactietijd met deze procedure vrij lang is, wordt deze manier van bestemmen in dit onderzoek niet als een flexibel bestemmingsplan beoordeeld.

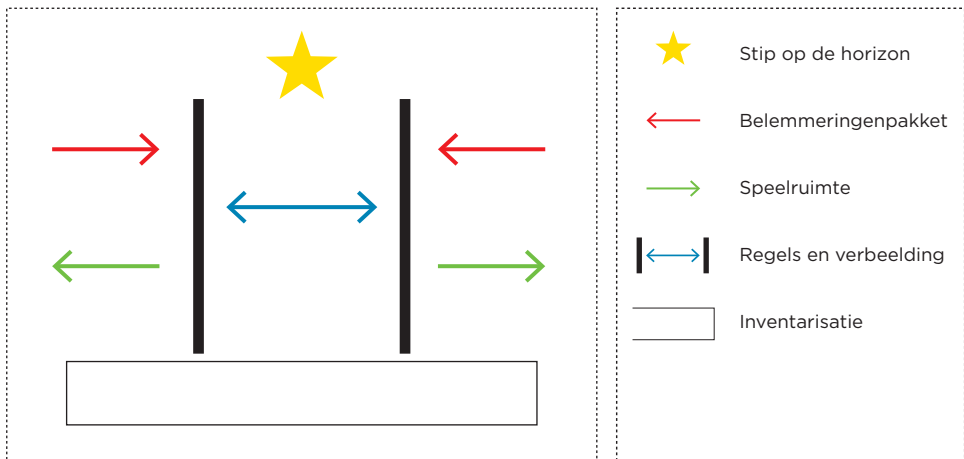
### 3. Buitenplanse flexibiliteit

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) geeft ook de mogelijkheid om goedkeuring te geven aan ontwikkelingen die strijdig zijn met de bepalingen van het bestemmingsplan, maar wel gemotiveerd kunnen worden vanuit een goede ruimtelijke ordening.

Grotere ontwikkelingen die niet passen maar wel wenselijk zijn, kunnen een

separate bestemmingsplanprocedure doorlopen om deze te onderzoeken en mogelijk te maken (postzegelbestemmingsplan).

Dit wordt ook wel als een vorm van flexibiliteit gezien, maar in dit onderzoek wordt het niet als flexibiliteit gezien omdat een uitgebreide procedure feitelijk het maken van een nieuw bestemmingsplan is.



Figuur 2.6: Schematische weergave flexibiliteit en bestemmingsplan (Bomhof & Oosterkamp 2013b, p.32).

Wettelijk zijn er veel mogelijkheden om flexibiliteit in een bestemmingsplan op te nemen, maar de beleidsmatige context is ook van belang. Strikt beleid maakt flexibiliteit in het bestemmingsplan lastiger, omdat het dan in afwijking van het beleid kan zijn. Op dit vlak hebben gemeenten vanuit diverse sectorale ambities een stapeling van eisen aan zichzelf opgelegd, een manier van zelfbinding die ook in de weg kan zitten. In het onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen van Bomhof en Oosterkamp wordt geconcludeerd dat bestemmingsplannen vanuit conservatisme topzwaar worden van het (gemeentelijk) beleid en daardoor vastlopen (2013b, p.38). Het Actieteam Ontslakken raadt aan kritisch naar de stapeling van beleid te kijken en dit aan te pakken, de raad hierbij te betrekken en te zorgen dat er weer afwegingsruimte ontstaat bij het omgaan met regels (De Zeeuw, Feijtel, et al. 2013).

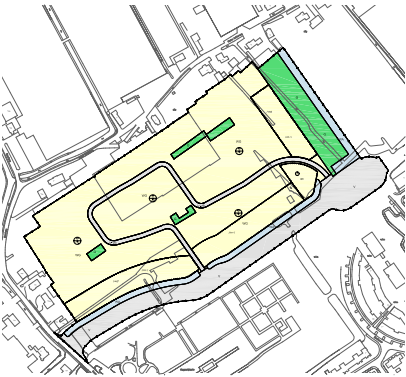


### Voorbeelden van compromis en onderhandeling in een bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is soms een compromis en uitkomst van onderhandelingen tussen de vele betrokken partijen en belangen.

Hierdoor kunnen er dingen in het bestemmingsplan terechtkomen die of later niet handig blijken, of onnodig zijn maar niet in de weg zitten.

Bij het project Zandheuvel in gemeente Westland is het groen uit het stedenbouwkundig plan exact overgenomen in het bestemmingsplan. De flexibiliteit in het plan wordt daardoor beperkt en het doel had ook flexibeler opgenomen kunnen worden, bij voorbeeld als minimum hoeveelheid m<sup>2</sup> groen.



Figuur 2.7: Verbeelding bestemmingsplan (Gemeente Westland 2011)

Figuur 2.8: Stedenbouwkundig plan (Gemeente Westland 2011).

Tweede voorbeeld is het concept bestemmingsplan Nijmegen Waalfront-2. De verbeelding bevat pijlen waar wegen kunnen komen, maar ze kunnen in het hele vlak en de hoofdinfra is al als verkeersruimte bestemd. Deze aanduiding heeft dus geen nut en kan verwarring veroorzaken als in de toekomst een weg toch op een andere plek wordt gerealiseerd.



Figuur 2.9: Detail uit de verbeelding ontwerp bestemmingsplan Waalfront-2 Nijmegen (Gemeente Nijmegen 2013).

## 2.5. INSTRUMENTEN

### Instrumenten voor sturing

De overheid heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking om te kunnen sturen in de gebiedsontwikkeling en beïnvloedt door toepassing van deze instrumenten de markt.

Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design 2012) kan de gemeente op vier manieren faciliteren en condities scheppen: communicatief, organisatorisch, financieel-economisch en juridisch-planologisch.

In het boek 'De flexibele stad' (Bergevoet & Tuijl 2013) worden ook soorten flexibiliteit onderscheiden: gebruiksgerichte flexibiliteit, tijd gerelateerde flexibiliteit, procesmatig, juridisch, financieel, ruimtelijk flexibel.

Adams en Tiesdell (Adams et al. 2005; Tiesdell & Allmendinger 2005) definiëren en gebruiken in hun publicaties vier categorieën instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft bij het beïnvloeden van markten: shaping, regulating, stimulating en capacity building.

Instrumenten die 'shaping' zijn, zijn vormend voor de context voor besluitvorming en geven richting aan over langere termijn. Hieronder vallen bij voorbeeld indicatieve plannen zoals structuurvisies, strategisch beleid en investeringsprogramma's, maar ook privaatrechtelijke afspraken met partijen.

Van der Veen en Korthals Altes (2011) wijzen op het belang van privaatrechtelijke afspraken tussen gemeenten en ontwikkelende partijen als plek waar flexibiliteit kan worden opgenomen. Er worden vaak procesafspraken gemaakt om aan te geven hoe partijen met elkaar om gaan in tijden van verandering, en welke processtappen worden doorlopen voor besluitvorming over aanpassing of bij het omgaan met conflict: hoe lang wordt mediation geprobeerd voordat een rechter wordt gevraagd een uitspraak te doen.

Onder 'regulating' worden instrumenten bedoeld die de bandbreedte voor ontwikkelingen begrenzen zoals wetgeving, bestemmingsplannen en gebruiksvoorwaarden van grond door erfpacht of kettingbeding.

Voorbeelden van 'stimulating' of stimulerende instrumenten zijn directe maatregelen zoals het actief verwerven en /of ontwikkelen, de instrumenten van onteigening en Wet voorkeursrecht gemeenten, maar ook indirect stimulerende maatregelen zijn mogelijk zoals subsidies of belastingen.

Onder 'capacity building' instrumenten wordt het soft-capital geschaard, de mensen met hun kennis en vaardigheden, de netwerken en relaties tussen

partijen. Deze instrumenten zijn volgens Adams belangrijk om gewenste ontwikkelingsstrategieën te ontwikkelen (Adams 2005 in Heurkens 2012). Als deze instrumenten bewust gebruikt worden, kan dit de positie in de markt versterken (Heurkens 2012, p.86).

Soort instrument	Voorbeeld
<b>Shaping</b> (vormend)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structuurvisie</li> <li>• Privaatrechtelijke afspraken (anterieure overeenkomsten)</li> </ul>
<b>Regulating</b> (regulerend)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestemmingsplan</li> <li>• Wetgeving</li> <li>• Beleid</li> </ul>
<b>Stimulating</b> (stimulerend)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direct handelen van de overheid (wetgeving, subsidies, verwerving)</li> <li>• Indirecte maatregelen (belastingstelsel, instituties)</li> </ul>
<b>Capacity Building</b> (competenties/vaardigheden)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Netwerken, interactie met stakeholders, governance vormen, cultureel en sociaal kapitaal.</li> </ul>

Tabel 2.1: Overzicht soorten planningsinstrumenten (Adams et al. 2005, p.64).

Deze indeling biedt een goed handvat voor het structureren en daarmee inzicht verkrijgen in de verschillende soorten instrumenten en afspraken die er rondom een project zijn. Dit schema wordt als ordening van de case gegevens in hoofdstuk 3 gebruikt.

## 2.6. HYPOTHESEN

Op basis van voorgaande literatuur kunnen een aantal hypothesen worden geformuleerd ten aanzien flexibele bestemmingsplannen.

### Hypothese 1

Afspraken buiten bestemmingsplan zijn van belang voor het opstellen van een flexibel bestemmingsplan.

- Een flexibel bestemmingsplan wordt alleen opgesteld als er privaatrechtelijk aanvullende afspraken zijn over hoe inhoudelijk en procesmatig met de flexibiliteit wordt omgegaan.

## Hypothese 2

Grondeigendom heeft effect op de mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan.

- Als er sprake is van gemeentelijk grondeigendom, wordt er eerder een flexibel bestemmingsplan opgesteld. Dit lijkt aannemelijk omdat gemeenten het loslaten van controle via het bestemmingsplan lastig vinden en via het eigendom van grond nog een andere manier van controle hebben.

## Hypothese 3

De ligging van de locatie heeft effect op mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan: hoe geïsoleerder gelegen ten opzichte van bestaande bewoners of bedrijven, hoe meer flexibiliteit er mogelijk is.

- Ontwikkelingen op binnenstedelijke locaties hebben vanwege de ligging al snel met meer omwonenden en belanghebbenden te maken, wat aanleiding kan zijn de flexibiliteit te willen (vanwege planschade) of moeten (vanwege milieucirkels of uitkomst onderzoeken) beperken.

## 2.7. KEUZE VAN TE ONDERZOEKEN VARIABELEN

Naar aanleiding van de verschillende claims die er gemaakt over voordelen van het werken met flexibele bestemmingsplannen en gebaseerd op de bestuurde literatuur, wil ik bij een vijftal cases een aantal variabelen concreet bekijken in relatie tot de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan. Een belangrijke eigenschap van flexibiliteit is de reactietermijn (Volberda 1990). In gebiedsontwikkeling is dit te vertalen in voortgang. Het doel van een bestemmingsplan is een ontwikkeling mogelijk te maken en de vraag is of dit sneller gerealiseerd kan worden met een bestemmingsplan.

Er zijn verschillende fasen te onderscheiden: initiatief tot overeenstemming over een plan wat vaak door ondertekening van een overeenkomst wordt afgerond, vervolgens volgt de fase van het uitvoeren van onderzoeken en opstellen van het bestemmingsplan tot en met de vaststelling, hierna volgt de realisatiefase waarbij zichtbaar wordt of de ontwikkelingen in het bestemmingsplan passen. De voortgang aanduiden in een x aantal maanden geeft geen echte informatie omdat per gemeente de standaard planning al verschillend kan zijn -bijvoorbeeld of er wel of niet gewerkt wordt met een voorontwerp en of discussies over uitgangspunten voor of tijdens het opstellen van het bestemmingsplan worden gevoerd- maar door interviews kan worden

achterhaald welke punten invloed hadden op de voortgang en of dit een relatie had met de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan of dat hier andere oorzaken voor waren.

Deze drie fasen zijn interessant omdat het zo kan zijn dat de fase van onderzoek meer tijd kost, maar dat in de realisatiefase sneller vergunningen verleend kunnen worden.

Flexibiliteit vertegenwoordigt in de reële optietheorie een financiële waarde, maar hoe is dat in de gebiedsontwikkeling? Zijn de kosten van een flexibel bestemmingsplan hoger of lager of leidt het ergens anders tot hogere of lagere kosten? De tweede variabele zijn de kosten die verband houden met het bestemmingsplan.

Concrete bedragen in euro's zijn onvoldoende vergelijkbaar omdat niet scherp te bepalen is welke kosten wel of niet meegerekend worden, bij voorbeeld ten aanzien van de uren van interne projectteamleden en de kosten van communicatie en het doorlopen van de procedure.

In het onderzoek worden de kosten bekeken in relatie tot vergelijkbare opgaven, vanuit de ervaring van betrokken personen. Het is daarmee een subjectieve waarde, omdat het niet gaat om de absolute kosten maar om de meer- of minderkosten die in relatie staan met de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan. Deze informatie is met interviews goed te verkrijgen.

Doel van de flexibiliteit in een bestemmingsplan is dat initiatief de ruimte krijgt en ontwikkelingen niet gehinderd worden, maar ook dat de kaders geborgd worden. Hoe vinden partijen het bestemmingsplan in de praktijk werken, zijn ze tevreden over de mate van flexibiliteit of heeft het tot onwenselijke situaties geleid?

De derde variabele is de tevredenheid van betrokken partijen over het bestemmingsplan, in relatie tot de mate van flexibiliteit.

Tot slot wordt naar vertrouwen gekeken tussen de betrokken partijen. In iedere samenwerking is vertrouwen een belangrijke factor, en het is interessant om te weten of er een relatie is tussen het vertrouwen tussen partijen en de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan dat wordt opgesteld (Bayer 2013; Ministerie van BZK 2011).

De gekozen variabelen kunnen allemaal verschillende waarden aannemen: lang/kort, duurder/goedkoper, hoog/laag, goed/voldoende/slecht. In de cross-case analyse in hoofdstuk 4 komen deze variabelen ieder met eigen kwalitatieve waarde terug.

## 2.8. INTERVIEWPROTOCOL

De begrippen waarop deze scriptie zich richt, worden hier onder nader uitgewerkt. De interviews hebben plaats gevonden aan de hand van deze thema's en vragen.

De geïnterviewde personen hebben vaak nog ter illustratie van de besproken cases uit andere werkervaring geput en andere voorbeelden ter illustratie aangehaald. Een aantal van deze voorbeelden is in kaders in hoofdstuk 2 opgenomen.

### Flexibiliteit van het bestemmingsplan

Waar zou u, op basis van uw ervaring, dit bestemmingsplan plaatsen op de as van flexibel – star?

De as van flexibel naar star is getekend meegenomen en geïnterviewden gaven aan waar zij het bestemmingsplan op deze as plaatsen.

Welke punten uit het bestemmingsplan zorgen voor deze keus?

Hoe ervaren andere mensen binnen de organisatie en externe stakeholders de mate van flexibiliteit?

De onderdelen uit de definitie worden doorgenomen: plek, vorm, hoeveelheid, functies en daarbij wordt besproken op welke aspecten wordt gestuurd in het bestemmingsplan, en op welke punten flexibiliteit wordt geboden.

### Positie van het bestemmingsplan

Welke aanvullende afspraken of condities waren er buiten het bestemmingsplan?

Er wordt kort besproken wat de positie van het bestemmingsplan is in relatie tot andere afspraken. Er kan namelijk naast het bestemmingsplan nog op andere manieren worden gestuurd. Doel is meer de motivering te horen achter de keus voor het soort bestemmingsplan en inzicht in de context van het project te verkrijgen.

Het schema van Adams (Adams et al. 2005) werd blanco meegenomen en kort toegelicht, vervolgens is dit gezamenlijk doorgenomen en ingevuld.

# Uitwerking van de 4 variabelen:

## Voortgang

- Hoe lang duurde de periode van initiatief (of intentieovereenkomst) tot plan / anterieure overeenkomst?
- Hoe lang duurde de periode van plan / anterieure overeenkomst tot vastgesteld bestemmingsplan?
- Start bestemmingsplanprocedure tot vastgesteld bestemmingsplan
- Vastgesteld bestemmingsplan tot start realisatie (paste de gerealiseerde ontwikkelingen in het bestemmingsplan of moest dit worden aangepast?)
- Welke factoren hadden (positief of negatief) meeste invloed op de voortgang per fase?
- Wat was de invloed van de mate van flexibiliteit van de planvorm? Waar zorgde dit voor vertraging of versnelling, of had het geen invloed?
- Pasten de ontwikkelingen tot nu toe in het bestemmingsplan, of zijn er bestemmingsplanwijzigingen nodig geweest om realisatie mogelijk te maken? Had men dit kunnen voorzien?

## Kosten

Kosten zijn op te delen in verschillende onderdelen en in verschillende fasen:

- Inhoud:
  - Onderzoeken (archeologie, flora en fauna, bodem, externe veiligheid, luchtkwaliteit, windhinder, bezonning, verkeerseffecten, akoestisch onderzoekweg- en railverkeer, mer-beoordeling, etc)
  - Interne organisatie ambtelijk, bestuurlijk
  - Samenwerking marktpartijen
  - Communicatie buurt
  - Afstemming met raad
  - Afstemming met vooroverlegpartners (provincie, waterschap, brandweer etc)
- Fase:
  - Initiatief
  - Plan
  - Realisatie
  - Beheer
- Zijn, op basis van uw kennis en ervaring, de totale kosten van het bestemmingsplan in verhouding met soortgelijke opgaven, andere bestemmingsplannen?
- Waren deze kosten meer of minder vanwege de planvorm, of waren er andere oorzaken?

- Indien ja, op welke onderdelen of in welke fase waren deze kosten meer of minder?
- Zijn de afwijkende punten bewust anders gedaan (bv uitgebreider) nav het soort bestemmingsplan?

### **Tevredenheid van betrokken actoren**

- Inhoud
  - Bent u tevreden met de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan?
  - Welke zekerheden / borging van kwaliteiten van het plan bent u tevreden over in het bestemmingsplan?
  - Over welke flexibiliteit bent u tevreden in het bestemmingsplan?
  - Wat zou u anders doen als u het bestemmingsplan nu zou starten? (was meer flexibiliteit nodig/ minder nodig?)
- Proces en communicatie
  - Hoe is het proces met stakeholders vormgegeven, anders dan normaal en meer dan een formeel inspraakmoment?
  - Wat heeft dit proces opgeleverd?
  - Hoeveel zienswijzen/bezwaren/beroepen waren er, en hadden deze relatie met de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan?
- Overall
  - Tevredenheid over resultaat, en relatie met vorm van het bestemmingsplan (sturing op details ook zinvol gebleken, is geboden ruimte in flexibiliteit goed geweest of misbruikt of onnodig)
  - Is het doel van de keus voor een flexibel/star bestemmingsplan gerealiseerd? En is dat dankzij de gekozen vorm van het bestemmingsplan? Of en hoe / onder welke voorwaarden had het anders gekund?

### **Vertrouwen**

- Op welke manier was de samenwerking vormgegeven?
- Welke afspraken waren er in de overeenkomst over omgaan met wijzigingen?
- Hoe was / is de relatie tussen de samenwerkende partijen?
- Hoe is er gestuurd op het creëren / behouden van vertrouwen in de samenwerking?
- Werd er open gesproken over opvattingen en achterliggende belangen en waarden?



## 2.9. CONCLUSIES EN KADER VOOR ANALYSE

Het onderscheid van een flexibel of een star bestemmingsplan is een glijdende schaal. De selectie van cases is gedaan met de bedoeling een aantal extremen op deze as te bestuderen op de effecten op de vier variabelen.

Flexibiliteit heeft in de reële economie waarde doordat het opties en keuzes open laat voor een later moment. Binnenplanse vrijstellingen of privaatrechtelijke afspraken zijn plekken waar procesafspraken opgenomen kunnen worden over hoe partijen met de keuzes of opties en consequenties hiervan om willen gaan.

In een context die complex is en waarbij sturing in netwerken plaats vindt, verandert de rol het doel van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is een onderdeel in een proces waarin ruimte wenselijk is om te reageren op onverwachte veranderingen en aanpassing en verbetering.

Bij het kijken naar de positie van het bestemmingsplan worden de andere instrumenten meegenomen in de analyse. Het schema van Adams (2005) met de onderverdeling in shaping, regulating, stimulating en capacity building wordt in het maken van deze analyse gebruikt.

Flexibel ←————→ Star

---

Figuur 2.10: Glijdende schaal van flexibel naar star.



3

# PRAKTIJKONDERZOEK

## 3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de vijf cases beschreven en wordt ingegaan op de positie van het bestemmingsplan, mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan en de ervaringen van betrokken personen ten aanzien van de effecten van de mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan op de vier variabelen voortgang, kosten, tevredenheid en vertrouwen.

## 3.2 HET BALKON, MAASSLUIS

### Planbeschrijving

Het Balkon is een gebied van circa 22 hectare aan de zuidkant van Maassluis, aan de noordzijde begrensd door de spoorlijn van Rotterdam naar Hoek van Holland, aan de zuidkant door de Nieuwe Waterweg, aan de oostkant een bedrijventerrein en aan de westkant een recreatiegebied.

#### Historie

De planvorming voor ontwikkeling van deze locatie tot woongebied is in de jaren '90 van de vorige eeuw gestart. De grond was in eigendom van de gemeente en het doel was om de verwachte opbrengsten uit herontwikkeling te gebruiken voor herstructurering van een naastgelegen wijk.

In november 1997 sloot de gemeente een intentieovereenkomst met Rabo Vastgoed BV (later Bouwfonds Ontwikkeling BV), Maasstede Woning Ontwikkeling BV en de Woning stichting Maassluis (later Stichting Maasdelta Groep) over de herontwikkeling van de locaties Het Balkon en Haven.

In de jaren hierna worden plannen uitgewerkt en zijn verschillende overeenkomsten ondertekend:

- Een samenwerkingsovereenkomst in februari 1999
- Een realiseringsovereenkomst in september 2001
- En een Protocol ontwikkeling plangebied Het Balkon te Maassluis in januari 2004

In deze jaren werd gediscussieerd over de ontsluiting van de wijk, het aantal woningen, de taakverdeling tussen partijen en rol van de gemeente in de grondexploitatie. De gemeente verschoof hierbij vanuit de positie als risico-dragend participant in de ontwikkeling naar een concessiemodel met een meer kader stellende en faciliterende rol. In deze faciliterende rol verkoopt de gemeente grond en is de gemeente verantwoordelijk voor het voeren van publiekrechtelijke procedures.



Figuur 3.1: Ligging Het Balkon in Maassluis (eigen bewerking op basis van google maps).

Figuur 3.2: Afbeelding stedenbouwkundig plan Het Balkon van Ashok Bhalotra, Kuiper Compagnons (Kuiper Compagnons 2011).

### **Koop- en exploitatieovereenkomst 2005**

De zoektocht naar de rolverdeling tussen partijen wordt in maart 2005 afgerond met het afsluiten van een koop- en exploitatieovereenkomst tussen de gemeente en de drie marktpartijen Rabo Vastgoed BV, Maasstede Woning Ontwikkeling BV en de Woning stichting Maassluis.

De overeenkomst bevat afspraken over verkoop van gronden door de gemeente aan de private partijen, waarbij de private partijen de locatie voor eigen rekening en risico ontwikkelen tot woongebied inclusief infrastructuur en openbare voorzieningen, wat is vastgelegd in het voorontwerp bestemmingsplan, beeldkwaliteitplan en stedenbouwkundig plan van Ashok Bhalotra van Kuiper Compagnons. Één van de bijlagen van de overeenkomst is het voorontwerp bestemmingsplan voor het gebied.

De gemeente behoudt bij deze overeenkomst nog wel een aantal risico's (Gijzen 2009). Een deel van de opbrengsten voor de gemeente wordt gereaa-

liseerd met verkoop van de grond, maar een tweede deel wordt betaald per gerealiseerde woning en hangt samen met de gerealiseerde VON-prijzen. Als derde onderdeel van betaling is er de mogelijkheid mee te delen in meeropbrengsten bij realisatie van hogere VON-prijzen dan vastgelegd in de overeenkomst.

Op deze manier heeft de gemeente een belang bij voortgang van de ontwikkeling, maar is hiervoor afhankelijk van het tempo van realisatie, waar de Ontwikkelingscombinatie per deelgebied een voorverkooppercentage aan heeft gekoppeld.

Verder is bepaald dat als de gemeente uit eigen beweging en niet vanuit publiekrechtelijke verantwoordelijkheid het planologisch kader wijzigt, de nadelige gevolgen voor ontwikkeling en realisatie voor rekening van de gemeente zijn. Ook zijn meerkosten als gevolg van door de gemeente gewenste aanpassingen voor rekening van de gemeente.

In 2006 trekt Maasstede Woning Ontwikkeling BV zich terug uit het project. In 2007 sluiten Rabo Vastgoed BV en de Woning Stichting Maassluis een onderlinge samenwerkingsovereenkomst en opereren zij samen vanuit de Ontwikkelingscombinatie Balkon Maassluis CV.

In april 2011 is een eerste herziening van het bestemmingsplan door de raad vastgesteld om vanwege een wijziging van rijksbeleid ten aanzien van spoorveiligheid de tunnel als wijkentree mogelijk te maken, de beschermingszone van de dijk te borgen en een brede school op te nemen. Tegelijkertijd is de reeds vergunde bebouwing conservatief bestemd.

Het aantal woningen voor het plangebied is in de loop van de tijd bijgesteld van 1.015 naar 875, waarvan in 2014 ruim de helft is gerealiseerd. De verwachting is dat de locatie in 2022 gereed is.

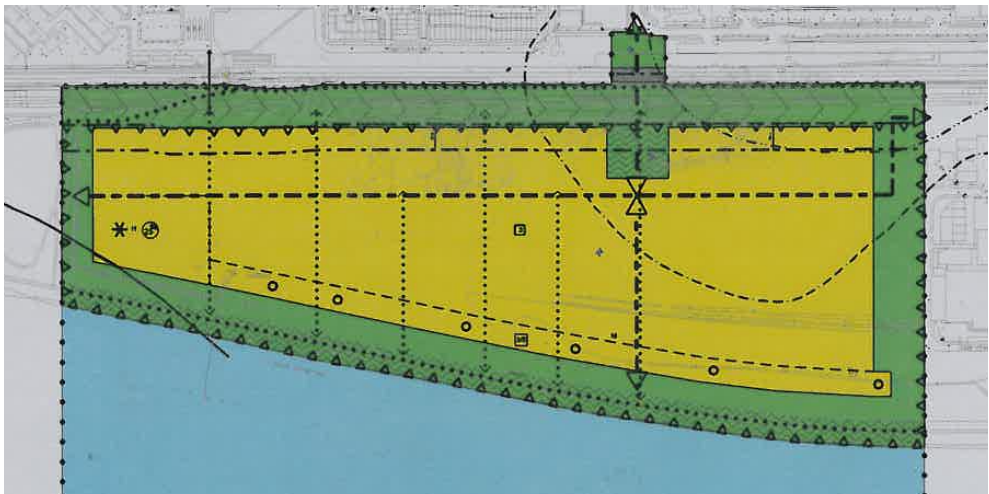
## Positie van het bestemmingsplan

De privaatrechtelijke afspraken zijn gedetailleerd maar wel grotendeels door partijen samen opgesteld (Gijzen 2009).

Het voorontwerp bestemmingsplan dat bij de overeenkomst is bijgevoegd, is door de gemeente vrij snel en zonder overleg opgesteld en al globaal en flexibel van karakter.

Het Balkon, Maassluis		
<b>Shaping</b>	Privaatrechtelijke afspraken	Koop- en exploitatieovereenkomst met afspraken over woningbouwprogramma, inrichtingsplan, stedenbouwkundig plan, financiën en proces.
<b>Regulating</b>	Bestemmingsplan Wetgeving Beleid	Bestemmingsplan bevat hoofdlijnen: woongebied, stedenbouwkundige assen, groen. Externe veiligheid wetgeving, zone van 40 meter vanaf Waterweg niet bebouwen. Wijziging rijksbeleid spoorveiligheid: tunnel in plaats van gelijkvloerse kruising. Beeldkwaliteitplan.
<b>Stimulating</b>	Subsidies Investeringsen	Subsidies van rijk en provincie voor boulevard en tunnel. Gemeentelijke investeringen buiten projectafspraken: natuurspeeltuin, kunstproject, multicourt.
<b>Capacity Building</b>	Kennis Samenwerking Netwerken	Ervaring met flexibele bestemmingsplannen is binnen de gemeente aanwezig. Goede langdurige samenwerking. Continuïteit binnen organisaties. Langdurig commitment marktpartijen. Regulier bouwoverleg: afstemming met partijen die bouwen in de stad.

Tabel 3.1: Overzicht van ingezette planningsinstrumenten bij Het Balkon (gebaseerd op Adams et al. 2005).



## BESTEMMINGEN

<b>W</b>	woondoeleinden
<b>VR</b>	verkeersdoeleinden railverkeer
<b>G</b>	groenvoorzieningen
<b>WA</b>	water
	primair waterkering
	waterstaatsdoeleinden

## AANDUIDING

	plangrens
	gemeentegrens
	maximaal aantal bouwlagen
	minimaal-maximaal aantal bouwlagen
	maximum bebouwingspercentage
	bebouwingsgrens
	grens tussen gebieden met een zelfde bouwhoogte
	stedenbouwkundig accent met maximum hoogte 60 m/maximaal 20 bouwlagen
	stedenbouwkundig accent met maximum hoogte 50 m/maximaal 15 bouwlagen
	beschermingszone waterkering
	grens archeologisch waardevol gebied
<b>H</b>	horeca toegestaan
<b>M</b>	maatschappelijke doeleinden
	fietsroute
	fietsverbinding
	50 dB(A) contour (Maasvlakte)
	50 dB(A) contour (Kapelpolder)
	55 dB(A) contour (Kapelpolder)
	verkeersverbinding profiel minimaal 22 m
	ongelijkvloerse verkeersverbinding profiel minimaal 15 m en maximaal 35 m
	vista

Figuur 3.3: Verbeelding en legenda bestemmingsplan Het Balkon (Gemeente Maassluis 2006).



## Flexibiliteit bestemmingsplan

	Flexibel	Star
Locatie bebouwing	X	
Hoeveelheid programma	X	
Vorm	X	
Functies	X	
<b>Score</b>	<b>Flexibel</b>	

Tabel 3.2: Definitie flexibel/star bestemmingsplan Het Balkon.

### Locatie

In het bestemmingsplan heeft het gele vlak de bestemming “woondoeleinden” gekregen. De bebouwing kan overal binnen dit vlak worden gerealiseerd, er is slechts indicatief aangegeven waar wegen of zichtlijnen kunnen komen.

Bebouwing moet vanwege wettelijke eisen ten aanzien van externe veiligheid minimaal 40 meter afstand houden tot de Waterweg. Deze zone staat helder op de verbeelding.

### Hoeveelheid

Het bestemmingsplan maakt 1.000 woningen mogelijk. Uitwerking van het woningbouwprogramma is niet in het bestemmingsplan, maar privaatrechtelijk gedaan om de mogelijkheid te houden dit aan te passen. Appartementen en torens zijn ook mogelijk maar niet als verplichting opgenomen.

### Vorm

Het bestemmingsplan geeft in de strook langs de Nieuwe Waterweg een minimale bouwhoogte aan van 3 verdiepingen en in deze zone zijn een aantal locaties aangegeven waar woontorens mogelijk zijn. De hoogte van de woontoren is in verdiepingen en meters aangegeven. In het achterliggend gebied is een maximum bouwhoogte van 3 bouwlagen aangegeven.

In het bestemmingsplan zijn geen bouwvormen bepaald door middel van bijvoorbeeld verplichte rooilijnen of hellingshoeken. Zichtlijnen en groenvoorzieningen moeten gerealiseerd worden maar de locatie hiervan kan nog schuiven. Vormgeving van assen is in het verkavelingsplan verder uitgewerkt.

## Functies

Binnen de bestemming “woondoeleinden” zijn veel functies mogelijk, zoals wonen, speelplaatsen, verkeersstructuur inclusief parkeren en openbaar groen, horeca, maatschappelijke doeleinden en behoud van archeologische waarden.

Het aantal bestemmingen is beperkt tot 6 stuks: woondoeleinden, groenvoorzieningen, verkeersdoeleinden railverkeer, water, waterstaatsdoeleinden en primair waterkering. Daarmee is de legenda kort, wat een indicator is voor een flexibel bestemmingsplan (Bomhof & Oosterkamp 2013b).



Figuur 3.4, 3.5, 3.6: Het Balkon Maassluis, impressie (José Meijboom).

## Voortgang

De periode van planvorming tot afsluiten van de koop- en exploitatieovereenkomst tussen 1996 en 2005 is lang maar dit is geen gevolg van de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan. Het is een periode waarin het plan en de rol van de gemeente en manier van samenwerking met marktpartijen wordt uitgewerkt, wat geen lineair proces is.

Als bijlage bij de overeenkomst is een voorontwerp van het bestemmingsplan bijgevoegd, dat vervolgens in procedure gaat. De gemeente heeft dit bestemmingsplan laten opstellen en heeft zelf gekozen voor een flexibel eindplan.

In de procedure van het bestemmingsplan zijn er heel wat zienswijzen ingediend door omwonenden, maar er is geen beroep bij Raad van State ingediend. In juni 2006 haalt de gemeenteraad voor de vaststelling van het bestemmingsplan een woonlaag af bij alle 6 torens, maar de maximale bouwhoogte in meters blijft het zelfde.

Vrij snel na vaststelling van het bestemmingsplan wordt er gestart met de bouw. Er is op dat moment een stuwmeer aan woningzoekenden. De eerste fase wordt zwaar overtekend en wordt volgens planning gerealiseerd.

De ontwikkeling van de appartementen gaat een aantal jaar langzamer en na 2008 blijkt dit financieel niet meer haalbaar. Met hulp van twee tranches van Van der Laan subsidies worden via investeringen in de boulevard en daarmee kostenbesparingen voor de ontwikkelaar de eerste twee torens gerealiseerd. Er wordt vertraging opgelopen door de veranderende woningmarkt en door een wijziging van aannemer en van bouwsysteem wat als gevolg heeft dat het plan aangepast moet worden. De aanpassingen van het plan zoals meer en kleinere appartementen in de tweede toren passen binnen het bestemmingsplan. De mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan heeft volgens gemeente en ontwikkelaar geen invloed gehad op de voortgang: geen versnelling maar ook geen vertraging.

## Kosten

De projectleider van de gemeente geeft aan dat een flexibel eindplan goedkoper is dan een star plan, omdat er bij een star bestemmingsplan aan de voorkant meer technische vragen beantwoord moeten worden die bij een flexibel bestemmingsplan pas later aan de orde komen.

Vanuit de ontwikkelaar wordt aangegeven dat de kosten voor hen lager zijn dan bij een project met een star bestemmingsplan omdat discussies over interpretaties worden voorkomen. Het is helder wat past en besprekingen over afwijkingen en bijhorende procedures zijn niet nodig.

Het opstellen van een beheersplan was vanuit de gemeente niet voorzien en is wel gedaan vanwege zorgen vanuit beheer en handhaving. Dit zijn extra kosten als gevolg van de flexibiliteit van het bestemmingsplan. De actualisatie is meegenomen in de herziening die voor het borgen van de dijk en tunnel nodig was, maar dit had met een regeling in het flexibele bestemmingsplan voorkomen kunnen worden.

## Tevredenheid

Betrokken partijen zijn erg tevreden met het bestemmingsplan, het is helder en goed werkbaar. Als het bestemmingsplan nu opnieuw opgesteld zou moeten worden, zouden partijen hier niets in wijzigen.

Uiteindelijk heeft het project volgens de ontwikkelaar een betere kwaliteit gekregen dan bij de start werd gedacht. Beide partijen hebben extra investeringen gedaan, bij voorbeeld in de boulevard, verblijfsplekken aan de boulevard, kunstuitingen en speelvoorzieningen.

De bewoners zijn tevreden met de wijk, het is een gewilde plek in Maassluis en

de mening in de stad over hoogbouw is genuanceerder geworden. Het proces met de omgeving verliep redelijk soepel vanwege de ligging aan de rand van de stad en omdat er aanvankelijk een plan was het naastgelegen bedrijventerrein met hogere bebouwing naar deze locatie uit te breiden. De zienswijzen van omwonenden gingen over de bebouwingsgrens en zicht op de Waterweg. In het bestemmingsplan en stedenbouwkundig plan is hier rekening mee gehouden.

Bewoners zijn volgens de geïnterviewde ontwikkelaar niet tegen een flexibel bestemmingsplan. Hun zorg is hoe de toekomstige bebouwing in hun directe omgeving er uit komt te zien: wat komt er en hoe ziet het er uit? Het is voor hen belangrijk om te weten of er appartementen naast hun woning komen of grondgebonden woningen, en is dit sociale huur of vrije sector. Flexibiliteit in een bestemmingsplan is volgens de ontwikkelaar goed uit te leggen en de punten die voor bewoners belangrijk zijn kunnen ook op andere manieren geborgd worden, bij voorbeeld in een beeldkwaliteitplan en inrichtingspannen voor de openbare ruimte.

In het verleden werd vaak een artikel 19 procedure doorlopen om plannen in afwijking van het bestemmingsplan toch te realiseren, dat geeft wel een afwegingsmoment voor de gemeente maar laat zien dat het bestemmingsplan dat er lag ook geen rechtszekerheid gaf voor de bewoners (Bayer 2013).

Na vaststelling van het bestemmingsplan zijn er wel wijzigingen geweest in de verkaveling en in het woningbouwprogramma. Deze wijzigingen zijn privaatrechtelijk vastgelegd en waren mogelijk binnen het bestemmingsplan.

## Vertrouwen

Naast het flexibele bestemmingsplan zijn er gedetailleerde privaatrechtelijke overeenkomsten gemaakt om afspraken te borgen. Door de systematiek van betalingsafspraken is er een gemeenschappelijk belang bij voortgang van de ontwikkeling gecreëerd.

Beide partijen zijn tevreden over de samenwerking en over de resultaten, waarbij ook opvalt dat beide partijen extra investeringen hebben gedaan in openbare ruimte.

De contractaanpassing ging in goede samenwerking waarbij beide partijen op tafel hebben gelegd waar hun pijn zat: de gemeente had financieel een probleem en Bouwfonds had een probleem met het strikte programma. Aan beide punten is in het addendum tegemoet gekomen.

De ontwikkelaar geeft aan dat belangrijke factoren in de samenwerking met de gemeente de betrokken personen en hun houding zijn, en het feit dat de gemeente het plangebied een belangrijke locatie vindt.

Het vertrouwen tussen de partijen over het goed omgaan met de flexibiliteit in het bestemmingsplan is geborgd door privaatrechtelijke procesafspraken. Bij de overdracht van de gebiedsmanager naar een collega die voor de uitvoering verantwoordelijk was, kwam het vertrouwen even onder druk te staan. Hierna is besloten dat de gebiedsmanager betrokken blijft om toe te zien dat de uitvoering van afspraken niet alleen conform de letter maar ook conform de geest van de afspraken gebeurt.

## Conclusies

Bij ontwikkeling van Het Balkon in Maassluis zijn de gedetailleerde privaatrechtelijke afspraken over inhoud en proces een randvoorwaarde voor het flexibele bestemmingsplan. Wantrouwen vanuit de gemeente kan volgens de geïnterviewde ontwikkelaar door heldere procesafspraken worden ondervangen. Bij een meerjarige ontwikkeling wordt flexibiliteit als noodzakelijk gezien. Beide partijen ervaren dat de kosten als gevolg van het flexibele bestemmingsplan lager zijn dan met een meer gedetailleerd bestemmingsplan. Het separaat opstellen van een conserverend plan had door een bijgebouwenregeling in het bestemmingsplan voorkomen kunnen worden. Zekerheid voor bewoners over punten die voor hen relevant zijn zoals kwaliteit van de omgeving en soort woningen in de omgeving (appartementen, eengezinswoningen of sociale huur), is op andere manieren geborgd.

Het Balkon	
Voortgang	Initiatief flexibel bestemmingsplan vanuit gemeente. Geen ander bestemmingsplanproces vanwege planvorm. Realisatiefase sneller.
Kosten	Lager: minder discussie en minder vroegtijdige uitwerkingen
Tevredenheid	Grote tevredenheid bij betrokken partijen. Planaanpassingen mogelijk binnen of met aanpassing van privaatrechtelijke afspraken.
Vertrouwen	Goed. Wantrouwen ondervangen met procesafspraken. Continuïteit van personen, overdrachtmomenten zijn risico.
Overig	Privaatrechtelijk veel geregeld. Conserverend bestemmingsplan voor reeds gerealiseerde woningen.

Tabel 3.3: Conclusies variabelen case study Het Balkon.

## 3.3 KORTENOORD, WAGENINGEN

### Planbeschrijving

Kortenoord is een gebied van 56 hectare aan de westelijke rand van Wageningen dat ontwikkeld wordt tot nieuwe groenstedelijke woonwijk. De gronden waren voorheen in eigendom van de Wageningen University & Research centre (WUR). De WUR heeft veel gronden in bezit en is al jaren locaties aan het afstoten en concentreert haar activiteiten op een nieuwe campus.

In de Structuurvisie uit 2003 is de transformatie van het gebied naar een woonwijk met circa 1.000 woningen door de gemeente beschreven. Na de woonwijk Noordwest van 1.500 woningen die circa 7 jaar geleden is afgerond, is dit de laatste grote uitbreidingswijk van Wageningen.

Na enkele jaren van gesprekken tussen gemeente Wageningen en de WUR over planvorming en de hoogte van de bijdrage aan bovenwijkse kosten konden partijen niet tot overeenstemming komen en heeft de WUR in 2007 de locatie aan Bouwfonds verkocht.

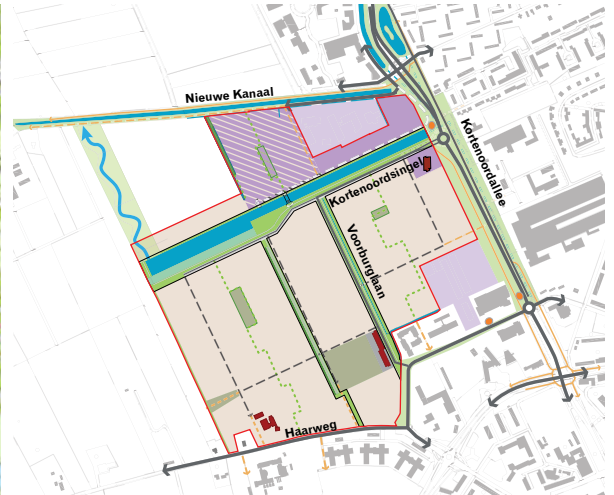
Bouwfonds is vervolgens met planvorming aan de slag gegaan en in 2009 waren de hoofdlijnen hiervan helder. In 2010 hebben gemeente en Bouwfonds een anterieure overeenkomst (realisatieovereenkomst) afgesloten over de herontwikkeling van de locatie.

Bouwfonds gaf al direct aan dat ze met een flexibel eindplan wilde werken. De gemeente had wel al ervaring met flexibele plannen met uitwerkingsplicht, maar stond open om deze manier van bestemmen toe te passen. Het bestemmingsplan is in opdracht van Bouwfonds door een extern bureau, SAB, opgesteld.

Het was voor de gemeente even zoeken om haar rol als faciliterende gemeente te bepalen, omdat de vorige grote gebiedsontwikkeling met actief grondbeleid vanuit de gemeente was ontwikkeld.

De gemeente heeft bij de start aangegeven welke prioriteiten ze had voor het gebied. Dat waren het woningbouwprogramma met 40% sociaal (koop en huur) en 5% particuliere kaververkoop, de waterbergingsopgave en de extra duurzaamheidsopgave. Hoewel Bouwfonds niet met alle eisen blij was, is de gemeente hier vroeg helder in geweest en zijn deze doelen niet gaan schuiven in de loop van de tijd. Dat gaf duidelijkheid en deze punten zijn in het bestemmingsplan op hoofdlijnen opgenomen en in de overeenkomst nader uitgewerkt.

In de anterieure overeenkomst is een koppeling gemaakt naar een set van stukken waar men op kan terugvallen: masterplan, beeldkwaliteitplan, stedenbouwkundig plan op hoofdlijnen, bestemmingsplan en procesafspraken. Er is afgesproken dat deelplannen voor goedkeuring aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Dit gebeurt ook, ondanks dat beide partijen beseffen dat als de ontwikkelaar een vergunning passend in het bestemmingsplan aanvraagt zonder deze stap te maken, de gemeente die niet kan weigeren.



Figuur 3.7: Ligging Kortenoord in Wageningen (Gemeente Wageningen 2010).

Figuur 3.8: Afbeelding Masterplan Palmbout (Palmbout Urban Landscapes 2009).

Het bestemmingsplan Kortenoord is in november 2010 door de gemeenteraad samen met de anterieure overeenkomst vastgesteld. Beroep door een milieuvereniging leidde tot uitspraak van Raad van State in november 2011 waarbij een deel van gebied dat niet in de structuurvisie was opgenomen niet de woonbestemming heeft gekregen, maar op de overige punten van het beroepschrift werd de gemeente in het gelijk gesteld.

Na de uitspraak van de Raad van State is de realisatie eind 2011 gestart en na de zomer 2012 zijn de eerste woningen opgeleverd. Er zijn met het eerste deelplan 250 woningen gerealiseerd waaronder ook een aantal studentenwoningen die bij de planvorming nog niet voorzien waren. De realisatie heeft vertraging opgelopen als gevolg van de verslechterende woningmarkt, maar het tweede deelplan is in het voorjaar 2014 aan de gemeente voorgelegd ter besluitvorming. Het masterplan van Palmbout houdt rekening met het bestaande groen en de supervisor Jaap van den Bout is vanuit de gemeente ingeschakeld om toe te zien op de kwaliteit van het gebied.

## Positie van het bestemmingsplan

Kortenoord		
<b>Shaping</b>	Strategisch beleid Privaatrechtelijke overeenkomst	Structuurvisie Privaatrechtelijke afspraken over proces, programma, financiën, masterplan, stedenbouwkundig plan.
<b>Regulating</b>	Publiekrechtelijke kaders	Bestemmingsplan Onderwijshuisvesting beleid Detailhandel en horeca Groenbeleid Duurzaamheidsbeleid Beeldkwaliteitplan
<b>Stimulating</b>	Subsidies	Provinciale subsidie pilotproject energie Zonnepanelen subsidie stadsbreed
<b>Capacity Building</b>	Samenwerking  Capaciteiten	Investeren in samenwerking Continuïteit van personen in organisatie Abstract en in scenario's denken nodig Zoeken naar oplossingen

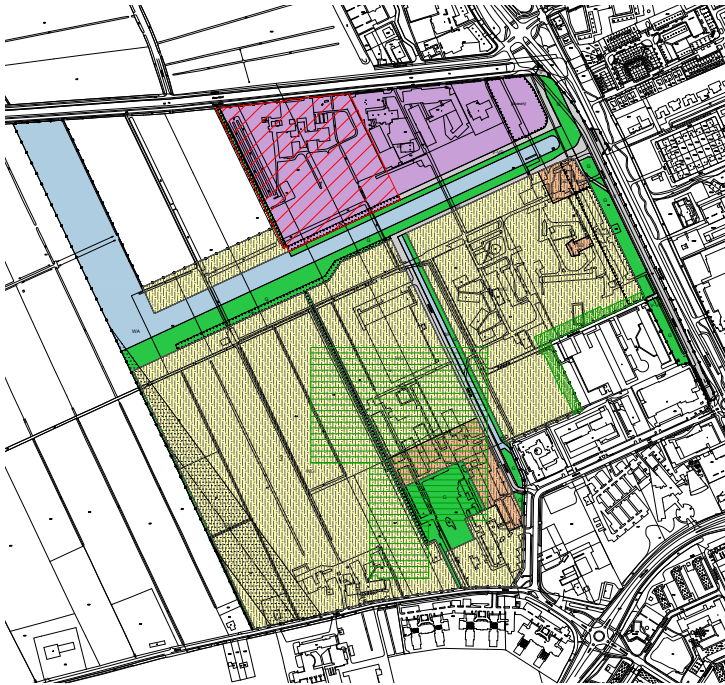
Tabel 3.4: Overzicht van ingezette planningsinstrumenten bij Kortenoord (gebaseerd op Adams et al. 2005).

## Mate van flexibiliteit bestemmingsplan

	Flexibel	Star
Locatie	X	
Hoeveelheid	X	
Vorm	X	
Functies		X (voorzieningen beperkt, geen appartementen)
<b>Score</b>	<b>Flexibel</b>	

Tabel 3.5: Definitie flexibel/star bestemmingsplan Kortenoord.





## LEGENDA

PLANGEBIED	
	plangebied
BESTEMMINGEN	
	BT Bedrijventerrein
	GD Gemengd
	G Groen
	V Verkeer
	V-VB Verkeer - Verblijfsgebied
	WA Water
	WG Woongebied
	L-HV Leiding - Hoogspanningsverbinding

AANDUIDINGEN	
	woningdichtheid 1
	woningdichtheid 2
	woningdichtheid 3
	wro-zone - wijzigingsgebied 1
	milieuzone - geurzone
	milieuzone - hinderzone
	(hw) houtwal
	(v) verkeer
	[sba-ah] specifieke bouwaanduiding - afwijkende hoogtemaat
	HV hartlijn leiding - hoogspanningsverbinding

VERKLARING	
	gbkn- en kadastrale gegevens

Figuur 3.9: Verbeelding en legenda bestemmingsplan Kortenoord (Gemeente Wageningen 2010).

## Locatie

Binnen de bestemmingsvlakken zijn geen bouwvlakken uitgewerkt of rooilijnen vastgelegd. De locatie van voorzieningen is globaal bepaald door aanduiding van het vlak gemengde bestemmingen.

De hoofdstructuur van water en groen is wel op de definitieve locatie ingetekend omdat dit is aangesloten op bestaande structuren en voor de gemeente was het belangrijk om te laten zien waar dit gerealiseerd wordt. De hoofdontsluiting voor autoverkeer is aangegeven om de relatie naar de omgeving duidelijk te maken, maar binnen het gebied wegen zijn overal mogelijk en niet nader ingetekend.

## Hoeveelheid

Het woningbouwprogramma in het bestemmingsplan geeft aantallen weer en bepaalt dat 40% sociaal moet zijn en 5% particuliere kavelverkoop. Appartementen worden uitgesloten omdat hier in Wageningen een overschot van aanwezig is.

Dichtheden van het gebied lopen richting het buitengebied af en zijn geregeld door in 3 zones een minimum en maximum aantal woningen op te nemen.

Door de definitie van een huishouden in het bestemmingsplan was realisatie van studentenwoningen niet binnen het bestemmingsplan mogelijk.

Het bestemmingsplan geeft beperkt ruimte voor het opnemen van voorzieningen, vanwege de relatie met de bestaande stad. Het opnemen van een school is nog open gelaten in het bestemmingsplan om later een besluit over te nemen.

De waterbergingsopgave is hard vastgelegd.

## Vorm

Op de verbeelding zijn geen rooilijnen of gevellijnen opgenomen die bepalend zijn voor de vormgeving van bebouwing. In het westelijk deel is een kap verplicht en in het oostelijk deel en plat dak wordt toegestaan. Dit zijn wel in beperkte mate bepalingen over vormgeving. Verder zijn vormgevingsaspecten niet in het bestemmingsplan opgenomen maar in het beeldkwaliteitplan, dat het toetsingskader voor welstand is bij de beoordeling van bouwplannen.

## Functie

Binnen gemengd gebied is de flexibiliteit in toegestane functies beperkt ter bescherming van de functies in het stadscentrum.

De legenda met bestemmingen is kort en de aanduidingen bevatten enkele meer gedetailleerde punten die in dit geval specifiek belangrijk werden gevonden zoals de zones van woningdichtheden en vanwege de milieuverenigingen de houtwal.

Het bestemmingsplan bevat ook een bedrijventerrein dat deels bestaand is en deels uitbreidingsmogelijkheid biedt. Voor 5 hectare bedrijventerrein is een wijzigingsbevoegdheid naar woningbouw opgenomen omdat niet zeker is hoe de behoefte aan bedrijventerreinen zich in de toekomst ontwikkelt.



Figuur 3.10, 3.11, 3.12, 3.13: Kortenoord Wageningen, impressie (José Meijboom).

## Voortgang

### Initiatieffase en opstellen bestemmingsplan

De gemeente had wel ervaring met globale plannen met uitwerkingsplicht, maar niet met een flexibel eindplan. Bespreking van de manier van werken met een flexibel eindplan heeft 2 tot 3 maanden tijd gekost waarbij de ontwikkelaar het bureau dat het bestemmingsplan ging opstellen mee nam om de manier met voorbeelden toe te kunnen lichten. De opsteller van het bestemmingsplan gaf in het interview aan dat dit bestemmingsplan één van de meest flexibele bestemmingsplannen van Nederland is. In haar ervaring starten gemeenten vaak met de wens om flexibel te bestemmen, maar vervolgens komt er in 8 van de 10 gevallen een moment waarop het bestemmingsplan op meerdere punten wordt dichtgetimmerd. Dat moment is hier niet gekomen. Verder bevestigde zij dat het flexibel bestemmen in Kortenoord niet tot vertraging heeft geleid, wat in veel andere gemeenten wel het geval is doordat er discussies met gemeentelijke afdelingen ontstaan vanuit de wens om onderdelen toch strakker op te nemen.

Gemeente Wageningen stond open voor een andere aanpak en er was een externe bestemmingsplanjurist ingehuurd, dat leek te helpen volgens de geïnterviewden van Bouwfonds en SAB.

De gemeente heeft ervaren dat de voorbereidingsfase veel sneller is bij een flexibel bestemmingsplan omdat er op hoofdlijnen wordt gewerkt en sommige uitwerkingen naar de toekomst worden verschoven. Ook bepaalde keuzes die vanuit beleid of voor het project in de uitwerking noodzakelijk waren,

zijn verschoven naar een latere fase en beide opties zijn meegenomen in het bestemmingsplan en stedenbouwkundig plan. Een voorbeeld hiervan was de keuze om wel of geen school in het plangebied te maken en de keuze om een bestaand gebouw (deels) te behouden of slopen.

Het argument van Bouwfonds voor een flexibel eindplan was aanvankelijk het hoge tempo van de ontwikkeling en kans op vertraging bij uitwerkingsplannen. Vanuit de gemeente wordt dat als achterhaald argument gezien, maar in de huidige tijd met een snel veranderende markt vindt men de flexibiliteit wel noodzakelijk om planaanpassingen mogelijk te maken als beide partijen daar mee in stemmen.

### **Procedure periode**

Het bestemmingsplan is binnen negen maanden opgesteld en vastgesteld, dit is een soepel proces geweest doordat beide partijen zich proactief en coöperatief opstelden en zich aan afspraken over taakverdeling en planning hielden. Het verloop van dit proces had echter geen relatie met de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan.

Het proces is niet anders ingericht omdat er flexibel werd bestemd. Het aantal zienswijzen was laag, dat was een gevolg van de ligging van de locatie aan de rand van de stad en grenzend aan bedrijven.

Een milieugroepering heeft beroep ingesteld bij de Raad van State. Het beroep ging over een afwijking van de structuurvisie die niet was gemotiveerd en wat na de uitspraak van Raad van State uit het bestemmingsplan is gehaald. Het beroep was niet gericht op de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan.

### **Realisatiefase**

De realisatie is snel na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan gestart.

Een bepaling in het bestemmingsplan waar niet alle woningen aan voldeden was de minimale diepte van de voortuinen. Gemeente en ontwikkelaar waren het echter eens met het ontwerp en daardoor leverde het geen probleem op bij de toetsing, omdat de afstand tot de weg niet af te lezen was omdat alles nog bij één grondeigenaar was.

Tweede punt wat niet paste was realisatie van studentenwoningen. Deze moesten wel met een uitgebreide procedure mogelijk worden gemaakt omdat die niet voorzien waren en niet pasten in de definitie van huishoudens.

Overall concluderen de geïnterviewden allen dat het tempo in de realisatiefase hoger is omdat, vergeleken met een star bestemmingsplan, de kans veel kleiner is dat bouwplannen niet binnen het bestemmingsplan passen. In vergelijking tot flexibele bestemmingsplannen met uitwerkingsplicht is een

flexibel eindplan volgens geïnterviewden sneller omdat er geen procedures met bezwaarmogelijkheden meer doorlopen hoeven worden en dit voorkomt onzekerheid en vertraging.

Vanwege de lange ontwikkeltermijn is het goed om ruimte te hebben in het bestemmingsplan en privaatrechtelijke procesafspraken over het omgaan met verandering.

Door de gemeente wordt geconcludeerd dat flexibel bestemmen overall absoluut versnelling geeft. Vanuit de ontwikkelaar is de mening dat als mensen deze manier van bestemmen gewend zijn, er niemand meer een gedetailleerd plan opstelt.

## Kosten

De ontwikkelaar geeft aan dat de kosten voor een flexibel bestemmingsplan lager zijn doordat er minder tekenwerk nodig is, maar dat de overige kosten gelijk zijn.

Vaak wordt er een beheersplan toegezegd voor na realisatie, maar tegen die tijd is er een actualisatie nodig of vraagt de gemeente er toch niet meer om omdat de bijgebouwenregeling in het bestemmingsplan is opgenomen of omdat er geen aanleiding toe is.

Ook SAB geeft aan dat de kosten van het bestemmingsplan lager zijn doordat er minder tekenuren nodig zijn, omdat 1.100 woningen individueel intekenen een paar dagen meer werk is. De onderzoeken en kosten hiervan zijn gelijk, ze worden alleen op basis van de worst case uitgangspunten gedaan.

De gemeente noemt nog andere kosten die lager zijn als gevolg van het flexibel bestemmen. Een flexibel bestemmingsplan bespaart het maken van uitwerkingen die in de toekomst toch weer anders moeten, en een langer proces vooraf leidt bij de ontwikkelaar tot latere realisatie van opbrengsten en hogere rentekosten. Ook voor de gemeente betekent een langer voorproces hogere kosten, die vervolgens weer bij de marktpartij worden verhaald.

## Tevredenheid

Alle partijen vinden het bestemmingsplan goed werkbaar.

De ontwikkelaar zegt dat het bestemmingsplan niet beter kan: het biedt voldoende rechtszekerheid voor de gemeente naast de privaatrechtelijke afspraken en de mogelijkheid is er om dingen aan te passen als beide partijen daar mee instemmen.

De dichtheden in drie zones worden als onnodig, maar niet hindelijk gezien.

De opsteller van het bestemmingsplan vindt het jammer dat de studentenwoningen niet direct mogelijk waren want ze passen prima in het gebied omdat ze in dezelfde verschijningsvorm als eengezinswoningen worden ontwikkeld. De gemeente zou een aantal punten nu wel anders willen: een hoger percentage particulier opdrachtgeverschap en daarmee een meer gevarieerd beeld en een lager percentage sociaal: 40% staat in bestemmingsplan maar 30% staat inmiddels in de woonvisie. De dichtheid zou nu ook wel wat lager mogen maar dit werd hoger door het hoge percentage sociale woningbouw.

De gemeenteraad heeft recentelijk de dringende wens aangegeven om in andere gebieden en ook in de bestaande stad met flexibele bestemmingsplannen te willen werken. Hier wordt nu een discussie met de raad over opgestart.

## Vertrouwen

De gemeente, ontwikkelaar en opsteller van het bestemmingsplan hebben gezamenlijk een presentatie gehouden op een Neprom congres waarin ze open vertellen hoe het proces rondom dit flexibele bestemmingsplan is verlopen. Alle geïnterviewde personen halen dit als voorbeeld aan van de goede samenwerking.

Volgens de ontwikkelaar onderschatten gemeenten hun mogelijkheden om te sturen buiten het bestemmingsplan, bij voorbeeld via hun rol bij de openbare ruimte, maar ook bij welstand en vergunningverlening.

Partijen geven aan dat vertrouwen in elkaar belangrijk is, maar dat dit alleen niet voldoende is. Het vertrouwen moet geborgd worden met heldere procesafspraken en de essenties moeten geborgd worden in het bestemmingsplan. De personen bij gemeente en ontwikkelaar zijn beiden vanaf het begin bij het project betrokken en zorgen daarmee voor continuïteit in het project. Ondanks een verandering van hun rollen binnen de organisatie blijft de kennis aanwezig om op terug te grijpen.

## Overige bevindingen

In de gesprekken komen een aantal nieuwe punten naar voren ten aanzien van de condities waaronder een flexibel bestemmingsplan kansrijk is:

- Als je vanuit de samenwerkende partijen meer dan 90% van de grond onder controle hebt. Als dat niet zo is, bestem je dat gedeelte gedetailleerder of werk je met een uitwerkingsplan geeft de ontwikkelaar aan.
- De gemeente geeft als voorwaarde aan dat gemeenten vroegtijdig moeten prioriteren, kiezen en vervolgens aan deze punten vast moeten houden.

De punten met prioriteit moeten goed worden geborgd in zowel het bestemmingsplan als in privaatrechtelijke afspraken.

- Een beheersplan na realisatie wordt vaak vanuit de gemeente gevraagd maar is met een goede regeling over bijgebouwen in het bestemmingsplan niet nodig.
- Het soort partij waarmee wordt samengewerkt is belangrijk. De ontwikkelaar geeft aan dat grote ontwikkelaars het zich niet kunnen veroorloven om iets niet netjes te doen, met kleine partijen is dat soms anders. De gemeente ziet als voordeel van grotere en professionele partijen dat ze de zelfde taal spreken en beter dan kleine partijen of particulieren de gemeentelijke belangen begrijpen.
- De ligging van het gebied kan beperkend werken in de mate van flexibiliteit die mogelijk is: bij een inbreidingslocatie in de binnenstad met veel omwonenden kan het handig zijn om aan de rand toe gedetailleerder te bestemmen.
- Omvang van locaties is van belang: bij een kleine ontwikkeling is de noodzaak voor een flexibel bestemmingsplan kleiner omdat er al meer bekend is over het bouwplan.
- Uitkomst van onderzoeken kan volgens opsteller bestemmingsplan aanleiding zijn om minder flexibel te bestemmen. In haar ervaring komt dit met name voort uit milieuregelgeving.
- Flexibel bestemmen vergt een andere, abstractere manier van denken. Planregels kan je niet op de kaart zien, dus alle mogelijke scenario's moeten doordacht worden geeft de ontwikkelaar aan.

## Conclusies

Kortenoord	
Voortgang	Voorproces overtuigen flexibel bestemmen 2 á 3 maanden. Procedure sneller. Realisatie sneller. Overall sneller.
Kosten	Lager: <ul style="list-style-type: none"><li>• minder tekenwerk</li><li>• minder uitzoekwerk</li><li>• minder rentekosten en uren door discussie die tijd kost.</li></ul>
Tevredenheid	Grote tevredenheid bij ontwikkelaar en gemeente. Ruimte voor aanpassing als beide partijen dat willen, initiatief van beide mogelijk. Essenties in bestemmingsplan geborgd, meer gedetailleerd in privaatrechtelijke afspraken.
Vertrouwen	Goed. Helderheid in communicatie over prioriteiten. Publieke belangen geprioriteerd en hard geborgd in bestemmingsplan. Aanvullend heldere procesafspraken over besluitvorming over wijzigingen en escalatie.
Overig	Voorwaarden voor flexibel bestemmingsplan zijn vooraf keuzes maken en andere punten durven loslaten, privaatrechtelijk aanvullende afspraken over inhoud en proces. Abstract denken is nodig om het bestemmingsplan te toetsen op werkbaarheid.

Tabel 3.6: Conclusies variabelen case study Kortenoord.



## 3.4 HAVENKWARTIER, DEVENTER



Figuur 3.14: Ligging Havenkwartier in Deventer (eigen bewerking op basis van google maps).

Figuur 3.15: Voorbeelduitwerking uit het ontwikkelingsplan (Gemeente Deventer & Geerse 2010, p.68-69).

### Planbeschrijving

Het Havenkwartier ligt aan een entreeweg naast de historische binnenstad en is rond 1920 als onderdeel van bedrijventerrein Bergweide ontwikkeld, gericht op watergebonden bedrijvigheid.

In de jaren '90 van de vorige eeuw kwam er leegstand en werd Bergweide gerevitaliseerd. Er werd voor Havenkwartier ingestoken op transformatie naar een gemengd woon- werkgebied. Deze keuze voor transformatie is in het Structuurplan 2004 opgenomen.

In samenwerking met geselecteerde marktpartijen is er in 2006 een masterplan opgesteld. Het masterplan ging uit van transformatie naar een hoogstedelijk woongebied met toevoeging van 1.000 woningen, 70.000 m<sup>2</sup> werkfuncties en voorzieningen, en nieuwe werkgelegenheid voor 1.000 tot 1.500 personen.

Er werd hierbij uitgegaan van grootschalige sanering en uitkoop van bedrijven die niet met de woonfunctie te combineren waren. De gemeenteraad stemde niet in met het plan omdat de grootschalige woningbouw een bedreiging vormde voor de omliggende industrie en omdat de kenmerkende industriële gebouwen nauwelijks in het plan werden meegenomen.

De gemeente had vooruitlopend op het masterplan al gronden en opstallen verworven waarmee naast de ruimtelijke urgentie ook een financiële urgentie voor herontwikkeling bleef bestaan (Platform31 2012).

Na afkeuring van het masterplan zijn er in samenwerking met Andries Geerse verschillende ontwikkelingsmodellen uitgewerkt: een Hollands model uitgaande van actieve integrale herontwikkeling door de gemeente en een klein aantal marktpartijen, een Vlaams model met meer organische ontwikkeling met initiatief vanuit een groot aantal eigenaren en initiatiefnemers, en een financieel gedreven model 'Save my purse' waarbij het hele gebied verkocht wordt aan een ontwikkelaar of belegger. Andries Geerse is niet alleen adviseur over de stedenbouwkundige aspecten van het project, maar adviseert ook over het ontwikkelingsplan en vertaling naar het bestemmingsplan. De gemeenteraad heeft in 2010 het 'Ontwikkelingsplan Ruimte voor ideeën' aangenomen en gekozen voor ontwikkeling volgens het Vlaamse model.

Met de expliciete keuze vanuit de politiek ontstond er volgens Andries Geerse (Platform31 2012) en volgens de geïnterviewde ambtenaren ruimte in het ambtelijk apparaat om dingen anders te gaan doen.

De actieve uitnodiging vanuit een ontwikkelingsplan en gebiedsidentiteit is verder uitgewerkt. Een uitnodiging vergt ook investeringen van de gemeente in activiteiten en inrichting van openbare ruimte, er zijn subsidies verstrekt aan de eerste bedrijven die zich vestigden in de broedplaats, en in 2012 heeft de gemeente 3,3 miljoen euro op de grondwaarde afgeboekt.

De subsidies zijn inmiddels afgelopen maar een deel van de ondernemers heeft zich voldoende ontwikkeld om met marktconforme huur in het gebied te blijven.

Het nieuwe ontwikkelingsplan is uitgebreid gecommuniceerd en de gemeente is actief het gebied in gegaan. In 2011 is gestart met het opstellen van het bestemmingsplan, waarin een mix van wonen en werken wordt mogelijk gemaakt maar ook belangen van de aanwezige bedrijven en binnenvaart worden gerespecteerd.

Er zijn slechts twee zienswijzen ingediend op het bestemmingsplan en in juni 2012 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan vastgesteld. Er is geen beroep bij Raad van State ingediend.

De renovatie van karakteristieke panden is door subsidie van de provincie mogelijk gemaakt.

Het westelijke deel van het plangebied transformeert zich al door vestiging van meerdere initiatieven zoals een café, theaterschool, renovatie van de Zwarte Silo, zelfbouw van circa 35 vrije kavels die in juli 2013 is gestart, een één-kamer hotel, vestiging van diverse creatieve ondernemers en vergaande plannen voor realisatie van studentenhuisvesting.

Het middelste deel van het gebied functioneert nog als bedrijventerrein, maar hier worden de eerste gesprekken voor transformatie van bedrijfspanden met de gemeente gevoerd.

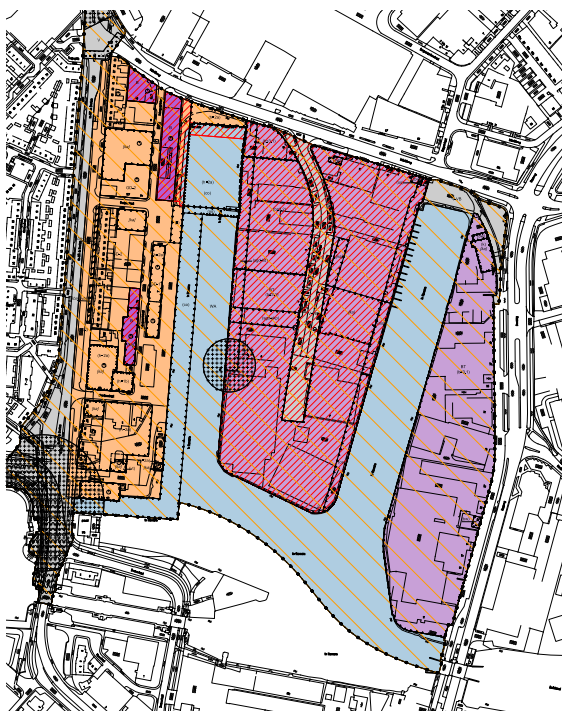
## Positie van het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan wordt in Deventer uitdrukkelijk niet als doel op zich gezien maar als één van de vele middelen voor uitwerking van het ontwikkelingsplan. Het concept van 'leefomgeving havenkwartier' wordt in de toelichting van het bestemmingsplan beschreven als *'een stedelijke leefomgeving met een onconventionele en patroon doorbrekende mix van wonen, werken en cultuur'* (Gemeente Deventer 2012) en ook het economisch cluster is een begrip in het bestemmingsplan aan de hand waarvan vergunningen kunnen worden getoetst.

Havenkwartier		
<b>Shaping</b>	Strategische beleidskaders	Structuurplan Ontwikkelingsplan met 'Vlaams model'
<b>Regulating</b>	Publiekrechtelijke kaders	Bestemmingsplan met definitie 'leefomgeving Havenkwartier' en 'economisch cluster' Bestaande rechten van bedrijven respecteren Aangepast gemeentelijk geluidsbeleid Aangepaste afstanden milieuzonering Beeldkwaliteitplan
<b>Stimulating</b>	Investeringen  Subsidies	Verkoop en verhuur van aangekocht bezit Budget voor programmeringsactiviteiten in grondexploitatie Subsidies vanuit provincie
<b>Capacity Building</b>	Activiteiten Capaciteiten	Projectmedewerkers zijn veel in het gebied Gestart met projectbureau op locatie Inhuur externe expertise Bestuurlijk lef









Tabel 3.7: Overzicht van ingezette planningsinstrumenten bij Havenkwartier (gebaseerd op Adams et al. 2005).

# Mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan



**Plangebied**  
 Plangebiedgrens





**Bestemmingen**

-  B Bedrijf
-  BT Bedrijventerrein
-  GD-1 Gemengd - 1
-  GD-2 Gemengd - 2
-  GD-3 Gemengd - 3
-  V Verkeer
-  V-VB Verkeer - Verblijfsgebied
-  WA Water













**Dubbelbestemmingen**

-  Leding - Water
-  Waarde - Archeologisch verwachtingsgebied
-  Waterstaat - Waterkering

**Gebiedsaanduidingen**

-  geluidzone - industrie
-  wro-zone - wijzigingsgebied 1
-  wro-zone - wijzigingsgebied 2
-  wro-zone - wijzigingsgebied 3


**Functieaanduidingen**

-  bedrijf tot en met categorie 3.1
-  bedrijf tot en met categorie 3.2
-  bedrijfswoning
-  cultuur en ontspanning
-  horeca van categorie 1b
-  horeca van categorie 2a
-  kantoor
-  laad- en losplaats
-  ontsluiting
-  specifieke vorm van gemengd - kade
-  specifieke vorm van gemengd - skatepark
-  volkstuin



**Bouwvlak**

-  bouwvlak


**Bouwaanduidingen**

-  karakteristiek
-  specifieke bouwaanduiding - overbouwing

**Maatvoeringaanduidingen**

-  maatvoeringsvlak
-  maximale bouwhoogte (m)

**Verklaring**

-  gegevens GBKN

Figuur 3.16: Verbeelding en legenda bestemmingsplan Havenkwartier (Gemeente Deventer 2012).

	Flexibel	Star
Locatie		X (wel bouwvlakken en wijzigingsbevoegdheid)
Hoeveelheid	X	
Vorm	X	
Functies	X (mix en concept)	
<b>Score</b>	<b>Flexibel</b>	

Tabel 3.8: Definitie flexibel/star bestemmingsplan Havenkwartier.

### Locatie

De eerste havenarm, het westelijke deel van het plangebied, heeft grotendeels de bestemming gemengd, en er zijn 3 bedrijfspanden als bedrijf bestemd met een wijzigingsbevoegdheid dit om te zetten naar gemengde functies.

Karakteristieke panden hebben een sloopverbod waar onder voorwaarden van afgeweken kan worden. Er zijn bebouwingsvlakken aangeduid, maar die zijn ook om de bestaande bebouwing heen met een marge opgenomen.

Het haveneiland in het midden is nog als bedrijventerrein in gebruik en is ook zo bestemd, maar over deze bedrijven bestemming ligt een wijzigingsbevoegdheid naar gemengd gebied zodat bij een initiatief tot transformatie dit mogelijk gemaakt kan worden.

De tweede havenarm in het oosten van het plangebied heeft de bestemming bedrijventerrein.

### Hoeveelheid

Er zijn geen aantallen woningen als beperking opgenomen in het bestemmingsplan. Er is een brede bandbreedte in functies mogelijk.

### Vorm

Er is in het bestemmingsplan niet op vorm gestuurd. Er is een beeldkwaliteitsplan met het motto 'poor but sexy' geïnspireerd op Berlijn. Uitgangspunt is een gefaseerde ontwikkeling en toestaan van tijdelijke oplossingen, bij voorbeeld door middel van tijdelijk parkeren op het maaiveld en een parkeervonds dat langzaam gevuld wordt tot het moment dat er voldoende vraag en budget is voor realisatie van een gebouwde parkeervoorziening.

## Functie

Binnen de bestemming gemengd gebied zijn wonen, werken, cultuur, detailhandel en voorzieningen mogelijk gemaakt en bij het geven van ruimte zijn de grenzen opgezocht. De insteek van het bestemmingsplan is 'mix to the max': ieder gebruik is maximaal flexibel tot het strijdig is met een ander gebruik. In dat geval wordt het gebruiksdoel nauwkeurig ingeperkt tot exact het niveau waarmee de strijdigheid is opgeheven (Platform31 2012). Zo wordt de verantwoordelijkheid voor geluidsisolatie wordt bij de nieuwe woningen gelegd, waardoor bedrijvigheid in oude panden mogelijk blijft.

De bestemming 'gemengd' is ook buiten bouwvlakken uitgerold over de openbare ruimte en over het water zijn naast de havenfunctie ook andere functies toegestaan.

Op de verbeelding zijn een aantal specifieke functies aangeduid, zoals horeca maar ook een volkstuin en skatepark.

In het bestemmingsplan wordt gestuurd op versterking van het economisch cluster waarbinnen bedrijven vallen die werkzaam zijn in de sectoren van mode, grafisch ontwerp, gaming, architectuur, marketing en/of nieuwe media. Afwijkende activiteiten die wel wenselijk zijn en passen binnen de leefomgeving van het Havenkwartier, kunnen met een afwijkingsbevoegdheid toegelaten worden. Op deze manier is er flexibiliteit met behoud van de mogelijkheid voor de gemeente om te sturen op het onderscheidend karakter en aanvullende functie ten opzichte van de binnenstad.

De gemeente stuurt ook op de functies in het gebied via verhuur of verkoop van grond en opstallen die in eigendom van de gemeente zijn.



Figuur 3.17, 3.18, 3.19, 3.20: Havenkwartier Deventer, impressie (José Meijboom).

## Voortgang

Het traject van voorbereiding van het flexibele bestemmingsplan Havenkwartier vergde meer tijd dan bij een gedetailleerder bestemmingsplan het geval zou zijn.

Om flexibiliteit mogelijk te maken, moest er veel worden uitgezocht. Het gemeentelijk geluidsbeleid is aangepast en het afwijken van VNG richtlijnen van woningen ten opzichte van bedrijven moest uitgewerkt en gemotiveerd worden.

Wat volgens de geïnterviewde ambtenaren belangrijke factoren waren in de voorbereiding van het bestemmingsplan waren bestuurlijke wil, het steunen van specialisten in het zoeken naar vernieuwende werkwijzen en het draagvlak van de raad om deze aanpak te volgen.

De bestemmingsplanprocedure is soepel verlopen en heeft weinig zienswijzen opgeleverd. Dit had geen relatie met de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan, maar was een gevolg van de uitgebreide communicatie met betrokken partijen in de periode voorafgaand aan de formele procedure. De gemeente kreeg ook als reactie dat het bestemmingsplan toch niets nieuws bevatte, omdat er al volgens de gekozen ontwikkelingsstrategie werd gewerkt.

Na vaststelling van het bestemmingsplan in september 2012 is er nog een partiële herziening geweest in 2013 als technische correctie omdat ontdekte dat een aantal aanduidingen op de verbeelding niet waren opgenomen.

De geïnterviewde ambtenaren en initiatiefnemer geven aan dat het bestemmingsplan in realisatie van initiatieven snelheid mogelijk maakt. Ontwikkelingen die bij het opstellen van het bestemmingsplan nog niet voorzien waren, zijn binnen de kaders van het bestemmingsplan mogelijk zonder een procedure voor afwijking van het bestemmingsplan.

De Nationale Maatschappij tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van Industrieel Erfgoed (BOEi), als eigenaar en ontwikkelaar van de Zwarte Silo, heeft het gebied de laatste jaren zien veranderen en geeft aan dat de gekozen aanpak met een flexibel bestemmingsplan werkt. De projectleider bij BOEi is overtuigd dat je flexibel moet bestemmen als je kansen wilt uitlokken.

Bij de start van herontwikkeling en renovatie van erfgoed is de eindgebruiker meestal nog niet in beeld en daarom is een flexibel bestemmingsplan belangrijk. Procedures voor bestemmingsplan afwijkingen betekenen kosten en vertraging, met het risico dat initiatiefnemers afhaken.



Figuur 3.21: Overzicht initiatieven in het Havenkwartier (Gemeente Deventer & Geerse 2010, p. 6-7).

## Kosten

De kosten van voorbereiding van het bestemmingsplan zijn voor de gemeente hoger geweest omdat het geven van ruimte veel werk vergt.

Voor initiatiefnemers zijn de kosten lager, omdat er meer vaart kan worden gemaakt en er geen procedures nodig zijn met leges en kostenverhaal.

Vertragingskosten worden voorkomen, dit zijn dan rentelasten, gemiste huur-opbrengsten en investeringskosten gedurende de procedure die op risico zijn.



Figuur 3.22: Artikel in Cobouw (Welovethecity 2012).

Figuur 3.23: Nieuwsbericht over zelfbouw (Gemeente Deventer 2014).



## Tevredenheid

De gemeente is tevreden met de flexibiliteit en de werking van het bestemmingsplan, maar ziet wel dat er een aantal compromissen zijn gemaakt die de flexibiliteit inperken: de rechten van de aanwezige bedrijven zijn volledig gerespecteerd en niet ingeperkt, het erfgoed heeft een sloopverbod op verzoek van de provincie en detailhandel is beperkt vanwege de binnenstad. Het bestemmingsplan had nog flexibeler gekund, maar het huidige bestemmingsplan was het hoogst haalbare.

Het concept van het economisch cluster kan met conservatieve collega's binnen de organisatie tot discussie leiden en kan daardoor onduidelijkheden opleveren bij toetsing van initiatieven.

De projectleider van BOEi geeft aan dat de gemeente wel lijkt te schrikken van het succes van de uitnodiging, en dan als reflex toch weer wil sturen. Hij is van mening dat je als gemeente moet uitsluiten wat je absoluut niet wil, en verder moet durven loslaten. Het geven van flexibiliteit betekent dat de grens daarvan ook echt hard is, dat is helderder dan bij een gedetailleerd bestemmingsplan wat zekerheid lijkt te geven maar waar je in overleg altijd wel weer van af kan wijken.

## Vertrouwen

Het lange voorproces met de afwijzing van het oude masterplan in 2006 door de gemeenteraad en de keuze voor de aanpak volgens het Vlaamse model hebben tot draagvlak en vertrouwen geleid bij de gemeenteraad, omwonenden, initiatiefnemers en bedrijven in het gebied. Dit was zichtbaar in het lage aantal zienswijzen en de reactie op dat het bestemmingsplan niets nieuws bevatte.

De bedrijvenvereniging van Bergweide was opgericht om de rechten van de bedrijven op het bedrijventerrein te borgen. Hun rechten zijn gerespecteerd en de vereniging heeft aangegeven dat ze tevreden zijn en zich kunnen opheffen. Inperking van rechten was wel mogelijk via de Crisis en Herstelwet, maar dit zou het draagvlak onder de bedrijven en in de gemeenteraad verminderd hebben.

Er is door de gemeente geïnvesteerd in het creëren van ontmoeting en vertrouwen tussen partijen, wat tot ontwikkeling van initiatieven en nieuwe samenwerkingen in het gebied heeft geleid.

Havenkwartier	
Voortgang	<p>Geen effect van bestemmingsplanvorm zelf in procedure.            Sneller in realisatiefase omdat in flexibel bestemmingsplan meer past.            Risico van discussie rondom concretisering en juridische hardheid van het economisch cluster in toetsing.</p>
Kosten	<p>Hoger. Meer uitzoekwerk en aanpassingen geluidsbeleid en bedrijfszoning anders dan VNG richtlijnen nodig voor het mogelijk maken van flexibiliteit op deze plek.</p>
Tevredenheid	<p>Gemeente en initiatiefnemers zijn tevreden.            Voortraject zorgt voor draagvlak.            Effect is al zichtbaar, het gebied gaat leven en concept groeit.</p>
Vertrouwen	<p>Goed. Door voorproces en communicatie over ontwikkelingsplan en toekomstbeeld van het gebied. Helderheid naar bedrijven in het gebied over het respecteren van hun bedrijfsactiviteiten.</p>
Overig	<p>Bestemmingsplan niet als slotstuk of doel, maar middel voor realisatie van concept volgens ontwikkelingsplan.</p>

Tabel 3.9: Conclusies variabelen case study Havenkwartier

## 3.5 DEFENSIE-EILAND, WOERDEN

### Planbeschrijving

Het Defensie-Eiland is een voormalig defensie terrein waar onder meer een wasserij gevestigd was. Het gebied heeft een oppervlak van 3,3 hectare en ligt aan de rand van het centrum en is door gemeente aangekocht voor herontwikkeling tot een hoogwaardig onderdeel van de binnenstad. Het plan omvat bodemsanering, behoud van een aantal historische gebouwen, realisatie van 210 woningen, bijhorend parkeren en inrichting van de openbare ruimte en ontsluitingen van het eiland.



Figuur 3.24: Luchtfoto plangebied Defensie-eiland (google maps eigen uitsnede).

Figuur 3.25: Stedenbouwkundig plan van Karres en Brands (Karres en Brands 2011).

Begin van deze eeuw zijn de voorbereidingen gestart waarbij de mogelijkheden voor herontwikkeling en de omvang van de verontreiniging onderzocht zijn. Na onderhandelingen met Domeinen in 2004 is in 2005 de locatie door de gemeente verworven.

Na de aankoop wordt vanaf eind 2006 tot begin 2007 een participatietraject uitgevoerd, als input voor de openbare Europese aanbestedingsprocedure die van april 2007 tot november 2008 doorlopen wordt (Rekenkamer Commissie Woerden 2013).

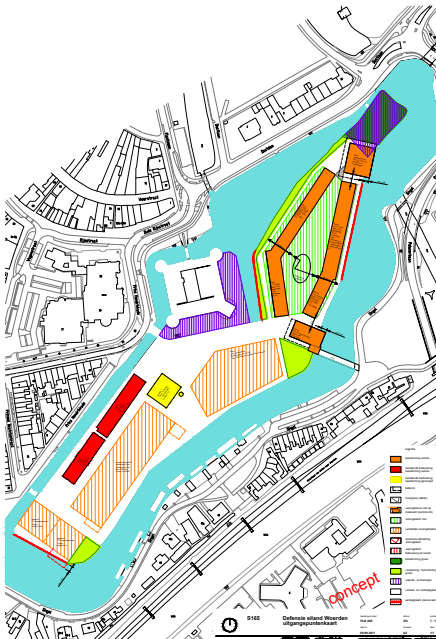
De aanbesteding leidt in november 2008 tot een raadsbesluit waarin het project gegund wordt aan de combinatie Blauwhoed/VORM, verenigd in de Wasserij BV (hierna: de Wasserij) .

In mei 2009 stemt het college van B&W in met ondertekening van de over-

eenkomsten voor het Defensie-Eiland: een koop- en realisatieovereenkomst inclusief een allonge waarin wordt afgesproken optimalisaties te onderzoeken, een saneringsovereenkomst en een parkeerovereenkomst.

Het plan van de prijsvraag wordt vervolgens in een neerwaartse markt uitgewerkt en geoptimaliseerd, waarbij beide partijen eigen doelen hebben en alle wijzigingen gevoelig liggen. Zo leidt het bodemonderzoek tot de conclusie dat ondergronds parkeren niet haalbaar is. Het afscheid nemen van onderdelen van het eerste plan waar mensen verliefd op waren geworden doet pijn geeft de projectmanager van de combinatie aan. Na overeenstemming moeten de wijzigingen nog verwerkt worden in het stedenbouwkundig plan en aanvullende overeenkomsten voordat het bestemmingsplan opgesteld kan worden. Het geoptimaliseerde plan wordt in februari 2010 door de gemeenteraad vastgesteld en de aanvullende overeenkomst volgt in november 2010.

Er worden nieuwe ontwerpers bij het project betrokken, Karres en Brands stelt een nieuw stedenbouwkundig plan op en dit helpt om met een frisse blik naar het gebied te kijken en weer nieuw vertrouwen tussen de partijen te creëren. Het stedenbouwkundig plan wordt vanaf januari 2011 door BRO als externe en neutrale partij vertaald in een Nota van Uitgangspunten voor het op te stellen bestemmingsplan. Gelijktijdig worden de onderzoeken voor het bestemmingsplan uitgevoerd. In september 2011 wordt de Nota van Uitgangspunten Bestemmingsplan Defensie-Eiland Woerden door het college vastgesteld.



Figuur 3.26: Uitgangspuntenkaart Defensie-Eiland (BRO 2011).

Het bestemmingsplan wordt in opdracht van de Waterrij door BRO opgesteld op basis van de Nota van uitgangspunten, wat leidt tot een voorontwerp in oktober 2011, en een ontwerp bestemmingsplan in april 2012.

Er worden ongeveer 370 zienswijzen ingediend op het bestemmingsplan, met name vanwege de hoogte van de bebouwing die wordt mogelijk gemaakt, en het effect op het stadsgezicht. Een deel van de mensen geeft aan hun input uit het participatieproces in 2006 niet terug te zien in het bestemmingsplan. Verwachtingen over de betekenis van het participatieproces lijken niet helder te zijn gestuurd.

Eind september 2012 stelt de gemeente het bestemmingsplan Defensie-Eiland vast, met enkele wijzigingen zoals toevoeging van een minimale doorvaarhoogte voor het Romeinse Schip.

Er wordt beroep aangetekend tegen het bestemmingsplan, wat in mei 2013 tot een uitspraak van Raad van State leidt waarbij de gemeente in het gelijk wordt gesteld. Na de uitspraak verlaagt de gemeente de toren in het stedenbouwkundig plan, ook al is de hoogte in het bestemmingsplan niet aangepast.

In 2013 wordt vanwege het niet halen van het voorverkooppercentage voor plandeel Noord tussen gemeente en de Waterrij onderhandeld over het verder opknippen in deelfasen en aanpassing van een deel van het programma naar huurwoningen en daarmee een verlaging van gemeentelijke grondopbrengsten. In november 2013 stemt de gemeenteraad in met de onderhandelingsresultaten die in een aanvullende overeenkomst zijn opgenomen.

Bij deze laatste wijzigingen had de Waterrij bijna de stekker uit het project getrokken, maar uiteindelijk wordt de overeenkomst in december 2013 ondertekend en wordt in januari 2014 met de realisatie gestart.



---

Figuur 3.27, 3.28, 3.29: Defensie-Eiland Woerden, impressie (José Meijboom).

## Positie van het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan geeft veel punten uit het stedenbouwkundig plan weer. Er zijn gedetailleerde privaatrechtelijke afspraken en deze worden ook gedetailleerd in het bestemmingsplan opgenomen.

Defensie-Eiland		
<b>Shaping</b>	Strategisch beleid  Privaatrechtelijke afspraken	Financiële verwachtingen bij aankoop Aanbesteding en bieding Privaatrechtelijk afspraken <ul style="list-style-type: none"> <li>• stedenbouwkundig plan</li> <li>• beeldkwaliteit</li> <li>• kwaliteitsteam</li> <li>• woningbouwprogramma</li> <li>• parkeren</li> <li>• fasering</li> <li>• kostenverhaal</li> <li>• beleidsambities hoger dan wetgeving</li> </ul>
<b>Regulating</b>	Publiekrechtelijke kaders Wetgeving Beleid	Bestemmingsplan Wetgeving t.a.v. geluid Wetgeving t.a.v. externe veiligheid Welstands- en monumentencommissie
<b>Stimulating</b>	Directe en indirecte stimulering	Aankoop van de locatie door de gemeente Subsidie van de provincie voor sanering (met deadline)
<b>Capacity Building</b>	Houding  Capaciteiten  Ervaring	Traditie van gedetailleerd bestemmen Specialisten met hoge beleidsambities Bepaalde kennis over de mogelijkheden van flexibel bestemming in relatie tot privaatrechtelijke afspraken (tweewegenleer) Eerste project dat met Europese aanbesteding op de markt werd gezet

Tabel 3.10: Overzicht van ingezette planningsinstrumenten bij Defensie-Eiland (gebaseerd op Adams et al. 2005).

De beleidsmedewerker van de gemeente geeft aan dat het wel de intentie van de gemeente was om een flexibel bestemmingsplan op te stellen, maar dat het toch gedetailleerd is geworden.

De gemeente geeft een aantal argumenten voor het gedetailleerd bestemmen:

- Uitleg van de tweewegenleer: er moet publiekrechtelijk vastgelegd worden wat publiekrechtelijk geborgd kan worden.
- Aanbestedingswet: het plan uit de prijsvraag mag niet meer wijzigen.
- Wetgeving geluid en externe veiligheid: er mogen niet te veel woningen aan de kant van het spoor gerealiseerd worden en dove gevels moeten aangeven worden op de kaart.
- Wantrouwen naar ontwikkelaar: een privaatrechtelijke overeenkomst is minder sterk, dus moeten zaken worden geborgd in het bestemmingsplan.
- Kritische bewoners met aandacht voor het stadsgezicht, rijksmonument van de singel en Romeins schip, voor hun rechtszekerheid is het beter precies de plannen over te nemen in het bestemmingsplan.

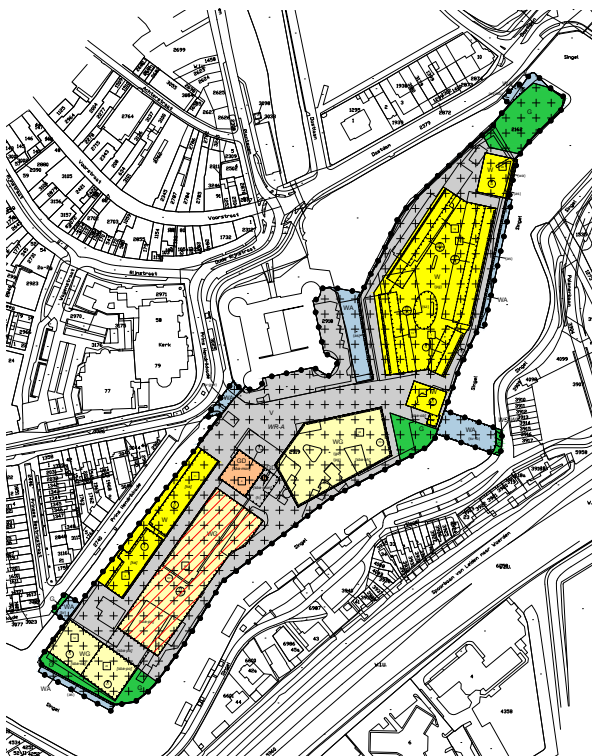
De projectmanager vanuit de Wasserij geeft aan dat flexibiliteit in dit project voor verstarring van relaties zorgt, omdat flexibiliteit uitnodigt tot planmutaties. De angst bij de gemeente is dat ruimte die geboden wordt, wordt misbruikt.

De gemeente wilde een vastomlijnd plan hebben en na de eerdere plaanpassing niet nog een keer teleurgesteld worden. Het plan is met name in het noorden erg hard geborgd, wat de ontwikkelaar ziet als zekerheid op zekerheid.

De gemeente vertrouwt er volgens de ontwikkelaar niet op dat de consument nog harder afrekenet dan de overheid en dat een marktpartij alleen succes kan hebben als hij al z'n beloftes kan waarmaken naar alle partijen, ook naar de overheid.

De partijen voeren inmiddels weer open gesprekken over de samenwerking.

# Mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan



## Legenda

Plangebied

Bestemmingen  
enkelbestemmingen

- GD Gemengd
- G Groen
- V Verkeer
- WA Water
- W Wonen
- WG Woongebied

dubbelbestemmingen

- WA Waarde - Archeologie
- WS Waterstaat - Waterkering

Aanduidingen  
gebiedsaanduidingen

- 1 wro-zone - wijzigingsgebied 1

functieaanduidingen

- (as) aanlegsteiger
- (br) brug
- (gd) gemengd
- (h) horeca
- (pg) parkeergarage
- (sv-b) specifieke vorm van verkeer - fietsbrug
- (sv-gve) specifieke vorm van verkeer - gemotoriseerd verkeer
- (sv-ob) specifieke vorm van verkeer - loopbrug
- (sz) speelvoorziening
- (w) water

bouwvlak

- bouwvlak

bouwaanduidingen

- [ka] karakteristiek
- [sba-h] specifieke bouwaanduiding - bouwhoogte
- [sba-mon] specifieke bouwaanduiding - monument
- [sba-af] specifieke bouwaanduiding - onderlinge afstand
- [sba-ob] specifieke bouwaanduiding - overbouwing
- [sba-pa] specifieke bouwaanduiding - parkeren ondergronds

maatvoeringsaanduidingen

- h maximale bouwhoogte (m)
- p maximum bebouwingspercentage (%)
- g maximale goot- en bouwhoogte (m)
- e maximum aantal wooneenheden

figuren

- gevellijn

Verklaringen

- ondergrond

Figuur 3.30: Verbeelding en legenda bestemmingsplan Defensie-Eiland (Gemeente Woerden 2012).



	Flexibel	Star
Locatie		X
Hoeveelheid		X
Vorm		X
Functies		X
<b>Score</b>		<b>Star</b>

Tabel 3.11: Definitie flexibel/star bestemmingsplan Defensie-Eiland.

### Locatie

Het aantal woningen dat wordt toegestaan is in 13 onderdelen met eigen maximum onderverdeeld, waarbij het totaal optelt tot 269 stuks dus er is een marge van circa 10% per veld. Dit opknippen in onderdelen beperkt de flexibiliteit om binnen het plangebied nog met woningen te schuiven aanzienlijk. Verder zijn de gevellijnen strak aangegeven.

In het meest zuidelijke veld is 100% bebouwing toegestaan, maar hier geldt ook ondergronds parkeren als eis en een minimale afstand van 10 meter tussen twee delen van dit veld, waardoor de vrijheid van de locatie in het bouwvlak beperkt wordt en de 100% bebouwing niet mogelijk is.

### Hoeveelheid

Het bestemmingsplan maakt 243 woningen mogelijk waar er 217 in het stedenbouwkundig plan staan. Een deel van deze uitbreiding ten opzichte van het stedenbouwkundig plan is in de zuidkant van het plangebied door middel van een wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakt, zodat de gemeente hier nog een afweging in kan maken.

De ontwikkelaar geeft aan dat een wijziging naar meer woningen in de praktijk lastig is vanwege de randvoorwaarden vanuit geluid en met name parkeren. De parkeeroplossingen zijn in detail voorgeschreven en deze ruimte is beperkt en daarmee maatgevend voor het aantal woningen dat gerealiseerd kan worden.

### Vorm

Naast hoeveelheden en het opdelen in meerdere bestemmingsvlakken, zijn er maximale bouwhoogtes aangegeven, goot- en nokhoogtes, gevellijnen, parkeeroplossingen, onderlinge afstanden en soms bebouwingspercentages. Er zijn details over steigers en overstekken opgenomen.

Het lijkt door deze regels erg moeilijk nog een ander plan dan onderliggend stedenbouwkundig plan binnen de gestelde kaders te realiseren.

### Functie

Er is weinig flexibiliteit in functies en binnen de bestemming 'woongebied' is niet veel mogelijk. Parkeeroplossingen zijn gedetailleerd vastgelegd.

De functieaanduidingen zijn erg gedetailleerd en het zijn er ook veel.

Ter illustratie: er zijn aanlegsteigers specifiek aangeduid, en eigen aanduidingen voor 'brug', 'loopbrug' en 'voetgangersbrug' met ieder een eigen maximale breedte. De bruggen kunnen alleen op de aangegeven locatie worden gerealiseerd.

## Kosten

De ontwikkelaar geeft aan dat bij dit project niets goedkoper of sneller is gegaan. De kosten voor het opstellen van het bestemmingsplan zijn voor de Wasserij en deze waren bijna verdubbeld ten opzichte van de offerte. BRO heeft meegelopen en in het voortraject zijn veel mutaties gemaakt.

Het bestemmingsplan heeft veel energie en geld gekost door de complexiteit van alle afspraken en discussie over de wijze van juridische vertaling, bijvoorbeeld bij de hogere grenswaarden.

Ook de gemeente is met het bestemmingsplan over het eigen budget van planbegeleiding en toetsing heen gegaan.

De oorzaak van deze hoge kosten is niet direct het bestemmingsplan, maar de hele geschiedenis, complexiteit en manier waarop partijen aan tafel zitten.

Vanuit de gemeente waren specialisten betrokken die aanvankelijk nog hogere eisen wilde ten aanzien van geluidsbeleid dan wetgeving eiste. Dit bleek uiteindelijk niet mogelijk, en vanuit stedenbouwkundig oogpunt ook niet wenselijk.

Het project Defensie-Eiland is politiek gevoelig en financieel zwaarwegend voor de gemeente Woerden.

## Voortgang

Het voortraject naar de aanvullende overeenkomst heeft veel discussies gekend en de vertaling van de onderzoeksresultaten naar het bestemmingsplan was lastig.

De procedure van het bestemmingsplan zelf verliep volgens planning.

Er waren in de overeenkomst en vanwege de subsidie voor de sanering harde afspraken gemaakt over de planning. Iedereen hield zich aan de afspraken over het aanleveren van en reageren op stukken. Het bestemmingsplan is in september 2012 vastgesteld. Onherroepelijkheid volgt in mei 2013. Bezwaren van de omgeving en beroep hingen niet samen met de mate van globaliteit van het plan.

De eerste deelontwikkelingen passen binnen het bestemmingsplan geeft de ontwikkelaar aan. De beleidsmedewerker van de gemeente zegt dat er soepel is getoetst op onderdelen en dat eigenlijk niet alles paste.

Bij de volgende woningen wordt het bestemmingsplan al een krap kader. De gemaakte kleine aanpassingen in het bouwplan zullen waarschijnlijk met binnenplanse vrijstellingen mogelijk worden gemaakt, maar het geeft aan dat de gemeente wel mee moet willen denken in het zoeken naar oplossingen.

De vertraging in het project heeft volgens de geïnterviewde personen van de gemeente en Wasserij met name te maken met de wijzigingen van de woningmarkt en de aanpassing van plannen en bijhorende afspraken, en wijzigingen in het proces van kwaliteitstoetsing.

Na bijna 6 jaar voorbereiding is er in januari 2014 (8 maanden na de uitspraak van de Raad van State) gestart met realisatie van 41 van de 220 woningen. De verwachting is dat de ontwikkeling rond 2020 is afgerond.

## Tevredenheid

Op het bestemmingsplan zijn circa 370 zienswijzen binnengekomen, voor een groot deel standaardbrieven die mensen konden vinden op de website [www.stop-defensie-eiland.nl](http://www.stop-defensie-eiland.nl). Naast de standaardbrief waren er aanvullende zienswijzen, wat tot 30 verschillende zienswijzen leidde, met name over de hoogte van de toren in het bestemmingsplan en aantasting van het stadsgezicht. De Raad van State heeft de gemeente gelijk gegeven in haar uitspraak.

De zienswijzen en bezwaren hadden geen relatie met de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan.

De tevredenheid over het participatietraject is wisselend bij omwonenden, de geïnterviewde personen geven aan dat verwachtingen over de status van het traject beter gemanaged hadden kunnen worden en dat de terugkoppeling beter had gekund.

Voor de nieuwe bewoners zijn er veel verkoopsessies en woonworkshops geweest en dat is positief ervaren. Nu realisatie is gestart, wordt het plan zichtbaar en gaat de verkoop ook beter.

De Wasserij is matig tevreden met flexibiliteit van het bestemmingsplan omdat door de aanvullende regels het niet zo flexibel is als het op de verbeelding er uit ziet. Het is een consensusdocument, het best haalbare gezien de omstandigheden.

De gemeente is tevreden met de borging van het plan in het bestemmingsplan, met name over de wandelroute langs het water, het groen op de punten en de verbindingen naar de omgeving.

Gedetailleerd bestemmen wordt door de gemeente niet als belemmering gezien: het eerste deel wordt immers conform plan uitgevoerd. Het aantal woningen in het bestemmingsplan biedt nog ruimte volgens de gemeentelijk projectleider. De gemeenteraad heeft door de financiële druk ingestemd met het bestemmingsplan maar daarbij wel opgemerkt dat ze het te groot, massaal en te hoog vindt.

## Vertrouwen

De lange geschiedenis met aankoop, prijsvraag, hoge financiële druk en gevoeligheid van het project bij omwonenden en politiek maken de context voor samenwerking lastig.

Ondanks de discussies zijn partijen tevreden over de samenwerking gedurende het bestemmingsplanproces waar partijen zich aan de planning hebben gehouden.

De slag naar de omgeving is gewonnen met de uitspraak van de Raad van State, er wordt gebouwd en de focus ligt nu op de eerste fase. Discussie over een plan voor over een aantal jaar wordt nu nog niet als zinvol gezien.

De gemeente gebruikt het bestemmingsplan als middel voor borging van de privaatrechtelijke afspraken en als borging van het jarenlange werk. Het bestemmingsplan wordt gezien als middel om grip te houden op wijzigingen, omdat die niet bij voorbaat mogelijk zijn maar afwijkingen van het bestemmingsplan langs de gemeente moeten voor akkoord.

Bij de gemeente heerst angst dat als er meer ruimte wordt gegeven in het bestemmingsplan, de gemeente overgeleverd is aan de ontwikkelaar en de ruimte wordt misbruikt.

De ontwikkelaar geeft aan dat zij alleen succes kunnen hebben als zij hun beloftes naar alle partijen toe waar kunnen maken.

Beide partijen lijken meer open te worden naar elkaar en gaan de komende periode in gesprek over de punten die voor de toekomstige fasen van belang zijn.

## Conclusies

Door de starheid van het bestemmingsplan is bij de uitwerking een risico op vertraging, discussie en, als gevolg hiervan, een verhoging van kosten aanwezig.

De gemeente wilde wel flexibiliteit, maar dit is niet gerealiseerd.

### Rol van het bestemmingsplan

De opvatting van de gemeente lijkt te zijn dat een flexibel bestemmingsplan alleen wenselijk is als de toekomstige ontwikkeling nog niet bekend is. Als er een plan is, bestem je het plan.

Verder wordt het bestemmingsplan gedetailleerd gemaakt met het idee dat de ontwikkelaar vervolgens daar binnen mag 'doen wat ze wil'.

Defensie-Eiland	
Voortgang	Discussie over plan en gedetailleerdheid als compromis. Discussie met specialisten over vertaling onderzoeken. Vertraging door beroep, wijzigingen plan en contract. Voortgang van realisatie in toekomst moet nog worden gezien.
Kosten	Hoge kosten door complexiteit locatie, niet direct door mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan.
Tevredenheid	Gemeente: tevreden. Plan is geborgd en afwijken vergt akkoord en medewerking gemeente. Ontwikkelaar mag binnen bestemmingsplan doen wat ze wil. Ontwikkelaar: matig werkbaar, voorziet veel discussies en mogelijke knelpunten in toekomst.
Vertrouwen	Weinig vertrouwen. Afscheid van oud plan nog niet verwerkt. Zekerheden borgen in contract en bestemmingsplan wordt bij gemeente beleefd als garantie dat het er komt op de manier dat zij willen (maar effect zou ook kunnen zijn dat er niets komt). Lijst met bespreekpunten opgesteld en sfeer verbeterd.
Overig	<ul style="list-style-type: none"><li>• tweewegenleer als reden het bouwplan precies te bestemmen</li><li>• aanbestedingswet als reden om geen flexibiliteit te bieden</li><li>• opvatting dat contract minder zekerheid biedt, zorgt voor extra borging in bestemmingsplan</li></ul>

Tabel 3.9: Conclusies variabelen case study Defensie-Eiland.

## 3.6 LEIDSE SCHANS, LEIDEN

### Planbeschrijving

De Leidse Schans is een terrein van circa 5 hectare en ligt in de Lammenschansdriehoek, ten zuiden van de historische binnenstad aan een belangrijke entree naar de stad en naast station Lammenschans.



Figuur 3.31: Ligging plangebied Leidse Schans (Gemeente Leiden 2012).

Figuur 3.32: Schetsontwerp stedenbouwkundig plan Leidse Schans van Mecanoo (Gemeente Leiden 2012).

De Lammenschansdriehoek is een gemengd gebied met woningen, bedrijventerrein, perifere detailhandel en een ROC. Voor de Lammenschans driehoek is een ontwikkelingsplan met veel flexibiliteit opgesteld door de gemeente, maar de aanpak van de Leidse Schans is anders.

Aanleiding voor de ontwikkelingen was het ROC dat haar onderwijshuisvesting op een paar locaties ging concentreren, waarmee er in dit gebied 5 locaties vrij kwamen voor herontwikkeling door de gemeente. In 2009 werd de locatie in de structuurvisie Leiden 2025 als zoekgebied voor studentenhuysvesting opgenomen.

Voor de ontwikkeling van de Leidse Schans is een prijsvraag uitgeschreven en in 2010 een aanbesteding opgestart. De ontwikkelingscombinatie Vof de Leidse Schans bestaande uit VORM Ontwikkeling B.V., Ballast Nedam en Syntrus Achmea Real Estate & Finance (hierna: ontwikkelingscombinatie) was de winnende partij op basis van het ontwerp van Mecanoo en bijhorende bieding.

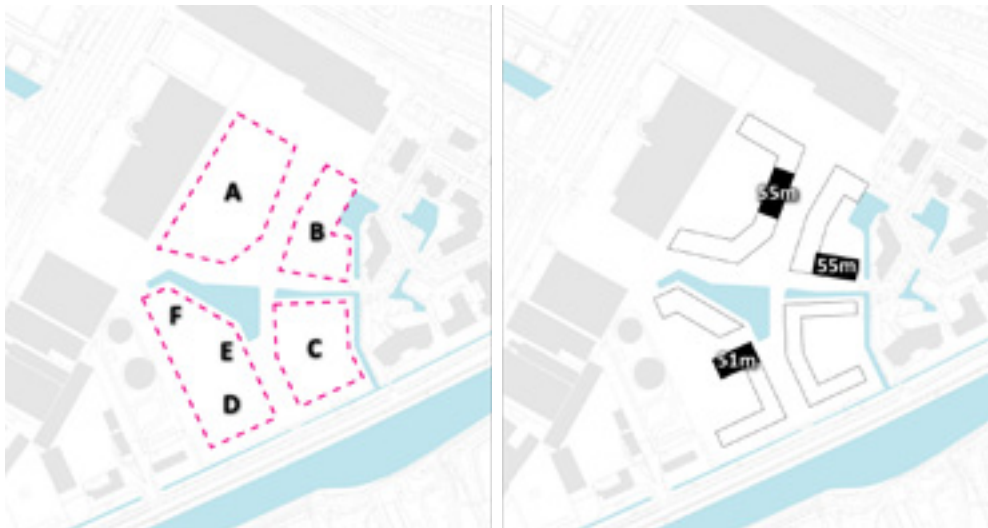
Het plan voor het campusgebied bevat een programma van circa 1.800 overwegend zelfstandige studentenwoningen, ongeveer 200 starterswoningen en 1.100 m<sup>2</sup> commerciële voorzieningen rondom een groen binnenterrein. Het bijhorend parkeren van circa 560 parkeerplaatsen wordt grotendeels bebouwd opgelost.

In september 2011 besluit de gemeenteraad dat de ontwikkelingscombinatie de winnende partij is, en op 10 oktober 2011 wordt de samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en de ontwikkelingscombinatie afgesloten.

In juni 2012 wordt er nog een addendum afgesloten om fiscaal voordeel (verhoging van de grondbieding) te benutten en een wijziging in taakverdeling van de sloop van een oud schoolgebouw te verrekenen.

Het bestemmingsplan wordt in opdracht van de ontwikkelingscombinatie opgestart door Oranjewoud, maar uiteindelijk door de gemeente afgerond.

Op 6 november 2012 stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan vast en er wordt beroep ingediend. De Raad van State stelt in juni 2013 de gemeente in het gelijk en er wordt binnen een maand met de bouw gestart.



Figuur 3.33: Aanduiding bouwblokken en hoogtes (Gemeente Leiden 2012).

Blokken B en C zijn in aanbouw en D is in verkoop.

Blok B bevat 583 studentenwoningen, drie kwart is voor Achmea RED en een kwart is voor DUWO als eigenaar, en het geheel wordt door DUWO beheerd. Blok C bevat 60 starterswoningen die door Achmea worden verhuurd en 57 koopappartementen die snel verkocht zijn.

De planning is dat het bouwrijp maken voor Blok D na de bouwvak 2014 start.



Figuur 3.34: Leidse Schans Leiden, impressie (José Meijboom).

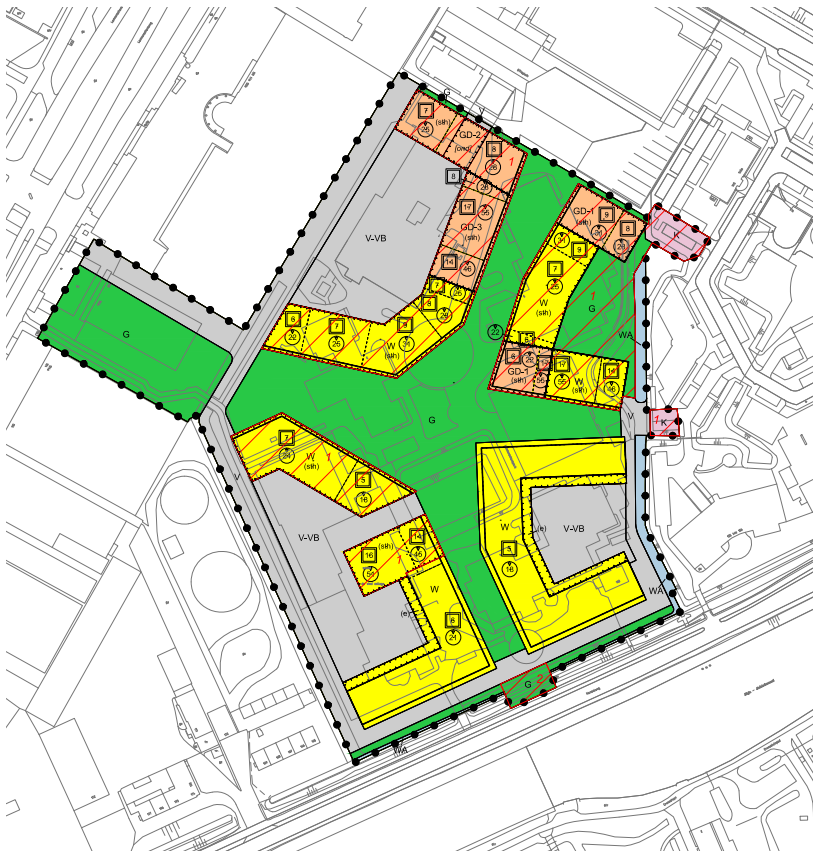
## Positie van het bestemmingsplan

Leidse Schans		
<b>Shaping</b>	Strategisch beleid Privaatrechtelijke afspraken	Structuurvisie Leiden 2025 Aanbestedingsdocumenten Privaatrechtelijke overeenkomsten met afspraken over stedenbouwkundig plan, programma, financiën, planning.
<b>Regulating</b>	Publiekrechtelijke kaders Beleid	Bestemmingsplan Woonbeleid: opgave studentenwoningen Beeldkwaliteitplan
<b>Stimulating</b>	Subsidie	Starterssubsidie
<b>Capacity Building</b>	Samenwerking Capaciteiten Netwerk	Partijen houden zich in de samenwerking aan afspraken en werken goed samen Weinig ervaring met en beperkte kennis over flexibel bestemmen Taskforce studentenhuisvesting

Tabel 3.13: Overzicht van ingezette planningsinstrumenten bij Leidse Schans (gebaseerd op Adams et al. 2005).



# Mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan



## Plangebied

De Leidse Schans

## Enkelbestemmingen

- GD-1 Gemengd - 1
- GD-2 Gemengd - 2
- GD-3 Gemengd - 3
- G Groen
- K Kantoor
- V Verkeer
- V-VB Verkeer - Verblijfsgebied
- WA Water
- W Wonen

## Gebiedsaanduidingen

- Wro-zone - wijzigingsgebied - 1
- Wro-zone - wijzigingsgebied - 2

## Functieaanduidingen

- erf
- studentenhuisvesting

## Bouvlakken

- bouwvlak

## Bouwaanduidingen

- onderdoorgang

## Maatvoeringen

- maximale bouwhoogte (m)
- maximum aantal bouwlagen

Figuur 3.35: Verbeelding en legenda bestemmingsplan Leidse Schans (Gemeente Leiden 2012).

	Flexibel	Star
Locatie		X
Hoeveelheid		X
Vorm		X
Functies	X (plint)	X (wonen)
<b>Score</b>		<b>Star</b>

Tabel 3.14: Definitie flexibel/star bestemmingsplan Leidse Schans.

### Locatie

De locatie van bebouwing is strak op het schetsontwerp gebaseerd, ook al was dit nog geen ver uitgewerkt ontwerp. De marge van het bouwvlak rondom het ontwerp is 0,5 meter aan de voorzijde en 1,5 meter aan de achterzijde. De ontwikkelaar geeft aan dat bebouwing met een ander stramien al niet meer in het bestemmingsplan past.

### Hoeveelheid

Er is geen concreet aantal woningen in het bestemmingsplan opgenomen, maar door de strakke randvoorwaarden van soort woning en massa en parkeeroplossing is er in feite weinig ruimte voor aanpassing van de hoeveelheid woningen.

De vergroting van het aantal parkeerplaatsen vergt een binnenplanse vrijstelling die is verbonden aan een eventuele omzetting van studentenwoningen naar reguliere woningen.

### Vorm

In het bestemmingsplan zijn de hoogtes en footprints uit het stedenbouwkundig plan allemaal precies overgenomen zodat het in feite de vorm van bebouwing vast ligt.

### Functie

Het type woonprogramma is gedetailleerd in het bestemmingsplan in de plankaart opgenomen. Er is expliciet gestuurd op realisatie van studentenwoningen en er wordt slechts een beperkt aantal reguliere woningen mogelijk gemaakt.

De plintfunctie van totaal 1.100 m<sup>2</sup> is wel flexibel in te vullen, bijvoorbeeld met detailhandel of restaurants.

## Discussiepunt flexibiliteit bestemmingsplan

De behoefte van de ontwikkelingscombinatie was om in het bestemmingsplan de woningen niet specifiek als 'studentenwoningen' op te nemen, maar als functie 'wonen'. Deze bredere bestemming is volgens de projectleider van de ontwikkelingscombinatie voor beleggers belangrijk omdat het invloed heeft op de waarde van het vastgoed omdat de markt voor studentenwoningen kan veranderen. Privaatrechtelijk is een exploitatieperiode van 20 jaar vastgelegd. Vanuit de gemeente was de behoefte aan studentenwoningen groot en heers- te de angst dat de woningen reguliere woningen zouden worden en daarom wilde men deze flexibiliteit niet in het bestemmingsplan opnemen.

Uiteindelijk is de mogelijkheid van toekomstige omzetting van het programma wel als wijzigingsbevoegdheid opgenomen. De eigenaar kan een verzoek in- dienen en na het aantonen van leegstand van een bepaald percentage gedu- rende een bepaalde termijn zal het college van B en W gebruik maken van de wijzigingsbevoegdheid. Bij een wijziging van woonprogramma toe wordt ook de realisatie van een extra parkeeroplossing op het achter terrein mogelijk. Het bestemmingsplan biedt weinig ruimte voor aanpassing van het bouwplan. Het plan bevat nu zelfstandige studentenwoningen.

Als vanwege een wijziging in de financiering van studentenwoningen de onzelfstandige studentenwoningen aantrekkelijker worden, zal dit effect hebben de plattegronden die binnen dit kader gerealiseerd kunnen worden. De ontwikkelaar geeft aan dat het niet realiseren van een optimale busines- scase effect op de grondwaarde zal hebben, tenzij de gemeente mee werkt aan het mogelijk maken van de planwijziging.

De gemeente heeft een taskforce studentenhuisvesting waarin de grote par- tijen zoals DUWO en Achmea zijn vertegenwoordigd. In de taskforce wordt toegezien op realisatie van studentenhuisvesting in Leiden, en daarbij is de prioriteit op de campus gelegd. Dit overleg kan partijen zoals Achmea ver- trouwen geven om in de stad te investeren.

Vanuit de gemeente wordt als reden van het gedetailleerde bestemmingsplan aangegeven dat er een concreet plan uit de aanbesteding is gekomen en dat daar afspraken over zijn gemaakt. Om te borgen dat de realisatie conform contract wordt uitgevoerd, is het plan opgenomen.

Het gedetailleerd bestemmen leidde tijdens de procedure wel af en toe tot discussies en nog tot aanpassingen om een student hotel mogelijk te maken. De gemeente geeft aan dat je eerst flexibel kan starten, maar als je keuzes hebt gemaakt dan moet je zo gedetailleerd mogelijk worden om erna zo snel mogelijk te kunnen werken.

## Voortgang

Discussie over mate van gedetailleerdheid heeft vier maanden vertraging opgeleverd.

Hier na ging de voortgang soepel en snel, door de goede samenwerking tussen partijen.

Door de extra stap van voorontwerp duurt de procedure circa 8 weken langer, maar dit gaf de gelegenheid om opmerkingen vanuit de omgeving te beantwoorden en tussentijds ambtelijke aanpassingen te maken. De ontwikkelaar ziet de voordelen van deze stap bevestigd in het kleine aantal van twee zienswijzen op het ontwerp bestemmingsplan.

De gemeentelijk projectleider geeft aan dat een gedetailleerd plan prima werkt als je het eens bent over het plan en het ook zo wordt gerealiseerd en dat dit helder naar buiten toe is. Binnen de gemeente is men gewend starre bestemmingsplannen te maken. De verwachting is dat een flexibel bestemmingsplan duurder is om op te stellen en dat het meer tijd kost.

Op 6 november 2012 stelde de gemeenteraad het bestemmingsplan vast. Er werd beroep aangetekend en op 19 juni 2013 deed de Raad van State uitspraak. De gemeente werd in het gelijk gesteld en het bestemmingsplan was daarmee onherroepelijk.

Alhoewel de omgevingsvergunning eind 2012 al onherroepelijk was, werd met de start van de bouw gewacht tot de uitspraak van de Raad van State zodat de belegger zekerheid had over realisatie van de volgende blokken.

De samenwerking wordt door de geïnterviewden als goed en open ervaren.

## Kosten

Het bestemmingsplan is in opdracht van de marktpartijen opgesteld, maar na het concept heeft de gemeentelijke bestemmingsplanjurist het stuk afgerond. De kosten voor de ontwikkelaar zijn hierdoor beperkt gebleven, en vanuit de gemeente werd dit niet als extra werk beschouwd.

Wat betreft kosten is de inschatting vanuit de gemeente dat globaler bestemmen tot meer discussie kan leiden, en dat dit wel wenselijk is als je niet precies weet wat je gaat doen. Als er echter een concreet plan is, geeft gedetailleerd bestemmen volgens de gemeente meer helderheid aan alle partijen.

De bestemmingsplanjurist van de gemeente geeft aan dat zijn ervaring is dat een flexibel bestemmingsplan meer onderzoek vereist om de worst case te onderzoeken, bij voorbeeld archeologie, bodem, waterbalans, waterhuishouding bij het dieper ondergronds toestaan van ontwikkelingen. Met meer

flexibiliteit is het lastiger onderbouwen dat een plan aan een goede ruimtelijke ordening voldoet en dat duurt volgens hem ook langer. Daarnaast wordt een flexibeler plan gevoeliger voor de omgeving, wat tot meer en zwaardere zienswijzen en daarmee weer tot meer onderzoeken leidt.

De kosten worden als regulier beschouwd door de gemeente en men heeft ervaring met de manier van bestemmen. Vanuit de ontwikkelaar gezien heeft dit bestemmingsplan vanwege de planvorm wel tot vertraging geleid vanwege de discussie over vergroten van flexibiliteit.

## Tevredenheid

Er waren slechts twee zienswijzen ingediend op het bestemmingsplan, maar beide partijen gingen in beroep. De vereniging van eigenaren van een appartementencomplex had het beroep ingediend omdat ze de plek van een toren in het plan aangepast wilde hebben. Het andere beroep was vanuit winkeliers ingediend en is ingetrokken omdat het een middel was om met de gemeente in gesprek te komen over uitbreiding van perifere detailhandel in de omgeving van dit plan.

De gemeente was blij dat het bestemmingsplan gedetailleerd was omdat de plek van de toren anders minder duidelijk was geweest.

De gemeente vindt het bestemmingsplan werkbaar. Als de ontwikkelaar het product goed afzet, is er geen aanleiding voor wijziging van het bestemmingsplan. Tot nu toe gaat dat goed.

Voor drie blokken moet nog een belegger worden gezocht, dus daar moet nog blijken hoe de ontwikkeling binnen het bestemmingsplan past.

De ontwikkelaar ziet het bestemmingsplan als hard kader om binnen te blijven met planuitwerkingen. Hij geeft wel aan dat omzetting naar onzelfstandige studentenwoningen erg lastig kan zijn binnen de huidige kaders en hij vindt het bestemmingsplan knellend en is er niet erg tevreden mee.

## Vertrouwen

De gemeente ziet het starre bestemmingsplan als manier van borging dat het plan conform afspraak gerealiseerd wordt.

De beelden van gemeente en ontwikkelingscombinatie over de noodzaak van flexibiliteit in het bestemmingsplan zijn verschillend. De gemeente lijkt niet te vertrouwen op de marktpartij in het omgaan met flexibiliteit in het bestemmingsplan en ziet privaatrechtelijke afspraken niet als voldoende hard. De gemeente wil grip houden via het bestemmingsplan en ook toekomstige wij-

zigheden nog kunnen afwegen. Dit lijkt niet alleen vanuit een laag vertrouwen gemotiveerd, maar ook vanuit de gebruikelijke werkwijze en de inhoudelijke motivering van publiek- versus privaatrecht, de angst voor wijzigingen vanuit aanbestedingswetgeving en het idee van helderheid naar omwonenden.

## Conclusies

Leidse Schans	
Voortgang	Trager door lage mate van flexibiliteit vanwege discussie tijdens het opstellen van het bestemmingsplan, planaanpassingen en een addendum op contract.
Kosten	Worden vanuit gemeente niet als anders dan normaal beschouwd. Gedetailleerd bestemmen is gebruikelijk, hoewel men nu wel wat meer flexibiliteit op probeert te zoeken. Ontwikkelaar ziet in uitwerking risico van minder optimale businesscase door krappe kaders van het bestemmingsplan.
Tevredenheid	Gemeente ziet het bestemmingsplan als borging van de gemaakte afspraken en tot nu toe is het werkbaar. Bestemmingsplan wordt als knellend ervaren door ontwikkelaar.
Vertrouwen	Laag. Angst voor misbruik van ruimte en behoefte aan controle vanuit gemeente.
Overig	Kennis over aanbesteding en tweewegenleer is ook bepalend voor gekozen methode van star bestemmingsplan.

Tabel 3.15: Conclusies variabelen case study Leidse Schans.

4

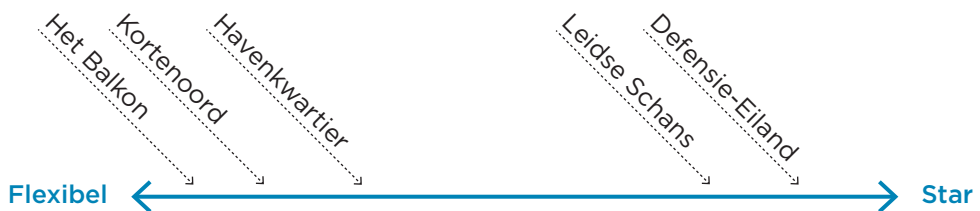
# ANALYSE EN SYNTHESE

## 4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 3 zijn de cases en de bevindingen van het case study onderzoek beschreven. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten in een cross-case analyse weergegeven om deze in vergelijking tot elkaar te analyseren en te zien of er patronen zichtbaar worden die op mogelijke verbanden duiden. In het tweede deel van dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het case study onderzoek in verband gebracht met de in hoofdstuk 2 bestudeerde literatuur.

## 4.2 MATE VAN FLEXIBILITEIT

De cases zijn aan de hand van hun bestemmingsplannen als volgt op de as van flexibel naar star te plaatsen:



Figuur 4.1: Plaatsing cases op as van flexibel naar star.

De drie flexibele bestemmingsplannen zijn allemaal op een eigen manier in hoge mate flexibel. Het bestemmingsplan voor het Havenkwartier is overall niet het meest flexibele omdat er nog met wijzigingsbevoegdheid en binnenplanse vrijstellingen met sturing op het concept van een onderscheidende leefomgeving wordt gewerkt. Op het vlak van het combineren van verschillende functies is dit bestemmingsplan wel het meest vergaand. Dit is mogelijk gemaakt door aanpassing van het gemeentelijk geluidsbeleid.

In Het Balkon en Kortenoord komt deze mix van wonen en werken niet voor. In Kortenoord zijn de hoofdstructuur van water, groen en de verkeersontsluiting ingetekend. Bij Het Balkon is dat niet gebeurd.



De bestemmingsplannen voor Defensie-Eiland en Leidse Schans hebben beide gedetailleerd het originele stedenbouwkundig plan ingetekend wat betreft locatie en vorm van footprint. Ook de hoeveelheden van het programma zijn strak bepaald.

Het bestemmingsplan Leidse Schans bestemt de studentenwoningen en reguliere woningen apart, maar geeft in de plint wel flexibiliteit voor invulling met meerdere functies. Bij het Defensie-Eiland lijkt aan de zuidkant enige flexibiliteit aanwezig, maar door de combinatie van kaart en regels en de beperking vanuit de hoeveelheid parkeren biedt dit in praktijk nauwelijks ruimte.

## 4.3 CROSS-CASE ANALYSE

### 1. Voortgang

#### Flexibele bestemmingsplannen

De voortgang van de voorbereiding en het opstellen van het bestemmingsplan was in het geval van Het Balkon niet anders dan normaal. Bij Kortenoord was 2 tot 3 maanden afstemming nodig met de gemeente over de uitgangspunten van het flexibele bestemmingsplan maar vervolgens verliepen het opstellen en de procedure erg soepel maar niet extra snel als gevolg van de planvorm. Bij het Havenkwartier kostte het opstellen aanzienlijk meer tijd dan een meer gedetailleerd plan omdat er veel uitgezocht moest worden en naar aanleiding van de onderzoeksresultaten beleid moest worden aangepast.

De onderzoeken zijn in principe hetzelfde maar met de worst case uitgangspunten en de procedure wordt ook niet anders gevoerd dan bij een minder flexibel bestemmingsplan.

Vanuit Het Balkon en Kortenoord werd aangegeven dat er in de voorbereidingsfase werk en tijd wordt bespaard in planuitwerkingen die naar de toekomst worden verschoven. Dit bespaart geld en komt daarom onder het punt van kosten terug.

Bij de cases met een flexibel bestemmingsplan is zichtbaar dat er vanuit de partijen op hoofdlijnen wordt gestuurd en men heeft geprioriteerd: wat is nu belangrijk, wat kan later, wat kan buiten het bestemmingsplan en wat is bijzaak. Deze helderheid vooraf was in Kortenoord essentieel voor de voortgang. In de realisatiefase zijn alle onderzochte bestemmingsplannen sneller volgens de geïnterviewde personen. Vergunningen kunnen snel worden verleend. In Kortenoord was een kleine afwijking door de kleinere maat van voortuinen maar doordat men het hier mee eens was en alle grond nog één kavel was, kon dit soepel worden verleend.

Variabelen ▶ Cases ▼		1. Voortgang	2. Kosten	3. Tevredenheid	4. Vertrouwen
Flexibel bestemmingsplan	Het Balkon	Keuze flexibel plan door gemeente: geen vertraging in voorfase van opstellen en procedure (tijd gelijk). Realisatiefase sneller.	Lager: minder discussie en minder vroegtijdige uitwerkingen	Grote tevredenheid bij alle partijen. Helder kader. Planaanpassingen mogelijk binnen bestemmingsplan. Tevreden over kwaliteit.	Goed. Wantrouwen is ondervangen met procesafspraken. Continuïteit van personen.
	Kortenoord	Voorproces overtuigen flexibel bestemmen 2 á 3 maanden. Voorbereiding sneller door minder planuitwerkingen. Procedure sneller. Realisatie sneller.	Lager: minder tekenwerk minder zoekwerk minder rentekosten minder discussie	Positief. Goed werkbaar bestemmingsplan.	Goed. Helderheid over prioriteiten. Essenties in bestemmingsplan. Privaatrechtelijk heldere procesafspraken. Uitwerkingen langs gemeenteraad.
	Havenkwartier	Opstellen kost meer zoekwerk en duurt langer. Procedure gelijk. Realisatie sneller.	Hogere kosten door aanpassing van beleid en motivering.	Positief. Risico is discussie over uitleg concept bij toetsing.	Goed door uitgebreid voorproces. Bestaande rechten van bedrijven gerespecteerd.
Star bestemmingsplan	Defensie-Eiland	Lang voorproces gevoelig plan. Bestemmingsplan proces zelf normaal. (Raad van State) Realisatie binnen bestemmingsplan dus snel.	Hoge kosten. Discussie vertaling onderzoeken naar bestemmingsplan.	Veel zienswijzen en Raad van State.  Markt: matig. Gemeente: voldoende.	Matig. Zekerheden in detail borgen in bestemmingsplan bovenop overeenkomst.
	Leidse Schans	4 maanden door discussie over flexibiliteit in bestemmingsplan. (Raad van State hield geen verband met soort bestemmingsplan)	Normaal  Ontwikkelaar vreest minder optimale businesscase door starheid bestemmingsplan.	Gemeente: voldoende. Markt: onvoldoende.	Matig. Flexibiliteit nodigt uit tot afwijkingen. Angst voor misbruik van ruimte.

Tabel 4.1: Cross-case tabel.

## Starre bestemmingsplannen

De aanloop van het bestemmingsplan liep bij de cases met gedetailleerd bestemmingsplan niet soepel en met veel discussies over planwijzigingen die vervolgens ook in aanvullingen op de privaatrechtelijke overeenkomsten vastgelegd moesten worden. Dit had bij het Defensie-Eiland met meer aspecten dan het bestemmingsplan te maken, ook met de gevoeligheid van het project voor het bestuur en omwonenden en de complexiteit van milieuonderzoeken. Het opstellen van het bestemmingsplan zelf gaf in Leiden nog 4 maanden vertraging door discussie over de mate van globaliteit maar verder zijn de procedures volgens planning verlopen.

In de realisatiefase is met vergunningverlening in Woerden soepel getoetst omdat niet alles wat betreft de hoogte in het bestemmingsplan paste.

In de cases van Leidse Schans en Defensie-Eiland wordt door de gemeente op detailniveau gestuurd omdat het plan contractstuk is. Dat geeft in de uitwerking discussies en maakt toetsing vanwege de detaillering meer bewerkelijk. De plannen zijn tot nu toe binnen de kaders van het bestemmingsplan gerealiseerd, waardoor vergunningverlening in de reguliere termijn mogelijk is.

Overall: de stap van een voorontwerp bestemmingsplan wordt soms gedaan en kan als extra en vertragende stap worden gezien, maar in Leiden gaf dit extra inzicht in de zienswijzen van de omgeving waardoor de meeste punten opgelost konden worden voor de formele terinzagelegging. De extra tijd die dit kost, kan dus soms later in het proces worden terugverdiend.

## Conclusie

Of een flexibel bestemmingsplan sneller op te stellen is, hangt af van de uitkomst van de onderzoeken: geven die aanleiding tot wijziging van beleid, afwijken van beleid, of inperken van de mate van flexibiliteit?

Bij heldere prioritering is snellere voorbereiding van het bestemmingsplan mogelijk, doordat sommige uitwerkingen naar de toekomst worden verschoven. In de realisatiefase lijkt een flexibel bestemmingsplan sneller te werken, wat aannemelijk is omdat er minder afwijkingsprocedures nodig zijn en ontwikkelingen met een reguliere procedure vergund kunnen worden.

De claim wordt vaak gemaakt dat een flexibel bestemmingsplan ontwikkelingen aanjaagt. Het lijkt eerder zo te zijn dat een flexibel en globaal bestemmingsplan ruimte geeft voor planaanpassingen, waardoor vergunningverlening soepel loopt.

## 2. Kosten

### Flexibele bestemmingsplannen

Bij twee van de drie onderzochte flexibele bestemmingsplannen wordt aangegeven dat ze voor lagere kosten gerealiseerd zijn dan een meer gedetailleerd bestemmingsplan.

Uitzondering is het Havenkwartier, waar meer onderzoek nodig was en waar beleid en richtlijnenafstanden zijn aangepast.

Verlaging van kosten van het bestemmingsplan is mogelijk doordat de plankaart minder tekenwerk vergt. Buiten het bestemmingsplan kunnen kosten bespaard worden doordat technische uitwerkingen van ontwerpen in een later stadium gedaan kunnen worden. Als uitwerkingen vroegtijdig gedaan worden, worden de kosten naar voren gehaald maar blijft het risico aanwezig dan het in de toekomst nog aangepast moet worden, wat extra kosten oplevert.

In de realisatiefase kan sneller worden vergund en gestart met een ontwikkeling, wat betekent dat inkomsten sneller gerealiseerd kunnen worden. Er zijn geen losse procedures nodig die tijd en geld kosten. In Deventer gaf de projectleider bij BOEi aan dat het doorlopen van een uitgebreide procedure zo'n drempel kan zijn dat potentiële kopers afhaken.

### Starre bestemmingsplannen

De kosten bij de onderzochte bestemmingsplannen waren hoog.

Een deel van de kosten heeft met andere oorzaken te maken, maar een deel is bij de Leidse Schans te wijten aan discussie over de mate van gedetailleerdheid van het bestemmingsplan in verband met het bestemmen van studentenwoningen of reguliere woningen en de waarde van het eigendom voor de belegger. Dit is met een wijzigingsbevoegdheid opgelost.

Bij het Defensie-Eiland lijken de meeste kosten samen te hangen met de onderzoeken die vanwege de ligging bij het spoor nodig waren en waarvan de manier van vertaling naar het bestemmingsplan discussie gaf.

### Conclusie

Flexibel bestemmen lijkt kansen te bieden voor besparing van kosten, tenzij er vanuit de worst case onderzoeken tegen grenzen aan wordt gelopen. Als de onderzoeken beperkingen aangeven, zijn er twee opties: de grenzen vanuit het onderzoek opnemen en flexibiliteit beperken of grenzen aanpassen met verder onderzoek en onderbouwing van de afwijkingen en indien nodig aanpassing van beleid.

In de realisatiefase worden kosten voor procedures en risico's ten aanzien van de procedures voorkomen.

### 3. Tevredenheid

#### Flexibele bestemmingsplannen

Wat opvalt is dat betrokken partijen allemaal tevreden zijn, zowel gemeenten als ontwikkelaars en initiatiefnemers.

De procedure naar de Raad van State bij Kortenoord had geen verband met de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan.

Kwaliteitsborging van ontwikkelaars naar bewoners en gemeente is op andere manieren geborgd dan via het bestemmingsplan, bijvoorbeeld in procesafspraken in de overeenkomst over inrichting openbare ruimte, door de keuze van supervisor of stedenbouwkundige en door vaststelling van beeldkwaliteitsplannen als toetsingskader voor welstand. De gemeente neemt de openbare ruimte over als dit conform afspraak is ingericht.

Ontwikkelaars geven aan dat de klant nog harder afrekent dan de gemeente en daar een grote prikkel is voor het realiseren van kwaliteit, zeker bij grotere ontwikkelingen en grotere professionele partijen voor wie reputatie en betrouwbaarheid belangrijk is.

#### Starre bestemmingsplannen

Wat op valt is dat de gemeenten meer tevreden zijn met de starre bestemmingsplannen dan de ontwikkelaars. Gemeenten zien een star bestemmingsplan als borging van het plan. De eerste fasen zijn in aanbouw en dat bevestigt voor de gemeente dat realisatie binnen de gestelde kaders mogelijk is als de ontwikkelaar het wil.

Het is afwachten of toekomstige uitwerkingen binnen het bestemmingsplan passen.

De ontwikkelaars zien het bestemmingsplan als knellend kader waar ze wel binnen willen blijven om discussie of vertraging te voorkomen, maar lijken niet overtuigd dat deze kaders zorgen dat in de uitwerking het best mogelijke plan wordt gerealiseerd. Er is nauwelijks ruimte voor aanpassing van het plan op basis van nieuwe inzichten of verandering van marktverraag.

Dit verschil van perceptie is opvallend en laat zien dat er bij deze gemeenten nog geen urgentie is om anders te gaan werken.

Bij beide cases met een gedetailleerd bestemmingsplan zijn bezwaarprocedures doorlopen tot de Raad van State en bij Defensie-Eiland is het aantal zienswijzen van circa 370 enorm. Het is niet mogelijk te vergelijken hoe dit met een meer flexibel bestemmingsplan geweest zou zijn.

#### Conclusie

Er lijkt een verband te zijn tussen tevredenheid en mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan, met name bij gemeente en ontwikkelende partijen.

De tevredenheid van omwonenden is lastig te beoordelen aan de hand van de onderzochte cases. Er lijkt meer weerstand te zijn bij gedetailleerde bestemmingsplannen, maar het is goed mogelijk dat gemeenten eerder geneigd zijn gedetailleerd te bestemmen in een gevoelige context met het idee dat omwonenden dan beter weten waar ze aan toe zijn en dat er geen 'onnodige' discussies over alternatieven worden gevoerd die wellicht in de toekomst niet nodig zijn.

## 4. Vertrouwen

### Flexibele bestemmingsplannen

Bij de cases met flexibele bestemmingsplannen was en is vertrouwen aanwezig tussen de samenwerkende partijen. De flexibiliteit in de bestemmingsplannen is volgens de geïnterviewden niet misbruikt.

Er worden concrete voorbeelden benoemd waar het vertrouwen uit blijkt en hoe er bewust gewerkt wordt om dit in stand te houden, bij voorbeeld door continuïteit van mensen binnen de organisaties -ook als rollen wisselen- als waarborg voor behoud van kennis over de bedoeling van afspraken.

Het vertrouwen is er niet als blanco cheque maar wordt geborgd door privaatrechtelijke afspraken in de overeenkomst die procesafspraken bevatten over hoe partijen omgaan met wijzigingen in de toekomst, met besluitvorming en escalatie.

Het bestemmingsplan wordt in deze cases niet als doel op zich gezien maar als één van de vele middelen in een proces waarna nog vele keuzes en uitwerkingen volgen: processtap in plaats van projectdocument. Deze opvatting is bepalend voor de soort relatie en samenwerking van de betrokken partijen. Uit de interviews kwam ook naar voren dat een gemeente eerder geneigd is een flexibel bestemmingsplan op te stellen als het om een samenwerking gaat met een partij die professioneel is, geen hit en run ontwikkelaar, en die dezelfde taal spreekt als de gemeente en belangen van de gemeente begrijpt.

### Starre bestemmingsplannen

Bij de cases met starre bestemmingsplannen is het vertrouwen tussen samenwerkende partijen matig. Gemeenten Woerden en Leiden zijn bang dat als ze meer ruimte geven, de ontwikkelaar hier mee aan de haal zal gaan.

De betekenis van het bestemmingsplan is hier anders: het is een middel om een bouwplan (contract, prijsvraag) te borgen en kader waarbinnen de ontwikkelaar haar gang mag gaan. De gemeente behoudt grip doordat de ontwikkelaar voor wijzigingen altijd nog langs haar moet voor medewerking.

## Conclusie

Er lijkt een relatie te zijn tussen vertrouwen en de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan.

Vraag is wat hier oorzaak is: gaat men gedetailleerd bestemmen als er weinig vertrouwen is, of neemt het vertrouwen af doordat men gedetailleerd bestemt (omwille van andere redenen), of zijn er nog andere oorzaken aan te wijzen? Uit dit onderzoek is niet op te maken wat oorzaak en wat gevolg is, maar de relatie valt op en is interessant.

Bij alle cases zijn er privaatrechtelijke afspraken tussen partijen gemaakt over de planinhoud, kwaliteit, verdeling van taken en kosten en planning.

Bij de cases met flexibele bestemmingsplannen lijken de privaatrechtelijke afspraken een belangrijke waarborg voor behoud van vertrouwen of voor het voorkomen van wantrouwen. De aard van deze afspraken die nodig zijn om met onzekerheid om te gaan is meer procesmatig en relationeel (Van der Veen & Korthals Altes 2011).

De betekenis van het bestemmingsplan lijkt te verschillen en duidt op een ander soort relatie: eindpunt van gemeentelijke controle of één van de vele stappen in een samenwerkingsproces.

## 4.4 SYNTHESE

In dit onderdeel worden de bevindingen uit het case onderzoek verbonden met de literatuur en het analysekader uit hoofdstuk 2.

### Positie van het bestemmingsplan

In de interviews werd het de positie van het bestemmingsplan aan de hand van het schema van Adams (Adams et al. 2005) besproken en werd aangegeven welke andere instrumenten bij de cases werden toegepast.

Dit leverde veel inzicht op in de unieke set van afspraken en voorwaarden waaronder het bestemmingsplan per case was opgesteld. Twee punten waren opvallend: het maken van privaatrechtelijke afspraken (shaping) en de cultuur en mensen die bij het project betrokken zijn (capacity building) zijn van essentieel belang bij het opstellen van en werken met flexibele bestemmingsplannen.

#### Privaatrechtelijke afspraken

Er worden extra of een ander soort privaatrechtelijke afspraken gemaakt als waarborg voor de gemeente en aanvulling op een flexibel bestemmingsplan.

De afspraken zijn relationeel en procesmatig van aard en gaan over de processtappen hoe er wordt omgegaan met flexibiliteit, de nog te maken keuzes en uitwerkingen en verzoeken voor planwijzigingen vanuit beide partijen. De extra afspraken kunnen gedetailleerder zijn dan in het bestemmingsplan, bij voorbeeld over het woningbouwprogramma, het aantal woningen of de inrichting van de openbare ruimte.

De status van privaatrechtelijke afspraken is afhankelijk van de aard van de afspraken: zijn er bandbreedtes of harde aantallen genoemd? Juridisch gezien zijn deze privaatrechtelijke afspraken even hard als afspraken in een bestemmingsplan, maar partijen kunnen er met wederzijds goedvinden van afwijken en in de praktijk wordt er regelmatig soepel met de afspraken omgegaan omdat partijen een gang naar de rechter het liefst willen voorkomen. Het voordeel is dat deze afspraken sneller te wijzigen zijn dan het wijzigen van een bestemmingsplan waarvoor een uitgebreide procedure moet worden doorlopen. Wijzigingen die een gevolg hebben voor de gemeentebegroting moeten uiteraard wel langs de gemeenteraad, maar andere besluiten kunnen in principe binnen de kaders van onder meer de overeenkomst en bestemmingsplan door het college van B en W of een bestuurder worden genomen. Voor bewoners geldt dat privaatrechtelijke afspraken minder transparant zijn.

### Capacity building

Bij de cases met een flexibel bestemmingsplan wordt door iedereen aangegeven dat dit een hele andere manier van denken en werken is.

Het op een nieuwe manier werken vergt van de eigen organisatie al lef en dekking van specialisten door opdrachtgevers of bestuurders. Het beste bestemmingsplan voor het project is vaak geen 10 op ieder specialistisch onderwerp, en een vernieuwend bestemmingsplan bevat altijd een risico bij de Raad van State.

De cases met gedetailleerd bestemmingsplan lijken meer de manier van werken te volgen die men gewend is, maar bij een flexibel bestemmingsplan wat vaak een nieuwe aanpak is, moet over ieder item goed worden nagedacht en bij iedere regel die gesteld wordt kan je je afvragen: wat gebeurt er als we deze regel niet opnemen, wat gaat er dan fout?

Er is abstracter denken en denken in scenario's nodig. De open houding en interesse om te begrijpen hoe de context van andere partijen werkt is belangrijk in deze meer hechte manier van samenwerking. Dit vergt tijd en energie.

Uit de interviews kwam naar voren dat de personen die aan het project werken hierbij doorslaggevend zijn – staan ze open voor vernieuwing of werken ze op basis van routine?

Flexibel bestemmen komt eerder tot stand in samenwerking tussen gemeente en een partij die professioneel is, de belangen van de gemeente begrijpt, en



beide partijen moeten bereid zijn te investeren in begrip en samenwerking. Dit lijkt bij kleine particuliere partijen die een keer een ontwikkeling doen minder het geval te zijn.

In onderstaand onderdeel grijp ik terug op de ideeën over flexibiliteit vanuit economie en bestuurskunde die in hoofdstuk 2 zijn behandeld.

## Economie

De reële optietheorie gaf als inzicht dat opties waardevol zijn en de mogelijkheid bieden om keuzes uit te stellen tot een later moment. De ideeën uit de reële optietheorie zijn zichtbaar in een aantal van de onderzochte bestemmingsplannen.

In Kortenoord was de keuze van de gemeente of er wel of geen school in het gebied zou komen nog open gelaten tot een later moment.

Bij Het Balkon zijn afspraken gemaakt over het delen van meeropbrengsten bij realisatie van meer programma of programma met hogere vrij op naam prijzen dan in de overeenkomst uitgangspunt was.

Bij Het Balkon hadden partijen gezamenlijk een prikkel voor voortgang doordat betaling van de grondkosten voor een deel gekoppeld was aan realisatie van woningen. Dit kan een stimulans voor de gemeente zijn om bij veranderingen in de markt mee te denken over andere planuitwerkingen.

In sommige bestemmingsplannen zijn niet alle opties direct mogelijk gemaakt, maar is een afwegingsmoment ingebouwd in de vorm van een binnenplanse vrijstelling of wijzigingsbevoegdheid. In Leiden is de binnenplanse vrijstelling opgenomen voor omzetting van studentenwoningen naar reguliere woningen, in Kortenoord is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om een deel van de bestemming bedrijven naar wonen om te zetten. Ook is in het Havenkwartier nog een afwijkingsbevoegdheid mogelijk op basis van de definities Economisch cluster en Leefomgeving Havenkwartier.

## Bestuurskunde

In hoofdstuk 2 is ook onderzocht hoe in de bestuurskunde wordt aangekeken tegen flexibiliteit en dit gaf het inzicht dat omgaan met complexiteit en onzekerheid een andere, meer procesmatige manier van sturing vergt. Bij deze procesmatige sturing in een netwerk omgeving wordt complexiteit als uitgangspunt genomen en niet als frustratie wordt gezien.

### Projectmatig versus procesmatig werken

In de projecten met een gedetailleerd bestemmingsplan is zichtbaar hoe de projectmatige aanpak gevolgd wordt en dit tot frustratie leidt. Het idee van volgorde van de stappen doorlopen van prijsvraag naar stedenbouwkundig plan, bestemmingsplan en vervolgens uitvoering van het eerder bedachte plan is door de vele veranderingen in de omgeving niet meer mogelijk.

Een flexibel bestemmingsplan leent zich beter voor een procesmatige aanpak van een gebiedsontwikkeling die meerdere jaren duurt en waarvan zeker is dat er nog onverwachte gebeurtenissen zullen komen. Bij het Havenkwartier in Deventer is dit het duidelijkst te herkennen.

### Andere rollen en sturing in complexe omgeving

Uit de case study wordt ook duidelijk dat de rol van de overheid bij het opstellen van een flexibel bestemmingsplan anders is dan de traditionele rol: de sturing is op hoofdlijnen en vergt prioritering en keuzes. Het is niet zo dat alle onderwerpen die in gedetailleerde bestemmingsplannen gemaakt werden, nu naar de anterieure overeenkomst worden verschoven. Er wordt op hoofdlijnen en doelen gestuurd in plaats van details en oplossingen. De overheid moet leren loslaten als ze ruimte wil geven. Bij het Defensie-Eiland was met de intentie van een flexibel bestemmingsplan gestart, maar is het bestemmingsplan toch star geworden. Dit op meerdere punten dichttimmeren door gemeentelijke afdelingen gebeurt in de praktijk erg vaak, gaf de opsteller van het bestemmingsplan van Kortenoord (SAB) aan.

Bij het opstellen van bestemmingsplannen komt de gedachte van de maakbare stad nog regelmatig om de hoek kijken. Met name bij gedetailleerde bestemmingsplannen heeft men de verwachting dat als een plan maar in detail in een bestemmingsplan wordt gegoten het ook zo wordt gerealiseerd, en ontwikkelaars lijken ook niet altijd aan de noodzaak van flexibiliteit te denken. Bij de cases is zichtbaar dat partijen zich bezinnen op hun rol: in Kortenoord heeft de gemeente voor het eerst grootschalig een faciliterende rol gehad, in Het Balkon begon de gemeente met het idee van actieve risicodragende rol en is uiteindelijk gekozen voor een faciliterende rol, in Deventer is expliciet voor het 'Vlaamse model' gekozen dat een heel andere ontwikkelstrategie betekende met grote rol voor eindgebruikers en rolverandering voor de gemeente. Bij de Leidse Schans en Defensie-eiland is meer een traditionele gemeentelijke rol aangehouden waarbij als opdrachtgever op de resultaten uit de prijsvraag wordt gestuurd en verandering als afwijkingen worden beoordeeld.

## Ruimte voor antifragiliteit

In hoofdstuk 2 is het onderscheid dat Taleb (2013) maakt tussen antifragiel, fragiel en robuust aan de orde geweest en dit is behulpzaam bij het nadenken over bestemmingsplannen.

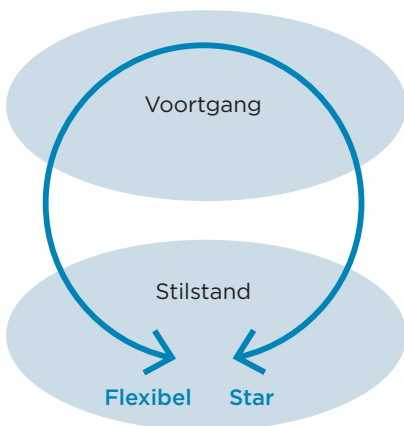
Het wordt in de gesprekken helder dat een aantal gemeenten de gemaakte afwegingen en keuzes scherp kan aangeven: welke onderdelen uit het plan zijn ruust en geborgd (bij voorbeeld een ontsluitingsweg, die komt er toch wel maar kan nuttig zijn om wel op te nemen), welk onderdeel is fragiel en moet ter bescherming goed in het bestemmingsplan worden geborgd (bij voorbeeld waterberging), en wat is antifragiel en kan het beste open gelaten worden zodat het ruimte krijgt om zich aan te passen op veranderende wensen of tijden (bij voorbeeld woningbouwprogramma).

Een flexibel bestemmingsplan moet als doel hebben om fragiele zaken te beschermen, maar ruimte te bieden voor antifragiliteit: ruimte voor bijsturing, aanpassing en verbetering.

## Aanscherping analysekader

Flexibiliteit is het tegenovergestelde van star. Het wordt wel eens geopperd en is denkbaar dat als een bestemmingsplan op een van deze twee uitersten wordt opgesteld, het in beide gevallen tot stilstand leidt: een enorm star bestemmingsplan lijkt zekerheid te bieden aan omwonenden, maar dat kan ook schijnzekerheid zijn omdat er geen plan exact in die kaders opgesteld kan worden. Een extreem flexibel bestemmingsplan ook tot stilstand kan leiden omdat partijen geen investeringsbeslissingen durven of kunnen nemen zonder enige zekerheid over de toekomst van de plek en omgeving.

Daarmee komen flexibel en star niet als uitersten tegenover elkaar te liggen, maar komen ze juist weer bij elkaar (zie afbeelding 4.2).



Figuur 4.2: Flexibel en star bestemmingsplan in relatie tot voortgang en stilstand.

Uit het case onderzoek blijkt dat de flexibele bestemmingsplannen echter niet tot stilstand leiden.

Wat wellicht hielp bij Kortenoord en Het Balkon is dat de hele ontwikkeling door één ontwikkelaar wordt getrokken en in het Havenkwartier is er de gemeente die nog stuurt via haar visie die in het ontwikkelingsplan is vertaald, en aanvullend wordt gestuurd via verhuur en verkoop van grond en opstallen die in bezit van de gemeente zijn.

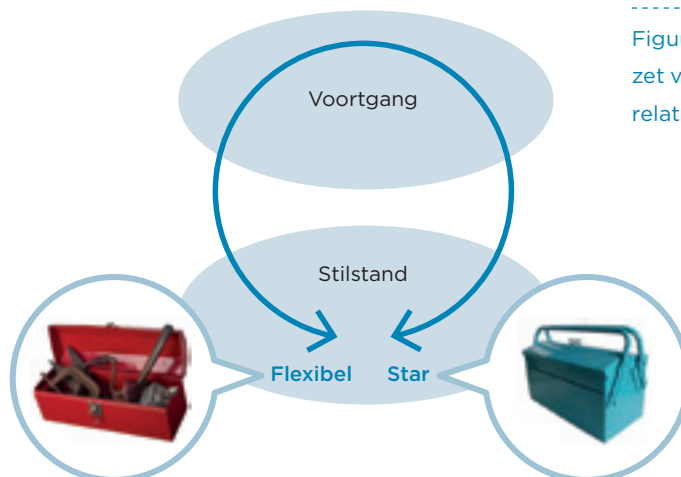
Toch lijkt flexibiliteit in het bestemmingsplan niet tot stilstand te leiden.

Ontwikkelingen kunnen ruimte krijgen via een flexibel bestemmingsplan maar buiten het bestemmingsplan wordt er nog op vele andere manieren gestuurd.

Als de complete gereedschapskist van instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft een extreem flexibele vorm kent onder het mom van 'alles kan, de markt mag het invullen', dan lijkt het risico op stilstand groter.

Dit klinkt als een onnozele aanpak, maar wordt door meerdere gemeenten in het land zo gedaan, met aankleding van een aantal mooie termen. Het doel van flexibiliteit kan dan omslaan naar passiviteit en onzekerheid.

De afbeelding moet worden aangepast en heeft niet meer alleen betrekking op het bestemmingsplan, maar op het hele instrumentarium of de gereedschapskist met instrumenten (shaping, regulating, stimulating en capacity building).



-----  
Figuur 4.3: Flexibele en starre inzet van planningsinstrumenten in relatie tot voortgang en stilstand.

De verschillende instrumenten kunnen afhankelijk van de situatie en opgave steeds anders worden gecombineerd. Op deze manier is er in de zone tussen de uitersten van flexibel en star ruimte voor antifragiliteit en het ontstaan van een ontwikkelingsprong (Van Randeraat 2006).

5

# CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## 5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk bevat beantwoording van de onderzoeksvragen waar het scriptieonderzoek mee is gestart, de bijvangst van het onderzoek wordt gepresenteerd en er wordt afgesloten met aanbevelingen en suggesties voor verder onderzoek.

## 5.2 BEANTWOORDING VRAAGSTELLING ONDERZOEK

### Beantwoording van deelvragen

#### 1. Waar komt de behoefte aan flexibiliteit vandaan?

Met de opkomst van de netwerksamenleving en toegenomen complexiteit zijn verhoudingen tussen partijen meer horizontaal geworden en in de vorm van een netwerk waarin ad hoc coalities worden gevormd en geen centrale sturing is. In deze context is de overheid niet meer een partij die top down stuurt op ruimtelijke ontwikkelingen maar eerder faciliteert en één van de partijen in een netwerk is. Deze ontwikkeling wordt versterkt door de economische crisis, bezuinigingen en deregulering. Onzekerheid is uitgangspunt geworden en flexibiliteit is essentieel om op onverwachte gebeurtenissen te reageren. Processen zijn niet meer lineair en trechtervormig maar eerder circulair en iteratief waarbij het behouden van opties waardevol is en kans geeft voor het verhogen van kwaliteit.

#### 2. Welke resultaten geeft een toetsing van een aantal verwachtingen over flexibiliteit bij 5 cases?

##### Hypothese 1

Afspraken buiten bestemmingsplan zijn van belang voor het opstellen van een flexibel bestemmingsplan.

Deze hypothese is bevestigd in het onderzoek naar de vijf cases. De analyse van inzet van verschillende instrumenten aan de hand van het schema van Adams (2010) was hierbij behulpzaam.

Buiten het bestemmingsplan zijn privaatrechtelijke afspraken erg belangrijk gebleken. Partijen maken afspraken gericht op proces en relatie en geven aan hoe zij met flexibiliteit en veranderingen omgaan (shaping).

Een tweede randvoorwaarde bleek capacity building te zijn. Het is bepalend welke personen worden ingezet, welke kennis zij hebben, hoe zij samenwerken en of zij creatief kunnen sturen op het vinden van oplossingen.

## Hypothese 2

Grondeigendom heeft effect op de mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan.

Deze hypothese wordt aangescherpt.

In het onderzoek naar cases kwam grondeigendom niet vaak als reden naar voren om wel of niet flexibel te bestemmen. In Deventer is het wel als extra sturingsmiddel genoemd. Bij de cases is geen patroon zichtbaar dat op een relatie tussen grondeigendom en mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan duidt. Naast grondeigendom kunnen ook andere factoren bepalend zijn voor de keus van mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan, zoals welke kennis er over flexibel bestemmen binnen de organisatie aanwezig is en welke partij een ontwikkeling gaat realiseren.

Het is wel denkbaar dat als een gemeente voor het eerst flexibel gaat bestemmen, ze dit het liefst voor een locatie met gemeentelijk grondeigendom doet. Dit werd in onderzoek van Platform31 dat momenteel met een aantal gemeenten loopt, regelmatig als reden genoemd door gemeenten omdat grondeigendom nog een extra middel voor grip betekent volgens geïnterviewde Hans Hugo Smit van Platform31.

De drempel voor gemeenten om flexibel te bestemmen lijkt het kleinst te zijn bij gemeentelijke grondeigendom. Vervolgens is aannemelijk dat als er geen gemeentelijk grondeigendom is maar wel goede privaatrechtelijke afspraken zijn, er flexibel bestemd kan worden.

Bij versnipperd grondeigendom zonder privaatrechtelijke afspraken is het complexer een bestemmingsplan met directe flexibiliteit op te stellen. Wat deze situatie lastig maakt zijn mogelijke strijdigheden van gebruik en ook het kostenverhaal is lastiger. In geval van versnipperd eigendom kan een soepele transformatie wel worden gefaciliteerd door de gemeente, bij voorbeeld door een wijzigingsbevoegdheid zoals in Deventer is gedaan, of er kan worden gewerkt met een exploitatieplan.

De aangepaste hypothese is hiermee: een gemeente is het meest geneigd een flexibel bestemmingsplan op te stellen als de grond in eigendom van de gemeente is, vervolgens als er een samenwerkingsovereenkomst is met de grondeigenaar, en minder genegen bij versnipperd eigendom zonder afspraken tussen gemeente en grondeigenaren.

### Hypothese 3

Ligging van de locatie heeft effect op mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan.

Deze hypothese wordt bevestigd.

Bij de interviews is locatie in relatie tot de keuze van het wel of niet flexibel bestemmen aan de orde gekomen. Men is eerder geneigd om flexibel te bestemmen bij locaties aan de rand of buiten de stad, omdat deze meer geïsoleerd zijn en minder woningen in de directe nabijheid hebben.

Voor locaties met veel omwonenden in de nabijheid wordt al snel iets minder flexibel bestemd om de omwonenden helderheid te geven en risico's op vertraging en planschade te beperken.

Binnenstedelijke locaties met veel belanghebbenden kunnen ook een lastig proces geven bij een gedetailleerd bestemmingsplan, zoals bij het Defensie-Eiland zichtbaar was.

Naast ligging zijn ook de omvang van de locatie van belang, de uitkomst van milieuonderzoeken en het soort proces wat er voorafgaand aan het bestemmingsplan wordt doorlopen.

Bij een klein plan is er al meer concreet bekend wat er komt. De noodzaak van een flexibel bestemmingsplan is dan lager. Grotere locaties kennen een langere ontwikkeltermijn en hebben meer behoefte aan flexibiliteit.

Milieuonderzoeken kunnen flexibiliteit beperken vanwege de uitkomsten van het worst case onderzoek. Volgens Mariëlle Gerritsen van SAB zijn meestal de flora-en faunaonderzoeken en natura 2000 beperkend, maar ook lucht-, geluid en externe veiligheid kunnen beperkend werken.

In Deventer heeft het proces voorafgaand aan het formele bestemmingsplanproces tot draagvlak geleid en de uitleg van de 'Vlaamse methode' was gedragen door de gemeenteraad. Dit maakte het flexibel bestemmen goed mogelijk.



### **3. Wat is bij de onderzochte cases de relatie tussen de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan met de variabelen voortgang, kosten, tevredenheid en vertrouwen?**

**Voortgang:** een flexibel bestemmingsplan opstellen duurt even lang wat betreft de onderzoeken en procedure maar de tijdswinst wordt met name in de realisatiefase gerealiseerd.

**Kosten:** een flexibel bestemmingsplan opstellen kan iets goedkoper zijn omdat de verbeelding eenvoudiger is, en er worden kosten bespaard door uitwerkingen niet allemaal vroegtijdig te doen met het risico dat ze later toch nog aangepast moeten worden. De uitkomsten van milieuonderzoeken kunnen kostenverhogend werken of de mate van flexibiliteit beperken.

**Tevredenheid:** de tevredenheid van betrokken partijen met het bestemmingsplan is in de onderzochte cases met flexibele bestemmingsplannen hoger dan bij de cases met starre bestemmingsplannen. Bij de gedetailleerde bestemmingsplannen zijn de gemeenten meer tevreden dan de ontwikkelaars.

**Vertrouwen:** vertrouwen tussen de betrokken partijen is groter bij de cases met flexibele bestemmingsplannen. Het vertrouwen is er niet zomaar, maar wordt door privaatrechtelijke afspraken geborgd. Het oorzakelijk verband in de gevonden relatie tussen vertrouwen en flexibel bestemmen is echter niet helder en er kan niet op basis worden geconcludeerd dat er een causaal verband is.

## Beantwoording van de hoofdvraag

### **Wat is de relatie tussen de mate van flexibiliteit van bestemmingsplannen en voortgang, kosten, tevredenheid en vertrouwen in het ruimtelijk planproces?**

De bevindingen uit dit case onderzoek zijn niet zonder meer te veralgemenen tot algemeen geldende conclusies. Toch zijn er op basis van de onderzochte cases een aantal uitspraken mogelijk ter beantwoording van de hoofdvraag.

## Voortgang

De voorbereiding en procedurefase van het bestemmingsplan gaat niet sneller of langzamer als gevolg van meer of mindere mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan.

Er lijken aanwijzingen te zijn dat versnelling in deze fase wel mogelijk is doordat er minder planuitwerkingen vroeg in het proces nodig zijn.

In de realisatiefase is de voortgang sneller. Meer initiatieven passen binnen de kaders van een bestemmingsplan en er zijn geen procedures nodig voor afwijking of ontheffing die tijd kosten en afremmende werking naar initiatiefnemers kunnen hebben. Het gaat echter te ver om te stellen dat een flexibel bestemmingsplan ontwikkelingen aanjaagt, het is eerder zo dat een flexibel bestemmingsplan initiatieven niet afremt.

## Kosten

Een flexibel bestemmingsplan vereist dezelfde onderzoeken als een star bestemmingsplan, alleen op basis van het worst case scenario. De kosten van het opstellen van een flexibel bestemmingsplan zijn in het algemeen lager doordat de bestemmingsplankaart globaler is en er minder tekenwerk nodig is.

Als de uitkomst van de onderzoeken op beperkingen stuit, kan dit tot beperking van de flexibiliteit leiden en tot een verhoging van kosten omdat er vervolgens extra werk gedaan moet worden om flexibiliteit te behouden.

Buiten het bestemmingsplan worden nog kosten bespaard doordat gedetailleerde uitwerkingen van het stedenbouwkundig plan of inrichtingsplan worden vooruitgeschoven naar het moment dat deze echt belangrijk zijn.

Bij een star bestemmingsplan worden er meer details vastgelegd en moet er vooraf al meer bekend zijn (meer uitwerkingskosten) waarbij de kans groot is dat het in de toekomst toch anders moet (wijzigingskosten).

Overall lijkt een flexibel bestemmingsplan goedkoper opgesteld te kunnen worden.

Als het flexibel bestemmen nieuw is voor de organisatie, kan dit in eerste instantie vanwege de nieuwe werkwijzen intern tot discussies leiden, langer duren en daarmee duurder zijn. Als gevolg van een leereffect zullen de kosten na verloop van tijd afnemen.

In de realisatie worden kosten voor aanpassingen van het bestemmingsplan of procedures voor afwijking voorkomen. Deze kosten worden vaak verhaald op initiatiefnemers, wat voor hen kosten en onzekerheid betekent.

## Tevredenheid

Het is mogelijk om een goed werkbaar flexibel bestemmingsplan op te stellen waar de betrokken partijen tevreden mee zijn.

Het bestemmingsplan kan naast directe flexibiliteit nog indirecte flexibiliteit bevatten in de vorm van later te nemen keuzes die privaatrechtelijk zijn opgenomen, of in de vorm van binnenplanse vrijstellingen.

Een flexibel bestemmingsplan is in het algemeen goed leesbaar en leidt tot minder discussie over bedoelingen van regels dan een gedetailleerd bestemmingsplan door de combinatie van kaart en grote hoeveelheid regels als gevolg kan hebben.

## Vertrouwen

Er is een relatie tussen het vertrouwen tussen partijen in een gebied en de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan. Het lijkt er op dat een flexibel bestemmingsplan eerder zal worden opgesteld als er vertrouwen is tussen de samenwerkende partijen, maar het verband zou ook andersom kunnen werken. Een gedetailleerd bestemmingsplan opstellen (vanuit gewoonte of vanwege een milieutechnische reden) kan tot discussies leiden en het wantrouwen tussen de partijen vergroten. De relatie lijkt aanwezig en sterk, maar het oorzakelijk verband is nog niet helder geworden uit dit onderzoek.

## 5.3 OVERIGE BEVINDINGEN

Bij het case onderzoek zijn nog een aantal andere interessante punten gevonden.

1. Als argument voor starre bestemmingsplannen wordt door de gemeente vaak aangegeven dat 'publiekrechtelijk geborgd moet worden wat publiekrechtelijk kan'.

Dit is geen juiste opvatting van de tweewegenleer.

De gemeente is alleen gedwongen de publiekrechtelijke weg te kiezen als de wet aangeeft dat dit moet. Als de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke weg gelijkwaardig zijn, kan de overheid kiezen welke weg er wordt gevolgd. Als de keuze van publiekrecht of privaatrecht een verschil betekent in de mate van rechtsbescherming, moet de publiekrechtelijke weg worden gekozen omdat deze de formele stappen bevat waar een besluit in het kader van de

Algemene wet bestuursrecht moet voldoen.

Het is toegestaan om naast het bestemmingsplan ook in andere stukken zoals anterieure-, erfpacht- of gronduitgifte overeenkomsten nadere bepalingen op te nemen.

2. De gemeente verwijst bij het gedetailleerd bestemmen van plannen die zijn voortgekomen uit prijsvragen naar de aanbestedingswet als reden om geen planwijzigingen toe te willen staan en het prijsvraag ontwerp gedetailleerd in het bestemmingsplan te willen borgen.

Dit is geen goede redenering en gebaseerd op onjuiste opvatting van de wetgeving. Het wel of niet toestaan van wijzigingen van het bouwplan kan privaatrechtelijk geborgd worden en wijzigingen hoeven niet in het bestemmingsplan onmogelijk gemaakt te worden.

Daarnaast is het mogelijk om een aanbesteding niet op basis van een gedetailleerd programma van eisen te doen, maar meer op basis van te bereiken doelen of maatschappelijke uitkomsten (Peek & Van Remmen 2012).

3. Bij de twee gemeenten met starre bestemmingsplannen werd gedacht dat een flexibel bestemmingsplan opgesteld wordt als partijen nog niet weten wat ze in een gebied willen realiseren. Als er eenmaal een plan is, kan dat volgens hen om wille van de helderheid het beste meer gedetailleerd worden bestemd.

De opvatting dat flexibel bestemmen gebeurt als er nog geen idee is over de gewenste toekomstige ontwikkelingen is een bijzondere opvatting en lijkt te duiden op een gebrek aan kennis over flexibele bestemmingsplannen.

De partijen die werken met een flexibel bestemmingsplan geven juist aan dat dit vereist dat men vooraf goed na denkt welke aspecten van het plan hard zijn, waar flexibiliteit mogelijk of zinvol is en hoe in het proces met flexibiliteit wordt omgegaan.

Sommige gemeenten denken misschien dat faciliteren alleen loslaten is, en dat na het opstellen van een flexibel bestemmingsplan de ontwikkelingen vervolgens vanzelf komen.

Een flexibel bestemmingsplan zou geen doel op zich moeten zijn en is ook geen eindpunt in een proces van gebiedsontwikkeling. Een bestemmingsplan is een middel, en de manier hoe dit in combinatie met andere instrumenten wordt ingezet is belangrijk. Deze combinatie is maatwerk.

4. Durf te kiezen en stuur op doelen. De gemeenten die een flexibel bestemmingsplan hebben opgesteld, konden goed aangeven wat voor hen de essenties waren van het plan en zij konden oplossingen van doelen onderscheiden.

De gemeenten met een gedetailleerd bestemmingsplan neigden eerder naar 'het plan' als belangrijk te bestempelen: het plan was immers het voorstel van de marktpartij en dat moest contractueel en in het bestemmingsplan worden geborgd. Ruimte voor afwijking zou uitnodigen om van de gemaakte afspraken af te wijken en werd dus als onwenselijk gezien.

5. Bij het praten over de mate van flexibiliteit van het bestemmingsplan wordt vaak door de gemeente (of ontwikkelaar) voor de omwonenden en toekomstige bewoners gepraat. Vinden bewoners een gedetailleerd bestemmingsplan echt belangrijk om zekerheid aan te ontlenen?

Het lijkt ten eerste een schijnzekerheid omdat bestemmingsplannen geregeld worden aangepast. Ten tweede is de vraag welke zekerheden nu belangrijk zijn voor bewoners en waar die wel of niet geborgd kunnen worden.

Gebiedsmanager Rick Gijzen van Bouwfonds gaf aan dat mensen het belangrijk vinden om te weten hoe hun omgeving er uit komt te zien, en dat de hierin bepalend zijn de inrichting van de openbare ruimte, of woningen vrije of sociale sector zijn, en of er grondgebonden woningen of appartementen komen. Zorgen over een aantal van deze punten kunnen worden weggenomen bij het opstellen van inrichtingsplannen of beeldkwaliteitplannen.

Deze punten kunnen wel in een bestemmingsplan worden vastgelegd om zekerheid te bieden, maar bij een flexibel bestemmingsplan worden deze aspecten veelal in andere afspraken op hoofdlijnen vastgelegd en worden ze niet in het bestemmingsplan opgenomen.

Geconstateerd kan worden dat de zekerheden die bewoners lijken te zoeken vaak niet in een bestemmingsplan geborgd worden, en dat de zekerheid van bewoners zich op gespannen voet verhoudt tot (verder gaande) flexibiliteit in het bestemmingsplan.

## 5.4 AANBEVELINGEN

Op basis van het uitgevoerde onderzoek heb ik gezien dat flexibiliteit in het bestemmingsplan meerwaarde biedt voor de betrokken stakeholders van initiatiefnemers en gemeente. Het biedt kansen bij het vormgeven van uitnodigingsplanologie en ruimte geven aan initiatief vanuit de samenleving.

Dit is geen pleidooi voor het simpelweg loslaten en afzien van sturing. Sturing kan wel op een andere manier gebeuren: procesmatig en gericht op doelen in plaats van oplossingen. De cases laten zien dat dit mogelijk is met behoud van kwaliteit. Het bestemmingsplan blijft een middel en is één van de vele instrumenten om bewust in te zetten.

Hier onder volgt een aantal aanbevelingen voor gemeenten en initiatiefnemers om het werken met flexibele bestemmingsplannen te vereenvoudigen.

- Prioriteer vooraf, kies wat essentieel is voor een gebied om te borgen en waar flexibiliteit belangrijk wenselijk of noodzakelijk is.
- Denk in scenario's en denk de kaart en regels door op verschillende mogelijke initiatieven.
- Stuur op doelen, laat ruimte voor uitwerking in nieuwe oplossingen.
- Zie een bestemmingsplan niet als slotstuk in projectmatig werken maar als een processtap.
- Borg de manier van omgaan met flexibiliteit door procesafspraken over keuzes, omgaan met wijzigingen en omgaan met conflict.
- Werk van buiten naar binnen: wat kan echt niet naar de omgeving toe, en naar binnen is meer flexibiliteit mogelijk.
- Haal kennis in huis en leer van bestaande voorbeelden.
- Onderschat oude gewoonten en ingesleten werkwijzen niet en hou met samenstelling van projectteams hier rekening mee.
- Investeer in kennis en capaciteiten die belangrijk zijn voor het kunnen omgaan met onzekerheid en complexiteit.

#### Voor gemeenten die nog niet flexibel bestemmen:

- Stimuleer specialisten en medewerkers in een nieuwe manier van werken door verhoging van kennis van medewerkers en door commitment van opdrachtgevers.
- Betrek de gemeenteraad en andere stakeholders vroegtijdig nog voor formele inspraakmomenten en leg uit waarom deze nieuwe manier van bestemmen wenselijk is.
- Begin met een flexibel bestemmingsplan en benut vervolgens het leereffect en de voordelen.

#### Voor ontwikkelaars:

- Vraag bij een adviseur niet zomaar om een bestemmingsplan maar bespreek de flexibiliteit expliciet.
- Accepteer aanvullende privaatrechtelijk afspraken, flexibiliteit wordt niet zomaar gegeven en wantrouwen kan met procesafspraken worden ondervangen.
- Neem voorbeelden en ervaringen van andere gemeenten of adviseurs mee in gesprek met een gemeente die nog weinig ervaring heeft met dit soort bestemmingsplannen.

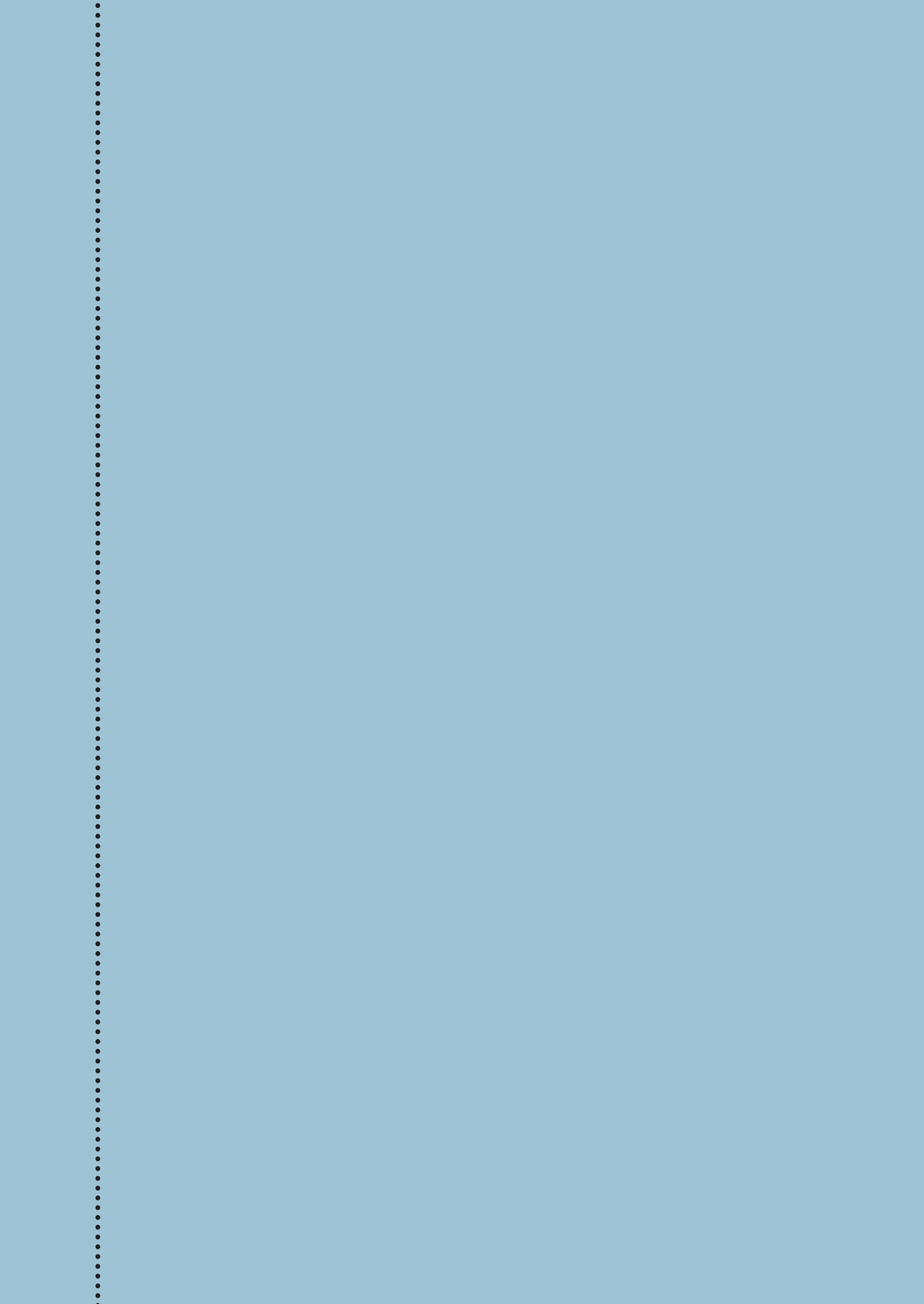
## 5.5 SUGGESTIES VOOR VERVOLGONDERZOEK

Dit onderzoek heeft op basis van een beperkt aantal cases een aantal punten aangestipt die interessant zijn om uitgebreider aan de hand van meer cases te onderzoeken, bij voorbeeld aan de hand van een survey.

- Interessant kan zijn om te kijken welke bestemmingsplanvorm bij projecten die met een prijsvraag tot stand zijn gekomen overwegend wordt toegepast.
- Hoe worden flexibele bestemmingsplannen door bewoners en omwonenden ervaren, welke zekerheden wensen omwonenden eigenlijk en welke rol kunnen zij spelen?
- Welke mogelijkheden zijn er voor het flexibeler bestemmen van bestaand gebied?
- Hoe kijken investeerders naar flexibiliteit in bestemmingsplannen in relatie tot waarde en hun besluitvorming?
- Wat zijn de aandachtspunten of effecten bij flexibel bestemmen in gebieden met versnipperd particulier eigendom?







# LITERATUURLIJST

- Adams, D. & Tiesdell, S., 2010. Planners as Market Actors: Rethinking State-Market Relations in Land and Property. *Planning Theory & Practice*, 11(2), pp.187-207.
- Adams, D., Watkins, C. & White, M., 2005. *Planning, Public Policy & Property Markets*, Oxford: Blackwell.
- Bayer, M., 2013. Vertrouwen onmisbaar bij omgaan met onzekerheden. *RO Magazine*, juni, pp.28-30.
- Bergevoet, T. & Tuijl, M. van, 2013. *De flexibele stad, oplossingen voor leegstand en krimp*, Rotterdam: nai010 uitgevers.
- Blokland, J. van, 2010. Reële opties bieden inzicht in de werkelijke waarde van gebiedsontwikkelingsprojecten. In M. Hertogh & G. Dewulf, eds. *Onzekerheid, flexibiliteit en waarde bij integrale gebiedsontwikkeling*. Baarn: AT Osborne, Universiteit Twente, pp. 21-34.
- Boer, R. de, 2013. *Spontaan gestuurd, het nieuwe "master"plan voor stedelijke gebiedsontwikkeling*. Erasmus Universiteit, TU Delft, Gemeente Rotterdam.
- Bomhof, W. & Oosterkamp, J., 2013a. Flexibel en veerkrachtig bestemmen. *ROmagazine*, juli/augus, pp.11-13.
- Bomhof, W. & Oosterkamp, J., 2013b. *Flexibele plannen stimuleren gebiedsontwikkeling. Onderzoek flexibele bestemmingsplannen*, Den Haag: Platform31.
- Boon, C.A. den & Geeraerts, D. eds., 2005. *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal* 14th ed., Utrecht: Van Dale lexicografie.
- Bouwfonds academie, 2013. Avondseminar flexibele plannen. 21 november 2013.
- BRO, 2011. *Nota van Uitgangspunten Bestemmingsplan Defensie-eiland Woerden*, Boxtel.
- Castells, M., 2011. The Rise of the Network Society, The Information Age. In *Economy, Society and Culture*. Oxford: Blackwell, pp. xvii-xliv.
- Daamen, T., 2013. Strategievorming in gebiedsontwikkeling. MCD college 6-2-2013 (presentatie).
- Franzen, A. & Zeeuw, F. de, 2009. *De engel uit graniet. Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis*, Delft: TU Delft.
- Frissen, P.H.A., 2013. *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek.*, Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep.
- Gemeente Deventer, 2012. *Bestemmingsplan en verbeelding bestemmingsplan Havenkwartier*, Deventer.
- Gemeente Deventer, 2014. Havenkwartier Deventer. *website*. Available at: [www.havenkwartierdeventer.com](http://www.havenkwartierdeventer.com) [Accessed April 19, 2014].
- Gemeente Deventer & Geerse, A., 2010. *Ontwikkelingsplan ruimte voor ideeën, Havenkwartier Deventer*, Deventer.
- Gemeente Leiden, 2012. *Bestemmingsplan en verbeelding De Leidse Schans*, Leiden. Available at: [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl).
- Gemeente Lingewaard, 2011. *Verbeelding bestemmingsplan Loostraat zuid, Huissen 2001, deelplan Tuindorp Oost*, Lingewaard.

- Gemeente Maassluis, 2006. *Bestemmingsplan en verbeelding Het Balkon*, Maassluis.
- Gemeente Nijmegen, 2013. *Verbeelding ontwerp bestemmingsplan Nijmegen Waalfront-2*, Nijmegen.
- Gemeente Wageningen, 2010. *Bestemmingsplan en verbeelding Kortenoord*, Wageningen.
- Gemeente Westland, 2011. *Bestemmingsplan en verbeelding Zandheuvel (fase 4 Woerdblok) te Naaldwijk*, Westland.
- Gemeente Woerden, 2012. *Bestemmingsplan en verbeelding Defensie-Eiland*, Woerden.
- Gijzen, R., 2009. *Zonder loslaten geen concessies*. Erasmus Universiteit, TU Delft, Gemeente Rotterdam.
- Ginter, D., 2013. *Vermogen tot veranderen*. Erasmus Universiteit, TU Delft, Gemeente Rotterdam.
- Green, J., 2010. Keynote Leap Event 2010. Available at: <http://vimeo.com/10056864> [Accessed May 7, 2014].
- Haaren, J. van & Daamen, T., 2013. Onderzoeksmethoden. MCD college 6-5-2013 (presentatie).
- Heurkens, E.W.T.M., 2012. *Private Sector-led Urban Development Projects. Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK.*, Delft: Delft University of Technology, Faculty of Architecture, Department of Real Estate & Housing. Available at: <http://abe.tudelft.nl/>.
- Hof, A.J.C. van 't, 2010. *Reële opties in vastgelopen woningbouwprojecten, een onderzoek naar de meerwaarde van flexibiliteit in woningontwikkeling*. Amsterdam School of Real Estate.
- Holder, A., Andrew Holder. *website*. Available at: [andrewholder.net](http://andrewholder.net) [Accessed July 6, 2014].
- Janssen-Jansen, L. (UvA), 2013. Gebiedsontwikkeling in tijden van discontinuïteit: andere opgaven. MCD college 11-09-2013 (presentatie).
- Karres en Brands, 2011. Karres en Brands Defensie-Eiland. *website*. Available at: [http://www.karresenbrands.nl/\\_projects.php?id=86](http://www.karresenbrands.nl/_projects.php?id=86) [Accessed July 4, 2014].
- Kenniscentrum Infomil, Flexibiliteit in bestemmingsplannen. *website*. Available at: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/handreiking/%28planologische%29/wro/bestemmingsplan/inleiding/#Flexibiliteitinbestemmingsplannen> [Accessed June 6, 2014].
- Kuenzli, P. & Lengkeek, A., 2004. *Urban Jazz. Pleidooi voor de zelfgebouwde stad.*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Kuiper Compagnons, Stedenbouwkundig plan Het Balkon Maassluis. *website*. Available at: <http://www.kuiper-compagnons.nl/nl/projecten/balkon/> [Accessed May 10, 2014].
- Lange, R. de, Schuman, H. & Montessori, N.M., 2012. Onderzoeksparadigma's. In *Praktijkgericht onderzoek voor reflectieve professionals*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant Uitgevers, pp. 33-49.
- Luehrman, T.A., 1998. Strategy as a portfolio of real options. *Harvard business review*, 76(5), pp.89-99. Available at: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/10185434>.
- Majoor, S., 2012. Paradoxaal management. In M. Aalbers et al., eds. *Het lezen van de stad. De organisatie van improvisatie*. Amsterdam: ProjectManagement Bureau Amsterdam, pp. 80-93.

- Ministerie van BZK, 2006. *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK, 2011. *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van VROM, 1989. *Bestemmen met beleid*, 's Gravenhage: SDU uitgeverij.
- Needham, B., 2004. Doe maar streng! Overheidsregels en de werking van de grondmarkt. *Ruimte in Debat*, 6, pp.2-7.
- Paantjens, L.L.C.C., 2013. *Het denken in reële opties is waardevol!* TiasNimbis Business school.
- Palmbout, 2009. *Masterplan Kortenoord*, Wageningen.
- Peek, G.J. & Remmen, Y. van, 2012. *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*, Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012. *Vormgeven aan de spontane stad.*, Den Haag, Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving, Urhahn Urban Design.
- Platform31, 2012. *Ruimte voor initiatief, organische stedelijke ontwikkeling.*, Den Haag: Platform31.
- Randeraat, G. van, 2006. *Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Erasmus Universiteit en TU Delft.
- Rekenkamercommissie Woerden, 2013. *Onderzoek naar de sturing en beheersing van het project Defensie-Eiland*, Woerden.
- Rompelberg, L.F.M. & Hesp, M.A.S., 2008. *Financiële regie bij gebiedsontwikkeling. Het realiseren van een duurzame business case* 2nd ed., Fakton B.V.
- Rotmans, J. (DRIFT), 2012. Transitie-aanpak: organisch ontwikkelen. MCD college 14-11-2012 (presentatie).
- Schrijnen, J., 2013. Organiseren van planvorming en opdrachtgeverschap op hoger schaalniveau. MCD college 3 april 2013 (presentatie).
- Stadig, D., 2012. And all that jazz... In M. Aalbers et al., eds. *Het lezen van de stad. De organisatie van improvisatie*. Amsterdam: ProjectManagement Bureau Amsterdam, pp. 94-103.
- Steen, M. van der, Peeters, R. & Twist, M. van, 2010. *De Boom en het Rizoom. Overheidssturing in een Netwerksamenleving.*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Stratelligence, 2012. *Uitvoeringsstrategie Grevelingen, Volkerak-Zoommeer en zoetwater in de Zuidwestelijke Delta*, Leiden.
- Surfexpressions, Meike Reijerman Photography. *website*. Available at: <http://www.surfexpressions.eu/> [Accessed June 25, 2014].
- Swanborn, P.G., 2013. *Case studies. Wat, wanneer en hoe?* 5e druk., Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Taleb, N.N., 2013. *Antifragiel, dingen die baat hebben bij wanorde.*, Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.
- Taleb, N.N. & Kahneman, D., 2013. Discussion about antifragility at NYPL. Available at: [http://www.youtube.com/watch?v=MMBclvY\\_EMA](http://www.youtube.com/watch?v=MMBclvY_EMA) [Accessed July 4, 2014].

Teisman, G., 2005. *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leiding-geven en organiseren in complexiteit*. 1e ed., Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Tiesdell, S. & Allmendinger, P., 2005. *Planning Tools and Markets: Towards an Extended Conceptualisation*. In C. W. and M. W. D. Adams, ed. *Planning, Public Policy & Property Markets*. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd.

Topper, H., 2010. Flexibele samenwerkings-overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. In M. Hertogh & G. Dewulf, eds. *Onzekerheid, flexibiliteit en waarde bij integrale gebiedsontwikkeling*. Baarn: AT Osborne, Universiteit Twente, pp. 35-45.

Veen, M. van der & Korthals Altes, W.K., 2011. Urban development agreements: Do they meet guiding principles for a better deal? *Elsevier Cities*, 28, pp.310-319.

Volberda, H.W., 1990. Een flexibele organisatie als voorwaarde voor innovatie. *Tijdschrift Management & Organisatie*, 3, pp.215-242.

Welovethecity, 2012. welovethecity. *website*. Available at: <http://www.welovethecity.eu/nl/portfolio/havenkwartier-deventer> [Accessed June 22, 2014].

Wigmans, G., 1998. *De facilitaire stad. Rotterdams grondbeleid en postmodernisering*, Delft: Delft University Press.

Wigmans, G. & Daamen, T., 2012. City & network society. MCD college 24-10-2012 (presentatie).

Zeeuw, F. de, Feijtel, J., et al., 2013. *Ontslakken van gebiedsontwikkeling*, Available at: [www.actieagendabouw.nl](http://www.actieagendabouw.nl).

Zeeuw, F. de, Franzen, A. & Mensink, J., 2013. *Bulletin bij het congres gebiedsontwikke-*

*ling, werkzame ontwikkelstrategieën*, Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

Zundert, J.W. van, 1999. *Het bestemmingsplan* 9e ed., Alphen aan de Rijn: Samson.

# OVERZICHT VAN INTERVIEWS

## **Kortenoord Wageningen**

Gemeente Wageningen, Bert Breedveld, manager grondgebiedzaken (18 juni 2014)  
Bouwfonds Ontwikkeling, Tjakko Smit, directeur projecten regio midden (28 mei 2014)  
SAB, Marielle Gerritsen, commercieel directeur /senior planoloog (6 mei 2014)

## **Havenkwartier Deventer**

Gemeente Deventer, Dennis Laing, projectmanager (11 juni 2014)  
Gemeente Deventer, Rick Keim, coördinator vakgroep juridische planologie (11 juni 2014)  
BOEi, Rinkjan Postma, projectleider herbestemming (13 juni 2014)

## **Het Balkon Maassluis**

Gemeente Maassluis, Sjaak Vroegop, teamleider projecten stadsontwikkeling en beheer (22 mei 2014)  
Bouwfonds Ontwikkeling, Rick Gijzen, senior locatiemanager (6 juni 2014)

## **Leidse Schans Leiden**

Gemeente Leiden, Rosseel van den Broek, projectmanager (3 juni 2014)  
Gemeente Leiden, Ted Barkhuis, planoloog (10 juni 2014)  
VORM Ontwikkeling, Niek Smook, ontwikkelingsmanager (11 juni 2014)

## **Defensie-Eiland Woerden**

Gemeente Woerden, Jeroen van Lemmen, projectmanager (4 juni 2014)  
Gemeente Woerden, Lennard Lindeman, beleidsadviseur Ruimte (4 juni 2014)  
VORM Ontwikkeling, Jeroen van Lier, adviseur gebiedsontwikkeling (27 mei 2014)

## **Overall onderwerp flexibel bestemmen**

Platform31, Hans Hugo Smit, senior projectleider (9 juli 2014)

# LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN

**Figuur V1** Deining bereikt de kust (Surfexpressions n.d.).

**Figuur S1** Plaatsing cases op as van flexibel naar star.

**Figuur 1.1** Flexibiliteit volgens het Van Dale woordenboek (Boon & Geeraerts 2005, p.1025).

**Figuur 1.2** Structuur scriptierapport.

**Figuur 1.3** Verbeelding van toenemende onzekerheid in de tijd (Holder n.d.).

**Figuur 2.1** Van piramide naar pannenkoek (eigen bewerking naar Green 2010).

**Figuur 2.2** Perspectief op onzekerheid vanuit traditionele investeringseconomie en reële optietheorie (Amram & Kulatilaka 1999 in: Van Blokland 2010).

**Figuur 2.3** Verbeelding van scenario's en keuzemomenten in de uitvoeringsstrategie Zuidwestelijke Delta (Bosch en Slabbers in Stratelligence 2012, p.53).

**Figuur 2.4** Verschillende soorten strategieën gedurende een proces. (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (1998) in Daamen 2013).

**Figuur 2.5** Verbeelding bestemmingsplan Tuindorp Oost (Gemeente Lingewaard 2011)

**Figuur 2.6** Schematische weergave flexibiliteit en bestemmingsplan (Bomhof & Oosterkamp 2013b, p.32).

**Figuur 2.7** Verbeelding bestemmingsplan (Gemeente Westland 2011).

**Figuur 2.8** Stedenbouwkundig plan (Gemeente Westland 2011).

**Figuur 2.9** Detail uit de verbeelding ontwerp bestemmingsplan Waalfront-2 Nijmegen (Gemeente Nijmegen 2013).

**Tabel 2.1** Overzicht soorten planningsinstrumenten (Adams et al. 2005, p.64).

**Figuur 2.10** Glijdende schaal van flexibel naar star.

**Figuur 3.1** Ligging Het Balkon in Maassluis (eigen bewerking op basis van google maps).

**Figuur 3.2** Afbeelding stedenbouwkundig plan Het Balkon van Ashok Bhalotra, Kuiper Compagnons (Kuiper Compagnons 2011).

**Tabel 3.1** Overzicht van ingezette planningsinstrumenten bij Het Balkon (gebaseerd op Adams et al. 2005).

**Figuur 3.3** Verbeelding en legenda bestemmingsplan Het Balkon (Gemeente Maassluis 2006).

**Tabel 3.2** Definitie flexibel/star bestemmingsplan Het Balkon.

**Figuur 3.4** Het Balkon Maassluis, impressie (José Meijboom).

**Figuur 3.5** Het Balkon Maassluis, impressie (José Meijboom).

**Figuur 3.6** Het Balkon Maassluis, impressie (José Meijboom).

**Tabel 3.3** Conclusies variabelen case study Het Balkon.

**Figuur 3.7** Ligging Kortenoord in Wageningen (Gemeente Wageningen 2010).

**Figuur 3.8** Afbeelding Masterplan Palmbout (Palmbout Urban Landscapes 2009).

**Tabel 3.4** Overzicht van ingezette planningsinstrumenten bij Kortenoord (gebaseerd op Adams et al. 2005).

**Figuur 3.9** Verbeelding en legenda bestemmingsplan Kortenoord (Gemeente Wageningen 2010).

**Tabel 3.5** Definitie flexibel/star bestemmingsplan Kortenoord.

**Figuur 3.10** Kortenoord Wageningen, impressie (José Meijboom).

**Figuur 3.11** Kortenoord Wageningen, impressie (José Meijboom).

**Figuur 3.12** Kortenoord Wageningen, impressie (José Meijboom).

**Figuur 3.13** Kortenoord Wageningen, impressie (José Meijboom).

**Tabel 3.6** Conclusies variabelen case study Kortenoord.

**Figuur 3.14** Ligging Havenkwartier in Deventer (eigen bewerking op basis van google maps).

**Figuur 3.15** Voorbeelduitwerking uit het ontwikkelingsplan (Gemeente Deventer & Geerse 2010, p.68-69).

**Tabel 3.7** Overzicht van ingezette plan-ningsinstrumenten bij Havenkwartier (geba-seerd op Adams et al. 2005).

**Figuur 3.16** Verbeelding en legenda be-stemmingsplan Havenkwartier (Gemeente Deventer 2012).

**Tabel 3.8** Definitie flexibel/star bestem-mingsplan Havenkwartier.

**Figuur 3.17** Havenkwartier Deventer, im-pressie (José Meijboom).

**Figuur 3.18** Havenkwartier Deventer, im-pressie (José Meijboom).

**Figuur 3.19** Havenkwartier Deventer, im-pressie (José Meijboom).

**Figuur 3.20** Havenkwartier Deventer, im-pressie (José Meijboom).

**Figuur 3.21** Overzicht initiatieven in het Ha-venkwartier (Gemeente Deventer & Geerse 2010, pp.6-7).

**Figuur 3.22** Artikel in Cobouw (Welovethe-city 2012).

**Figuur 3.23** Nieuwsbericht over zelfbouw (Gemeente Deventer 2014).

**Tabel 3.9** Conclusies variabelen case study Havenkwartier.

**Figuur 3.24** Luchtfoto plangebied Defensie-Eiland (google maps eigen uitsnede).

**Figuur 3.25** Stedenbouwkundig plan Kar-res en Brands en woningtypen (Karres en Brands 2011).

**Figuur 3.26** Uitgangspuntenkaart Defensie-Eiland (BRO 2011).

**Figuur 3.27** Defensie-Eiland Woerden, im-pressie (José Meijboom).

**Figuur 3.28** Defensie-Eiland Woerden, im-pressie (José Meijboom).

**Figuur 3.29** Defensie-Eiland Woerden, im-pressie (José Meijboom).

**Tabel 3.10** Overzicht van ingezette plan-ningsinstrumenten bij Defensie-Eiland (gebaseerd op Adams et al. 2005).

**Figuur 3.30** Verbeelding en legenda be-stemmingsplan Defensie-Eiland (Gemeente Woerden 2012).

**Tabel 3.11** Definitie flexibel/star bestem-mingsplan Defensie-Eiland.

**Tabel 3.12** Conclusies variabelen case study Defensie-Eiland.

**Figuur 3.31** Ligging plangebied Leidse Schans (Gemeente Leiden 2012).

**Figuur 3.32** Schetsontwerp stedenbouw-kundig plan Leidse Schans van Mecanoo (Gemeente Leiden 2012).

**Figuur 3.33** Aanduiding bouwblokken en hoogtes (Gemeente Leiden 2012).

**Figuur 3.34** Leidse Schans Leiden, impres-sie (José Meijboom).

**Tabel 3.13** Overzicht van ingezette plan-ningsinstrumenten bij Leidse Schans (geba-seerd op Adams et al. 2005).

**Figuur 3.35** Verbeelding en legenda be-stemmingsplan Leidse Schans (Gemeente Leiden 2012).

**Tabel 3.14** Definitie flexibel/star bestem-mingsplan Leidse Schans.

**Tabel 3.15** Conclusies variabelen case study Leidse Schans.

**Figuur 4.1** Plaatsing cases op as van flexibel naar star.

**Tabel 4.1** Cross-case tabel.

**Figuur 4.2** Flexibel en star bestemmings-plan in relatie tot voortgang en stilstand.

**Figuur 4.3** Flexibele en starre inzet van planningsinstrumenten in relatie tot voort-gang en stilstand.



