



Delft University of Technology

De publieke ruimte in gebiedstransformaties

Twee verschillende aanpakken

Hobma, Fred; van Ravensteijn, G.A.H.M.; Boeve, M.N.

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Hobma, F. (null), van Ravensteijn, G. A. H. M. (null), & Boeve, M. N. (null). (2024). De publieke ruimte in gebiedstransformaties: Twee verschillende aanpakken., Gebiedsontwikkeling.nu.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.*

Source: Hobma, F., Ravensteijn, R. van, & Boeve, M. (2024, December 4). *De publieke ruimte in gebiedstransformaties: twee verschillende aanpakken*. Gebiedsontwikkeling.nu. Retrieved January 15, 2025, from <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-publieke-ruimte-in-gebiedstransformaties-twee-verschillende-aanpakken/>

De publieke ruimte in gebiedstransformaties: twee verschillende aanpakken

[Fred Hobma](#), [Ruda van Ravensteijn](#) en [Marlon Boeve](#)

4 december 2024

In elke gebiedstransformatie speelt de publieke ruimte een belangrijke rol. Maar hoe krijg je een goede publieke ruimte voor elkaar als er in het transformatiegebied vele verschillende eigenaren zijn en er hoge kosten zijn gemoeid met de aanleg of verbetering van het openbaar gebied? Deze vragen stonden centraal tijdens de SKG-Thematafel Omgevingswet en Transformatiegebieden.

De startcondities van gebiedstransformaties kunnen sterk verschillen. In het ene geval heeft de gemeente, buiten de infrastructuur, geen grondeigendom. In een ander geval kan stedelijke erfpacht van toepassing zijn, in combinatie met het recht van opstal. Hoe pak je de aanleg of verbetering van de openbare ruimte bij zulke verschillende condities aan? De ervaringen in twee sterk verschillende cases werden gedeeld tijdens de SKG-Thematafel Omgevingswet en Transformatiegebieden, die vorige maand plaatsvond. In de casus Club Rhijnhuizen in Nieuwegein gaat het om een gebied met ongeveer 100 eigenaren. In de casus ArenApoort in Amsterdam-Zuidoost is alle grond uitgegeven in erfpacht en is het recht van opstal gevestigd voor de gebouwen.

Club Rhijnhuizen

Rhijnhuizen was tot voor kort een monofunctioneel kantorengedrag met rond de honderd eigenaren. Een klein deel daarvan was in handen van projectontwikkelaars en een groot deel was in handen van bedrijven. De kantoorpanden stonden deels (40 procent) leeg. Ook stonden er 30 woningen. Er lag weliswaar een gemeentelijke visie, met als kern de herontwikkeling tot een gemengd woon-werkgebied, maar er gebeurde niets. Op dat moment werd Hans Karssenberg (adviseur bij Stipo) als adviseur bij het gebied betrokken. Om beweging in het gebied te krijgen, is op zijn voorstel in 2015 een gebiedscoöperatie opgericht. Op zichzelf is een gebiedscoöperatie geen onbekend fenomeen, maar doorgaans is het werkterrein het landelijk gebied. In Nieuwegein gaat het evenwel om een stedelijk gebied. De ‘gebiedscoöperatie Rhijnhuizen’ kent een stemverhouding van 50-50: 50 procent bedrijfsbelangen en 50 procent woonbelangen. Zo kan de ene functie niet de andere overheersen.

Rhijnhuizen is in feite een netwerk dat energie stopt in het gebied. Bijeenkomsten worden bewust informeel gehouden op unieke locaties in het gebied, in plaats van in de traditionele gemeentehuizen. In het begin richtte de coöperatie zich op kleine initiatieven als het plaatsen van een picknickbank in de openbare ruimte. Zulke projecten leidden tot het op gang komen van andere, grotere initiatieven. De cijfers laten dat zien. De leegstand is gedaald van 40 (2016) naar 4 procent (2021). Het aantal geplande woningen is gestegen van 150 (2016) naar 2.100 (2021). De verblijfsruimte (exclusief de straten) is gegaan van ‘afwezig’ (2016) naar ‘aanwezig’ (2021). Karssenberg: “De infrastructuur in het gebied was bestemd voor vrachtwagens, niet voor kindervagens.” Inmiddels is de coöperatie een voorbeeld geworden van hoe samenwerking én tastbare resultaten kunnen leiden tot een duurzame gebiedsontwikkeling.

Een belangrijke vraag is hoe de gebiedscoöperatie is gefinancierd. De eigenaren van de grond en gebouwen betalen jaarlijks een (bescheiden) bijdrage van 1.000 tot 2.000 euro. In het geval van

daadwerkelijke ontwikkeling dragen projectontwikkelaars bij aan de coöperatie via het kostenverhaal. Dat wil zeggen: een deel van de opbrengst van het gemeentelijk kostenverhaal vloeit naar de gebiedscoöperatie. Op deze wijze ontstaat een soort van ‘gebiedsbegroting’. Het principe van een gebiedsbegroting, waarvan Rhijnhuizen dus een voorbeeld is, is ook genoemd in de praktijkhandleiding [*Samen snel en goed bouwen*](#) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor deze innovatieve werkwijze van kostenverhaal bij binnenstedelijke organische gebiedsontwikkeling was toestemming van de minister nodig op grond van de Crisis- en herstelwet. Deze wet is inmiddels grotendeels opgegaan in de Omgevingswet. Alleen voor bepaalde publieke functies, zoals een school, heeft de gemeente een kavel in het gebied in eigendom verworven. Er is in Rhijnhuizen dus weliswaar een gezamenlijke gebiedsbegroting, maar geen gezamenlijke grondexploitatie.

ArenApoort Amsterdam

De startcondities in Amsterdam-Zuidoost verschillen sterk van die in Nieuwegein. Alle grond is hier in eigendom van de gemeente. In de erfpachtovereenkomsten is opgenomen voor welk doel de grond mag worden gebruikt. Voor wijziging van een functie, moet het contract worden gewijzigd. Bij (her)ontwikkeling van een kavel is er geen sprake van kostenverhaal op grond van de Omgevingswet (of daarvoor: Wet ruimtelijke ordening), maar op basis van de erfpachtovereenkomst. Die regelt immers het kostenverhaal bij [*functieverandering of extra bouwmogelijkheden*](#). Via een ‘erfpachtsuppletie’ brengt de gemeente de meerwaarde van de grond, als gevolg van functieverandering of extra bouwmogelijkheden, in rekening bij de erfpachter.

Net als in Rhijnhuizen wil ook in ArenApoort de gemeente een verandering bewerkstelligen van een monofunctioneel bedrijventerrein naar een levendig woon-werkgebied. Christian Suurd, strategisch jurist omgevingsrecht gemeente Amsterdam, schetste de hoge ambities. De structuurvisie voor het gebied gaat uit van de bouw van 20.000 woningen en 250.000 vierkante meter extra aan kantoren. Volgens de ontwikkelstrategie is de verhouding 30 procent wonen, 30 procent werken en 40 procent voorzieningen. Het bestaande winkelcentrum bij het NS-station Bijlmer ArenA moet worden opgewaardeerd. Het hele stadsdeel moet op ooghoogte worden verbeterd. De windhinder in de openbare ruimte moet worden ondervangen. Hiervoor is een ruimtelijk kwaliteitskader opgesteld, tot op het detailniveau van materialisatie, kleur en bewegwijzering.



Cultuur & Go #12: Als twee werelden samenkomen en er iets unieks ontstaat. Cultuur in de Amsterdamse Poort

[Lees verder](#)

Ook in deze casus is het een vraag hoe de aanpak van de openbare ruimte, voor een begroot bedrag van 70 miljoen euro, wordt gefinancierd. In lijn met wat hierboven reeds in algemene zin is beschreven voor de erfpacht in Amsterdam, wordt in ArenApoort dit bedrag betaald uit opbrengsten uit de ontwikkeling, oftewel de erfpachtsuppletie. Terzijde: Amsterdam heeft voor onrendabele grondexploitaties ook een vereveningsfonds waarop in sommige gevallen een beroep kan worden gedaan.

Bopa of omgevingsplan?

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet vragen veel gemeenten zich af of ze voor ontwikkelingen gaan werken met een wijziging van het omgevingsplan, of met een bopa (voluit: omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (art. 5.1 lid 1 Omgevingswet)). Die laatste is in hoge mate te vergelijken met de vroegere verlening van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan. Amsterdam heeft in het ArenApoort-gebied, net als vele andere gemeenten, (in ieder geval voorlopig) gekozen voor de bopa. Soms wordt door de gemeente – op verzoek van een initiatiefnemer – de uitgebreide procedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard en niet de (kortere) reguliere procedure. Een verschil is dat de reguliere procedure werkt met bezwaarschriften en de uitgebreide met zienswijzen. Dat laatste houdt in dat een ontwerpbesluit (i.c. een ontwerp-bopa) ter inzage wordt gelegd. Daartegen kan een zienswijze worden ingediend. Bij een bezwaarschrift is er in beginsel geen ontwerpbesluit, maar een definitief besluit waartegen een bezwaarschrift zich kan richten.

De publieke ruimte is een van de grootste kostenposten bij gebiedstransformaties

Het voordeel van de zienswijzenprocedure in Amsterdam is dat de zienswijze wordt behandeld door juristen van de gemeente die ook bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit zijn betrokken. Zij kennen de *ins* en *outs* van het project. Dat is anders bij een bezwaarschriftprocedure. Daar gaat het

bezwaarschrift namelijk naar een commissie die niet bij de voorbereiding van het besluit is betrokken. Een zienswijzen-beoordeling neemt in de regel veel minder tijd in beslag dan een bezwaarschriftprocedure. Door te kiezen voor de uitgebreide procedure kan in de praktijk meestal aanzienlijk sneller een oordeel van de rechter worden verkregen in vergelijking met de situatie waarbij eerst een bezwaarschriftprocedure moet worden doorlopen.

Verschillende aanpakken

De publieke ruimte is een van de grootste kostenposten bij gebiedstransformaties. Verschillende startcondities, in de zin van eigendomsverhoudingen en gemeentelijk grondbeleid, leiden tot verschillende aanpakken in termen van juridische instrumenten. In Rhijnhuizen is collectieve actie georganiseerd via het bijeenbrengen van eigenaren in een gebiedscoöperatie, een vorm van publiek-private samenwerking. De coöperatie wordt financieel gevoed door jaarlijkse bijdragen van eigenaren en deels door het kostenverhaal op grond van (toen nog) de Wet ruimtelijke ordening (en Crisis- en herstelwet). In Amsterdam bestaat een compleet andere situatie en is kostenverhaal op grond van de wet niet aan de orde. Erfpachtsuppletie zorgt hier voor de bekostiging van de openbare ruimte.

Gezien de grote bedragen die gemoeid zijn met de openbare ruimte bij gebiedstransformaties wordt nagedacht over nieuwe (juridische) instrumenten. Daaronder zijn de gebiedsexploitatie, aanpassing van OZB-tarieven of zelfs planbatenheffingen. Die kunnen meer mogelijkheden bieden, maar vragen om verder onderzoek en politieke keuzes.