

DE LEGITIMITEIT VAN HET MASTERPLAN



EEN ONDERZOEK NAAR GEBRUIK EN MOGELIJKHEDEN

**VOORTGANGSRAPPORTAGE
GO/NO GO PEILING P4
2 MAART 2006**

F.M.A. BACKER 9025290

DE LEGITIMITEIT VAN HET MASTERPLAN

EEN ONDERZOEK NAAR GEBRUIK EN MOGELIJKHEDEN

**EINDRAPPORTAGE
PEILING P5
5 APRIL 2006**

F.M.A. BACKER 9025290

**AFSTUDEERSCHRIPTIE FACULTEIT BOUWKUNDE
MSC. REAL ESTATE & HOUSING
LAB. URBAN RE-DEVELOPMENT
TU DELFT**



Illustratie voorpagina: © Hans Broekhuizen/ De Gelderlander, met dank aan dhr. Broekhuizen.

Origineel onderschrift: "Grens, de scheiding tussen stedelijk en landelijk gebied wordt in de stationsomgeving van Arnhem steeds scherper. Park Sonsbeek, dat als een van de groene 'vingers' bijna tot het centrum reikt, contrasteert door de hoge torens bij het station nog meer met het bebouwde gebied van Arnhem."

De foto is genomen richting masterplan Arnhem Centraal. Links is een van de belangrijkste verkeersaders die Arnhem binnenkomt. Deze komt vanuit het westen langs het park. De panden op de voorgrond zijn binnenstedelijke patriciërshuizen. Deze foto heb ik als voorpagina gekozen wegens het contrast tussen bebouwd en onbebouwd, groen en rood, indikken in plaats van uitbreiden etc.

Personalia

Titel Afstudeerproject:

De legitimiteit van het Masterplan,
Een onderzoek naar gebruik en mogelijkheden

Naam student:

Friso Maarten Alexander Backer

Studienummer:

9025290

Adres:

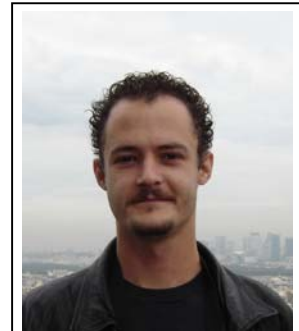
Johan de Wittlaan 45 B
6828 XC Arnhem

Telefoonnummer:

06-28539239

E-mail adres:

f.m.a.backer@xs4all.nl



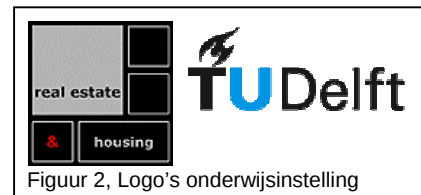
Figuur 1, Foto student

Naam laboratorium:

Urban Re-development

MSc. Real Estate & Housing

Faculty of Architecture, Technical University of Delft



Figuur 2, Logo's onderwijsinstelling

Begeleiding afstuderen:

Dr. Ir. G. Wigmans,	Vakgroep Real Estate & Housing, sector Real Estate Management
---------------------	--

Mr. Dr. F.A.M. Hobma,	Vakgroep Real Estate & Housing, sector Building Law
-----------------------	--

Gecommitteerde:

Dr. Ir. P.P.J. van Loon	Vakgroep Real Estate & Housing
-------------------------	--------------------------------

Reserve gecommitteerde:

Ir. P. Barendse	Vakgroep Real Estate & Housing
-----------------	--------------------------------

Datum leerplan 1 (P1): 24 maart 2003

Datum leerplan 2 (P2): 22 juni 2004

Datum tussenrapportage (P3): 8 april 2005

Datum tussenrapportage (P4): 2 maart 2006

Datum eindpresentatie (P5): 5 april 2006

Voorwoord

Voor u ligt de eindrapportage van mijn afstudeeronderzoek. Dit rapport is voornamelijk geschreven voor de beoordelende docenten van mijn onderzoek en voor de aangewezen gecommitteerde. Het geeft, samen met de bijbehorende presentatie op 5 april 2006, het eindresultaat van mijn afstudeeronderzoek weer.

Dankbetuiging

Hierbij wil ik mijn ouders en mijn vriendin Femke bedanken voor hun niet aflatende steun tijdens mijn gehele studie en het afstudeertraject in het bijzonder. Dank gaat ook uit naar mijn beide begeleiders die mij, toen het onderzoek dreigde vast te lopen, door hun getoonde interesse gemotiveerd hebben weer verder te gaan.

Verder wil ik de volgende personen bedanken voor hun inhoudelijke bijdragen:

dhr. H. van den Berg, dh. H. Bod, dh. S. van Bodegraven, dh. D. Boschma, dh. T. Daamen, dh. E. Dammers, dh. M. van Geet, dh. T. Hoegen, mevr. N. de Lange - Pelgrim, mevr. S. van Leeuwen, dh. H. Lenferink, dh. J. Reijnders, dh. F. Rotshuizen en mevr. I. Sievers.

Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk is inleidend. Het behandelt de signalering van het onderzoeksonderwerp.

Het tweede hoofdstuk bevat het onderzoeksontwerp. Het behandelt de probleemstelling, de vraagstelling en vervolgens de onderzoeksmethode.

Het derde hoofdstuk gaat met name over de verkennende literatuurstudie: de ruimtelijke ordening wetten (WRO en Wro) in het algemeen, een studie naar de historie van masterplannen en de oorzaken van de toegenomen complexiteit van de herontwikkelingsopgave. Het hoofdstuk vervolgt met de redenen voor herontwikkeling. De bestudeerde cases en de wijze van vervolgonderzoek worden ook kort behandeld.

Het vierde hoofdstuk behandelt de functie en inhoud van masterplannen. Een groot gedeelte van dit hoofdstuk gaat over communicatie.

Het vijfde hoofdstuk behandelt met name de kern van mijn onderzoek: publiek private samenwerking, inspraak op plannen, de relatie tussen masterplannen en bestemmingsplannen en de democratische legitimering van masterplannen.

Hoofdstuk zes is concluderend van aard. Het geeft eerst een aantal antwoorden op deelvragen en vervolgt met de beantwoording van de hoofdvraag. Hierna worden een aantal aanbevelingen gegeven.

Spreek

Eigenlijk wilde ik geen spreuk of gezegde gebruiken in deze rapportage. Ik zie ze regelmatig, en het doel ervan ontgaat mij vaak. Ik hoorde echter een spreuk die ik toch wil vermelden. Hij is precies van toepassing op mijn onderzoek. Ik hoorde de spreuk op de televisiezender Discovery Channel. Ik kon de spreuk niet terugvinden in quote-indices, ik denk dat het een vrije vertaling is van de welbekende woorden van Neil Armstrong. Hij is uitgesproken in een reclame voor de serie "Een avond wetenschap", een fascinerende serie over vooruitgang in de wetenschap en de nieuwste ontwikkelingen in met name bouwkundige, civiel technische en werktuigbouwkundige projecten.

"Als je de volgende stap kunt bedenken, kun je de volgende sprong maken"

Deze spreuk vertoont veel overeenkomsten met stedelijke herontwikkelingen. Het omvat alle schalen van dergelijke projecten. Van nationaal niveau tot (problemen bij) projectmatige deelgebieden. Op de schaal van de masterplannen en bestemmingsplannen als geheel heeft deze spreuk nog de volgende eigenschap: mijn onderzoek gaat precies over het punt (of de komma) tussen stap en sprong.

Nu, na het afronden van dit onderzoek, kan ik zelf de volgende stap gaan bedenken.

Friso Backer,
Arnhem, maart 2006.

Inhoudsopgave

Personalia	v
Voorwoord	vii
Samenvatting	xiii
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding/ soort afstudeerproject	1
1.2 Signalering	2
1.3 Afbakening	2
1.4 Doelstelling	2
2 Onderzoeksontwerp	3
2.1 Probleemstelling	3
2.2 Vraagstelling	3
2.2.1 Hoofdvraag	3
2.2.2 Deelvragen	3
2.3 Wetenschapsgebieden	5
2.4 Relevantie	5
2.5 Onderzoeksmethode	6
3 Plannen in Nederland	7
3.1 De veranderende positie van steden	8
3.1.1 Marktvraag en een eigen toekomstvisie	8
3.1.2 De Nota Ruimte	10
3.2 De complexiteit van de herontwikkelingsopgave	12
3.2.1 Het dubbele gezicht van de overheid	12
3.2.2 De gemeente als mede-ontwikkelaar	13
3.2.3 Hergebruik of nieuwbouw	14
3.2.4 De opkomst van masterplannen	15
3.3 De wetgeving	17
3.3.1 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)	17
3.3.2 Ruimtelijke ordening van de gemeente	17
3.3.3 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening	18
3.3.4 Elementen van de nieuwe Wro	20
3.3.5 Procedurele eisen aan een bestemmingsplan	22
3.3.6 Juridische eigenschappen van een bestemmingsplan	22
3.3.7 Juridische eigenschappen van een masterplan, inleiding	23
3.4 Vervolgonderzoek	24
3.4.1 Casestudies	24
3.4.2 Literatuurstudie	27
3.4.3 Interviews	27

4 Functie en inhoud van masterplannen 29

4.1 Initiatieffase	30
4.1.1 Initiatieffase en inleiding Arnhem Centraal	31
4.1.2 Initiatieffase en inleiding Arnhem Rijnboog	32
4.2 Beleidsvorming/ interactieve planvorming	33
4.3 Doelgroepen	35
4.4 Communicatie	35
4.5 Communicatieve waarde masterplan	36
4.5.1 Interne communicatie tussen participanten	39
4.5.2 Externe communicatie naar investeerders/ huurders	40
4.5.3 Externe communicatie naar derden	41
4.5.4 Externe communicatie en emoties	42
4.5.5 Emoties en "landmarks"	42
4.6 Juridische eigenschappen van masterplannen	44
4.7 Flexibiliteit	45
4.8 Samenvatting cases	47

5 Procedures masterplannen en bestemmingsplannen 49

5.1 Partijen	50
5.1.1 Initiatief (wie en waarom)	51
5.1.2 Theoretische organisatievorm samenwerkingsverband	52
5.1.3 Samenwerkingsverband Arnhem Centraal	54
5.1.4 Samenwerkingsverband Arnhem Rijnboog	57
5.1.5 Publiek private samenwerking	59
5.1.6 PPS: risico's en machtspositie	63
5.1.7 PPS, risico's, grondbeleid, fasering en machtspositie in Arnhem	66
5.2 Inspraak	76
5.2.1 Inspraak op masterplannen, draagvlak	77
5.2.2 Goedkeuring van plannen	81
5.2.3 Het vlottrekken van Arnhem Rijnboog	82
5.2.4 Referendum	84
5.3 Masterplan versus bestemmingsplan	87
5.3.1 Fasering en behandeling in de tijd, standaardsituatie	88
5.3.2 Fasering en behandeling in de tijd, artikel 19 procedure	89
5.3.3 Globaal bestemmingsplan	91
5.3.4 Fasering en behandeling in de tijd, artikel 11 WRO	93
5.3.5 BP versus MP, behandeling en positie	98
5.4 Samenvatting cases	101

6 Conclusies en aanbevelingen	105
6.1 Conclusies	106
6.1.1 De inzet van een masterplan	107
6.1.2 Tussen publiek en privaat	111
6.1.3 De eigenschappen van een masterplan	114
6.1.4 Overlapping en verdringing	117
6.1.5 Lessen in Arnhem	120
6.1.6 Draagvlak	121
6.2 Beantwoording hoofdvraag	123
6.3 Aanbevelingen	124
6.3.1 Aanbevelingen aan de herontwikkelingspraktijk	124
6.3.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek	126
 Verklarende woordenlijst en gebruikte afkortingen	 129
Literatuurlijst	131
 Bijlagen	 137
Bijlage 1: Profiel en leerdoelen	139
Bijlage 2: Juridische eigenschappen bestemmingsplan	141
Bijlage 3: Onderdelen uit de nieuwe Wro	143
Bijlage 4: Het nieuwe projectbesluit	147
Bijlage 5: Algemene projectbeschrijving van de cases	149
Bijlage 6: Chronologieën Arnhem	157

Samenvatting

Inleiding

Binnenstedelijke herontwikkelingsopgaven zijn tegenwoordig gecompliceerder dan in het verleden. Er is een aantoonbaar besef gekomen dat veel onderdelen en functies van een stad samenhang met elkaar hebben, en dat eventuele herontwikkelingsopgaven op een integrale manier opgepakt moeten worden. De traditionele toelatingsplanologie voldoet niet meer in de huidige maatschappij: er moet meer vanuit een eenduidige totaalvisie gewerkt worden dan voorheen, waarbij een grotere rol is weggelegd voor private partijen en derden in de planvorming.

Opkomst masterplannen

Binnen de huidige herontwikkelingspraktijk heeft een relatief nieuwe planvorm zijn intrede gedaan: het masterplan. Een eenduidige definitie van een masterplan blijkt niet te geven. Wat betreft functie, vorm en procedures verschillen alle masterplannen van elkaar. Iedere herontwikkelingsopgave is uniek, en zo ook de masterplannen voor deze opgaven. Het masterplan voldoet aan de behoefte om op een meer interactieve manier tot een plan te komen. Het vervult de wens naar een planvorm die flexibeler is, en meer mogelijkheden tot inbreng van diverse partijen biedt, ten opzichte van traditionele planvormen.

Onderzoek

Een samenvattend beeld van masterplannen in het algemeen ontbreekt. Er zijn diverse onderzoeken gedaan naar verschillende masterplannen, maar vergelijkingen zijn nog nauwelijks gemaakt. Dit onderzoek maakt een eerste opzet tot een dergelijke vergelijking, en zet grotere lijnen uit wat betreft het gebruik en de functie van masterplannen. Tevens wordt de relatie tussen masterplannen en bestemmingsplannen onderzocht in een breder perspectief. De basis voor dit onderzoek zijn de conclusies uit het wetenschappelijke onderzoek naar Den Bosch.¹ Deze conclusies worden getoetst aan andere masterplannen, en zijn kaderstellend voor mijn gehele onderzoek.

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de volgende vraag: "Wat zijn de trends bij het gebruik van masterplannen, toegepast op binnenstedelijke integrale herontwikkelingen in Nederland en wat is de relatie tussen masterplannen en bestemmingsplannen?"

De doelstelling van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan de algehele kennis wat betreft masterplannen op wetenschappelijk niveau. Door middel van casestudies naar nog niet eerder onderzochte masterplannen wordt er een bijdrage geleverd aan het vakgebied. Tevens is het doel een aanbeveling te doen aan de herontwikkelingspraktijk. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op een aantal generiek geleerde lessen wat betreft masterplannen en het zijn een aantal aandachtspunten voor de praktijk. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op problemen en situaties in de door mij onderzochte cases.

Het onderzoek is gedaan door middel van een literatuurstudie en zeven casestudies, waarna er diverse interviews zijn afgenomen.

Veranderde samenleving

In de huidige maatschappij gaan steden meer de concurrentie met elkaar aan wat betreft imago en uitstraling. Zij proberen hiermee partijen aan te trekken die zich aan dat imago willen verbinden. Een op te stellen visie voor de toekomst van een stad staat hierbij centraal.

Ook burgers blijken steeds mondiger geworden in de huidige maatschappij. Er is een grotere maatschappelijke betrokkenheid te signaleren bij stedelijke herontwikkelingen. De vergroting van de schaal van herontwikkelingsplannen draagt hier ook toe bij.

De nationale overheid trekt zich steeds verder terug uit de lokale opgaven. "decentraal wat kan, centraal wat moet", is hierbij het uitgangspunt. De lokale overheden zijn meer dan voorheen op zichzelf aangewezen om herontwikkelingen in goede banen te leiden. Besluitvorming over dergelijke projecten wordt bijna geheel aan de lokale overheid overgelaten. (Her-)ontwikkelingen van nationaal belang worden door de nationale overheid gestimuleerd en gesubsidieerd.

De lokale overheid is, om te komen tot werkelijke herontwikkelingen, aangewezen op private partijen. Zij treedt niet meer op als de toetsende partij uit de klassieke toelatingsplanologie, maar zij heeft een rol gekregen als initiator en facilitator van het planproces. Het verleiden van private partijen tot deelname aan de planontwikkeling is een nieuwe rol. Dit wordt ook gestimuleerd door (wetgeving van) de nationale overheid.

¹ Bruil e.a. 2004.

Publiek private samenwerking

In de huidige herontwikkelingspraktijk blijkt publiek private samenwerking een noodzaak. De lokale overheid heeft niet alle middelen om een masterplan tot uitvoer te kunnen brengen. Om de haalbaarheid van planonderdelen te garanderen, worden private partijen eerder in de planontwikkeling betrokken dan voorheen het geval was.

Bij deze samenwerking voor binnenstedelijke herontwikkelingen kan er een keuze gemaakt worden tussen directe samenwerkingsvormen, waarbij op basis van gelijkheid wordt samengewerkt, of indirecte samenwerkingsvormen. Bij deze laatste krijgt de private partij meer een consulterende rol. Diverse tussenvormen blijken mogelijk. Een masterplan faciliteert beide samenwerkingsvormen.

Eigenschappen van het masterplan

Een masterplan wordt vaak gebruikt om PPS te faciliteren. Het bezit een aantal eigenschappen die met name geschikt zijn voor deze samenwerking. Dit in vergelijking met bestemmingsplannen die veel van deze eigenschappen niet bezitten. De eigenschappen zijn:

- Het kunnen inpassen van een groter gebied, schaalvergroting.
- De mogelijkheid om interactief tot een plan te komen, binnen de projectgroep en door middel van inbreng van deskundigen of derden.
- De mogelijkheid om met het masterplan te communiceren binnen de projectgroep en naar partijen en geïnteresseerden (derden) buiten deze groep.
- Het ontbreken van juridische eigenschappen. Deze kunnen er, indien gewenst, wel aan verbonden worden. Dit kunnen raadsbesluiten of PPS contracten zijn.
- De flexibiliteit van het masterplan. Het is mogelijk om veranderingen in inzicht en veranderingen in de markt op te vangen. Dit blijft vaak mogelijk na de start van de uitvoering van de eerste onderdelen.

Het bestemmingsplan

Om aan de daadwerkelijke uitvoering van een plan te kunnen beginnen is het noodzakelijk om een bestemmingsplan op te stellen. Dit is namelijk het enige document waar publieke partijen en burgers rechten aan kunnen ontleen wat betreft de ruimtelijke indeling van de stad. Door middel van vastgestelde procedures wordt de rechtszekerheid van alle partijen gegarandeerd. Het masterplan heeft deze eigenschappen niet.

In het onderzoek naar Den Bosch wordt een overlapping geconstateerd van een masterplan over een bestemmingsplan. Dit is omdat er in Den Bosch een vrijstelling² van het bestemmingsplan is verleend, zonder dat de bestemmingsplanprocedure was afgerond. De laatste jaren was het zelfs mogelijk om op basis van een masterplan vrijstelling te krijgen. Bij een dergelijke gang van zaken zal de rechtsbescherming van derden gewaarborgd en de legitimiteit van het masterplan aangetoond moeten worden. Dit overlappingverschijnsel heb ik na de vergelijkende casestudies niet kunnen vaststellen. Het is in Den Bosch een specifieke keuze geweest, om op een dergelijke manier tot de uitvoering van het plan over te gaan. Elders is er vaak voor een ander traject gekozen. Ook gezien het feit dat een dergelijke constructie niet meer mogelijk zal zijn in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), kan ik deze conclusie niet delen. In de Wro moet bij een dergelijke vrijstelling namelijk geanticipeerd worden op een naderende bestemmingsplanwijziging.

Om de gewenste flexibiliteit in een plan te behouden kan het bestemmingsplan redelijk globaal worden vastgesteld. Dit kan een globaal eindplan zijn, maar als er onzekerheden zijn in met name het grondbezit kan er gekozen worden voor een bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht. Het bestemmingplan moet dan eerst (in delen) nader uitgewerkt worden voordat met de realisatie begonnen mag worden. Een bouwverbod tot de nadere uitwerking kan opgenomen worden voor het hele plangebied. Tevens is het mogelijk om vrijstelling hiervan te verlenen, om zo eventueel sneller tot de uitvoer over te kunnen gaan.

Doel van het masterplan

Het doel bij het opstellen van masterplannen is altijd het creëren van draagvlak. Dit kan zijn binnen de projectgroep, maar ook daarbuiten: bij andere private partijen of in de maatschappij.

Het masterplan als planvorm past goed in de huidige herontwikkelingspraktijk. Het faciliteert PPS, het kan makkelijk veranderingen opnemen en het biedt mogelijkheden voor inbreng van de mondiger geworden maatschappij. Het masterplan structureert het gehele planvormingsproces.

² Artikel 19 procedure.

1 Inleiding

1.1 *Aanleiding/ soort afstudeerproject*

Motivatie onderwerp

Stedelijke herontwikkelingsprojecten spreken mij zeer aan, in het bijzonder de grootschaligheid hiervan. Het is het vak van de toekomst, indikken in plaats van uitbreiden. Integrale gebiedsontwikkeling stijgt boven haar componenten uit en heeft een langere levensduur dan de verschillende gebouwde objecten. Met name bij de rollenspellen van verschillende combinatiemodulen die over grotere projecten gingen, werd mijn interesse gewekt voor het grotere geheel. Mijn interesse voor herontwikkeling is een logisch gevolg. Bij nadere bestudering van dergelijke projecten bleek dat er erg veel vertragende factoren zijn, terwijl bijna alle actoren toch gebaat zijn bij een snellere uitvoering. Het leek mij zeer leuk en interessant om één van deze factoren nader uit te zoeken. Het creëren van draagvlak en het creëren van een gezamenlijk doel vind ik interessant. Het werken in een team om gezamenlijk tot een oplossing te komen, met als uitgangspunt op het oog vaak tegenstrijdige belangen.

Er komt een fundamentele herziening van de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)¹ en het leek mij interessant om met een onderwerp gerelateerd aan deze nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) verder te gaan. Bij nadere bestudering bleek dat deze fundamentele herziening zelf toch een aantal kanten van integrale herontwikkelingsprocessen onderbelicht laat. Ook is de nieuwe Wro een plan dat, vanzelfsprekend, vanuit de overheid komt, en dit plan bevat waarschijnlijk sturingspretenties die hun waarde in de praktijk nog moeten bewijzen. De discussie vanuit de marktzijde is voor mij nog steeds interessant. Er bleek behoefte aan een nieuwe manier van planvorming die publiek private samenwerking (PPS) faciliteert in plaats van belemmert. Tegenwoordig lees je in de media steeds vaker over “masterplannen”, en hiermee wordt ook gecommuniceerd, maar deze hebben weinig juridische status. In de fundamentele herziening op de WRO wordt weinig met deze masterplannen gedaan, hoewel deze toch een zekere commerciële en informatieve waarde hebben. Ik heb het spanningsveld tussen het bestemmingsplan en het masterplan onderzocht.

Er zijn nog geen vergelijkende casestudies van masterplannen gedaan. De herontwikkelingsopgaven zijn hebben een dermate complex en uniek karakter dat het meer een “trial and error” manier van ontwikkelen is. De praktijkkennis is overwegend specifiek en oplossingsgericht.² De adviesbureaus die zich hiermee bezig houden beschermen hun kennis hierover meestal ook. Om een vergelijkende casestudie te doen naar de verschillende inhoudelijke eigenschappen van stedelijke herontwikkelingen zou een project zonder einde worden, met waarschijnlijk weinig overeenkomsten. Het is echter wel mogelijk een vergelijkend onderzoek te doen naar de gevolgde procedures en de manier van planvorming.

Onderzoek

Ik heb onderzoek gedaan naar het huidige gebruik van masterplannen bij integrale herontwikkelingen. De nadruk lag hierbij op overlappingsen en verdringingseffecten met betrekking tot bestemmingsplannen. Dit heeft geresulteerd in een breedteanalyse van masterplannen en hun eigenschappen, met een nadruk op terugkerende elementen en kansen voor de toekomst.

¹ WRO wordt Wro.

² Wigmans 2002.

1.2 Signalering

De herontwikkelingsopgaven in steden zijn de afgelopen decennia steeds ingewikkelder geworden. Dit hangt samen met een aantal met elkaar verband houdende factoren: met name de terugtrekkende overheid, het meervoudig opdrachtgeverschap, de relatieve compactheid van de ruimtelijke inrichting en het uitgebreide stelsel van regels en procedures zijn hier de oorzaak van.³

Overheden zullen private investeerders nauwer bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen moeten gaan betrekken. De publieke partijen hebben immers niet meer de initiërende en sturende functie die ze voorheen hadden, hoewel deze regelmatig wordt gepretendeerd.⁴ Tegenwoordig wordt vaak door de markt, de partijen met investeringsvermogen, het programma voor een locatie bepaald.

Het in Nederland gehanteerde stelsel van regels en procedures stamt uit een tijd waarin deze voornamelijk gebruikt werden voor uitleglocaties. Nu integrale herontwikkeling van binnenstedelijke probleemgebieden een steeds belangrijke onderdeel wordt in de Nederlandse bouwwereld blijken deze starre procedures minder geschikt.⁵ Een gemeente kan niet adequaat reageren op veranderingen in inzicht of op veranderingen van de marktwensen bij herontwikkelingsprojecten binnen de huidige (bestemmingsplan-) procedures.

Met de komst van masterplannen werd de afgelopen jaren een nieuw soort planning geïntroduceerd. De wens naar een manier van planvorming die publiek-private samenwerking faciliteert in plaats van belemmert lijkt vervuld te zijn met een masterplan(procedure). Deze overstijgt het structuurplan van de gemeente, maar heeft niet dezelfde juridische betekenis als een bestemmingsplan.

1.3 Afbakening

Onderzoeksgebied:	Planvorming in Stedelijke Herontwikkeling (initiatieffase tot aan uitvoering)
Onderdeel:	Masterplannen versus bestemmingsplannen
Eigenschappen:	Juridisch, communicatief, interactieve planning en besluitvorming

Ik heb het onderzoek beperkt tot masterplannen die uitgevoerd worden in grote en middelgrote steden op binnenstedelijke herontwikkelingslocaties in Nederland. Voorwaarde is dat er bij de planvorming sprake is van meerdere betrokken partijen, publiek en privaat.

1.4 Doelstelling

Kennisontwikkeling

Met mijn onderzoek wil ik een bijdrage leveren aan de algemene kennis over masterplannen. In het relatief jonge onderzoeksgebied "Integrale gebiedsontwikkeling" ontbreekt het vooral nog aan onderzoek met een breder perspectief. Het onderzoek heeft zich tot nu toe beperkt tot individuele cases. Met mijn onderzoek hoop ik een aantal leemten in deze kennis op te vullen. Mijn onderzoek zal dan ook een aanzet zijn tot verder onderzoek naar masterplannen en integrale gebiedsontwikkeling in het algemeen. Ook door mijn onderzoek naar twee nog niet eerder onderzochte cases hoop ik een bijdrage te leveren aan het vakgebied.

De doelgroep is met name de onderzoeksafdeling van de universiteit en onderzoekers met interesse in het verschijnsel masterplannen, maar ik probeer ook een eindproduct te maken dat interessant is voor ambtenaren en ontwikkelaars die zich bezig (gaan) houden met de ontwikkeling van masterplannen, de conclusies en aanbevelingen zullen een aantal punten aanreiken waar op gelet kan worden. Deze punten zijn gebaseerd op de eerdere ervaringen van anderen in de herontwikkelingspraktijk, bij de door mij onderzochte cases.

³ O.a. Bruil 2004, Dammers 2004, Hillen 2000, Hobma 2001, Muskee 10-2003, Regterschot 2000, VROM-raad 2002, Wigmans 2002.

⁴ Hillen 2000.

⁵ Hobma 2001.

2 Onderzoeksontwerp

2.1 Probleemstelling

Masterplannen worden tegenwoordig regelmatig gebruikt in stedelijke herontwikkelingsprojecten, zij worden voornamelijk vooral opgezet uit ervaringen met eerdere masterplannen of ervaringen van andere gemeenten. Ieder masterplan is uniek en wordt als zodanig beschouwd. Een compleet beeld over masterplannen en over overeenkomsten hiertussen ontbreekt echter. De rol die masterplannen innemen ten opzichte van bestemmingsplannen is in een breder perspectief onderbelicht, evenals de eventuele verdringingseffecten van een masterplan op een bestemmingsplan.

2.2 Vraagstelling

2.2.1 Hoofdvraag

Wat zijn de trends bij het gebruik van masterplannen, toegepast op binnenstedelijke integrale herontwikkelingen in Nederland en wat is de relatie tussen masterplannen en bestemmingsplannen?

2.2.2 Deelvragen

Hoofdstuk 3, Plannen in Nederland (literatuurstudie)

Hoofdvraag hoofdstuk 3:

Wat is de aanleiding van het toegenomen gebruik van masterplannen in Nederland, ten koste van, of naast andere planvormen, en hoe zijn de verschillende stedelijke planningsvormen in Nederland wettelijk geregeld?

3.1 De veranderende positie van steden

Waarom is er een noodzaak tot verandering van binnenstedelijke locaties in Nederland en hoe faciliteert de nationale overheid deze herontwikkelingen?

3.2 De complexiteit van de herontwikkelingsopgave

Wat zijn de voornaamste oorzaken van de toegenomen complexiteit van binnenstedelijke bouwopgaven/ herontwikkelingsopgaven in Nederland?

Wat is de oorsprong van het gebruik van masterplannen in Nederland/ waarom worden masterplannen in Nederland steeds vaker toegepast bij binnenstedelijke herontwikkelingsopgaven?

3.3 De wetgeving

Welke verschillende manieren van stedelijke planvorming bestaan er in Nederland?

Op welke manier kan er een fasering aangebracht worden in masterplanprocedures?

Hoe zijn de verschillende planvormen bij bouwopgaven in Nederland wettelijk geregeld en wat zijn de verwachte wijzigingen in de wetgeving in de nabije toekomst?

Hoofdstuk 4, Functie en inhoud van masterplannen (literatuurstudie en casestudies)

Hoofdvraag hoofdstuk 4:

Wat zijn de unieke eigenschappen van masterplannen, wat betreft functie en inhoud, die deze meer geschikt maken dan andere planvormen bij herontwikkelingsopgaven?

4.1 t/m 4.7

Welke verschillende functies kan een masterplan hebben?

Welke inhoud kan een masterplan hebben/ welke onderdelen van de herontwikkelingsplannen worden beschreven in het masterplan?

Hoofdstuk 5, Procedures masterplannen en bestemmingsplannen (casestudies)

Hoofdvraag hoofdstuk 5:

Hoe komen masterplannen bij de onderzochte binnenstedelijke herontwikkelingsprocessen tot stand en wat is hun verhouding met de desbetreffende bestemmingsplannen?

5.1 Partijen

Welke partijen zijn bij de onderzochte cases betrokken bij de opstelling van masterplannen en bestemmingsplannen?

Hoe zijn deze partijen onderling georganiseerd?

5.2 Inspraak

Hoe heeft inspraak plaatsgevonden op het masterplan en het bestemmingsplan bij de onderzochte cases?

Op welke manier is bij de onderzochte cases de rechtszekerheid van de deelnemende partijen en van derden geregeld?

5.3 Masterplan versus bestemmingsplan

Hoe verhouden de onderzochte bestemmingsplannen en masterplannen zich tot elkaar?

Hoe is de fasering en behandeling van beide planvormen verlopen in de tijd?

Zijn er duidelijk aanwijsbare oorzaken aan te wijzen voor de gevolgde procedures?

Zijn er waarneembare overlappingen of verdringingen tussen beide planvormen?

Hoofdstuk 6, Conclusies en Aanbevelingen

Beantwoording vraagstelling

Beantwoording hoofdvraag

Conclusies en aanbevelingen

Afronding

2.3 Wetenschapsgebieden

Onderzoeksprogramma RE&H/ UR:

Mijn onderzoek valt binnen project 1, Integrated Area Development, en dan met name binnen het onderzoek naar Besluitvormingsprocessen binnen publiek private samenwerkingsverbanden. Het heeft ook onderdelen van het inmiddels afgeronde project 2, Spoorzone 's-Hertogenbosch.

Mijn onderzoek bevat onderdelen van de volgende wetenschapsgebieden: Bouwmanagement, Procesmanagement, Projectmanagement, Bouwrecht en in mindere mate Stedenbouw en Bouweconomie.

Het onderwerp en de vraagstelling zijn mede tot stand gekomen na bestudering van het onderzoek "Integrale gebiedsontwikkeling, het stationsgebied 's-Hertogenbosch".¹ Het doel van mijn onderzoek is naast de eerder geformuleerde doelstelling om een aantal conclusies uit dit onderzoek te staven aan andere casestudies. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch daarom ook opgenomen als een van de te onderzoeken cases.

Zie voor een verdere beschrijving van de inpassing van mijn afstudeerrichting en mijn onderzoek in het programma van bouwkunde c.q. RE&H: bijlage 1, profiel en leerdoelen

2.4 Relevantie

Wetenschappelijk

Met mijn onderzoek wil ik een bijdrage leveren aan de kennis die bestaat over het gebruik van masterplannen in een relatief breed perspectief. Mijn bijdrage zal voornamelijk gaan over de relatie bestemmingsplan – masterplan. Nadruk wordt hier gelegd op de eventuele verdringingseffecten en overlappingsen van beide plannen. Ik zal bestuderen of een masterplan rollen van het bestemmingsplan overneemt of over kan nemen, zonder de bedoeling van de WRO of de Wro te schaden. Door het onderzoeken van twee nog niet eerder onderzochte cases hoop ik een bijdrage te leveren aan het vakgebied in het algemeen. Mijn conclusies en aanbevelingen zullen een aanleiding zijn voor verder onderzoek indien daartoe behoefte ontstaat bij de vakgroep Real Estate & Housing. Mijn onderwerp is mede bepaald naar aanleiding van het afgeronde onderzoek "Integrale gebiedsontwikkeling, het stationsgebied 's-Hertogenbosch". Dit afstudeeronderzoek is er onder andere op gericht om een aantal conclusies die voor deze specifieke case gesteld zijn te staven aan andere cases. Tevens worden mijn conclusies uitgezet tegenover de nieuwe Wro.

Maatschappelijk

Het is zeer interessant om te kijken naar wat nu werkelijk de rol is van masterplannen in de huidige herontwikkelingsprojecten. De projecten en processen die zich op binnenstedelijke locaties afspelen zijn in de laatste decennia dusdanig complex geworden dat er een behoefte ontstond naar een nieuwe manier van planvorming. Een manier van planvorming die publiek private samenwerking faciliteerde in plaats van belemmerde. Masterplannen worden echter vooralsnog ongestructureerd gebruikt, waarbij marktpartijen en overheden wel of niet proberen te leren van projecten die elders zijn uitgevoerd. Het punt is dat masterplannen de schijn lijken te hebben dat er een soort juridische omweg gevonden is om de WRO heen, terwijl de werkelijke bedoeling van de WRO niet noodzakelijkerwijs overtreden hoeft te worden. Ook is er het probleem van een dubbele rol van de overheid: zij hoort er te zijn voor haar burgers, maar tevens is zij verantwoordelijk voor ontwikkeling en vooruitgang. Met mijn onderzoek hoop ik een bijdrage te leveren aan de algemene kennis die bestaat over deze manier van planvorming, en eventuele valkuilen en succesfactoren te duiden. De aanbevelingen geven een aantal punten waarop gelet kan worden bij het uitvoeren van een masterplanprocedure.

¹ Bruil e.a. 2004.

2.5 Onderzoeksmethode

Door middel van een literatuuronderzoek zijn de theoretische vragen beantwoord. Vervolgens heb ik een aantal casestudies uitgevoerd. Tegelijk met de casestudies liep een verdiepende literatuurstudie door. Na deze literatuurstudies en de casestudies heb ik een aantal interviews afgenomen met betrokkenen bij de cases, waarna de casestudies afgerond konden worden. Hierna heb ik antwoord gegeven op de deelvragen en de hoofdvraag.

Fasering

Mijn afstudeertraject is ingedeeld in vier fasen (zie figuur 3).

Fase 1 Verkenning	Fase 2 Theoretisch kader	Fase 3 Casestudies	Fase 4 Verwerking
Bepalen onderwerp Vraagstelling formuleren Methodologie Verdieping	Verdieping onderwerp Deelvragen hoofdst. 3 Vrije keuze	Deelvragen hoofdst. 4&5 Interviews	Deelvragen afronden Antwoord hoofdvraag Conclusie/ aanbeveling

Figuur 3, fasering afstudeeronderzoek

Literatuurstudie

Hoofdstuk 3 is in beginsel opgezet na een literatuurstudie. Dit hoofdstuk is bedoeld als kader voor het verdere onderzoek. Naar aanleiding van de interviews en de verdere literatuurstudie in fase 3 zijn er, door veranderd inzicht, een aantal toevoegingen gedaan aan dit hoofdstuk.

Casestudies en interviews

De gestelde deelvragen in de hoofdstukken 4 en 5 zijn specifiek voor een aantal geselecteerde cases uitgewerkt. Tevens geef ik antwoord op deze vragen door middel van een verdiepende literatuurstudie, die parallel verliep aan de casestudies. Door de literatuurstudie en de casestudies zijn er uiteindelijk een aantal grotere lijnen en patronen ontdekt, op basis van de door mij onderzochte cases, die mij in staat hebben gesteld de deelvragen meer algemeen te kunnen beantwoorden in deze eindrapportage. Vragen die niet met (officiële) schriftelijke stukken te beantwoorden waren, zijn meegenomen in de interviews met betrokkenen.

Voor een verdere uitleg over de gehanteerde onderzoeksmethoden voor de beantwoording van de deelvragen in de hoofdstukken 4 en 5 verwijs ik u naar paragraaf 3.4

3 Plannen in Nederland

Hoofdvraag hoofdstuk 3:

Wat is de aanleiding van het toegenomen gebruik van masterplannen in Nederland, ten koste van, of naast andere planvormen, en hoe zijn de verschillende stedelijke planningsvormen in Nederland wettelijk geregeld?

Eind tachtiger, begin negentiger jaren begint er een inhoudelijke heroriëntatie van de stadspolitiek: van beheerder naar ondernemer.¹ De oorspronkelijke benadering waarbij context en doel relatief duidelijk waren leende zich niet meer voor de dynamiek van de hedendaagse economie. Ook de terugtrekkende overheid (maakbaarheid van de samenleving) zorgt er voor dat de vroegere doelstellingen “het vergroten van de samenhang” en “het beheersen van de toekomst” minder mogelijk zijn. De praktische consequentie is dat de aandacht op ordening en regulering van ruimteclaims van lokaal gebonden belangengroepen plaats maakt voor een overheersende aandacht voor de wensen en behoeften van potentiële gebruikers. In plaats van opereren aan de aanbodzijde wordt nu gewerkt in de vraagzijde.

In onze veranderende samenleving krijgt het woord “stad” langzaam een andere betekenis. Het vroeger gehanteerde “Stad als motor van de economie” krijgt steeds minder betekenis door de opkomst van de netwerksamenleving. De stad wordt in deze nieuwe situatie een facilitaire locatiekeuze van bedrijven die zich met name met de nieuwe economie bezighouden. Van industriële stad naar post-industriële stad. De stad is zich aan het heroriënteren en herpositioneren in de nieuwe economie.

¹ O.a. Wigmans 2002.

3.1 *De veranderende positie van steden*

Waarom is er een noodzaak tot verandering van binnenstedelijke locaties in Nederland en hoe faciliteert de nationale overheid deze herontwikkelingen?

3.1.1 Marktvraag en een eigen toekomstvisie

In de huidige (mondiale) economie verschijnen er bedrijven die zich in principe overal kunnen vestigen. De traditionele (historische) en natuurlijke vestigingsfactoren van een stad verliezen aan betekenis. Van steeds groter belang worden de aansluitingen op fysieke² en virtuele³ netwerken. Ook factoren als allure en uitstraling van een stad en haar culturele aanbod winnen aan belang.⁴ Met name de aantrekkingskracht die steden willen uitoefenen op kennisintensieve bedrijven, en daarmee op relatief meer hoger gekwalificeerde en meer verdienende burgers, resulteert in een verbetering van de leefomgeving met een toename van de mogelijkheden voor vermaak. Met name de komst van hogere inkomens is gewenst in de binnensteden, als vereffening voor de leegloop van hoge inkomens in de decennia ervoor.

Om mondiaal mee te kunnen groeien worden er allianties gesloten tussen verschillende aangrenzende steden of regio's. Samen doen zij investeringen in fysieke en virtuele netwerken. Dit zijn projecten in een van beide steden die voordelen bieden op nationale of mondiale schaal voor beiden.

Steden gaan nu met elkaar de concurrentie aan voor de ontwikkeling van allerlei activiteiten en de vestiging van bedrijven die niet noodzakelijkerwijs op een vaste of historisch bepaalde locatie hoeven te verblijven. Voor de gemeenten ontstaat de belangrijke taak haar imago, identiteit en haar toekomstvisie vast te leggen en te presenteren, met nadruk op de eigen kwaliteiten.

Nationaal gezien investeert de overheid ook in strategische projecten die een grote impact hebben op verschillende steden. Het is aan de gemeenten die bij deze projecten betrokken zijn, om hier hun voordeel mee te doen en met haar ruimtelijk beleid hierop in te spelen. Voor gemeenten is het ook van belang om aanwezige universiteiten en luchthavens nadrukkelijk in hun lange termijn planning op te nemen. De overheid faciliteert herontwikkelingen op bijvoorbeeld de stationslocaties met enorme subsidiestromen. Deze landelijke strategische projecten vervagen alleen maar meer de grenzen van de traditionele stad. Het wordt nu nog sneller en gemakkelijker om personen en goederen te vervoeren tussen de aan elkaar gesloten plaatsen. Het vergroot echter wel de verschillen tussen plaatsen aan deze routes en plaatsen elders in het land. Het hangt dus voornamelijk af van het wensenlijstje van de te vestigen partij waar deze zich vestigt. De vestigingsvoorwaarden voor bedrijven in het algemeen veranderen van nabijheid naar bereikbaarheid en/of imago. Kennisintensieve bedrijven neigen echter nog iets meer naar nabijheid en imago dan naar bereikbaarheid. Hier ligt dus de kans voor binnenstedelijke locaties.⁵

De gemeente moet sturing kunnen geven aan dit nieuwe proces. De afstemming tussen flexibiliteit en eigen identiteit zal gemaakt moeten worden. De stad/ gemeente moet een visie presenteren over een langere termijn: "Waar wil de stad of gemeente heen in de toekomst? Wat zijn haar sterke punten? Waar moet nog aan gewerkt worden?" De gemeente moet een toekomstvisie aansturen en presenteren in een marktomgeving die sterk in beweging is en constant verandert. Moderne managementtechnieken vinden steeds meer hun weg naar gemeentebesturen: "De overheid als onderneming."

Een relatief nieuw begrip in het bepalen van een visie is "urban management". Een gangbare definitie hiervan is: "Het proces van ontwikkelen, uitvoeren, coördineren en evalueren van integrale strategieën met behulp van andere stedelijke actoren, rekening houdend met doelstellingen van bedrijfsleven en

² Verkeer en vervoer.

³ Communicatie en informatie.

⁴ O.a. Wigmans 2002.

⁵ Wigmans 2002, Nederlands Economisch Instituut 1997: Ruimtelijk vestigingsplaatspatroon van stuwende bedrijven in NW Europa: trends en dynamiek Rotterdam.

belangen van burgers, in het kader van het beleid van hogere overheden teneinde potenties voor duurzame economische ontwikkeling te identificeren, te creëren en te benutten.”⁶ Het doel van urban management is het versterken van de concurrentiepositie van de stedelijke regio op een evenwichtige en structurele wijze.

Tegenwoordig wordt ook vaak gesproken over “city-marketing”. Dit is een moderne vertaling van het bekende begrip “stads promotie”. Het doel hiervan is ongewijzigd gebleven: Het presenteren van de stad naar buiten toe, om bewoners en bedrijven aan te trekken. De manier waarop dit gedaan wordt is echter zeer aan verandering onderhevig. Er verschijnen fantastische internetsites met daarop alle benodigde informatie voor geïnteresseerden, cadeaus worden uitgedeeld en promotie-DVD's verspreid. Het belangrijkste blijft het promoten van de unieke eigenschappen van de gemeente op een, bij voorkeur, unieke manier. Nationaal probeert een stad een bepaald imago te krijgen, en men maakt daar ook reclame voor. Denk bijvoorbeeld aan slogans zoals “Er gaat niets boven Groningen” en het in maart 2006 gelanceerde “Arnhemse meisjes...?”.

Een leuk voorbeeld op het gebied van city-marketing is het stripalbum dat de gemeente Zoetermeer heeft uitgebracht: “Suske en Wiske: De Razende Rentmeester”.⁷ Deze strip speelt zich af in Zoetermeer en behandelt highlights van de stad tussen een komisch verhaaltje door. Architectuur, recreatie, natuur, winkelen en scholing komen aan bod. Hoewel deze strip voornamelijk bedoeld was voor toekomstige bewoners vond deze met name gretig aftrek bij de eigen bevolking.



Figuur 4, Suske en Wiske in Zoetermeer, Standaard Uitgeverij

⁶ Klink, van, en Brazzema 1995.

⁷ Suske en Wiske, Standaard uitgeverij 2004.

3.1.2 De Nota Ruimte

Om antwoord te kunnen geven op de marktvraag en om gemeenten te faciliteren bij de huidige marktdynamiek is door de nationale overheid de Nota Ruimte ontwikkeld. Deze is nog niet helemaal af, en is op dit moment⁸ weer terug in de Tweede Kamer na behandeling door de vaste commissie van de Eerste Kamer⁹. De Nota Ruimte bevat voornamelijk randvoorwaarden voor gemeenten waar wel of niet uitgebreid mag worden, maar voor binnenstedelijke locaties is een groot gedeelte ook van belang. Dit komt met name door de grote subsidiestromen die vrijkomen voor prestigieuze en positieversterkende projecten. Verwacht wordt dat de Nota Ruimte over enkele maanden gereed zal zijn.¹⁰

De Nota Ruimte bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De nota bevat de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Het gaat om de inrichtingsvraagstukken die spelen tussen nu en 2020, met een doorkijk naar 2030. In de nota worden de hoofdlijnen van beleid aangegeven, waarbij het kabinet kiest voor het uitgangspunt “decentraal wat kan, en centraal wat moet”

Het kabinet brengt de Nota Ruimte uit als kabinetsstandpunt van de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid. De beleidsvoornemens die hieraan ten grondslag lagen¹¹ werden kenbaar gemaakt door het kabinet Kok-II. Tijdens de regeerperiode van het kabinet Kok-II is ook gewerkt aan het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Alle drie de nota's doorliepen de procedure van een PKB; geen ervan is echter tijdens deze regeerperiode vastgesteld. Met de Nota Ruimte worden de nog lopende (PKB-) procedures van de Vijfde Nota en het tweede structuurschema groene ruimte (SGR2), en de daarin nog geldende versies, integraal afgerond, zodat de aandacht zich kan gaan richten op de uitvoering van het beleid.

Het rijk wil verstedelijking en infrastructuur zoveel mogelijk bundelen in nationale stedelijke netwerken, economische kerngebieden en hoofdverbindingssassen. De beleidsdoelen zijn:

- Ontwikkeling van nationale stedelijke netwerken en stedelijke centra,
- Versterking van de economische kerngebieden,
- Verbetering van de bereikbaarheid,
- Verbetering van de leefbaarheid en de sociaal-economische positie van steden,
- Bereikbare en toegankelijke recreatievoorzieningen in en rond de steden,
- Behoud en versterking van de variatie tussen stad en land,
- Afstemming van verstedelijking en economie met de waterhuishouding en
- Waarborging van milieukwaliteit en veiligheid.

Nederland ontwikkelt zich tot een 'netwerksamenleving' en een 'netwerkeconomie'. Tussen steden en stedelijke gebieden ontstaat steeds meer samenhang. Het kabinet juicht deze ontwikkeling in de richting van 'stedelijke netwerken' toe. Samenwerking binnen deze netwerken vergroot het draagvlak voor voorzieningen en diensten en opent mogelijkheden voor een optimale omgang met de schaarse ruimte.

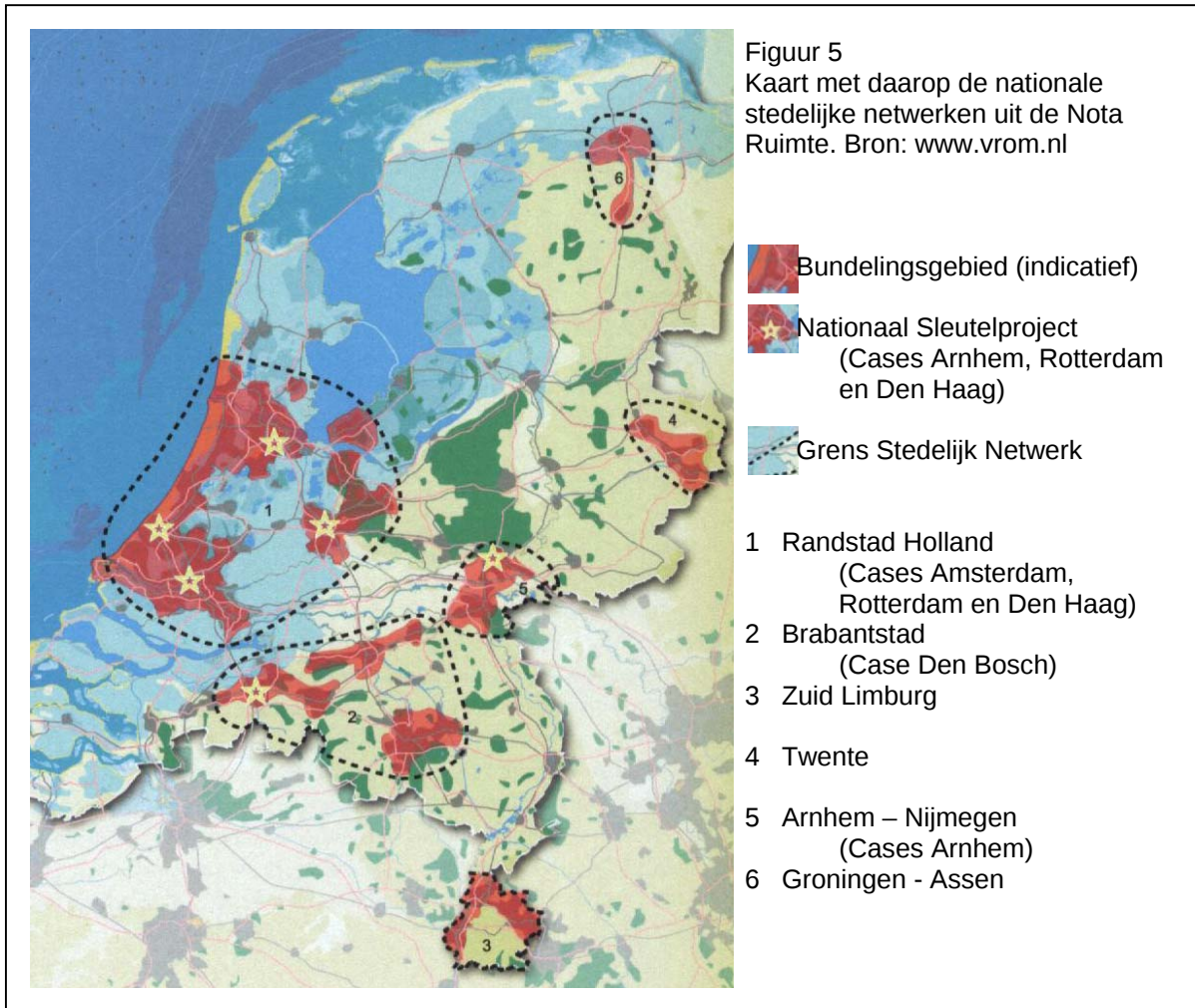
Om op deze trend in te spelen heeft het Rijk zes nationale stedelijke netwerken benoemd. De ontwikkeling van deze netwerken krijgt prioriteit. Hetzelfde geldt voor een dertiental economische kerngebieden, die grotendeels binnen deze netwerken gelegen zijn. De nationale stedelijke netwerken zijn: Randstad Holland, Brabantstad, Zuid-Limburg, Twente, Arnhem-Nijmegen en Groningen-Assen. Drie economische kerngebieden liggen buiten deze stedelijke netwerken: Wageningen-Ede-Veenendaal-Rhenen, Venlo en Vlisningen-Kanaalzone.

⁸ Maart 2006.

⁹ Kamerstukken I 2005/06, 29 435, nr. B, p. 1-27.

¹⁰ Voor de huidige stand van zaken wat betreft de Nota Ruimte zie: www.overheid.nl, en zoek naar kamerstukken met het publicatienummer 29435.

¹¹ Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en Tweede Structuurschema Groene Ruimte/SGR2.



3.2 *De complexiteit van de herontwikkelingsopgave*

Wat zijn de voornaamste oorzaken van de toegenomen complexiteit van binnenstedelijke bouwopgaven/ herontwikkelingsopgaven in Nederland?
Wat is de oorsprong van het gebruik van masterplannen in Nederland/ waarom worden masterplannen in Nederland steeds vaker toegepast bij binnenstedelijke herontwikkelingsopgaven?

3.2.1 Het dubbele gezicht van de overheid

De compactheid van de ruimtelijke inrichting in Nederland en de steeds veranderende marktvraag zijn voor een belangrijk deel de oorzaak van de toenemende complexiteit in de herontwikkelingsopgaven, echter ook het terugtreden van de nationale overheid draagt hiertoe bij. Dit terugtreden is niet alleen een gevolg van de nieuwe Nota Ruimte, maar is een proces dat al veel langer speelt.¹² Minder Haagse regels, meer ruimte voor decentrale afwegingen, meer 'ontwikkelingsplanologie' en minder 'toelatingsplanologie' is de huidige trend.¹³

Het terugtreden is vooral een nationaal terugtreden, lokaal is het ambtelijke apparaat vaak even actief als voorheen, maar opereert het vanuit een minder eenduidige bestuurlijke missie. Van "De Overheid" als een duidelijk herkenbare partij in een bouwproject is geen sprake. Voor de burgers krijgt de overheid een duaal karakter. Enerzijds is de overheid er voor de bescherming van haar burgers en is het haar taak de leefomstandigheden zo comfortabel mogelijk te maken. Anderzijds is zij ook verantwoordelijk voor vooruitgang en ontwikkeling. Om deze vooruitgang te kunnen verwezenlijken is de gemeente aangewezen op actieve deelname van private partijen in herontwikkelingsprojecten. Bij losse bouwopgaven op eventuele vrije kavels was dit minder een probleem dan bij grote integrale herontwikkelingen.

Private partijen zijn geen charitatieve instellingen: om niet-rendabel of incourant vastgoed te realiseren wordt toch naar de gemeente gekeken. Deze gemeente heeft echter maar een beperkt budget en moet haar begroting sluitend krijgen. De wens van private en publieke partijen is dus (onbewust) het realiseren van vastgoed met een zo hoog mogelijke winst. De gemeente mag echter daarbij haar maatschappelijke verplichtingen niet uit het oog verliezen. Nu zij genoodzaakt is samen te werken met private partijen neemt zij steeds vaker een rol in van een partij waartegen de burgers juist beschermd dienen te worden. De terugtrekkende overheid maakt de samenleving mondiger: de overheid treedt minder op als representant, en, met name bij de grotere projecten, wordt door de samenleving getwijfeld aan het algemeen belang van het totale project. Het evenwicht tussen het individuele en het collectieve belang is zoek.¹⁴

Bij urban management wordt de toename in welvaart gezien als een toename voor iedereen, meer inkomsten dus meer geld voor een betere leefomgeving. Derhalve wordt gelegitimeerd dat er een onevenredig groot gedeelte van de uitgaven richting grote projecten gaat. Het formuleren van aparte welvaartsdoelstellingen voor de gehele stad hoeft niet volgens deze methode. In Rotterdam worden de hiaten in deze methode inmiddels onderkend. Door doelgerichte investeringen dient dit opgelost te worden. De stedelijke vernieuwing richt zich op de ontwikkeling van locaties met een potentieel sterke positie op de vestigingsplaatsmarkt tot aantrekkelijke en hoogwaardige vestigingsmilieus voor kansrijke bedrijven en kantoren en hogere inkomensgroepen.¹⁵ Dit zijn de locaties waarvan verwacht wordt dat deze de hoogste economische meerwaarde voor de stad zullen opleveren als deze ontwikkeld worden. Wat overblijft zijn gebieden waar mogelijk, in de verdere toekomst, problemen zullen komen. Deconcentratie leidt te vaak tot segmentatie, versnippering. Het totaaloverzicht ontbreekt, waardoor de conceptuele visie op integrale gebruikskwaliteit te kort schiet.¹⁶

¹² Zie o.a. VROM 11-2002, VROM 12-2003, VROM-raad 2002 en Muskee 4-2004.

¹³ Zie ook Diepen 2003, "Minder ruimtelijke regeldruk een illusie".

¹⁴ Hillen 2000

¹⁵ Wigmans 2002.

¹⁶ Hillen 2000.

Door de veranderde economische vooruitzichten en de leefbaarheidproblemen in de grote steden is er, volgens de overheid, aanleiding om de inspraakreacties meer gewicht te geven dan voorheen. Door velen werd een heldere en daadkrachtige rijksvisie gemist, evenals de benodigde samenhang in het rijksbeleid en de uitvoering daarvan. De Nota Ruimte, met de daarin verwoorde 'rijksbrede' visie en de daarbij horende uitvoeringsagenda, is het antwoord van het kabinet op deze kritiek. Het aantal regels dat het Rijk aan anderen oplegt wordt verminderd, terwijl de ruimte voor decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers wordt vergroot.

Communicatieve- en managementvaardigheden worden kerncompetenties. De vraag naar het "waarom?" van een bouwproject is op de eerste plaats gekomen. Het bepalen van het programma voor een herontwikkeling heeft daarmee een maatschappelijk getinte voorfase gekregen: een openbaar debat, waarin architecten, aannemers en projectontwikkelaars om een plaats zullen vechten. Deze plaats bepaalt mede het aandeel in de totale investering, waarop zij vanwege hun rol in dit proces aanspraak kunnen maken. "De klant mag koning worden, meewerken aan de leefbaarheid van het koninkrijk gaat hieraan vooraf".¹⁷

Anticiperen en inspelen op maatschappelijke vraagstukken een logisch onderdeel van pro-actieve marketing. De praktijk van de stedelijke ontwikkeling laat zien dat de marktpotentie van een locatie vaak de aanzet is tot het aanpakken van sociaal-maatschappelijke en economische vraagstukken. Marktpartijen die bij zo'n project betrokken zijn, moeten vanuit een juiste timing bij dit proces aanhaken en vanuit die gedachte in het proces investeren. Hun sociale antenne moet aangeven wanneer er bij de beleidsbepalers een "sense of urgency" bestaat. Als het commerciële gedeelte van een project minder winstgevend blijkt te zijn (door voortschrijdend inzicht) dan zal het eerste bezuinigd worden op de meer sociale aspecten van een project.

3.2.2 De gemeente als mede-ontwikkelaar

De terugtrekkende overheid is voor het verwezenlijken van haar doelen aangewezen op publiek private samenwerking. De belangrijkste aanleiding voor PPS is het onvermogen van de lokale overheden om zelfstandig iets te kunnen realiseren, met name door de enorme financiële omvang van herontwikkelingsprojecten. Herontwikkelingsplanologie vergt een fundamentele omslag in het denken en handelen van beleidsmakers en belanghebbenden.¹⁸ De huidige situatie is een "ingewikkelde puzzel van private en publieke belangen". Alle partijen hebben een zodanige machtspositie dat zij de voortgang kunnen frustreren, ook al is er formele overeenstemming. Het blijft bij PPS een kwestie van geven en nemen. De gemeente moet echter wel een algehele visie hebben. Deze is absoluut noodzakelijk, anders gaat een projectontwikkelaar met het plan op de loop. De overheid moet binnen PPS de 'regisserende rol' hebben. Een PPS project is een 'beleidsnetwerk' waarbij de overheid vanuit haar democratische legitimiteit als 'netwerkmanager' optreedt. Zij moet toezien op de behartiging van het algemeen belang. De gemeente moet op het scherp van de snede onderhandelen om niet de kas van het bedrijfsleven te spekken. Daarom moet de gemeente ook niet te gretig zijn, want dan word zij al snel het slachtoffer. Natuurlijk mag zij ook niet de belangen van zwakkere partijen te grabbel gooien.¹⁹

PPS lijkt niet zo ver van de grond te komen als de overheid had gehoopt.²⁰ Volgens de private partijen is dit voornamelijk door de financiële bewaker: het Ministerie van Financiën. Hierdoor hebben de PPS plannen een te lage flexibiliteit. Dit geldt echter niet zozeer voor binnenstedelijke herontwikkelingen, maar meer voor uitbreidingslocaties en specialistische utiliteitsbouw.

Er zijn grote subsidiestromen (nationaal en Europees) vrijgekomen die voor een aanzienlijk deel de aanleiding zijn tot binnenstedelijke herontwikkelingen, of in ieder geval aanleiding tot een bestudering van de mogelijkheden. De lokale overheid krijgt geld, waarmee zij als *medefinancier* van een project grotere directe inspraak krijgt in de invulling, en waardoor de noodzaak tot de ontwikkeling van een puur winstgevend programma wordt verminderd. De twee voornaamste subsidieregelingen zijn die van de Nieuwe Sleutelprojecten²¹ en die van de stedelijke centra (planologische kerngebieden).

¹⁷ Hillen 2000.

¹⁸ Dammers 2004

¹⁹ Heijden, van der, 2000, onderzoek naar PPS, Universiteit van Amsterdam.

²⁰ Zie ook de ronde tafel gesprekken tussen overheid en private partijen in 2005.

²¹ Binnenstedelijk gebied en aansluiting op de hogesnelheidslijn, zie ook Coenen 2003, "de ambities van de Rijksbouwmeester".

Om tot een heldere besluitvorming te komen wat betreft de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP), heeft het Rijk vier projectfasen onderscheiden. Elke fase wordt afgesloten met formele afspraken tussen het Rijk en de gemeente die in contracten worden vastgelegd.

- | | |
|----------------------------|---|
| <i>Fase 1: Verkenning</i> | Het Rijk beoordeelt het project en kent bij akkoord de status van NSP toe. Er wordt een startovereenkomst gesloten. |
| <i>Fase 2: Factfinding</i> | Gemeente en Rijk schetsen een inhoudelijk, financieel en procedureel kader en leggen dat vast in een intentie-overeenkomst. |
| <i>Fase 3: Planvorming</i> | De gemeente stelt, al dan niet samen met private partijen, een masterplan op. Het Rijk toetst het masterplan. |

Na toetsing en op basis van onderhandeling worden uitvoeringsafspraken gemaakt (fase 4): overeenstemming over publiek private samenwerking en definitieve besluitvorming over rijksbijdragen. Na instemming door het kabinet worden de uitvoeringsafspraken contractueel vastgelegd. Vervolgens wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

3.2.3 Hergebruik of nieuwbouw

Een groot verschil tussen binnenstedelijke herontwikkelingslocaties en uitbreidingslocaties is het aanwezig zijn van vastgoed op de te ontwikkelen locatie: vastgoed met restwaarde, kosten voor sloop en kosten voor uitkopen. De prijs die voor het te realiseren vastgoed gevraagd wordt, is vermeerderd met deze kosten. De overheid heeft niet het geld om iedereen uit te kopen, en om zo haar eigen beleid af te dwingen. Vaak bepaalt dit de haalbaarheid en het te realiseren programma.²² Om ook minder courant vastgoed te bouwen moet het programma dus zeer groot worden, winsten kunnen dan tegen elkaar weggestreep worden. Hoe groter het programma (en de locatie), hoe groter het mogelijke verzet.²³ Een enkele dwarsliggende belanghebbende kan het proces jaren frustreren.

Een van de methoden om tegenstand uit de maatschappij te voorkomen, alsmede gezien vanuit het eigen historisch besef, is het gangbaar om markante gebouwen te herbestemmen, of om dit als serieuze overweging mee te nemen in de planvorming.²⁴ Door de toenemende druk van milieuvergunningen, de beperkte groeimogelijkheden en de stijgende grondprijzen verdween de zwaardere en de producerende industrie uit de binnensteden. Door het vertrek van deze ruimte consumerende bedrijvigheid kwamen er met name in de jaren tachtig en negentig grote stukken binnenstedelijke grond bij. Deze voormalige industrielocaties werden als eerste herontwikkeld. Met enig historisch besef werden een aantal markante bedrijfspanden gerenoveerd en werd er een andere functie toebedacht.²⁵ Het bleef regelmatig bij incidenten in een nieuwe woonwijk. Vaak is dit herbestemmen overigens duurder dan slopen en opnieuw iets bouwen.

Vanaf de jaren negentig is er een nieuwe benadering: van snelle herbestemming van enkelvoudige gebouwen naar integrale transformatie en herontwikkelingen van uitgestrekte gebieden. De looptijd van planontwikkeling en gefaseerde uitvoering wordt daardoor steeds langer. De incidentele aanpak maakt meer en meer plaats voor planontwikkelingen, waarbij bestaande cultuurhistorische waarden al in een vroeg stadium worden geanalyseerd en gewaardeerd en daardoor een belangrijk uitgangspunt zijn in het gehele ontwikkelingsproces.²⁶ Naast het behoud van het historische besef van de burgers is de aanwezigheid van dergelijke “landmarks” is wel degelijk van belang voor eventuele kopers van deze panden. Het straalt een bepaald imago uit dat al dan niet gezocht wordt. Over het algemeen worden binnenstedelijke locaties tegenwoordig als trendy beschouwd. Dit geldt voor werken en ook voor wonen.²⁷

Zeer belangrijk bij de herontwikkeling van binnenstedelijke gebieden is het grondbezit. Dit heeft grote invloed op de invulling van het gebied en op de doorlooptijd van de planvorming. Later in dit rapport zal hierop teruggekomen worden.

²² Alleen de zeer courante vastgoedtypen.

²³ Meer participanten, moeilijkere besluitvorming, grotere “enge/ nieuwe” projecten etc.

²⁴ Bijvoorbeeld het oude postkantoor in Arnhem.

²⁵ Bijvoorbeeld Sfinx Ceramique in Maastricht

²⁶ Nijhof 2004, o.a. over de nota Belverdere

²⁷ Zie bijvoorbeeld de nieuwbouwwoningen op de Kop van Zuid in Rotterdam, de waarde is een paar keer over de kop gegaan.

3.2.4 De opkomst van masterplannen

Er is een spanningsveld tussen marktwerking en ruimtelijke coherentie (Rijk). De economie is nu dynamischer en meer internationaal georiënteerd. De markt kent grotere fluctuaties wat betreft vraag en aanbod,²⁸ waardoor de behoefte aan vastgoed heftiger fluctueert dan vroeger. Een plan dat al in hoofdlijnen het programma van een bepaald gebied bepaalt en vastlegt is tegenwoordig een obstakel geworden om adequaat in te kunnen springen op marktwensen. De Nota Ruimte springt hierop in door meer bevoegdheden te geven aan gemeenten en in minder strakke lijnen het nationale uitgangspunt vast te stellen.

De maakbare samenleving is voorbij. De ideale situatie, zoals bedoeld in de oorspronkelijke WRO, is het doorlopen van een tijds- en budgetgebonden definitiefase, waarin de kaders worden geschapen voor het daaropvolgende – strak gestructureerde – realisatieproces. Een duidelijke visie is een voorwaarde om dit ideale proces te doorlopen. Toen de overheid nog alleen de touwtjes in handen had was deze ideale situatie makkelijker te doorlopen. Tegenwoordig moet relatief veel tijd en geld gestoken worden in het verenigen van belangen. Het zijn al lang niet meer alleen de belangen van de plaatselijke politiek die om invulling vragen. De belangen van de financiers, de opdrachtgevers en de gebruikers wegen net zo zwaar. Het huidige risico is dat de marktsituatie alweer is veranderd voordat het hele planproces is afgehandeld.

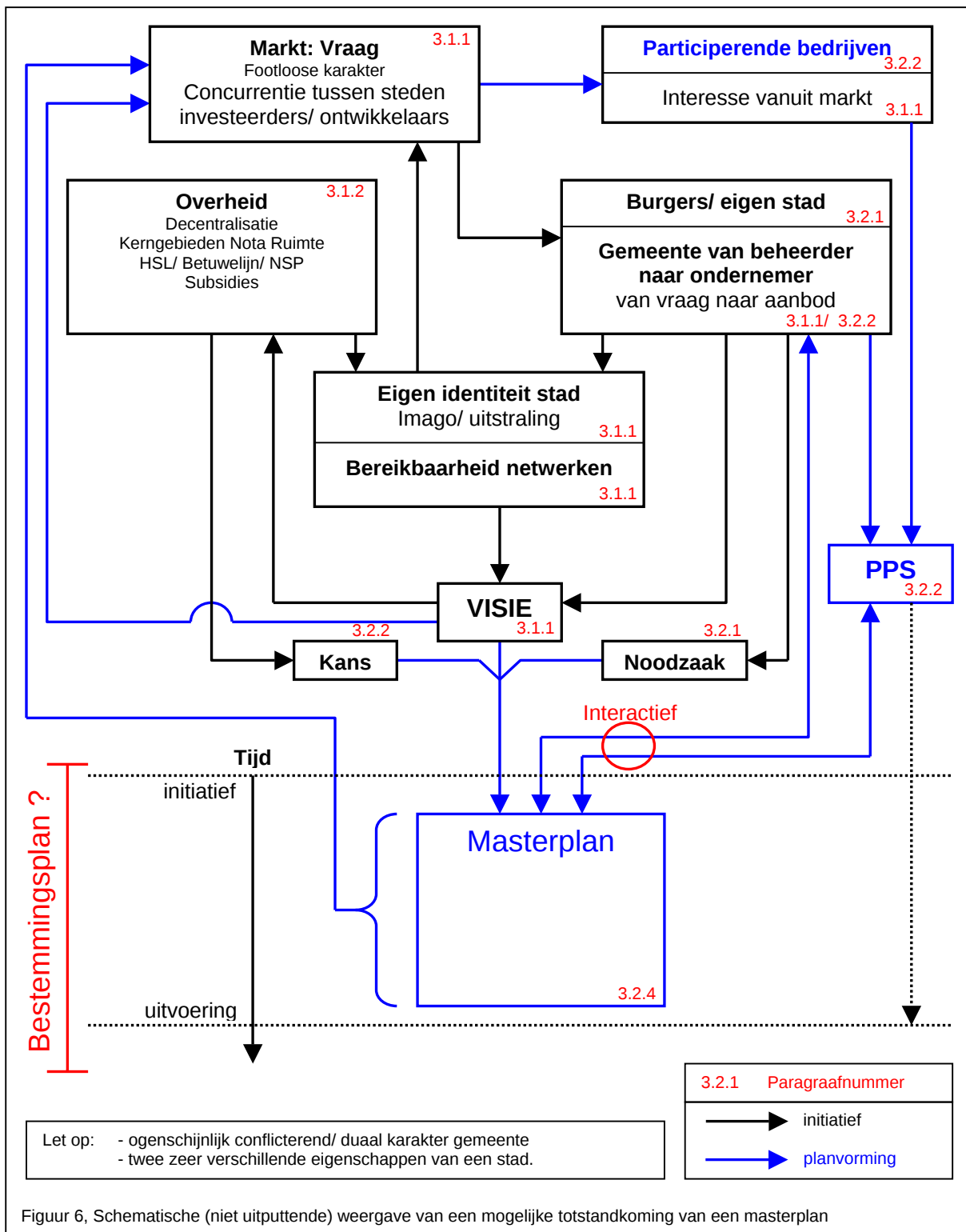
Omdat de publieke en private partijen zeer uiteenlopende, en vaak tegenstrijdige belangen hebben is er langs natuurlijke weg gezocht naar een manier van planvorming waarbij private partijen meer zeggenschap konden hebben dan bij bestemmingsplannen het geval was. Een manier van planvorming die PPS faciliteert. Binnen het beschikbare instrumentarium is er een oplossing gevonden om sturing te kunnen geven aan de ontwikkeling van de stad. Het is vrijwel onmogelijk om van het aanwezige instrumentarium af te wijken, omdat er anders onwettig gehandeld wordt. Het ingewikkelde stelsel van procedures en regels is opgesteld om ieders belangen te verdedigen. Een *masterplanprocedure* lijkt de oplossing.

De eerste masterplannen waren meestal visies op de toekomst, vaak veredelde structuurplannen. Deze plannen waren in beginsel allemaal door de overheid gemaakt. Masterplannen hebben tegenwoordig een andere betekenis gekregen. De visie op de toekomst van de gemeente is nu nog steeds vaak een van de uitgangspunten van dit nieuwe masterplan. Door de actieve participatie van private partijen is het masterplan echter veel meer een instrument tot herontwikkeling geworden dan voorheen. Het is een planmethode waarbij andere partijen inspraak kunnen hebben zonder de wet te overtreden of waarbij er sprake is (van een hint of suggestie) van corruptie of benadeling van derden. Dit is bij een bestemmingsplan niet mogelijk.

Zo op het eerste gezicht lijken er veel verschillende opvattingen over een masterplan te bestaan. Het strekt van los geformuleerde waarden, tot aan een zeer gedetailleerd plan, gedetailleerder dan een structuurplan. Het is een relatief nieuw begrip, en het wordt veelvuldig gebruikt. Een masterplan van bijvoorbeeld 10 jaar geleden heeft echter niet dezelfde eigenschappen die een masterplan tegenwoordig heeft. Het fenomeen masterplanprocedure is min of meer via “trial and error” binnengekomen in de binnenstedelijke herontwikkelingsopgaven.

Op de volgende pagina staat in figuur 6 een schematische weergave van de totstandkoming van een masterplan. Deze weergave is niet uitputtend bedoeld, maar is meer bedoeld als inzicht in de complexiteit van de stedelijke herontwikkelingsopgaven. Het is een voorbeeld van een manier waarop de masterplanvorming tot stand zou kunnen komen, en welke factoren daarbij een rol spelen. Bij werkelijke specifieke opgaven hebben niet alle factoren een even belangrijke rol, of zijn sommige factoren van geen belang. Met name het gedeelte over de PPS is een onderdeel van discussie.

²⁸ In vergelijking met bijvoorbeeld 30 jaar geleden.



3.3 De wetgeving

Welke verschillende manieren van stedelijke planvorming bestaan er in Nederland?
 Op welke manier kan er een fasering aangebracht worden in masterplanprocedures?
 Hoe zijn de verschillende planvormen bij bouwopgaven in Nederland wettelijk geregeld en wat zijn de verwachte wijzigingen in de wetgeving in de nabije toekomst?

3.3.1 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

De WRO is primair een procedurewet, waarin procedures voor beleidscoördinatie wat betreft ruimtebeslag beschreven staan of vastgesteld worden. Het zijn uitsluitend procedures; nergens staat wat een "goede" ruimtelijke ordening is.²⁹ De WRO bepaalt waarvoor en op welke manier er juridisch bindende plannen gemaakt dienen te worden. Voor dit onderzoek zijn met name het gemeentelijke structuurplan en het bestemmingsplan van belang. De WRO is in principe decentraal opgezet: de belangrijkste beslissingen worden aan de gemeente overgelaten. Inspraak hierop door derden moet mogelijk blijven. Ruimtelijke ordening = ordening van de ruimte: de gemeente moet hierop bekritiseerd kunnen worden,³⁰ maar het algehele belang loopt hierbij vaak vertraging op. Een van de belangrijkste eigenschappen van de WRO is de rechtsbescherming van derden die eraan ontleend kan worden. Tevens is door het uitvoerige stelsel van procedures een goede controle op de activiteiten van publieke partijen te houden.

De gemeentelijke ruimtelijke plannen hadden van oorsprong het karakter van stedenbouwkundige plannen ten behoeve van stadsuitbreiding. Het huidige gemeentelijke bestemmingsplan is te zien als een juridisch bindende vertaling van de stedenbouwkundige plannen.

Inmiddels is de ruimtelijke ordening niet meer voorbehouden aan de gemeentelijke overheden: de provincie maakt streekplannen en het Rijk maakt beleidsnota's, structuurschema's en structuurschetsen.³¹ Het bestemmingsplan, het gemeentelijk ruimtelijk plan, is nog steeds het belangrijkste plan. Het bestemmingsplan is een bindend besluit in de richting van de burgers over het ruimtegebruik. Het bestemmingsplan wordt opgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) en moet goedgekeurd worden door Gedeputeerde Staten (GS). Het is verboden te bouwen zonder toestemming van B&W. Een gemeente mag echter ook geen bouwplannen weigeren, als deze aan het bestemmingsplan en de milieuvoorwaarden voldoen.

Het is aan te nemen dat de schaarse ruimte in ons land, samen met de ambitieuze sturingspretenties van de overheid, de belangrijkste verklaring biedt voor het bestaan van het uitgebreide stelsel van regels in de ruimtelijke ordening.³²

3.3.2 Ruimtelijke ordening van de gemeente

Het structuurplan

Het structuurplan is een gemeentelijk plan, waarin de toekomstige ontwikkeling van de gemeente of van een aantal samenwerkende gemeenten (het intergemeentelijk structuurplan) globaal, in hoofdlijnen wordt aangegeven. Het is primair een ontwikkelingsplan en bevat:

- Een beschrijving van de voor de gemeente meest gewenste ontwikkeling op langere termijn, met eventuele aanduiding van de fasen van die ontwikkeling.
- Één of meer kaarten met bijbehorende verklaring, waarop deze ontwikkeling, voor zover mogelijk, in beeld is gebracht.

²⁹ VROM 2002.

³⁰ Procedureregels van de WRO.

³¹ Deze zijn voornamelijk op het milieu gericht.

³² Hobma 2001

Hiervan wordt mededeling gedaan aan GS, goedkeuring is niet nodig. Een structuurplan is niet verplicht, veel gemeenten hebben er dan ook geen. Vaak wordt een structuurplan uitgewerkt in meerdere bestemmingsplannen.

Het bestemmingsplan

Dit is het belangrijkste instrument van de gemeente en kan voor verschillende planologische doeleinden worden gebruikt: Het mogelijk maken van gewenste ontwikkelingen die hetzij een verandering van bestaand grondgebruik meebrengen (stadsuitbreiding), hetzij verbetering meebrengen in bestaand grondgebruik, hetzij voor het consolideren van een bestaande situatie.³³ De bestemmingsplanprocedures zijn ooit vastgesteld om nieuwe locaties te ontwikkelen. Ze zijn minder geschikt voor de huidige herontwikkelingsprojecten.³⁴ Bestaande bestemmingsplannen zijn voornamelijk defensief, zij zijn bedoeld om bepaalde ontwikkelingen tegen te gaan. Vaak wordt eerst een technisch ontwerp gemaakt.³⁵ Vervolgens wordt het ontwerp vertaald in een bestemmingsplan waarmee het juridisch bindende kracht krijgt. Sommige bestemmingsplannen hebben voor één of meer gedeelten een uitwerkingsplicht. Er mogen voor dat gedeelte geen bouwvergunningen worden verleend tot het plan is uitgewerkt. Een uitwerkingsplicht wordt opgenomen als er onzekerheden bestaan op het moment van planvaststelling. Deze gang van zaken wordt nader toegelicht in hoofdstuk 5. Vaak wordt een uitwerkingsplan gemaakt door de gemeentelijke diensten samen met de private ontwikkelaar van het gebied.

Het beeldkwaliteitplan

Het beeldkwaliteitplan is begin jaren negentig geïntroduceerd en nog volop in ontwikkeling. In dit plan is de te voeren ruimtelijke (beeld)kwaliteit op het gebied van de openbare ruimte, kavels en bebouwing voor verschillende partijen³⁶ voor een lange periode vastgelegd. Dit plan kan enerzijds als aparte beleidsnota globaal worden vastgesteld, anderzijds kan dit plan worden gekoppeld aan het bestemmingsplan zodat het een juridische status krijgt en gedetailleerd moet worden uitgewerkt. Het beeldkwaliteitplan maakt dus de gewenste kwaliteit in een vroeg stadium inzichtelijk. Voorkomen moet worden dat het plan te rigide is. De afweging tussen een globaal en een gedetailleerd beeldkwaliteitplan dient dan ook tijdig te worden gemaakt, in overleg met alle relevante betrokken partijen.³⁷ In Amsterdam bijvoorbeeld wordt gesproken over een 'strategisch plan'. Hierin worden de kwaliteitsaspecten en inrichtingselementen integraal opgesteld en door een supervisor in de gaten gehouden.³⁸

3.3.3 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Omdat er in dit onderzoek sprake is van eventuele verdringingseffecten tussen verschillende planvormen is het van belang om te kijken naar de toekomst, wat wetgeving betreft. De uitvoering van Nota Ruimte zal door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)³⁹ gefaciliteerd gaan worden.⁴⁰ Procedures en plannen die stelselmatig worden verdrongen of genegeerd kunnen binnen afzienbare tijd veranderd of afgeschaft worden door de nieuwe Wro. Ook de nationale overheid ziet in dat de huidige (her-)ontwikkelings-planologie niet toereikend is. Het zou zonde zijn om in dit onderzoek te concluderen dat bepaalde procedures of wetten overbodig zijn terwijl deze toch al aan verandering onderhevig zijn; vandaar deze paragraaf.

³³ Bijvoorbeeld natuurgebieden of al gerealiseerde of herstelde woonwijken, na een artikel 19 procedure, of een nader ingevuld globaal bestemmingsplan (zie hoofdstuk 5).

³⁴ O.a. Hillen 2000, Wigmans 2002 en Bruil 2004.

³⁵ bijvoorbeeld een stedenbouwkundig plan voor een stadsuitbreiding of een civieltechnisch ontwerp voor een weg.

³⁶ Gemeenten, architecten en andere belanghebbenden.

³⁷ Buck Consultants International 2003.

³⁸ Talstra 2003.

³⁹ Om duidelijker een verschil te maken tussen deze twee wetten zal de schrijfwijze en de afkorting gewijzigd worden: "Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)" wordt "Wet ruimtelijke ordening (Wro)".

⁴⁰ O.a. Buuren 2002.

De huidige WRO stamt uit 1965. Gedurende de afgelopen 40 jaar is de WRO regelmatig aangepast. Dit heeft de kwaliteit en overzichtelijkheid van de wet geen goed gedaan. Concreet kunnen er een aantal knelpunten worden aangegeven:⁴¹

- Burgers en bedrijven vinden de WRO te ingewikkeld en lopen aan tegen lange procedures.
- Ook overheden zelf (Rijk/provincie/gemeente) hebben behoefte aan kortere procedures en een duidelijke afbakening van elkaars “werkterrein”.
- Volgens de Raad van State is de kwaliteit van de WRO door alle aanpassingen niet optimaal.
- De Tweede Kamer vindt dat de WRO onvoldoende toegerust is voor de ontwikkelingen van deze tijd (zoals bijvoorbeeld schaalvergroting).

In 1999 is daarom aan de Tweede Kamer toegezegd dat een voorstel voor een fundamentele herziening van de WRO zou worden gedaan. Uitgangspunt hierbij was om de rol van het bestemmingsplan, die in de voorgaande jaren steeds meer was gemarginaliseerd, aanzienlijk te versterken. Een ander uitgangspunt was de verheldering en vereenvoudiging van de procedures. In mei 2003 is het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro naar de Tweede Kamer gestuurd. De nota naar aanleiding van het verslag en de derde nota van wijziging zijn in maart 2005 aan de Tweede Kamer gezonden. Hierna is er een plenaire behandeling in de Kamer geweest. Dit kon eventueel nog vooraf worden gegaan door een wetgevingsoverleg, of, maar dit is hoogst uitzonderlijk, door een nader verslag. Op dinsdag 14 februari 2006 vond de tweede en laatste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening plaats in de Tweede Kamer. Op 21 februari 2006 werd er in de Tweede Kamer gestemd over de nieuwe Wro⁴². Een aantal amendementen werd nog aangenomen, enkele werden verworpen. De meeste artikelen uit de nieuwe Wro werden zonder stemming aangenomen.⁴³

Op 23 februari 2006 is er een gewijzigd voorstel van wet bij de Eerste Kamer ingediend⁴⁴. Dit wordt momenteel nog behandeld. De verwachting is dat de nieuwe Wro begin 2007 in werking zal treden.⁴⁵

In het voorstel is getracht om de knelpunten die in de huidige WRO zijn gesignaleerd, zoveel en zo goed als mogelijk, op te lossen. Aan de nieuwe Wro liggen een aantal uitgangspunten ten grondslag. Het zijn grotendeels dezelfde uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Nota Ruimte en de daaraan gekoppelde Uitvoeringsagenda.

Uitgangspunten die genoemd kunnen worden zijn:⁴⁶

- Decentralisatie: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’,
- Deregulering: ‘minder regels, minder administratieve lasten’,⁴⁷
- Uitvoeringsgerichtheid: ‘meer aandacht voor de uitvoering van (bestaand) beleid, dan voor het telkens opnieuw opstellen van beleid’.

Aan deze uitgangspunten kan ook een aantal doelen worden verbonden. Wat de nieuwe Wro vooral probeert te realiseren is om het besluitvormingsproces ten aanzien van de ruimtelijke ordening te vereenvoudigen.

Doelen die in dit verband een rol spelen, zijn:

- Efficiëntere besluitvorming,
- Verbetering van de handhaving,
- Vereenvoudiging van de rechtsbescherming.

Dit samenstel van uitgangspunten en doelen zou moeten leiden tot een daadkrachtiger, besluitvaardiger en doelmatiger ruimtelijk ordeningsstelsel.

Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel⁴⁸ is voorsnog niet ingevuld. Er wordt hiermee gewacht totdat het wetsvoorstel “Wet Gemeenschappelijke Regeling Plus” (WGR+) is vastgesteld. Zodra dat is gebeurd, zal ook hoofdstuk 5 van de nieuwe Wro worden ingevuld.

⁴¹ O.a. uit VROM-raad 2004.

⁴² Handelingen II 2005/06, nr. 52, p. 3423-3426.

⁴³ Waaronder artikel 3.6, zie ook paragraaf 5.3 van dit rapport.

⁴⁴ Kamerstukken I 2005/06, 28 916, nr. A, p. 1-32.

⁴⁵ Voor de huidige stand van zaken wat betreft de nieuwe Wro zie: www.overheid.nl en zoek op kamerstukken met het publicatienummer 28916.

⁴⁶ O.a. Salverda 2004, “Van ruimtelijke ordening naar ruimte voor ontwikkeling” en VROM 9-2004.

⁴⁷ O.a. Muskee 12-2003, VNG magazine 2-2004 en VROM 5-2004.

⁴⁸ Intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden.

3.3.4 Elementen van de nieuwe Wro

Het wetsvoorstel in zijn huidige vorm, bevat onder andere de volgende elementen:

De structuurvisie.

Rijk, provincies en gemeenten moeten verplicht een structuurvisie opstellen. Alle overheidsniveaus dienen een document te hebben waarin zij de uitgangspunten van hun beleid hebben neergelegd. Dit zal leiden tot een groter vertrouwen in de werkbaarheid van de nieuwe Wro. De structuurvisie komt in de plaats van de huidige PKB's van het Rijk, de provinciale streekplannen en de regionale en gemeentelijke structuurplannen. De visie is een grotendeels vormvrij document. In het kader van deregulering is getracht de structuurvisie met zo weinig mogelijk procedures 'te belasten'. Het heeft geen juridisch bindende doorwerking naar lagere overheden, het bindt alleen de vaststellende overheid (zelfbinding). Het bevat de hoofdzaken van het te voeren beleid en een beschrijving van de gevallen waarin naar verwachting bevoegdheden zullen worden aangewend. De visie geeft inzicht in de inzet van instrumenten, bijvoorbeeld het bestemmingsplan, of dient als kader om genomen beslissingen te verhelderen.

Centrale positie van het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan wordt in het wetsvoorstel gepositioneerd als het centrale instrument van de ruimtelijke ordening. Het primaat van de bestemmingsplanbevoegdheid ligt bij de gemeenten. Voor de gemeente geldt een verplichting om een bestemmingsplan vast te stellen voor het hele grondgebied van de gemeente. Nu geldt deze verplichting slechts voor het gebied buiten de bebouwde kom. Het bestemmingsplan dient iedere 10 jaar te worden geactualiseerd. Als de gemeente van mening is dat het bestemmingsplan nog steeds voldoet, kan het plan eenvoudig voor nog eens 10 jaar worden verlengd. Er hoeft dan niet opnieuw de gehele bestemmingsplanprocedure te worden doorlopen. Het goedkeuringsvereiste vervalt, dit houdt in dat het bestemmingsplan niet langer door Gedeputeerde Staten hoeft te worden goedgekeurd. Dit levert een aanzienlijke versnelling in proceduretijd op. Om de provincie toch de mogelijkheid te geven enige vorm van invloed uit te oefenen, kan de provincie wel tijdens de bestemmingsplanprocedure zienswijzen bij de gemeente indienen. Zij treedt dan als het ware op als belanghebbende. De gemeente dient dan ook de zienswijzen van de provincie mee te nemen in de procedure.

Naast de bestemmingsplanbevoegdheid van gemeenten hebben zowel het Rijk als de provincies de mogelijkheid om bestemmingsplannen vast te stellen. Zij kunnen alleen van deze bevoegdheid gebruik maken als er sprake is van nationale respectievelijk provinciale belangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie dat bepaalde activiteiten of projecten van zodanig belang worden geacht dat het Rijk of de provincie de regie daarover van het begin af aan in handen wil hebben. In dit verband kan ook worden gedacht aan de situatie dat provincie of Rijk bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen onwenselijk vindt of bepaalde gebieden in het algemeen wil beschermen.

Het projectbesluit

De figuur van het projectbesluit was geen onderdeel van het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar is met de tweede nota van wijziging geïntroduceerd. Dit volgde op reacties uit de praktijk die vroegen om de mogelijkheid bestemmingsplanprocedures gefaseerd te kunnen doorlopen. Dit zou vooral gewenst zijn in het geval van grotere projecten. Er zou dan alvast een aanvang genomen kunnen worden met het realiseren van een project, terwijl de beheersaspecten dan later in het bestemmingsplan geregeld kunnen worden. Het projectbesluit kan dus gekarakteriseerd worden als een eerste stap op weg naar herziening van het bestemmingsplan. Zowel gemeente, provincie als Rijk kunnen een projectbesluit nemen. Net als in het geval van een bestemmingsplan, dient het te gaan om projecten van provinciaal, dan wel nationaal belang, voordat provincie en Rijk 'in actie kunnen komen'. Aangezien het projectbesluit een eerste stap is op weg naar herziening van het bestemmingsplan, dient dit besluit, na vaststelling, in het bestemmingsplan te worden opgenomen. De algemene termijn hiervoor is 1 jaar. Deze termijn kan worden verlengd tot 3 jaar als er een bestemmingsplanherziening zit aan te komen, of tot 5 jaar als er meerdere projecten spelen op aangrenzende gronden. Het belangrijkste argument voor deze verlengingsmogelijkheid is het verminderen van administratieve lasten en omwille van proceseconomie.

Vereenvoudigde procedures

De proceduretijd voor het bestemmingsplan is met de helft teruggebracht tot 24-26 weken. Dit is onder andere bereikt door de goedkeuring van bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten af te schaffen. Hiervoor in de plaats dienen vooraf door de provincie duidelijke regels en kaders te worden opgesteld. Door vooraf duidelijke regels te stellen, weten andere overheden⁴⁹ veel sneller waar ze aan toe zijn. Dit zorgt dus voor een verbetering van de rechtszekerheid. Er is bovendien gekozen voor een stelsel van beroep in één instantie voor bestemmingsplannen. Er is alleen beroep mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State. Dit heeft ook verkorting van de bestemmingsplan-procedure tot gevolg. De structuurvisie op haar beurt, is en blijft een grotendeels vormvrij document.

Enkele fracties in de Kamer vrezen dat de gekozen constructie van beroep in één instantie zal leiden tot een stuwmeer van beroepen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak. De vrees voor een stuwmeer lijkt niet terecht. Door de introductie van het projectbesluit zal het aantal beroepen bij de Afdeling juist aanmerkelijk verminderen. Tegen het deel van een bestemmingsplan dat zijn basis vindt in een projectbesluit kan immers geen beroep meer worden ingesteld.

⁴⁹ En ook bedrijven en burgers.

3.3.5 Procedurele eisen aan een bestemmingsplan

De WRO stelt de volgende eisen aan een bestemmingsplan ten aanzien van inhoud en procedure. Het bevat:

- Één of meer kaarten met bijbehorende verklaring, waarop de bestemming wordt aangegeven.
- Bestemmingsplanvoorschriften, een artikelgewijze opgebouwde verordening. Deze geven een nadere omschrijving van de toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden van elk van de bestemmingen (voorbeeld: bij woningen “uitsluitend eengezinswoningen in een dichtheid van maximaal 30 per hectare”).
- Een toelichting: Een uiteenzetting van de aan het plan ten grondslag liggende gedachten, de uitkomsten van het onderzoek dat voor het plan is uitgevoerd⁵⁰ en de uitkomsten van het bestuurlijke overleg.⁵¹

Globaal ziet de procedure van totstandkoming er als volgt uit:⁵²

- Opstelling van het Ontwerp- Bestemmingsplan door B&W;
- Mogelijkheid voor iedereen om bezwaar in te dienen;
- Vaststellen van het bestemmingsplan binnen twee, hoogstens vier maanden na de tervisielegging door de gemeenteraad;
- Tervisielegging van het vastgestelde plan, bezwaarmogelijkheid bij GS;
- Goedkeuring door GS binnen drie, ten hoogste zes maanden;
- Tervisielegging van besluit en bestemmingsplan ter gemeentesecretarie gedurende één maand;
- Diegenen die bezwaar maakten kunnen in beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- Behandeling van de beroepen;
- De minister van VROM kan zelf het besluit binnen vier weken vervangen door een ministerieel besluit als het plan ernstig in strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid (in een planologische kernbeslissing (PKB) of nota);
- Tervisielegging ter gemeentesecretarie, nadat de goedkeuring van het plan onherroepelijk is geworden.

3.3.6 Juridische eigenschappen van een bestemmingsplan

Het bestemmingsplan biedt een juridisch kader voor de toegelaten vormen van grondgebruik. Het belangrijkste is dat het bestemmingsplan de toetsingsmaatstaf is voor vergunningverlening. Het is het *enige* burgers direct bindende ruimtelijk plan, aan andere plannen wordt niet getoetst. Het bestemmingsplan is verder de grondslag voor bestuursdwang en/of strafvervolgning bij de rechter. Het kan ook de basis zijn voor onteigening⁵³ en planschadevergoeding.⁵⁴

Het in werking getreden bestemmingsplan kan de ruimtelijke ontwikkeling voor een aantal jaren sturen. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn echter dynamisch. Het kan voorkomen dat er een plan gemaakt wordt waar de gemeente welwillend tegenover staat, maar dat wordt tegengehouden door de eigen bestemmingsplannen. Er zou in dat geval, zeker bij grotere projecten, een nieuw bestemmingsplan gemaakt moeten worden, wat echter nogal veel tijd kost. Dit duurt zeker lang als er door belanghebbenden beroepsprocedures gestart worden. Dat tijdsbeslag is vooral economisch gezien een probleem. Het realiseren van projecten in grote steden vindt plaats op een uitermate ingewikkeld speelveld van geschreven en ongeschreven regels. De kostentoeename is hierdoor inmiddels echter zodanig, dat her en der twijfels te horen zijn of in Nederland nog wel te bouwen is binnen normale procedurele, planmatige en logische grenzen.⁵⁵ Dit is een van de voornaamste redenen voor de nieuwe Wro.

⁵⁰ Artikel 9 Bro.

⁵¹ Het overleg met buurgemeenten, rijk en provincie, artikel 10 Bro.

⁵² Afdeling 3.4 Awb, Artikel 23 lid 1 WRO

⁵³ Artikel 77 onteigeningswet.

⁵⁴ Artikel 49 WRO.

⁵⁵ Hillen 2000.

De huidige WRO heeft voor deze regeldruk gedeeltelijk een alternatief: een vrijstelling, waarmee het hinderende deel van het bestemmingsplan wordt opgeheven. Dit is de artikel 19 procedure.

Art. 19 lid 1 WRO: “De gemeenteraad kan ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf door Gedeputeerde Staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben.” De oorspronkelijke bedoeling van dit artikel was echter niet het huidige grootschalige gebruik van deze procedure, het lijkt alsof er een omweg gevonden is.

Opmerking: Een artikel 19 procedure kan alleen worden gevolgd bij bestemmingsplannen die minder dan tien jaar oud zijn. Als een bestemmingsplan ouder is, moet een uitgebreidere procedure gevolgd worden: eerst moet een voorbereidingsbesluit genomen worden,⁵⁶ vervolgens wordt dan vrijstelling verleend. Tenslotte wordt anticipatie toegepast: dat wil zeggen dat de vergunning anticipeert op het toekomstige bestemmingsplan.⁵⁷ Hiervan wordt ook vaak gebruik gemaakt, omdat bestemmingsplannen regelmatig verouderd zijn.

3.3.7 Juridische eigenschappen van een masterplan, inleiding

De daadwerkelijke visie- en planvorming van het individuele terrein krijgt nadere invulling door de inzet van het beschikbare instrumentarium. In de huidige herontwikkelingsprojecten een masterplan. De ordening van kavels en de openbare ruimte worden in een masterplan door de gemeente, al dan niet in samenwerking met andere partijen, vastgelegd. Een masterplan is in beginsel vaak niet veel meer dan een nota van uitgangspunten en eventueel een eerste ontwerp van een gebied. In dit plan maakt met name de gemeente kenbaar welke ruimtelijke en esthetische ambities zij heeft ten aanzien van het kwaliteitsniveau. Middels een open planprocedure kunnen, zoals aangegeven, private partijen en overige belanghebbenden ondernemers en burgers in een vroeg stadium worden betrokken bij het ontwikkelen van deze plannen. Deze participatie is echter geen wettelijke verplichting, een gemeente kan daar dus van afwijken bij een eventuele planvorming. Het kan ook zo zijn dat de gemeente heel beperkte uitspraken doet en randvoorwaarden stelt aan een locatie en de verdere planvorming geheel over laat aan één of meer private partijen.

Op hoofdlijnen worden de stedenbouwkundige structuur, de ontsluiting, de parkeervoorzieningen, de oriëntatie, de inrichting van de openbare ruimte, de bebouwingsstructuur, de bebouwingsdichtheid en de bebouwingshoogte vastgelegd. Aan dit masterplan wordt vaak een beeldkwaliteitplan gekoppeld.

Het verschil met het bestemmingsplan is het ontbreken van een juridische status voor het masterplan. Dit is tevens een van de sterkste punten van dit plan. Het kan zonder juridische consequenties veranderd worden. Door verschillende partijen die aan de planvorming meedoen is er echter wel degelijk een juridische status aan te hangen, maar deze heeft met het masterplan in zijn algemeenheid niet veel te maken. Het gaat hier over intentieovereenkomsten etc. Deze overeenkomsten staan of vallen niet met de kwaliteit van het masterplan, maar zijn van andere factoren afhankelijk.⁵⁸

Het belang van het opstellen van het masterplan in deze ontwikkelingsfase, is dat na afweging van diverse alternatieven de ruimtelijke planvormen omschreven zijn. Het is echter ook mogelijk om eerst het bestemmingsplan (met verdere uitwerkingsplicht) op te stellen zodat het masterplan een nadere uitwerking daarvan is.⁵⁹

⁵⁶ Artikel 21 WRO.

⁵⁷ Artikel 50 lid 4 en 5 WRO.

⁵⁸ Bijvoorbeeld de financiële haalbaarheid van een project, of het kunnen verenigen van doelstellingen en belangen.

⁵⁹ O.a. Buck Consultants International 2003, zie verder hoofdstuk 5.

3.4 Vervolgonderzoek

Welke onderzoeksmethoden gebruik ik voor het vervolgonderzoek?

Voor het beantwoorden van de vervolgvragen heb ik gebruik gemaakt van drie verschillende onderzoeksmethoden. Als eerste ben ik verder gegaan met de literatuurstudie. Hiernaast heb ik diverse cases bestudeerd, en getracht daarin de grote lijnen te vinden wat betreft mijn onderzoeksvraagstelling. Als derde methode van kennisverwerving heb ik interviews gebruikt. Ik heb zelf acht interviews afgenomen met direct betrokkenen, tevens heb ik gebruik gemaakt van persoonlijke uitspraken van geïnterviewden in diverse gepubliceerde media.

3.4.1 Casestudies

Ik heb zoals aangegeven in paragraaf 2.5 in mijn casestudies een nadruk gelegd op de cases Arnhem Centraal en Arnhem Rijnboog. Dit heb ik gedaan om een aantal redenen. De belangrijkste reden is dat deze cases nog nooit wetenschappelijk onderzocht zijn. Ik hoop op deze manier een bijdrage te leveren aan de kennis binnen het vakgebied. Er zijn overigens wel diverse studies gedaan naar planonderdelen of naar een specifieke gang van zaken. Deze studies zijn door Bouwkundestudenten gedaan⁶⁰ en door ingehuurde onderzoeksbureaus.

Verder heb ik, omdat ik oorspronkelijk uit de Arnhemse regio kom, een grote persoonlijke affiniteit met de plannen en de realisatie daarvan in Arnhem. Ik voel mij als Arnhemmer enorm betrokken bij de gang van zaken binnen “mijn” stad. Deze nabijheid had als bijkomend voordeel dat het bronnenmateriaal relatief gemakkelijk toegankelijk was. Ik heb toegang tot de locale dag- en weekbladen, en een gang naar de archieven was ook gemakkelijk in te plannen.

Een van de redenen om voor deze beide cases te kiezen is ook het verschil in de tijd en de uitwerking tussen beide plannen. Arnhem Centraal is al halverwege de realisatiefase, terwijl het masterplan Arnhem Rijnboog zich (nog steeds) in de vaststellingsfase bevindt. Een leerproces van de gemeente en de betrokken partijen lijkt aanwezig te kunnen zijn. “Welke ervaringen zijn bij het eerdere plan opgedaan, en welke punten zijn er daarna meegenomen naar het tweede plan?” Is een interessante vraag die ik kan gaan stellen.

De eerste twee geselecteerde cases zijn dus: **Arnhem Centraal** en **Arnhem Rijnboog**

In het begin van mijn afstudeertraject heb ik een aantal selectiecriteria opgesteld, om te helpen bij het zoeken naar onderzoekbare cases. De beide cases in Arnhem voldoen aan alle criteria. Deze selectiecriteria worden hieronder opgesomd.

Selectiecriteria specifiek voor de cases:

- 1 De case moet voldoen aan de in de afbakening gestelde eisen. Het onderzoek beperkt zich tot masterplannen die gemaakt worden voor grote en middelgrote steden op binnenstedelijke herontwikkelingslocaties in Nederland.
- 2 De case moet een masterplan bevatten in de huidige, door mij te onderzoeken betekenis, deze moet dus niet te oud zijn.
- 3 Onderzoekbaarheid, de case is bij voorkeur al eerder (deels) onderzocht, en er is literatuur over te vinden.
- 4 Complexiteit, de case omvat een programma met een relatief grote diversiteit aan functies.
- 5 Opdrachtgeverschap, de case is een samenwerking tussen publieke en private partijen.

Selectiecriteria voor de totale samenstelling van de te onderzoeken cases:

- 6 Voortgang en leerproces, de masterplannen uit de cases zijn in verschillende stadia van voortgang.
- 7 Totstandkoming, masterplannen en bestemmingsplannen uit de cases zijn op verschillende manieren tot stand gekomen.

⁶⁰ O.a. Ploeger 2002, “Nieuwe kansen voor grootschalige detailhandel”.

Met name selectiecriteria 3 heeft bij de selectie van de overige cases een grote rol gespeeld. Het onderzoek naar de stedelijke herontwikkelingen in Den Bosch is uiteindelijk voor mij een kaderstelling geworden. Deze case is uitvoerig onderzocht⁶¹ en bevat een aantal conclusies en succesfactoren die ik kan gaan toetsen aan andere cases.

De derde geselecteerde case is dus: **Den Bosch stationsgebied**

Vervolgens bleken er een aantal andere cases wetenschappelijk onderzocht te worden. Deze cases voldeden aan de door mij gestelde selectiecriteria. Aan deze cases wordt meer puntsgewijs gerefereerd dan de voorgaande drie cases, waarop toch meer nadruk ligt.

De vierde case is **Den Haag Centraal** geworden.

Deze case is met name uitvoerig onderzocht door Tom Daamen.⁶² Tevens circuleerde binnen Bouwkunde relatief veel onderzoeksmateriaal over deze case.

In iets mindere mate is **Rotterdam Centraal** in mijn onderzoek opgenomen.

Als bron hiervoor dienden met name de stukken uit de Bouwkunde-reader "Management van gebiedsontwikkeling",⁶³ door Gerard Wigmans en Dion Kooijman. Deze stukken zijn eerder elders, buiten Bouwkunde gepubliceerd.

Marije Talstra heeft in haar afstudeerscriptie⁶⁴ onder andere een studie gedaan naar de cases **Amsterdam Oostdokselaan** en **Rotterdam KvZ Wilhelminapier**. Deze cases heb ik ook opgenomen in mijn onderzoek. Bij nader inzicht is er minder ingegaan op de case Wilhelminapier. Dit omdat deze succesvolle herontwikkeling al heel uitvoerig is onderzocht de afgelopen jaren. Tevens is dit een wat ouder plan.

Verder wordt er regelmatig gerefereerd aan andere cases in de herontwikkelingspraktijk. Dit is met name zo bij de hoofdstukken over draagvlak, communicatie en PPS. Deze zijn echter niet uitvoeriger onderzocht, en daarom niet opgenomen in bovenstaande lijst.

Op de volgende pagina vindt u een tabel met de algemene gegevens over de onderzochte cases. Een meer verhalende inleiding in deze cases, met de bijbehorende illustraties staat in bijlage 5: "Algemene projectbeschrijving van de cases".

⁶¹ Bruil e.a. 2004.

⁶² Daamen 2005, "De kost gaat voor de baat uit".

⁶³ Wigmans 2002 en 2003.

⁶⁴ Talstra 2003, "De rol van de supervisor bij de sturing op ruimtelijke kwaliteit in het stedenbouwkundig planproces".

Inleidend		Amhem Centraal	Amhem Rijnboog	Den Bosch	Rotterdam Centraal	Den Haag Centraal	Amsterdam Oosterdokseiland	Rotterdam KvZ Wilhelminapier
Nieuw Sleutelproject	ja/nee	Ja	Nee, uitvoeling	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee, oud SP
Stedelijk netw. Nota ruimte	ja/nee	Ja, Knooppunt A - N	Ja, Knooppunt A - N	Ja, Brabantstad	Ja, Randstad	Ja, Randstad	Ja, Randstad	Ja, Randstad
Oppervlakte	m2	200.000				160.000	120.000	100.000
Programma								
OV knooppunt	ja/nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Min of meer	Nee
wonen	m2	7000	184.000		195.000	59.000		
wonen	aantal	100-150 markthf.	1.015	Pal: 1.400	Verwacht (!) 1.000		343	1.659
sociale woningbouw	ja/nee	Nee	Ja, Portaal	Nee			Aanwezig	Nee
kantoren	m2	80.000	78.000	Pal: 180.000	318.000	130.000	79.300	200.000
overig	m2	12.900	100.000	Pal: 30.000	128.000	30.000	90.000	55.400
parkeren	aantal	1.000	Ongeveer 3.600	Pal: o.a. 1.070 openbaar	100.000 m2	2.000	1.540	
totaal	m2	100.000 + OV & auto	362.000		641.000		200.000	
Partijen								
ontwikkelaar(s)	partijen	Gemeente, Eurocommerce, Program Invest, NS Vastgoed	Gemeente, Portaal, MAB, Blauwhoe, SFB, Vesteda	NS Station: NS Pal: PPS Paleiswarter (gemeente, NIB, KWG, SPS)	Nu: (!) VROM, VW's, Stadsregio Rotterdam, gemeente Rotterdam, NS	Gemeente, VROM, VWS, NS Vastgoed, AM Vastgoed, Babylon, Stadsregio Haaglanden, ProRail, RGB, IMCA Vastgoed, Bouwfonds Prop. Fin.	MAB ism anderen	Gemeente, MAB, KPN, ING Vastgoed e.a.
investeerder(s)	partijen	Gemeente, NS, 2 ontwikkelaars	Idem als ontwikkelaars	idem	idem	idem	Bouwfonds Property Finance (sinds nov 2004 100% eigenaar MAB)	Gemeente, ING Vastgoed e.a.
projectmanagement	partij	gemeente (!), externe manager aangehouden	Gemeente Arnhem	Credo integrale Planontwikkeling B.V.			MAB	
Financieel								
Investering (begroot)		€ 555 miljoen	"betaalbaar" ≈ € 1 miljard		Nu: € 486 miljoen	€ 728 miljoen		
verdeling kosten		gemeente, NS en ontwikkelaars 1/3		De vier PPS partijen zijn allen 1/4 risicodragend		Markt: 500 Gemeente: 100 Rijk: 128		
start uitvoering	n/dd	Sloop: 1997 opblazen hospitaal	Nog niet	2000, Magistraat (Pal)	Sloop eind 2005, start begin 2006	2003 Kon. Julianaplein, Babylon en Terminal Nov 2004 officieel startsein 1e NSP	2002 start bouwrijp maken	1995 renovatie Cruiseterminal, Leidsche Veem, 1998 KPN gebouw, Luxor en WPC

3.4.2 Literatuurstudie

Na het afronden van de eerste fase van mijn onderzoek, het vaststellen van de vraagstelling en het formuleren van een theoretisch kader, heb ik besloten verder te gaan met een verdiepend literatuuronderzoek. Dit heb ik gedaan omdat de diverse deelvragen die van toepassing zijn op de door mij onderzochte cases een theoretische ondergrond bleken te hebben. Er is in diverse specifieke gevallen gekozen voor een bepaalde manier van uitvoering, terwijl daar een theoretische kennis over de diverse alternatieven aan ten grondslag moet liggen.

De vervolgliteratuurstudie is opgedeeld in twee delen. Het eerste deel behandelt voornamelijk de veranderingen die gaande zijn in de relevante wetgeving. Met name wordt de discussie over deze wetgeving gevolgd, tussen de diverse voorstanders en tegenstanders van specifieke onderwerpen. Een belangrijke rol spelen hierin de reacties van gemeentelijke partijen en private partijen op plannen van de nationale overheid.

Ook behandelt dit eerste gedeelte de discussie over publiek private samenwerking (PPS). Deze twee onderwerpen heb ik samen in deze literatuurrapportage opgenomen omdat er nogal veel overlappings bleken te bestaan tussen de twee verschillende onderwerpen.⁶⁵

Het tweede gedeelte behandelt de cases Arnhem Centraal en Arnhem Rijnboog. Deze beide cases heb ik wat betreft de gang van zaken uitvoeriger onderzocht. Dit omdat deze case nog niet wetenschappelijk was onderzocht, en om tevens een vergaand inzicht te krijgen in de beide cases. Het behandelt met name de stukken die in de media verschenen zijn over deze cases. Ook is er bij de case Rijnboog veel aandacht besteed aan het politieke besluitvormingsproces, dat tegelijkertijd met mijn onderzoek verliep.

Deze literatuurstudie is als vrije keuze apart ingediend als rapportage onder de vakcode AR0182, voor 13 ects. Voor een verder verslag van mijn bevindingen bij deze literatuurstudie verwijs ik u naar deze rapportage. De uitkomsten van dit literatuuronderzoek zijn een op zichzelf staand geheel, maar ik heb diverse conclusies uit de literatuurstudie gebruikt bij de beantwoording van de deelvragen in deze afstudeerrapportage.

3.4.3 Interviews

Om een nader inzicht te krijgen in de manier waarop plannen tot stand zijn gekomen, en om informatie te krijgen wat betreft persoonlijke ervaringen met masterplannen en bestemmingsplannen heb ik een aantal mensen geïnterviewd. Voor volledige transcripten van interviews verwijs ik de begeleidende docenten naar de aparte bijlage met de interviews. Op verzoek van een aantal geïnterviewden worden deze niet openbaar gepubliceerd. Een aantal uitspraken heb ik uit deze transcripten gehaald, en in deze rapportage verwerkt. Ik heb zelf een weloverwogen keuze gemaakt tussen relevante informatie en persoonlijke mening over de gang van zaken of over andere personen. Deze twee laatste punten verschijnen uiteraard niet in deze rapportage.

Duidelijk heb ik een keuze gemaakt in de volgorde van de personen die ik wilde interviewen. Het leek mij waardevoller om eerst de tegenstanders van plannen te interviewen, daarna pas de mensen die zich bezig houden met de werkelijke planontwikkeling of de uitvoering. Dit heb ik gedaan om met een beter inzicht de direct betrokkenen te interviewen, en eventueel kritische vragen te kunnen stellen naar aanleiding van uitspraken van tegenstanders. Met name wat betreft de factoren democratische legitimering en inspraak bleek dit een goede keuze.

Ik heb gemerkt dat het interview het meest optimaal verloopt als ik eerst de geïnterviewde een globaal verhaal laat vertellen over wat er, in hun ogen, is gebeurd. Dit is om de geïnterviewde zelf te laten recapituleren wat de eigen inbreng is geweest. Ik merk dat er dan, mede gezien het feit dat sommige zaken al jaren geleden hebben plaatsgevonden, een helderder beeld wordt gevormd door de geïnterviewde. Hiervandaan kon ik gerichter vragen stellen, en het leek er op dat de geïnterviewde zich de details beter kon herinneren. Na deze beginvragen bleek, nog veel belangrijker, ook dat de geïnterviewde meer bereid was om zijn of haar persoonlijke mening te geven, of om een direct

⁶⁵ Bijvoorbeeld bij de nieuwe grondexploitatiewet

antwoord te geven op vragen, in plaats van relativerende of ontwijkende antwoorden. Ik heb bijvoorbeeld meegemaakt dat er vragen in het begin ontwijkend, of zelfs ontkennend, werden beantwoord, terwijl later, toen het gesprek al langer bezig was, bleek dat mijn assumptie wel degelijk juist was. De geïnterviewde laten beginnen met een basisverhaal was ook een goede mogelijkheid om aan hem of haar duidelijk te maken wat mijn eigen kennisniveau wat betreft de case en het vakgebied was. Dit door middel van een aantal gerichte “doorvragen”. Deze techniek werkte met name uitstekend als er voldoende tijd was voor een interview, dus een gesprek zonder tijdslimiet. Geïnterviewden voelden zich merkbaar meer op hun gemak als ik wist waar ik het over had, en zelf liet blijken dat ik oprechte (niet gespeelde) interesse had in de gang van zaken. Als een geïnterviewde zich, na inleidende vragen, meer op zijn of haar gemak voelde was het, op een enkele uitzondering na, gemakkelijker om de gesprekken in de door mij gewenste richting te sturen. Een grondige voorstudie naar de rol van de geïnterviewde en een persoonlijk toegesneden interviewopzet waren hierbij uiteraard noodzakelijk.

Chronologische lijst van geïnterviewden:

Arnhem 11-08 2005	Een zeer betrokken derde, indiener van een alternatief plan voor Arnhem Rijnboog.
Arnhem 05-09 2005	De voorzitter van de Arnhemse vereniging stadsschoon.
Arnhem 08-09 2005	De projectleider communicatie van het project Arnhem Centraal, sinds 1 januari 2003.
Arnhem 16-09 2005	De oud-projectmanager van Arnhem Centraal, van 1994 tot en met 2002 leidinggevende.
Den Haag 28-09 2005	De projectleider gemeentelijke taken bij Den Haag Centraal.
Arnhem 28-11 2005	De wethouder van Arnhem, portefeuilles “Ruimtelijke Ordening”, “Volkshuisvesting” en “Grondzaken” sinds 2002.
Arnhem 30-11 2005	De projectleider Arnhem Rijnboog, dienst Stads Ontwikkeling (SO).
Leiden 15-12 2005	De oud-wethouder van Arnhem, van 1994 tot 2002 wethouder (R.O.), daarvoor raadslid in Arnhem.

4 Functie en inhoud van masterplannen

Voor de beantwoording van de deelvragen in dit hoofdstuk en in het volgende hoofdstuk heb ik gebruik gemaakt van een literatuurstudie in combinatie met casestudies en interviews. De nadruk in dit hoofdstuk ligt op de beide cases in Arnhem, tevens bevat het onderdelen over de cases in Den Bosch, Den Haag, Rotterdam en Amsterdam. Enkele onderdelen worden geïllustreerd met praktijkvoorbeelden uit Zoetermeer, Alphen aan de Rijn en Groningen. Ik heb besloten om met name de cases die incidenteel voorbij komen, als illustraties van het betreffende onderwerp, zo veel mogelijk in zijn geheel te behandelen. Als ik deze diverse cases exact op zou delen aan de hand van mijn paragraafindeling zou het geheel onoverzichtelijker worden, en komen er veel meer bronverwijzingen van de gedane uitspraken. Door deze keuze kan het voorkomen dat in de beschrijving van een bepaald project er onderdelen van onderzoek aan de orde komen die pas later in deze rapportage verder behandeld zullen worden.

Voor de hoofdstukken 4 en 5 zijn hoofdvragen en deelvragen opgesteld. In de hoofdstukken zelf komen de overwegingen aan de orde die tot een beantwoording van de vragen zullen leiden. Op diverse deelvragen wordt al antwoord gegeven in de desbetreffende paragraaf. De werkelijke, samengevatte, directe antwoorden op de diverse hoofdvragen vindt u terug in hoofdstuk 6.

Hoofdvraag hoofdstuk 4:

Wat zijn de unieke eigenschappen van masterplannen, wat betreft functie en inhoud, die deze eventueel meer geschikt maken dan andere planvormen bij herontwikkelingsopgaven?

Er is binnen de huidige herontwikkelingsopgaven in binnen steden de laatste jaren steeds duidelijker gekozen voor een masterplan. Dit heeft met name te maken met de in hoofdstuk 3 geschetste redenen. Uit de interviews komt als voornaamste reden voor masterplannen steeds naar voren “de behoefte aan samenhang”. Er kan bij grotere binnenstedelijke locaties tegenwoordig niet meer op objectniveau ontwikkeld worden. Men heeft het idee dat er een bepaalde samenhang moet zijn en dat het masterplan daar het geschikte instrument voor is. Dit hoofdstuk zal ingaan op de werkelijke inhoud van masterplannen en welke diverse functies een masterplan kan hebben. Om tot een beantwoording te komen van de gestelde hoofdvraag voor dit hoofdstuk zijn de volgende deelvragen opgesteld:

Deelvragen hoofdstuk 4:

Welke verschillende functies kan een masterplan hebben?

Welke inhoud kan een masterplan hebben/ welke onderdelen van de herontwikkelingsplannen worden beschreven in het masterplan?

Als eerste wordt de initiatieffase van een plan behandeld. Vervolgens is er een paragraaf over beleidsvorming en interactieve planvorming. De derde paragraaf behandelt de doelgroepen van masterplannen, waarna er een korte paragraaf is opgenomen over communicatie in het algemeen. Een groot gedeelte van dit hoofdstuk is vervolgens besteed aan de communicatieve eigenschappen van masterplannen. Een verschil is hierbij gemaakt tussen communicatie intern, in de projectgroep, en extern, naar eventuele investeerders, ontwikkelaars of betrokken burgers. Aandacht wordt er ook besteed aan de emotionele kant die een grootschalige herontwikkeling van gebieden voor burgers en derden kan hebben.

Paragraaf 4.6 gaat over de juridische eigenschappen van masterplannen, en is een aanvulling op het gedeelte hierover in hoofdstuk 3. De laatste paragraaf in dit hoofdstuk gaat over de flexibiliteit van masterplannen.

4.1 *Initiatieffase*

Masterplannen hebben in de laatste jaren in belang en aanzien toegenomen. Eerder waren masterplannen vaak niet meer dan veredelde structuurvisies door gemeenten. Nu er meer partijen bij de planvorming betrokken worden is er meer sprake van een interactief, multidisciplinair planvormingsproces.

De afgelopen jaren is er duidelijk geworden dat er, maatschappelijk gezien, steeds meer eigenschappen van binnenstedelijke locaties samen hangen met elkaar.¹ Je kunt niet zomaar meer ergens in een stad een klein stukje ter hand kunt nemen om dat te ontwikkelen, zonder dat je daar de omgeving stedenbouwkundig bij betreft. Er is een grote samenhang tussen dingen. Van die samenhang is de afgelopen jaren duidelijk geworden waar die ongeveer uit bestaat. Met die kennis wordt tegenwoordig geprobeerd om binnenstedelijke herontwikkelingen in een wat grotere context te doen. Over dat grotere gebied bekijken de initiatiefnemers of er tot ontwikkeling gekomen kan komen. Als het blijkt dat het project een reële kans van slagen heeft moet men proberen daarover in overeenstemming te komen met de omgeving in het algemeen. Of dit nu in de allereerste fase is binnen de gemeente, of na een iets uitvoeriger onderzoek met markt- toetsing of participatie doet hier nog niet ter zake.

Het in overeenstemming komen met de omgeving wordt steeds belangrijker, en er wordt steeds meer rekening mee gehouden. Burgers zijn zeer mondig geworden². Pas als je over een plan overeenstemming hebt bereikt kan je beginnen met inzoomen op individuele deelprojecten, om die dan van de grond te tillen. Een groot project in zijn geheel van de grond tillen is op dit moment bijna onmogelijk. Inbreng van bevolking wordt steeds belangrijker, hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 4.5.3 en in hoofdstuk 5.

De daadwerkelijke visie- en planvorming van het plangebied krijgt nadere invulling door de inzet van een masterplan. Bijvoorbeeld de ordening van kavels en de openbare ruimte worden in een masterplan door de gemeenten vastgelegd. Een masterplan hoeft niet veel meer te zijn dan een nota van uitgangspunten en een eerste ontwerp van een terrein. In dit plan maakt de gemeente kenbaar welke ruimtelijke en esthetische ambities zij heeft ten aanzien van het kwaliteitsniveau. Middels een open planprocedure kunnen ondernemers en burgers in een vroeg stadium worden betrokken bij het ontwikkelen van deze plannen. Op hoofdlijnen worden de stedenbouwkundige structuur, de ontsluiting, de parkeervoorzieningen, de oriëntatie, de inrichting van de openbare ruimte, de bebouwingsstructuur, de bebouwingsdichtheid en de bebouwingshoogte vastgelegd. Het belang van het opstellen van het masterplan in deze ontwikkelingsfase, is dat na afweging van diverse alternatieven de ruimtelijke planvormen omschreven zijn. Aan het masterplan wordt vaak een beeldkwaliteitplan gekoppeld.³

Als er door meerdere partijen⁴ gezamenlijk een masterplan wordt samengesteld, geldt de hierboven beschreven nota van uitgangspunten als een van de randvoorwaarden voor de ontwikkeling van het masterplan. Een masterplan kan ook gehanteerd worden bij de verdere uitwerking van de deelgebieden in een globaal masterplan. Een algeheel verantwoordelijke voor de uiteindelijke samenhang en kwaliteit dient hierbij aangewezen te worden, dit is vaak een "supervisor".⁵

Hieronder volgen twee stukken over de initiatieffasen van de cases Arnhem Centraal en Arnhem Rijnboog. Deze cases zijn nog niet eerder wetenschappelijk onderzocht en zijn toegevoegd om een korte inleiding te geven wat betreft deze twee cases. De cases zullen in de volgende paragrafen van hoofdstukken 4 en 5 nader per onderwerp behandeld worden, naast de andere onderzochte cases.

¹ Zoals blijkt uit de literatuurstudie en de interviews.

² O.a. Bruil 2004, Hillen 2000, Talstra 2003 en Wigmans 2002.

³ Buck Consultants International 2003.

⁴ Al dan niet in een juridisch vastgelegde PPS constructie.

⁵ O.a. Talstra 2003, Daamen 2005.

4.1.1 Initiatieffase en inleiding Arnhem Centraal:

Na de grote schade in de oorlog is er te snel en zonder visie herbouwd, waardoor er een soort “tweede generatie oorlogsschade” is ontstaan. De toen gerealiseerde bouwwerken waren aan vervanging toe, en het totale gebied had een vervallen uitstraling. Naast de maatschappelijke noodzaak tot herontwikkeling speelde in die tijd ook de Vierde Nota een belangrijke rol in de initiatieffase. Deze nota ging uit van een ideologie die met name de functie werken huisvestte op openbaar vervoersknooppunten. Deze ideologie was dus ook een van de redenen dat er tot een integrale herontwikkeling van het gebied werd overgegaan.

De belangrijkste opdracht voor het nieuwe plan was om de ruimtelijke samenhang in het gebied te herstellen. Volgens de gemeente doe je dit door één architect, met een duidelijk kenmerkend handschrift, belangrijke onderdelen van zo'n plan te laten ontwikkelen. Zo krijg je een soort vormherkenning voor het totale gebied. Dit ontwerp is gemaakt door Ben van Berkel.⁶ Nu is het niet zo dat van Berkel alle onderdelen van het plan ontwerpt, maar wel een aantal cruciale. Om de samenhang te waarborgen is hij supervisor geworden van het totale project. De samenhang wordt het beste gewaarborgd als er een overkoepelend plan is, daarom is er voor een masterplan gekozen. Er is voor een plan gekozen dat 20 jaar stand zou kunnen houden. Een masterplan als kader voor verdere uitwerkingen, om de kans dat er aan alle kanten uitgezwabberd wordt weg te nemen. Volgens de gemeente Arnhem en de projectleiding van Arnhem Centraal moet je een kader stellen waarbinnen je de garantie hebt dat zo'n plan als dit, wat uiteindelijk een gebied van 20 hectare bestrijkt, een zekere samenhang bevat, ongeacht marktverschuivingen of veranderende politieke ideeën. Dat kun je moeilijk op een andere manier doen dan door te starten met een totaalvisie voor het gebied, en dat moet je dan ook proberen vast te houden.

Er is bij Arnhem Centraal niet meteen gestart met Ben van Berkel, er was al een eerder masterplan, van Teun Koolhaas. Dit eerste plan ging uit van een enorme hoeveelheid bebouwing aan de noordzijde van het station. Daarvoor zouden grote stukken van deze wijk worden afgebroken, prachtige 19^e eeuwse en begin 20^e eeuwse panden. Dit plan werd voor de gemeenteraad gepresenteerd en iedereen was erg enthousiast. Ook de maquette zag er volgens betrokkenen buitengewoon goed uit, maar niemand had zich eigenlijk gerealiseerd wat dit betekende voor de wijk aldaar. De lokale bevolking werd daar ontzettend boos over, maar dat werd binnen de groep plannenmakers en de gemeenteraad in het begin niet gerealiseerd, enthousiasme overheerste vooralsnog.

Het college ging⁷ met het plan op de Bouw-RAI staan, en toen kwam er een buslading boze bewoners die het met een hamer hebben kapotgeslagen.

Vervolgens ontstond er een discussie over een heroriëntatie. “We moeten het anders doen.” Er is indertijd een “workshop” georganiseerd. Deze workshop bestond uit vier ontwerpers met een verschillende achtergrond die toen vier verschillende massastudies hebben gemaakt. Hierbij hoorde een verhaal over verhoudingen tussen deze massa's en waar deze moesten komen. Het eindproduct daarvan heeft redelijk veel draagvlak gehad, omdat het de wijk aan de noordzijde redelijk ontzag. Het gaf echter geen indeling voor het gebied aan de zuidkant.

⁶ UN Studio.

⁷ Mede onder druk van de vriendelijke rivaliteit tussen Arnhem en Nijmegen, zie eventueel de vertrouwelijke bijlagen met de interviews.

4.1.2 Initiatieffase en inleiding Arnhem Rijnboog:

De planvorming van Arnhem Rijnboog is veel later op gang gekomen dan Arnhem Centraal. Er bestond echter al lang het idee dat er iets met het gebied moest gaan gebeuren. In de loop der jaren zijn er een aantal plannen gemaakt met name voor het gebied tussen de binnenstad en de Rijn. De opdracht hierbij was steeds een betere verbinding tussen beide aan te brengen. Dit heeft geresulteerd in bijvoorbeeld het plan Rijnparadijs van Soeters, maar dit was niet het eerste plan. Indertijd is er een PPS constructie opgericht om het plangebied samen tot ontwikkeling te brengen. Door tegenvallende resultaten is deze PPS weer ontbonden. Het bleek dat de private partijen te afwachtend deelnamen aan de planontwikkeling. Zij zaten simpelweg te wachten op een eigen kavel om die te ontwikkelen. Zij voelden zich weinig betrokken bij de verdere planontwikkeling en waren weinig bereid om risicodragend deel te nemen aan het gehele project. Later is er met nieuwe partijen een PPS opgericht, die nu mede geleid heeft tot het liggende Rijnboog plan.⁸

Toen bleek dat ook het Coehoorngebied aan herontwikkeling toe was, en het Rijk bezig was met de definiëring van de Nieuwe Sleutelprojecten, is besloten het hele Rijnbooggebied als geheel aan te pakken. Het is niet gelukt om het Rijnkadegebied als NSP erkend te krijgen, maar het Coehoorngebied hoort wél bij het NSP. In 2002 zijn de eerste schetsplannen van De Solá Morales uitgekomen voor het gehele gebied.

Bij Arnhem Rijnboog is het programma nog niet vol gepland en er kunnen eveneens functiewijzigingen optreden. Alleen de zeer courante bouwvormen⁹ en de maatschappelijk noodzakelijke bouwvormen¹⁰ zijn toegezegd. In de kern van het ontwerp wordt gesproken over culturele functies.¹¹ Toen er bij Rijnboog (onverwacht) grote protesten kwamen uit de Arnhemse burgerij werden landelijke grootheden, politieke en architectonische, ingeschakeld om het originele plan te verdedigen.

De oud-wethouder van Arnhem zegt het volgende over die periode, hij signaleert ook de landelijke trend naar een andere positie van steden:

“Wij zijn ooit als gemeente begonnen met Rijnboog omdat wij vonden dat het een maatschappelijke betekenis had om dat deel van de stad een enorme kwalitatieve impuls te geven. Dat was ook nodig vanuit een meer meta-benadering van de steden. Steden hebben hun oude functie als plek waar heel veel werkgelegenheid was in de industrie verloren. Een stad moet zich heroriënteren op nieuwe typen werkgelegenheid en nieuwe typen functies die de steden hebben in de knooppunten van onze samenleving.”

Over het zelfde onderwerp valt op te merken dat een derde van de ondervraagde gemeentebestuurders op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) “stedelijke vernieuwing 2005” vindt dat het bepalen van een identiteit voor deelgebieden überhaupt niet een opgave is voor gemeenten. Zij vinden identiteit niet maakbaar, dat is er of dat komt autonoom tot stand. Een derde deel vindt het een opgave voor de gemeente en een derde deel vindt het een opgave voor de bewoners in het gebied. Het gaat hier echter met name om de identiteit van de te herontwikkelen woonwijken.

⁸ Zie ook paragraaf 5.1.4.

⁹ Woningen in het dure segment.

¹⁰ Herbouw van eenzelfde volume aan sociale woningbouw.

¹¹ Zie ook hoofdstuk 3 over visie en imago, alsmede paragraaf 5.2.

4.2 *Beleidsvorming/ Interactieve planvorming*

Vooralsnog is het gebruikelijk dat het programma en de hoofdlijnen worden bepaald door de gemeente en eventueel in samenwerking met diverse private partijen. Met deze randvoorwaarden wordt uiteindelijk een architect of stedenbouwkundige ingeschakeld, die een voorontwerp maakt van het beoogde plangebied. Dit ontwerp- masterplan kan dan eventueel diverse inspraakronden doorgaan, alvorens het definitief wordt vastgesteld. Met dit definitieve stuk is het vervolgens mogelijk om bijvoorbeeld architecten of financiers aan te trekken voor de nadere invulling van het ontwerp.

In Arnhem, Den Haag en Den Bosch is zeer duidelijk gewerkt met interactieve planvorming tussen publieke en private partijen. De eerste plannen lijken weinig op de uiteindelijk gepresenteerde masterplannen. Vaak is dit een relatief lang proces geweest, waar steeds meer partijen bij betrokken werden, totdat er een overeenstemming was bereikt wat betreft de visie en het beleid. Hierna kon op een interactieve manier het programma bepaald worden. Een interactieve planvorming faciliteert bij het maken van een gezamenlijke visie, die als uitgangspunt dient voor de verdere planvorming, met een maximaal intern rendement.¹²

Belangrijk hierin is of de gemeente zelf al een visie voor het plangebied had, of dat deze zich bewust was van de noodzaak tot herontwikkeling, maar zonder een eigen idee te hebben. Is dit een visie wat betreft uitstraling en/of bevat deze een aantal programmatische eisen¹³. Het is zaak de belangen van de gemeente te verenigen met de commerciële belangen van marktpartijen in een interactief ontwerpproces. Vaak heeft een gemeente directe belangen als grondgebruiker in de binnenstad. Zij stellen zich in die rol vaak op als gebruiker met een vastgoedvraag in het proces. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het nationaal archief en het letterkundig museum in Den Haag. Tevens heeft de gemeente, met name bij stationslocaties een enorme verantwoordelijkheid wat betreft een goede afwikkeling van het vervoersknooppunt.

Het gebeurt regelmatig dat een masterplan wordt ontwikkeld door private en publieke partijen samen. Het doel is hier het samenvoegen van randvoorwaarden tot een gemeenschappelijk aanvaard plan: Het integreren van alle doelstellingen van de gemeente en de diverse (semi-)private ondernemingen in het planvormingsproces. Er wordt in deze gevallen nogal wat verwacht van de plannenmakers. Als eerste moeten zij een goede kennis hebben van eventuele consequenties die bepaalde beslissingen met zich meebrengen. Als tweede moeten zij het einddoel niet uit het oog verliezen. Het gebeurt nu regelmatig dat onderhandelingen vastlopen, omdat de belangen onverenigbaar lijken. Hier kom ik later op terug. Over de bereidheid tot samenwerking geeft de communicatiemanager van Arnhem Centraal de volgende algemeen geaccepteerde stelling:

“Als je werkt met een masterplan dat vele jaren duurt om te realiseren stelt dat grote eisen aan de bereidheid tot samenwerking van de verschillende partijen. Ook moet je met elkaar geloven in het eindresultaat, vertrouwen in elkaar hebben.”

Bij masterplannen wordt er, al dan niet interactief, een programma of beleid vastgesteld. In Arnhem Rijnboog is het programma bepaald door de PPS partners in de initiatieffase. Er is dus in het begin alleen interactief gepland met volumes, niet met vormen. Met dit programma is een ruimtelijke schets gemaakt door De Solá Morales.

De projectleider van Arnhem Rijnboog van de dienst SO zegt het volgende over de gevoerde beleidsvorming:

“Voordat wij aan plannen begonnen hebben wij eerst private partijen geselecteerd. Deze partijen zijn geselecteerd op basis van een voorstel dat zij zelf gemaakt hadden voor dit gebied. Er werden plannen gevraagd voor het gehele Rijnbooggebied. Op basis van deze eerste ideeën en op een aantal andere selectiecriteria, waaronder eerdere ervaring, hebben wij een keuze gemaakt. Met deze vijf partijen hadden wij dus ook al vijf verschillende voorstellen voor het plangebied. Er lag dus al wat op tafel. We hadden ook al de structuurvisie.”

¹² Gunsteren, van 2000, “Open Design”.

¹³ Inhoud en functies van nodig geacht/ gewenst vastgoed

De projectleider vervolgt over de rest van het traject:¹⁴

Er is toen een projectbureau opgericht. Dat was een losstaand bureau dat de belangen verdedigde van alle partijen. De gemeente en alle private partijen hadden zitting in deze onafhankelijke rechtspersoon. Alle partijen leverden een financiële bijdrage aan dit bureau, en vanuit de gezamenlijkheid is er uiteindelijk de opdracht verstrekt aan De Solá Morales. Dit projectbureau is hierna weer opgeheven omdat aan de overeenkomst voldaan was. In de overeenkomst stond dat wij in gezamenlijkheid een masterplan zouden maken. Toen het masterplan in juni 2004 was vastgesteld was van zichzelf ook de overeenkomst beëindigd. Het doel was bereikt en de taak van het projectbureau was opgeheven.”

Bij Arnhem Centraal heeft de gemeente, na een stroeve PPS fase, uiteindelijk zélf de basis gelegd voor de verdere planvorming. Pas met een ontwerp van Ben van Berkel werden er nieuwe partners gezocht voor het project. De stedenbouwkundige randvoorwaarden lagen al vast in een globaal bestemmingsplan. Met dit globale plan zijn investeerders gezocht voor de nadere ontwikkeling van de diverse deelprojecten.

In Den Haag is door het PPS verband het programma in volumes bepaald. Den Haag is een zeer ingewikkeld vervoersknooppunt, en er zijn grote ambities wat betreft ontsluiting en uitstraling. Het ging echter in de basis voornamelijk om groei (Babylon) en om verbouwing (NS). Verder is door een aantal marktpartijen het programma nader ingevuld. Het doel was een sluitende totale begroting en een hoge ruimtelijke kwaliteit.¹⁵

In Den Bosch heeft met name de stedenbouwkundige Khandekar veel ideeën in beeld omgezet om de mogelijkheden te toetsen en te visualiseren. Dit was niet om onmiddellijk tot een bouwplan te komen maar om deelnemende partijen een optimaal beeld te geven van de mogelijkheden.¹⁶

Bij de door mij onderzochte cases hebben de masterplannen uiteindelijk voornamelijk de interactieve planvorming gefaciliteerd. Het trachtte eerst volumes te bepalen, om die daarna in massa's op het plangebied te zetten. Masterplannen kunnen echter ook een puur beleidsvormende functie hebben. Er zijn masterplannen waar de visualisatie van de plannen nog ondergeschikt is en zij dienen dan (nog) alleen als beleidsinstrument.

Als voorbeeld hiervan kan het masterplan Zoetermeer¹⁷ gegeven worden. Bij het opstellen van het masterplan Zoetermeer hebben deskundigen, bewoners, andere overheden en belangengroepen de gelegenheid gehad hun bijdrage te leveren en zijn de nodige onderzoeken verricht. Dat heeft veel meer waardevolle bouwstenen opgeleverd dan in dit plan direct terug te vinden zijn. Het Masterplan pretendeert niet een definitief programma te zijn, in de zin van: hier komen kantoren, daar luxe villa's en hier een park met veel water. Het is geen blauwdruk voor de ontwikkeling van Zoetermeer. Het plan geeft vooral mogelijkheden aan. Een koers om verder op te varen, maar met genoeg flexibiliteit om nieuwe kansen, andere mogelijkheden te benutten. Het Masterplan biedt wel de basis om ingrijpende beslissingen over infrastructuur en ruimtelijke inrichting te kunnen nemen. Het Masterplan biedt inzicht in de contouren van de omgang met ruimte in de vorm van het 'ladderconcept' dat op zich al het resultaat is van het goed kijken naar de huidige en toekomstige ruimte en infrastructuur. Daarmee is dat concept de belangrijkste drager van het plan. Dat betekent dat het Masterplan – ondanks het visionaire gehalte – wel degelijk richting geeft aan de ontwikkeling van Zoetermeer.

Nog veel theoretischer van aard is het masterplan “stadshart Alphen aan de Rijn”, waarin te lezen valt dat het centrum opnieuw ruimtelijk gedefinieerd moet worden. De hoofddoelstellingen van dit masterplan zijn: de versterking van de centrumpositie, het vergroten van de multifunctionaliteit en het bevorderen van de leefbaarheid.

¹⁴ Zie voor een nadere beschouwing over het gevolgde traject paragraaf 5.3.

¹⁵ Daamen 2005.

¹⁶ Bron: Bruil e.a. 2004.

¹⁷ Masterplan “Zoetermeer 2025”, opgesteld in 2002.

4.3 Doelgroepen

Uit de literatuurstudie, de casestudies en uit de interviews blijkt dat een masterplan altijd wordt ingezet om draagvlak te creëren. Dit kan binnen de projectorganisatie zijn, dus bijvoorbeeld tussen gemeente en ontwikkelaars, dit is voornamelijk zo in de initiatieffase. Dit kan ook richting derden zijn, betrokken burgers en omwonenden, met name in de nadere planvormingfase. Participanten en derden zijn de eerste twee doelgroepen.

Een masterplan kan hiernaast gebruikt worden om nieuwe partijen aan te trekken in het project. Van de onderzochte cases komt deze gebruiksvorm het duidelijkst naar voren bij de cases Arnhem Centraal en Amsterdam Oosterdokseiland. De gemeente heeft in Arnhem, na een vastgelopen beginfase,¹⁸ het planontwerp in haar eentje doorgezet. Toen er eenmaal globale plannen lagen is er met behulp van dit globale masterplan, of programma van uitgangspunten, gezocht naar ontwerpers en bedrijven die wilden participeren in het project. Het masterplan kreeg hierna een nadere vorm.

Als vierde doelgroep kunnen nog eventuele locatie-zoekenden aangewezen worden. Met name in de fase waarin het programma en de volumes worden vastgesteld, kan dit een belangrijke doelgroep zijn. Als er voor een bepaald object al serieuze belangstelling is vanuit de markt, kan dit de werkelijke realisatie zeker helpen.

Als vijfde doelgroep valt nog op te merken alle controlerende overheden. Dit zijn de lokale overheden die controle uitoefenen, maar ook de provinciale, nationale en zelfs Europese overheden.

De communicatie naar deze doelgroepen is het onderwerp van de volgende twee paragrafen

4.4 Communicatie

Meer dan in het verleden speelt communicatie een grote rol. Misschien is het zelfs wel een kritische succesfactor voor geslaagde vernieuwingsprojecten. Bij stedelijke vernieuwingsprojecten zijn immers veel partijen betrokken: de gemeente, corporaties, marktpartijen en niet te vergeten (verenigingen van) bewoners en andere betrokkenen in de wijk. Om alle partijen recht te doen is een adequate communicatie-strategie en uitvoering noodzakelijk. Communicatie in de stedelijke vernieuwing staat of valt vaak met de mogelijkheid voor bewoners en andere betrokkenen om tot interactie over te gaan. Vooral gemeenten, maar ook corporaties en marktpartijen hebben dat ingezien en hun communicatie inspanningen verhevigd. De rol van de gemeente is daarbij cruciaal. De gemeente is immers de enige partij die van initiatief tot evaluatie betrokken is bij stedelijke vernieuwingsprojecten.¹⁹

De eerste logische stap voor de gemeente is het opstellen van een goede omgevingsanalyse: wie zijn betrokkenen bij het project, wat zijn hun belangen en hoe speel je daar qua communicatie op in c.q. welke rol kan hen toebedeeld worden in het proces. Projecten beginnen te vaak met een pr-achtige aanpak, bijvoorbeeld omdat het project publicitair moet scoren, 'Den Haag' geïmponeerd moet worden of omdat marktpartijen verleid moeten worden. Dit terwijl bijvoorbeeld het opbouwen van een deugdelijke bewonerscommunicatie/-participatie hierdoor aardig van slag kan raken. Organiseren en structureren in de communicatie, juist in de beginfase, is daarom van groot belang.²⁰

¹⁸ Hier wordt nader op ingegaan in paragraaf 5.1.3.

¹⁹ VROM 2003, "Kwaliteit van de stad".

²⁰ VROM 2003, "Kwaliteit van de stad".

4.5 *Communicatieve waarde masterplan*

Een van de belangrijkste eigenschappen van een masterplan is de communicatieve waarde (intern en extern). Er wordt vaak getracht een visualisatie te geven van de toekomstplannen van een gemeente, al is het alleen maar van de openbare ruimte. In ieder geval overstijgt een masterplan het bestemmingsplan, het heeft vaak een veel grotere schaal. Het is met een masterplan mogelijk om verschillende oplossingen zichtbaar te maken, waardoor het planvormingsproces verder komt.

Er wordt met een uitvoerige communicatie naar buiten toe vaak al vroeg in herontwikkelingen getracht een draagvlak te creëren waarmee uiteindelijke nieuwe bestemmingsplannen op minder weerstand stuiten. Zo hoopt men een aantal procedures te verkorten (geen bezwaar). De manier van presenteren moet een weloverwogen keuze zijn. Kijk bijvoorbeeld naar Arnhem Rijnboog: door een gedetailleerdere presentatie van een alternatief plan heeft dit plan waarschijnlijk een grotere steun gekregen, dan wanneer dit plan op dezelfde wijze als de gemeentepannen gepresenteerd zou zijn.

Op een gegeven moment willen participanten en derden wat zien. Juist op dat gebied valt er inmiddels het nodige te kiezen: van flitsende PowerPoint presentaties tot metershoge billboards. Binnen een projectgroep kan men zeker wel een bepaald voorstellingsvermogen van de deelnemers verwachten, maar naar burgers en derden toe is dit ondenkbaar.

De juiste keuze van presentatie hangt sterk af van de fase waarin een project zich bevindt. Het gebruik van beeldmateriaal bij projecten levert vaak een paradox op: aan de ene kant maakt het veel duidelijk van 'hoe het gaat worden', aan de andere kant gaan mensen er een nog ongerechtvaardigde waarde aan toekennen, ook al gaat het maar om eerste schetsen.²¹ Voor projectleiders is dat vaak een reden om 'plaatjes' zo lang mogelijk verborgen te houden. Op zich is dat jammer. Het gaat immers primair om de vraag in welke fase een project zich bevindt en daar moet je het juiste beeldgebruik aan koppelen. Als er alleen nog maar sprake is van een stedenbouwkundig plan of eerste schetsen van een ontwerp, dan is het niet raadzaam om gedetailleerde animaties of artist's impressions te gebruiken. Veel beter kun je dan nog gebruik maken van striptekeningen, zoals bij de vernieuwing van het centrum van het stadsdeel Amsterdam-Noord gebeurt. Van striptekeningen weet iedereen dat het 'niet echt' is, tegelijkertijd geeft het wel informatie wat globaal waar gaat komen. Zodra je in de fase van een Voorlopig Ontwerp of Definitief Ontwerp komt, dan zijn meer realistische tekeningen op hun plaats. Dat kunnen artist's impressions zijn, computertekeningen of computeranimaties. Computeranimaties bieden het voordeel dat je een ontwerp van verschillende kanten kunt laten zien, het zogenaamde 3Deffect.²²

Animaties en computertekeningen kunnen hun nut ook bewijzen als er sprake is van een keuzemogelijkheid: naast een maquette vertellen deze het vaak nog wat meer hoe een gebouw of complex in zijn omgeving past. Tot slot kunnen computertekeningen ook aardig zijn bij een directe onderhandelingsituatie met mensen die bezwaren hebben: Eventuele wijzigingen of alternatieven zijn direct zichtbaar te maken.

De gemeente Den Haag heeft het volgens de projectleider gemeentezaken bij communicatie naar buiten toe over "Jip & Janneke" taal: probeer het zo simpel mogelijk te houden bij presentaties en uitgaven. Vermijd vakjargon over de wijk, maar probeer met normale bewoordingen te vertellen wat er gaat gebeuren. "zo kan je kijken en daar kan je heen lopen" in plaats van "roo lijnen en zichtassen". Deze "Jip & Janneke" taal wordt in dit geval niet alleen richting burgers en derden gebruikt, maar bijvoorbeeld ook tegen de eigen gemeenteraad. Deze mensen zijn niet altijd goed op de hoogte van de bouwwereld, en op deze manier bereikt men minder weerstand uit de eigen gemeenteraad tegen grote veranderingen.

²¹ Vergelijk bijvoorbeeld Arnhem Centraal en Arnhem Rijnboog met haar alternatieve plannen, zie eventueel ook het verslag van de informatieavond Velperbroek in de vertrouwelijke bijlagen.

²² VROM 2003, "Kwaliteit van de stad".

De oud-projectmanager van Arnhem Centraal zegt het volgende over het tonen van de plannen aan de buitenwereld en aan elkaar:

“Als je een masterplan opzet, laat je dat doen door mensen die er verstand van hebben: stedenbouwers, financieel experts etc. Als dat plan er op hoofdlijnen is wil je dat graag bespreken met de gemeente zelf en met de burgers. De kunst is nu de discussie op masterplanniveau te houden, dat is heel moeilijk. Dit is moeilijk omdat er ook binnen de gemeente veel mensen zitten, ook in de raad, die geen verstand hebben van grootschalige herontwikkelingen. Zij kunnen moeilijk op masterplanniveau blijven praten, en burgers kunnen dat al helemaal niet. Die praten over details, die willen weten hoe het er uit gaat zien. “Welke boom komt er bij mij voor de deur? Komt er wel een boom?” Die masterplanmaker is nog niet zo ver en zegt dat deze informatie nog moet komen. Maar de mensen willen het nú weten. Je krijgt bij overleg dus hele vreemde discussies.”

In de gemeente Arnhem lijken de discussies bij Rijnboog voornamelijk te gaan over details. Volgens de gemeente is dat echter niet de opzet van het plan. De planopzet is redelijk vergelijkbaar met het plan Arnhem Centraal, het gebied is alleen groter. De kunst is volgens de plannenmakers is om de gaande discussie ook op het niveau van het masterplan te houden.

De oud-projectmanager vat de discussie en de problemen er mee als volgt samen:

“Als je zo’n plan presenteert, “dit was het en zo moet het worden”, gaan de mensen, en dan niet alleen de burgers maar ook mensen binnen de gemeente, de meest belachelijke details vragen. Dit aan iemand die een masterplan maakt, in de trant van “Wat voor sloten komen er op de deuren?”, etc. Daar heeft die man nog nooit over nagedacht. Die was nog niet zo ver. Iedereen begint dan te praten op een detailniveau waarop men nog niet gearriveerd is. Als je op masterplan niveau iets presenteert, dan moet je ook op dit niveau discussiëren. Je kunt geen tekeningen maken met dakterrassen en bloemen, dat werkt misleidend en verwachtingen wekkend. Dan krijg je mensen die zeggen: “Oh, komen daar bloemen? Wat voor bloemen komen daar dan?”

Ook de huidige wethouder van Arnhem stelt dat het plan te veel reacties heeft opgeroepen van mensen die het plan zagen als een strak keurslijf, waar niet vanaf te wijken was. Zij zagen de illustraties als uitgewerkt plan.²³ Reacties van anderen op deze stellingen over het al dan niet illustreren van de plannen is dat de mensen op een gegeven moment ook wat willen zien. Zij beschouwen tekeningen van groot belang voor de uiteindelijke goedkeuring van het plan.

Een mooi voorbeeld van de discussie en de problemen hiermee wordt gegeven door de voorzitter van de welstandscommissie Arnhem. Het gaat hier over de plaatjes die de stedenbouwkundig ontwerper bij zijn plan heeft geleverd, en de discussie die afleidde van de hoofdzaken. Na een gesprek met deze ontwerper en met de Rijksbouwmeester zegt de voorzitter het volgende:²⁴

“Een vruchtbare discussie, die voor ons veel verduidelijkt heeft over het karakter van De Solá Morales. Hij is eigenlijk geen stedenbouwkundige van huis uit, maar een architect. Dat kun je goed zien. Stedenbouwkundigen zetten grote lijnen uit, denken in structuren, maar De Solá heeft de neiging om bij al die structuren direct de gebouwen te tekenen. Dit leidt er toe dat daar een publieke discussie over losbarst, terwijl dat helemaal de bedoeling niet is. De Solá Morales noemt het plan zelf “A Sketch of intentions”.

De huidige wethouder heeft aangegeven dat hij liever het plan wat meer schetsmatig had gezien Dit is omdat er nu nog steeds discussie wordt gevoerd over het uiterlijk van deze tekeningen en er zijn nu nog steeds tegenstanders die zeggen: “Wij willen niet dat het er zó uit gaat zien.”

²³ Hier wordt nader op ingegaan in paragraaf 4.7, over flexibiliteit.

²⁴ Bron: De Gelderlander 07-06-2004.

De oud-wethouder van Arnhem geeft hier een reactie op:

“Daar staat tegenover dat als je alleen maar massastudies presenteert, dit over het algemeen als vervelend wordt ervaren. Ik vond het aantrekkelijk dat mensen zich hierbij dingen konden voorstellen. Je hebt plaatjes nodig om mensen zich te kunnen laten inleven in het verhaal. Bij Arnhem Centraal is uiteindelijk juist het plaatje van de maquette met de transferhal (zie figuur 7) de aantrekkingskracht geweest die de mensen overtuigd heeft. Terwijl het qua massa niet iets was waar we enthousiast over waren. Dat viel echter helemaal niet op, het plaatje was zodanig overtuigend dat mensen zeiden: “dit willen we”. Een plaatje overtuigt, anders kom je er gewoon niet uit, met alleen massastudies werkt dat niet. Neem nou dat hele verhaal over die haven, dat kon je toch alleen maar begrijpen als je de plaatjes zag, en de sfeer daar omheen zag.”

Een goede keuze wat betreft de manier van presenteren en gedetailleerdheid bij de communicatie naar buiten toe blijkt dus een noodzaak.



Figuur 7, maquette transferhal door Ben van Berkel, bron: www.arnhem.nl

4.5.1 Interne communicatie tussen participanten:

Participanten kunnen op een interactieve manier aan een plan werken. Op deze manier kunnen diverse randvoorwaarden en alternatieven toegevoegd worden. Deze interne communicatie sluit overigens niet eventuele gelijktijdige externe communicatie uit.

In Den Haag is bijvoorbeeld op deze manier een plan gemaakt. De plannen hebben diverse ronden doorlopen met inbreng van vele partijen.

In Amsterdam geeft het Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE), wat als masterplan gezien kan worden, een samenhangend beeld van de ontwikkelingsmogelijkheden van Oosterdokseiland. Dit SPvE gaat verder dan het omschrijven van de gemeenschappelijke kwaliteitsambitie. Het laat ook een opzet zien voor het stedenbouwkundig ontwerp.²⁵

Voor de verdere planontwikkeling voor Amsterdam Oosterdokseiland, na het vaststellen van het SPvE, is er een brede overlegstructuur ontstaan tussen de plannenmakers en de diverse geselecteerde architecten. De supervisor heeft daartoe besloten om het proces te versnellen, hij verklaart:²⁶

“Ik heb voorgesteld om daar een veel intensiever proces voor in te zetten met workshops zoals ik dat al eerder had gedaan bij de Resident. Als ik het met vijftien architecten afzonderlijk moet doen zijn we nog jaren bezig. Ik heb aangegeven dat het veel geconcentreerder moet om door de kop van dat hele moeilijke proces heen te breken.”

In Den Bosch was het voortschrijdende masterplan een vastlegging van de voorgaande resultaten van overleg. Het kon tevens marktwensen incorporeren.

Bij ingewikkelde projecten horen veel en lange vergaderingen met vaak een groot aantal vertegenwoordigers. Voor een deel is dat onvermijdelijk, maar communicatieadviseurs zouden vanuit hun focus op de projectcommunicatie een slimme inzet van bepaalde communicatiemiddelen kunnen doen die de vergaderfrequentie en –tijd bekort. Bijvoorbeeld door een website in te stellen waarop alleen mensen terechtkunnen die via een password toegang hebben. Op zo'n website kan een stedenbouwkundige bijvoorbeeld zijn eerste ruwe ontwerp plaatsen, waarna de verschillende partners digitaal op elkaar kunnen reageren. Daarnaast kunnen ook verslagen van vergaderingen op de website worden geplaatst. Allerlei naslaginformatie, zoals een uitgebreide adressenlijst kan ook erg handig zijn, evenals bestanden van belangrijke adressen. Een overzicht van relevante links kan nuttig zijn, evenals het rondsturen van een vragenlijst over specifieke onderwerpen. Tot slot kan er een jaarkalender opgenomen worden, zodat iedereen tijdig kan zien welke data voor bijeenkomsten beschikbaar zijn.²⁷

²⁵ Voor illustraties uit dit SPvE zie bijlage 5.

²⁶ Bron: Talstra 2003.

²⁷ VROM 2003, “Kwaliteit van de stad”.

4.5.2 Externe communicatie naar investeerders/ huurders

Investeerders en ontwikkelaars kunnen bij het opstellen van een masterplan al vanaf het begin betrokken worden. Zij kunnen echter ook later toetreden tot de plannenmakers. Met een eerste masterplan is het mogelijk om haalbaarheid of interesse vanuit de markt te peilen of om geïnteresseerde partijen aan te trekken.

Bij eventuele interesse uit de markt en toezeggingen van toekomstige gebruikers kunnen deze gebruikers bij de detaillering van de planvorming betrokken worden. Dit is bijvoorbeeld zo gebeurd bij Amsterdam Oosterdokseiland.

In Den Haag is een stichting opgericht met als doel om samen met de gemeente de bouwactiviteiten in Den Haag onder de aandacht te brengen van beleggers en potentiële huurders. De bedrijven die actief in het Haagse centrum zijn, inmiddels al zeven jaar, verenigd in deze stichting Den Haag Nieuw Centrum. Op dit moment verlegt de stichting steeds meer haar grenzen naar nieuwe ontwikkelingen buiten het centrum. Het hoofd Commerciële zaken van Ballast Nedam Bouw, en voorzitter van de Stichting Nieuw Centrum zegt het volgende over het succes:²⁸

“Eigenlijk zouden we slechts vier jaar bestaan. Dat we nu al zeven jaar verder zijn, bewijst dat het succesvol is.”

Bij Rotterdam Centraal is een van de doelen van het masterplan²⁹ het aantrekken van additionele investeerders en ontwikkelaars. Er is in het plan een grote ruimte gelaten voor het ontwikkelen van commercieel vastgoed. In de directe nabijheid van het station voornamelijk alleen in de plint van de aanwezige bebouwing, maar iets verderop zijn complete kavels vrij gelaten. Het masterplan en de uitvoering daarvan moeten dus een verdergaande herontwikkeling van het gebied initiëren. Op een dergelijke manier is het project Arnhem Centraal ook gerealiseerd.

²⁸ Bron: Vivienne Klaassen-Acda in VROM 2003, “Kwaliteit van de stad”.

²⁹ Naast het verbeteren van de eigen omgeving of het eigen vastgoed van de initiatiefpartijen.

4.5.3 Externe communicatie naar derden:

Door de toegenomen mondigheid van de bevolking³⁰ is deze manier van communicatie zeer belangrijk geworden. Zoals ik in de inleiding van paragraaf 4.5 heb aangegeven wordt de correcte communicatie naar de buitenwereld toe een van de bepalende succesfactoren van grote stedelijke herontwikkelingen. Met name naar mate het plangebied een groter aantal bewoonde gebieden bevat lijkt het belang van een correcte communicatie toe te nemen. Vergelijk bijvoorbeeld de cases Amsterdam Oosterdokseiland en Arnhem Rijnboog.

Over de hoeveelheid informatie die gegeven moet worden aan buitenstaanders, en het belang daar van, doet de oud-projectmanager van Arnhem Centraal de volgende uitspraken:

“Ik vind dat je op dit globale niveau behoorlijk wat informatie moet geven aan burgers, om er voor te zorgen dat, als het plan eenmaal gerealiseerd wordt, zij zich niet genomen voelen. Je kunt het niet maken om eerst globaal iets vast te leggen en dan later tegen burgers zeggen: “daar heb je niets over te zeggen, dat heb je toen al goed gevonden”. Je moet het spel eerlijk spelen. Als je dat niet doet krijg je een groot probleem, dan gaan de mensen in opstand komen. In Arnhem, weet ik, wil men in elke fase zo veel mogelijk openheid houden, om bij de feitelijke uitvoering zo weinig mogelijk trammelant te krijgen. Als je het niet zo doet, wordt het plan vertraagd, en vertraging betekent meer kosten aan alle kanten. Het is dus zaak om burgers serieus te nemen. Er is altijd wel iemand tegen, maar probeer dat zoveel mogelijk te vermijden. Geef inspraak en luister naar de argumenten, en als de argumenten goed zijn en niet in strijd zijn met het totale plan, honoreer deze dan. Zeg nooit “Je hebt niets te vertellen, wij regelen het wel”. Die periode is afgesloten, dat kan je niet meer maken.”

Deze uitspraken geven een goed praktijkvoorbeeld van de uit de literatuurstudie geconstateerde toegenomen mondigheid van de samenleving. Hetzelfde blijkt uit uitspraken van de projectleider gemeentezaken van de gemeente Den Haag. Een goede communicatie naar buiten toe is noodzakelijk, maar zolang je mensen blijft betrekken en informeren, vooral dat laatste, zijn mensen helemaal niet zo moeilijk. Burgers mogen volgens de projectleider best kritisch zijn.

De projectleider van de dienst stadsontwikkeling (SO), betrokken bij Arnhem Rijnboog constateert dat deze communicatie belangrijker wordt naarmate het project groter of complexer wordt. De rol van het masterplan in deze communicatie wordt ook belangrijker. Als voorbeeld wordt gegeven de uitermate goed verzorgde publicatie van het uiteindelijke masterplan. De projectleider legt uit:

“We laten als stad aan de bewoners zien wat we met dit gebied willen. We willen iets goeds neerleggen, het moet een plan zijn waar Arnhemmers trots op zijn, één van de oorspronkelijke doelstellingen. Je wilt samen met de stad iets maken wat ook gedragen wordt onder de bevolking. Ieder plan kent overlast, en we proberen het op deze manier in goede banen te leiden, zodat mensen het plan kennen.”

De wethouder van de gemeente Alphen aan de Rijn over het masterplan “Stadshart”:³¹

“Wanneer je zo'n groot project in een gevoelig deel van de stad inzet, dan weet je dat het heftige reacties oproept. Toch zijn we nergens voor weggelopen, we hebben ons een slag in de rondte gecommuniceerd, steeds omwonenden erbij betrokken. Als bestuurder moet je het lef hebben, continu de confrontatie aan te gaan. Het heeft gewerkt: we hebben geen enkel bezwaarschrift ontvangen.”

Op dergelijke heftige reacties en emoties kom ik in de volgende paragraaf terug.

³⁰ Zoals aangegeven in hoofdstuk 3.

³¹ G. in 't Wout, bron: Mudde 2005.

4.5.4 Externe communicatie en emoties:

Het blijkt dat veel burgers zich emotioneel en direct betrokken voelen bij plannen in hun directe omgeving. Hier moet bij de communicatie naar buiten toe op een juiste manier mee omgegaan worden.³²

De wethouder van Groningen zegt over het referendum in 2001, wat het einde betekende voor het toenmalige plan voor de Markt in Groningen:³³

“Wat is nu de les voor de wethouder? Ik denk dat we anders naar grote plannen moeten kijken. Het gaat niet alleen om rationele afwegingen. Je moet je ook afvragen of er elementen in zitten die mensen raken, die emoties tot gevolg hebben. Je moet argumenten aanvoeren met een zekere emotionele impact. Wat betekent een bepaald plan bijvoorbeeld voor de werkgelegenheid? Traditioneel is dat voor Groningers een belangrijk punt. We moeten daarnaast ook veel beter zichtbaar maken waarom we gedurende het proces tot bepaalde keuzes zijn gekomen.”

Ook de visualisatie van plannen moet naar zijn oordeel anders worden aangepakt. Zij moeten vooral beter, waarbij het er niet alleen om gaat dat je laat zien hoe iets er uit gaat zien, maar vooral hoe het functioneert. Animaties zullen volgens hem aan gewicht toenemen. Hij signaleert bij het negatief uitgevallen referendum een emotionele betrokkenheid van burgers bij bestaand gebied. Je moet volgens hem bij het opstellen van nieuwe plannen deze emoties ook mee laten spelen, door sterke argumenten voor het plan te geven die ook gebaseerd zijn op dergelijke traditionele emoties.

Met name de lokale media zijn de plaats waar de publieke discussie zich afspelen. Voor de rol van de media bij de masterplannen in Arnhem verwijs ik u naar het tweede deel van mijn literatuurscriptie³⁴ Daar heb ik uitvoerig de berichtgeving over de plannen gevolgd en geanalyseerd. Over het algemeen kan over de media nog het volgende gezegd worden: De media lijken van nature meer geconcentreerd op tekortkomingen dan op prestaties van de lokale overheid. Deze conclusie stel ik zelf, en deze wordt ook onderbouwd door een lid van de directieraad van de VNG.³⁵ Dit directielid stelt verder dat het lokale bestuur in ons land, ook in vergelijking met andere landen, tot uitstekende prestaties in staat gebleken is. Hij heeft het dan bijvoorbeeld over de stads- en dorpsvernieuwing in de vooroorlogse en naoorlogse wijken, de opknappbeurten in de bedrijventerreinen, winkelcentra, de openbare ruimte, wegen en riolering en de vele investeringen in de sociale infrastructuur, zoals scholen, bibliotheken en gemeenschapsruimten. Dat werk is nooit af en zal ook de komende jaren hoog op de lokale politieke agenda's staan. Toch krijgen gemeenten gewoonlijk weinig waardering voor dat voortreffelijke werk. Veel burgers lijken het vanzelfsprekend te vinden.

4.5.5 Emoties en “landmarks”:

Emotionele betrokkenheid speelt ook een belangrijke rol bij specifieke landmarks in een plan. Dit speelt zich naast de historische eigenschappen van de stad zelf af, waar veel burgers een mening of gevoel over hebben.

Bij Arnhem Centraal heeft bijvoorbeeld het oude postkantoor een grote rol gespeeld. Toen er later in de planvorming bleek dat een van de Arnhemse “landmarks”³⁶ afgebroken zou worden kwamen er protesten. De lokale overheid heeft vervolgens samen met de andere partijen het probleem opgelost. Zonder dat daar een wettelijke noodzaak toe was³⁷ is er uiteindelijk besloten het gebouw te verplaatsen, met de bijbehorende verliezen voor de gemeente. Dit is duidelijk een toegift van de gemeente.³⁸ Voor een nadere uitwerking van de problemen rond het oude postkantoor verwijs ik u naar mijn literatuurstudie. Overigens is deze beslissing gevallen in de roerige tijden van de planbepaling van het Rijnboogproject, waar indertijd ook grote protesten tegen waren.

³² Zie ook het voorbeeld van de Bouw-RAI in paragraaf 4.1.1.

³³ W. Smink, bron: VROM 2003, “Kwaliteit van de stad”.

³⁴ Capita Selecta rapportage 2005.

³⁵ Kuiper 2004, “Doorgaan met bouwen aan vernieuwing”.

³⁶ Het oude postkantoor.

³⁷ Het nieuwe bestemmingsplan was al goedgekeurd, en een sloopvergunning kon afgegeven worden.

³⁸ Wellicht om de publieke opinie wat betreft de plannen te beïnvloeden?

Iets vergelijkbaars is gebeurd in Alphen aan de Rijn, waar een grote rode beuk gekapt zou worden. Uiteindelijk, na een brede discussie is er toch tot houtkap over gegaan, maar de beuk is teruggekomen als beukenhouten kunstwerk. Met een dergelijk gebaar geef je, volgens de gemeente, ook aan dat je grip hebt voor de emoties.

Met name het historische aspect van de stad heeft bij het plan Arnhem Rijnboog een grote rol gespeeld. Een onafhankelijke partij heeft een alternatief plan voor de haven ingediend, dat een grote rol heeft gespeeld bij de verdere discussies over het plan. Dit alternatieve plan, het plan Das-Rotshuizen, ging uit van een meer historische benadering van de aansluiting tussen stad en Rijn. “Arnhem is van nature geen rivierstad, het heeft echter een historische binding met beken” was de argumentatie. Dit alternatieve plan ging daarom uit van een omhoog gehaalde historische beek, die op de plaats van de nieuwe haven zou uitmonden in de Rijn. Deze beek zou door de gehele binnenstad te volgen moeten zijn.³⁹

In deze paragraaf is van belang dat deze historische emotie plaats heeft gemaakt voor emoties over een landmark in het plan. Het bleek dus belangrijker om een landmark toe te voegen dan om het historische besef van Arnhem te vergroten.⁴⁰ Het bleek dat het nieuwe plan een zekere overtuigingskracht had door een duidelijk “statement” dat gemaakt is: de haven.

Nieuwe landmarks blijken de overtuigende factor te kunnen zijn van een bepaald nieuw plan.

De directeur van het Arnhemse ingenieursbureau Arcadis zegt het volgende over de keuze voor een landmark in het plan Rijnboog:⁴¹

“Of je maakt een groot gebaar met Rijnboog inclusief haven, of je zet kleine stapjes, met de aanleg van beekje of een parkje. Als we het grote gebaar uitkleden tot kleine stapjes, dan verworpt het tot een loos gebaar. Een beek of park is geen alternatief. Dat is een veel kleinere schaal.”

Deze keuze voor de haven wordt nog eens bevestigd door Jo Coenen, die als Rijksbouwmeester een onafhankelijk advies uitbracht naar aanleiding van een studie naar de alternatieven. Hij deed dat na een opdracht tot onderzoek van de gemeente Arnhem. Hij benadrukte de kwaliteiten van de gekozen haven.⁴² De welstandscommissie was er tevens van overtuigd dat de haven een essentiële en bijzondere vondst was.⁴³

De oud-wethouder van Arnhem vat de keuze voor een landmark, als grote puntinvestering met daarbij een voorbeeld, als volgt samen:

“Het is evident dat je voor een project als dit een landmark nodig hebt. Iets wat kan dienen als focuspunt. Het is niet een kwestie van stenen stapelen alleen. Een bekend voorbeeld is “De Zwaan” in Rotterdam. Dat was een landmark, dat een enorm effect op de omgeving heeft gehad. Kan je dit uit de brug zelf halen? Nee. Had de brug de helft kunnen kosten? Ja. Vind je het erg dat dit geld over de balk is gegooid? Nee, ik denk dat het voor Rotterdam een hele verstandige investering is geweest. Een puntinvestering die heel veel uitstraling heeft in de omgeving. Het is een symbool geworden voor de stad, voor dat deel van de stad en voor de vernieuwing in de stad. Dat moet de haven ook worden voor Arnhem, waarbij het niet alleen een symboolwaarde heeft voor Arnhem, maar dat het ook een plek wordt waar mensen naar toe kunnen gaan.”

³⁹ Op dit plan kom ik in mijn capita selecta rapportage nader terug.

⁴⁰ Wat betreft de besluitvorming over beide plannen verwijs ik u naar hoofdstuk 5, met name paragraaf 5.2.

⁴¹ H. Noy, bron: De Gelderlander 18-05-2004.

⁴² Coenen 2003, Rijksbouwmeester, “Stedenbouwkundig advies haven Rijnboog”.

⁴³ Bron: De Gelderlander 07-06-2004.

4.6 *Juridische eigenschappen van masterplannen*

Een van de grootste verschillen tussen masterplannen en bestemmingsplannen is dat een masterplan vrijwel geen juridische status heeft. Bij veranderend inzicht is het zeer gemakkelijk om veranderingen door te voeren. Het ontbreken van juridische status heeft grote gevolgen voor de flexibiliteit van een plan. Opgemerkt moet worden dat de belangen van enkele partijen toch groter zijn dan die van andere, waardoor er aan bepaalde opvattingen een verschil in gewicht wordt toegekend. Het blijkt dat er binnen diverse plannen onderdelen zijn die minder flexibel zijn dan andere onderdelen. Dit heeft ook voor een deel te maken met de in het plan aangebrachte fasering. Hier kom ik later op terug.

De bedoeling van masterplannen is, over het algemeen, het maken van een plan voor het te herontwikkelen gebied. Een bestemmingsplan kan als basis dienen of pas tijdens na afronding van het masterplan opgesteld worden. De volgorde van vaststelling komt uitgebreid terug in hoofdstuk 5. Het masterplan kan vertaald worden in bestemmingsplannen. Dit is met name het geval bij de NSP, waarvoor door de overheid een vaste structuur van planvorming is opgesteld. Deze vaste procedure is opgesteld om de rechtszekerheid en de rechtsbescherming, zoals bedoeld in de WRO, zeker te stellen in een officiële procedure.⁴⁴

Bij masterplannen van andere locaties dan NSP wordt op het eerste gezicht echter niet zo strak omgegaan met deze volgorde en de plaats die het masterplan inneemt ten opzichte van het bestemmingsplan. Dit is dan ook mede het onderwerp van dit onderzoek. Soms lijkt het alsof de inspraakprocedures die voor een goed opgestelde masterplanprocedure gelden als afdoende gezien worden en er lijkt dus sprake van verdringingseffecten tussen de twee planvormen, eventueel met juridische omwegen onderbouwd.⁴⁵

Het feit dat er aan een masterplan in principe geen juridische eigenschappen hangen wil echter niet betekenen dat deze er niet aan toegekend kunnen worden. Voor een aantal partijen is het wenselijk wel degelijk juridische eigenschappen aan een masterplan toe te kennen. Het plan bindt vooralsnog niemand en kan dus ook gemakkelijk overtreden worden als de inhoud niet bevalt. Bij deze gewenste juridische eigenschappen wordt gedacht aan intentieovereenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten.⁴⁶ Deze overeenkomsten houden over het algemeen in een toezegging wat betreft inzet, geld en tijd. Het masterplan krijgt privaatrechtelijke eigenschappen, met de gemeente als rechtspersoon.

Ook publiekrechtelijk kunnen er eigenschappen aan het plan toegekend worden. Dit gebeurt als de gemeenteraad instemt met het masterplan en de bijbehorende vervolgplanning. Zij verbinden zich min of meer met het plan. Dit kan ook problemen opleveren. Bij Arnhem Rijnboog is het plan teruggestuurd naar de ontwerper, omdat er een forse bezuiniging in het plan opgenomen moet worden. Het is was de vraag of het plan, toen dit terugkwam in februari 2006, binnen de door de gemeenteraad vastgestelde randvoorwaarden uit het eerste plan viel. Toen bleek dat het plan fundamenteel is gewijzigd was moest het opnieuw door de gemeenteraad behandeld worden. Door de nog steeds aanwezige eensgezindheid binnen het grootste gedeelte van de raad gaf dit weinig problemen, maar na een raadswisseling zou de hele discussie opnieuw losgebarsten zijn, met alle vertragingen van dien.

⁴⁴ Zie voor de vaste procedure bij de NSP paragraaf 3.2.2.

⁴⁵ Artikel 19 WRO zoals bij de casestudie Den Bosch, Bruil e.a. 2004.

⁴⁶ Op de diverse vormen van samenwerking kom ik in paragraaf 5.1 terug.

4.7 Flexibiliteit

Masterplannen hebben, zoals eerder aangegeven een grote flexibiliteit. Uit de cases is wat flexibiliteit betreft het volgende op te merken:

Arnhem Centraal was na vaststelling van het programma en het globale ontwerp nauwelijks nog te wijzigen. Het project bevindt zich op hoofdlijnen⁴⁷ al in de uitvoeringsfase. Het bestemmingsplan is globaal opgesteld, en het vasthouden aan het masterplan zorgt er voor dat er een zekere ruimtelijke samenhang en ruimtelijke kwaliteit wordt gerealiseerd bij de diverse deelprojecten.

Arnhem Rijnboog heeft nog een relatief open karakter. Ook het verkeersplan is nog niet helemaal duidelijk. De realisatie van de projecten wordt voorzien in de periode tot 2022. In de praktijk zal er gedurende de looptijd van Rijnboog aan één of meer projecten gelijktijdig worden gewerkt. De eerste verwachting was met het project te beginnen eind 2004. Er bleven echter steeds problemen komen, met name financieel, die het project hebben vertraagd. Door de gemeenteraad was besloten niet te beginnen voordat het financiële kader klopte. Het plan was teruggestuurd naar de stedenbouwkundig ontwerper, die in februari 2006 een aangepast plan heeft gepresenteerd. Als voorwaarde was meegegeven dat het € 60 miljoen goedkoper moest zijn. De huidige financiële schade door gemaakte voorinvesteringen en de vertraging in het algemeen wordt overigens als minder ernstig beschouwd dan de eventuele schade die geleden wordt door de gedwongen voortzetting van het plan, met alle financiële risico's van dien.⁴⁸

Uit de presentaties van het schetsplan in 2002: "Het is een schetsplan vol aannames waarvoor het bewijs nog geleverd moet worden." Uit het schetsplan blijkt dat er te praten valt met De Solá Morales over de precieze invulling van het plan. Onder verschillende delen van de gemeente heerste de opvatting dat het plan definitief was, maar er blijkt nog zeker over gepraat te kunnen worden. Raadsbesluiten kunnen ook afwijken van het plan. De architect benadrukte dat de door hem geschetste massa's een richting aangeven, en deze dus heel anders kunnen worden in de uiteindelijke uitvoering. De Solá Morales legt uit:⁴⁹

"Ik geef een richting aan, niet meer dan dat. Natuurlijk zullen er veel aanpassingen volgen in de ingewikkelde realiteit. Bij alles wat je doet moet je een goede balans weten te vinden tussen flexibiliteit en solide intenties. Uiteindelijk zal alles worden opgedeeld in projecten waarna architecten met de gebouwen en de inrichting aan de slag zullen gaan."

Omdat de realisatie van het Masterplan een lange periode in beslag neemt, is het plan gesegmenteerd. De realisatie van ieder deelproject zal, afhankelijk van de omvang en complexiteit, één tot vier jaar in beslag nemen. Daarbij wordt opgemerkt dat het ongewenst of zelfs onmogelijk is om alles nu reeds in detail vast te leggen. Binnen grenzen is het programma flexibel. Voor sommige projecten zal het moment van uitgifte veranderen, er zullen kleine veranderingen optreden in de prijssegmenten en vooral voor de latere projecten kunnen ook de functies worden bijgesteld.⁵⁰ Het effect van een tegenzittende conjunctuur in de economie kan invloed hebben op het uitgiftetempo van het gebied. Gezien de plantijd van Rijnboog zullen zich naar alle waarschijnlijkheid meerdere conjuncturele golven⁵¹ voordoen. Het geplande programma is niet geënt op de conjuncturele, maar op de onderliggende structurele economische verwachtingen. De stelligheid waarmee projecten worden vastgelegd neemt dus af naarmate de projecten later in de planning staan. Voor segmenten van het plan die pas heel laat worden gerealiseerd wordt nu minder vastgelegd dan voor de projecten die vroeg zullen komen. Om een en ander te structureren wordt een eerste fase vastgelegd.⁵² Bij dit project worden openbare ruimte projecten met voorrang behandeld. Dit om de publieke kwaliteit van het plangebied vanaf het begin af aan al te verbeteren.⁵³ Dit heeft ook te maken met de financiële kant van het project. Als eerste zullen een aantal winstgevendende onderdelen gerealiseerd worden, om de voorinvesteringen, en het renteverlies zo laag mogelijk te houden.

⁴⁷ De belangrijke infrastructurele en volumineuze onderdelen.

⁴⁸ Zie eventueel ook de verslagen van de speciale raadsvergadering 2005 en de raadsvoorlichting in 2006 in de vertrouwelijke bijlagen.

⁴⁹ Bron: De Gelderlander 18-10-2002.

⁵⁰ Bijvoorbeeld door te schuiven tussen kantoren en woningbouw of horeca en detailhandel.

⁵¹ Hoog- en laagconjunctuur.

⁵² Masterplan Rijnboog 2004.

⁵³ Met het ook op imago en aantrekkelijkheid.

Toch is er bij Rijnboog besloten om de haven met voorrang ook in het plan op te nemen, ondanks het feit dat dit waarschijnlijk het allerdurste element is binnen het plan. Toch zal een plan een sluitende exploitatie moeten hebben voordat men begint met de uitvoering. De oud-wethouder zegt hierover:

“Je hoort altijd wel dekking te hebben voor hetgeen dat je doet voordat je begint. Het was altijd wel duidelijk dat bij de eerste fase veel geld bijgelegd moest worden. Men wist dat er tekorten zouden zijn, maar hoeveel? En ben je bereid dat bij te leggen? Men moet wel realiseren dat er een verschil is tussen een bouwproject, waar achteraf een tekort van miljoenen is opgetreden en deze situatie. Dit zijn allemaal nog ramingen, er is nog geen schop in de grond gegaan. Dat is een probleem waar men tegen aan loopt. Dat verschil ziet men niet goed. Desalniettemin moet een tekort wél ingelopen worden, anders kan je het besluit niet nemen.”

Op de tekorten op Rijnboog is nog feller gereageerd in de gemeenteraad dan op de tekorten op Arnhem Centraal. Dat is frappant omdat de tekorten bij Centraal werkelijke kosten zijn die opgehoest moeten worden. Bij Rijnboog gaat het voornamelijk alleen nog maar om de begroting. De flexibiliteit van het masterplan moet er voor zorgen dat deze tekorten geminimaliseerd worden.

Dit wordt bevestigd door de projectleider van Arnhem Rijnboog van de dienst SO:

“Het plan blijft natuurlijk flexibel om toekomstige marktverschuivingen op te kunnen vangen. Één ding weten we zeker: over twintig jaar ziet het er niet zo uit als op de tekeningen. Dat weten we nu al. Het is een plan tot 2022, in drie verschillende fasen. Fase 1 is redelijk concreet en we zijn er mee bezig om die definitief uit te werken, inclusief de bestemmingsplannen en eventuele randvoorwaarden. Fasen 2 en 3 moeten worden herzien op het moment dat je deze gaat voorbereiden. Dan wordt opnieuw de vraag gesteld of dat plan wel is wat je als gemeente wil hebben, zijn de omstandigheden veranderd? Die flexibiliteit zit wel zeker in het plan.”

Een grote flexibiliteit van een plan hoeft niet te betekenen dat er zomaar van alles veranderd kan worden. Een aantal onderdelen of functies kunnen in het plan opgenomen worden, om het totale plan haalbaar te maken. Dergelijke onderdelen zijn vaak door de private partijen in het project gebracht.⁵⁴ Een onderdeel dat bijvoorbeeld het totale plan haalbaar maakt is de toren voor het station in Den Haag. Deze toren, ontworpen door OMA, valt in Den Haag, ook binnen de gemeente, niet bij iedereen in goede aarde.

Er wordt door diverse bronnen binnen de praktijk dus gewaarschuwd voor een schijn-flexibiliteit. De wethouder van Arnhem zegt er bijvoorbeeld het volgende over:

“Als ik masterplannen vergelijk met een meer traditionele manier van planvorming denk ik dat masterplannen zeker meer flexibel zijn. Het is echter wel een schijnflexibiliteit. Met een masterplan ga je uiteindelijk, na het vaststellen door de diverse deelnemende partijen, wel de stad in en probeer je uit te leggen wat je gaat doen. Je kan dan niet 1 minuut voor twaalf het plan gaan wijzigen. Bijvoorbeeld op het laatste moment de haven aanpassen, dat kan niet. De haven is een van de essenties van het plan dat er op dat moment ligt. Een masterplan is meer flexibel, daar ben ik van overtuigd, dat is een voordeel. Je komt echter op een bepaald punt dat je uitvoeringsovereenkomsten gaat maken met marktpartijen, en dat is niet zo heel veel anders dan bij traditionele situaties.”

⁵⁴ Op risicoverdeling kom ik in hoofdstuk 5 terug.

Binnen de cases in Arnhem wordt er in een nabeschuiving door de betrokken gemeentelijke partijen aangegeven dat de geboden flexibiliteit in de masterplannen in eventuele nieuwe projecten anders aangepakt zou moeten worden. Er zijn een aantal dingen geleerd van Rijnboog:

Enerzijds hadden de plannen volgens bijvoorbeeld wethouder in retrospectief anders gepresenteerd moeten worden. Hij legt uit:

“Als we nu helemaal opnieuw zouden moeten beginnen zou ik denk ik de status van het schetsplan anders brengen, ik zou het masterplan een andere status geven dan deze nu gehad heeft; of in ieder geval beter uitleggen waartoe het allemaal leidt. Het masterplan is door heel veel mensen begrepen als een keurslijf, met een weergave van wat er gebouwd gaat worden. Het was echter niet veel meer dan een volumestudie van programma. Kunnen we ook werkelijk kwijt, aan programma, wat we kwijt willen was de vraag.”

Anderzijds zouden de gemeentelijke partijen sneller van die flexibiliteit af willen stappen in de nadere uitwerking en uitvoering in diverse deelprojecten. De wethouder vervolgt:

“Ik zou ook laten zien met de uitvoering of verdere ontwikkeling van een aantal kleinere deelprojecten, die je naar voren haalt en ook werkelijk in uitvoering brengt, dat je een dergelijk project wel degelijk bestuurbaar kan houden. Dat is nu een van de grootste vrees van iedereen op dit moment: de vrees dat het een volkomen onbestuurbaar plan wordt omdat het zo groot is. Daar zijn we nu mee bezig, met het knippen in kleinere delen, maar ik heb het gevoel dat we daar al veel eerder mee hadden moeten beginnen.”

Ook de oud-wethouder heeft dezelfde mening. Het plan moet flexibel blijven voor de toekomst, maar moet sneller over gaan tot specifieke, uitgewerkte deelplannen die werkelijk tot uitvoer gebracht kunnen worden. Zijn woorden hierover:

“Ik zou na een eerste masterplan, dat ik absoluut samen met marktpartijen zou maken, dat is absoluut nodig voor de markttoets, sneller tot hapklare brokken over gaan, om die individueler te laten ontwikkelen. Dit onder de supervisie van een totaalplan.”

Arnhem heeft blijkbaar een aantal lessen geleerd van het gevoerde proces.

4.8 *Samenvatting cases*

Op de volgende pagina staat een samenvatting van de onderzochte cases in tabelvorm. Deze tabellen gaan over de functie en inhoud van de onderzochte masterplannen. Zij geven een empirisch aangetoond bewijs dat er wat deze eigenschappen betreft variatie is tussen verschillende masterplannen.

Functie MP

Doel	Annhem Centraal	Annhem Rijnboog	Den Bosch	Rotterdam Centraal	Den Haag Centraal	Amsterdam Oosterdokseiland	Rotterdam KvZ Wilhelminapier
Beleidsvormend/ mogelijkheden aftasten/ rekenen en tekenen	ja/nee	Minder	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Uitvoeringsgericht	ja/nee	Ja	Minder	Nog niet	Ja	Ja	Nee
Informeren naar derden	ja/nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Voornaamste doel (uit bovenstaande 3)		Uitvoeringsgericht	Mogelijkheden aftasten	Beleidsvormend	Mogelijkheden aftasten	Rekenen en tekenen	Beleidsvormend
Doelgroep(en)		Burgers en participanten	Partners en derden	Burgers en investeerders	Participanten en uiteindelijk burgers	Participanten en huurders	Partners en derden
Communicatie							
Informatieverspreiding aan derden	ja/nee	Ja, nieuwbrief en beperkt in lokale media, later op gang gekomen dan Rijnboog	Beperkt	Beperkt	Na Vaststelling definitieve plannen kwam de informatiestroom op gang	Normaal, na vaststelling meer voor potentiële huurders.	Uitgebreid. Kwam ook regelmatig in de media.
Informatie centrum	ja/nee	Ja, voor burgers, inmiddels weer gesloten	Paleiskwartier: nu voor verkoop	Bij Infracentrum	Bij dienst SO	Nee	Ja, inmiddels weer gesloten
Is het masterplan gebruikt om nieuwe partijen aan te trekken?	ja/nee	Ja, ontwikkelaars en later eventuele huurders vastgoed	Ja, als basisdocument	Zal de bedoeling zijn	Waarschijnlijk (?)	Nee, alleen huurders	Ja, nu aparte campagne, "De Wilhelminapier- manier."
Interactieve planvorming tussen participanten	ja/nee	Ja, in initiatieffase, later regie door gemeente	Jazeker	Bij het vaststellen van het PvE	Ja	Ja	Ja

Inhoud MP

Ontwerp	Annhem Centraal	Annhem Rijnboog	Den Bosch	Rotterdam Centraal	Den Haag Centraal	Amsterdam Oosterdokseiland	Rotterdam KvZ Wilhelminapier
Partij stedenbouwkundig ontwerp	v Berkel (& Ove Arup)	De Sola Morales	Buro voor Stadsontwerp ir. S.V. Khandekar	Team CS (combinatie Berthem Crouwel, Meyer & Van Schooten en West 8)	1° versie Kraaijvanger, Urbis ism gemeente Den Haag	Erick van Egeraat Associated Architects (EEA)	Basis: Teun Koolhaas
Is het masterplan vooral programmatisch of ontwerp?	Programmatisch, mogelijkheden toetsen	Ontwerp: uiten van visie.	Ontwerp	Programmatisch	1° versie Ontwerp 2° versie met ontworpen architectuur en programma	Stedenbouwkundig ontwerp met programma	Ontwerp: kwaliteitsen
Architectuur	Flexibel (kwaliteitsbewaking)	Flexibel, nog niet bekend	Flexibel	Flexibel	Delen zijn al uitgevoerd, andere in schetsfase (bijvoorbeeld gebouw door OMA)	Door 12 verschillende architecten uit te werken	Zeer flexibel

5 Procedures masterplannen en bestemmingsplannen

Hoofdvraag hoofdstuk 5:

Hoe komen masterplannen bij de onderzochte binnenstedelijke herontwikkelingsprocessen tot stand en wat is hun verhouding met de desbetreffende bestemmingsplannen?

Zoals uit het voorgaande hoofdstuk blijkt verschilt de functie en de inhoud van masterplannen nogal eens tussen de diverse onderzochte cases.

De wethouder van Arnhem zegt hier bijvoorbeeld over:

“Als wij het hebben over masterplannen hebben we het over het algemeen over niet meer dan een vlekkenplan met daaraan een programma gekoppeld. Als je kijkt naar masterplan Rijnboog maakt dat bijna al de indruk van een voorontwerp van een stedenbouwkundig plan. Dus je ziet dat daar ook in de wereld van stedenbouwers nogal verschillend mee om gegaan wordt. Een Spaanse stedenbouwer geeft blijkbaar een andere invulling van de term masterplan dan wij dat doen. Volgens mij gaat het dus niet zozeer om de term masterplan, maar meer over het moment dat je marktpartijen laat meedenken of meewerken, of niet.”

De procedure waarop het masterplan tot stand komt en de manier waarop de diverse partijen daarbij betrokken worden is het onderwerp van dit hoofdstuk. Het hoofdstuk behandelt vervolgens de relatie tussen masterplannen en bestemmingsplannen.

5.1 *Partijen*

Welke partijen zijn bij de onderzochte cases betrokken bij de opstelling van masterplannen en bestemmingsplannen?
Hoe zijn deze partijen onderling georganiseerd?

Deze paragraaf behandelt als eerste de partijen die bij een binnenstedelijk herontwikkelingsproject betrokken kunnen zijn. Vervolgens worden er een aantal theoretische samenwerkingsverbanden uit de literatuur gepresenteerd. Hierna wordt nader ingegaan op de samenwerkingsverbanden bij de door mij onderzochte cases, met een nadruk op de organisatie in Arnhem.

De volgende twee paragrafen gaan over publiek private samenwerking (PPS). Zij behandelen onder meer de veranderende rol van de gemeente, de risico's, de machtspositie, de rol van grondbezit, en het belang van een juiste fasering. In de laatste paragraaf wordt wederom nader ingegaan op de cases in Arnhem. De gang van zaken wat betreft de in de vorige twee paragrafen aangehaalde punten wordt nader bekeken, met een nadruk op het uiteenvallen van de diverse PPS constructies in Arnhem. Hierbij wordt onder andere het begrip "tekortlocatie" uitgelegd.

5.1.1 Initiatief (*wie en waarom*)

Het initiatief voor een integrale herontwikkeling komt, zoals in hoofdstuk 3 geschetst, uit een samenspel van diverse factoren voort. Nationaal gezien is de belangrijkste factor het vrijkomen van eventuele subsidies en regionaal (gemeentelijk) gezien is er de maatschappelijke noodzaak al dan niet in combinatie met een eigen toekomstvisie.¹

Het initiatief is een eerste aanzet tot het oplossen van problemen, of het vervullen van mogelijkheden, potenties of kansen. Het doel in de initiatieffase is altijd een duurzame meerwaarde creëren voor de stad. Duurzame stedenbouw is te definiëren als: "de stedenbouw die in alle stadia van het planproces kansen en mogelijkheden benut om een hoge ruimtelijke kwaliteit in combinatie met een lage milieubelasting tot stand te brengen, en die beide in de tijd weet te handhaven, zodat ook toekomstige generaties daarin delen"²

De eerste doelstellingen voor de cases specifiek: "Arnhem Centraal heeft als doel het station en een aantal omliggende gebieden een forse nieuwe impuls te geven."³ Arnhem Rijnboog zocht een betere verbinding tussen stad en Rijn. Rotterdam werkt aan zijn imago en uitstraling, Den Haag wil problemen oplossen en het oostelijke stuk stad ontsluiten en Den Bosch wil het de stedelijkheid van het centrum over het spoor heen trekken.

Als het initiatief er eenmaal is wordt de secundaire doelstelling het presenteren of samenstellen van een financieel haalbaar plan, vooralsnog bij voorkeur in samenwerking met de diverse betrokken partijen. Het blijkt dat er met name bij grote projecten een zeer groot aantal partijen direct betrokken is. Een voorbeeld van de hoeveelheid aan partijen die direct betrokken zijn bij een groot project is een willekeurig sleutelproject. De betrokken projectpartijen kunnen hier ingedeeld worden naar overheden, marktpartijen en vervoerbedrijven. Dat lijkt nog redelijk overzichtelijk, maar als je naar een verdere opdeling van deze partijen gaat wordt de overzichtelijkheid snel minder. De rijksoverheid bestaat uit verschillende ministeries, met de belangrijkste rollen voor VROM en VWs. Deze ministeries kennen echter weer zeer autonome directoraten en afdelingen daarbinnen. Het beeld bij de gemeente is nog complexer: deze bestaat uit meerdere gemeentelijke diensten, in Rotterdam bijvoorbeeld de dienst Stedenbouw Volkshuisvesting en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam. Verder is de Bestuursdienst betrokken en dan is er nog niet eens sprake van deelgemeenten of stadsdelen, zoals in Amsterdam bij de Zuidas speelt. Bij dergelijke grootschalige projecten is tot slot vaak een groot aantal marktpartijen betrokken, mogelijk ook woningcorporaties en verschillende onderdelen van de NS.⁴

De gemeente Utrecht heeft bijvoorbeeld onderkend dat het voor herstructureringswijken, wijken waar woningen gesloopt en herbouwd worden, een duidelijkere gemeentelijke partij nodig heeft. Voorheen werden de gesprekken over deze wijken bijgewoond door iemand van het grondbedrijf, iemand van EZ, iemand van sport en als het tegengat drie wethouders. Straks is dat nog maar één persoon: de gebiedsmanager. Dit is een "stevige vertegenwoordiger", met heldere mandaten en een grote beslissingsbevoegdheid.⁵

De principiële discussies over interactieve beleidsontwikkeling lijken afgenomen. De weg naar de praktijk is gevonden. Het is een belangrijke werkwijze geworden in de stedelijke vernieuwing die zeer bewust wel of niet ingezet moet worden. Wel als er ruimte is om het plan samen te ontwikkelen of eventueel nog aan te passen. Niet als er al een plan ligt dat weinig ruimte laat voor andere interpretaties. Het is hierbij van belang te weten in welke fase het beleidsproces zich bevindt. Stelregel is, dat hoe eerder in het beleidsproces, hoe meer mogelijkheden er zijn om succesvolle interactie met belanghebbenden te kunnen realiseren. Het is hierbij wel belangrijk om het doel van interactief werken goed voor ogen te hebben. Geestelijk vraagt het van de gemeente de bereidheid om te accepteren dat bewoners of andere doelgroepen meer invloed krijgen of soms zelfs het voortouw kunnen nemen. Bij wijkontwikkeling is het bijvoorbeeld een effectieve stap om bewoners zelf een sterkte/zwakte-analyse van de wijk te laten maken. Vaak leidt dat tot resultaten die sterk overeenkomen met die van de gemeentelijke beleidsmakers. Omdat het als 'eigen' wordt ervaren, is het draagvlak voor deze ingrijpende vernieuwingsplannen, inclusief sloop- en nieuwbouw veel groter.⁶

¹ O.a. Talstra 2003.

² VROM-raad 2001, achtergrondstudie 009.

³ www.arnhemcentraal.arnhem.nl.

⁴ VROM 2003, Kwaliteit van de stad.

⁵ M.L. van Kleef, wethouder Utrecht, speciale bijlage "in de steigers", VNG Magazine 10-2005.

⁶ VROM 2003, Kwaliteit van de stad.

De gemeente is nu meer dan vroeger aangewezen op samenwerking met diverse private partijen voor de planontwikkeling. Dit komt met name door de opdrogende subsidiestromen en het spreiden van risico's.⁷ Dit zal ik nader toelichten in de volgende paragrafen.

5.1.2 Theoretische organisatievorm samenwerkingsverband

Het komt zoals gezegd steeds vaker voor dat gemeenten samen met andere partijen een gedeelde verantwoordelijkheid hebben in het interactieve proces. Het is essentieel dat deze partijen zo snel mogelijk goede afspraken maken over de mate van invloed van de diverse participanten. Niets is zo funest voor een proces als partners die over de hoofden van bewoners en derden meningsverschillen uitvechten over wie, waarover had mogen meepraten.⁸

In de literatuur zijn veel theoretische besluitvormingsmodellen terug te vinden. Ze komen allemaal ongeveer op het volgende neer:

Traditioneel besluitvormings-model

- Voordelen: Snelle voortgang in beginfase
Inhoud in eigen hand
- Nadelen: Relatie burger-bestuur kan worden verstoord
Kans op draagvlak kleiner
Zelfverzekerd en vastbesloten bestuur vereist, anders later stagnatie bij projecten/inspraak etc.

Consultatiemodel (Toetsen of Meedenken)

- Voordelen: Grotere kans op draagvlak
Toonzetting (inhoudelijk) van discussie
- Nadelen: Draagvlak in fase van uitwerking onzeker

Co-productie model

- Voordelen: Meeste kans op draagvlak
Meeste argumenten en meningen
Gezamenlijk product
- Nadelen: Resultaat wellicht behoudend beleid⁹
Arbeidsintensief
Langdurig traject
Discussie moeilijk te sturen

Bij bovenstaande modellen is er een onderscheid te maken tussen de gemeente als partij aan de ene kant en private partijen en/of derden aan de andere kant.

Het co-productie model kan bij publiek-private samenwerking weer nader verdeeld worden in drie verschillende samenwerkingsmodellen:¹⁰

- Het bouwclaimmodel, deze is echter het meest van toepassing op uitbreidingslocaties.
- Het concessiemodel, de gemeente stelt randvoorwaarden (stedenbouwkundig en eventueel kwalitatief) en laat de totale ontwikkeling over aan de private partijen.
- Het joint venture model, Een samenwerking tussen publieke en private partijen in een rechtspersoon.
- Een gezamenlijke grondexploitatie is meestal de kern. Risico's worden op deze manier gedeeld. Een punt van aandacht is echter de gemeente, die als publieke partij zich privaatrechtelijk bindt, maar haar publieke verantwoordelijkheden niet uit het oog mag verliezen.

Deze modellen staan niet vast en sluiten elkaar niet uit. Er kan in onderling overleg eventueel voor een tussenvorm gekozen worden.

⁷ Zie o.a. Talstra 2003 en Bruil e.a. 2004.

⁸ VROM 2003, Kwaliteit van de stad.

⁹ Poldermodel, te veel concessies richting elkaar zodat het eindresultaat niet een optimale benutting van de kans is.

¹⁰ Zie o.a. Bruil 2004, Wigmans 2003 en Daamen 2005.

De grote herontwikkelingsprojecten worden tegenwoordig steeds meer met het co-productie model opgezet. Bijvoorbeeld in Den Bosch is een aparte ontwikkelingsmaatschappij opgericht waar de gemeente met een kwart belang zitting in heeft, een duidelijke joint venture.

Een tussenvorm is bijvoorbeeld gekozen in Den Haag, daar is duidelijk sprake van een co-productiemodel, waar de uiteindelijke realisering niet is ondergebracht in een joint venture. Zij hebben geen gezamenlijke onderneming waarin risico's gedeeld worden. In deze co-productie zijn er financiële, programmatische en stedenbouwkundige randvoorwaarden gemaakt. Er is in Den Haag Centraal sprake van een op maat gesneden ontwikkelingsaanpak, primair gericht op een verevening van deelplannen in een financieel sluitende grondexploitatie met een hoge ruimtelijke kwaliteitsambitie. Door deze gezamenlijke aanpak is er ook geen sprake van een concessiemodel.¹¹ Ook bij Amsterdam Oosterdokseiland is er duidelijk sprake van een co-productiemodel. Hier hebben de (gemeentelijke) projectmanager IJ-oever, PTT post vastgoed, MAB, de NS, de hoofdgebruikers en de voorzitters van de diverse werkgroepen zitting in. De directieraad Oosterdokseiland bereidt op ambtelijk niveau de besluitvorming voor en de stuurgroep Oosterdokseiland zorgt voor een strategische aansturing.¹²

Marktpartijen laten een duidelijke voorkeur horen voor joint venture modellen. Als voorbeeld kunnen de uitspraken van de voorzitter van de NEPROM¹³ genomen worden:¹⁴

“De overheid en marktpartijen moeten elkaar vinden waar het gaat om de invulling van de gebieden. Tot op heden zien we echter dat de rol van projectontwikkelaar vaak gemarginaliseerd wordt tot die van een financier. Er wordt veel te weinig gebruik gemaakt van de kennis van marktpartijen met betrekking tot de inrichting van stedelijke gebieden, het functioneren van winkelcentra en kantoren.

Marktpartijen worden nu nog te vaak door stedenbouwkundigen van gemeenten gedwongen in een stedelijk keurslijk dat hen niet past. Zij moeten ruimtelijke oplossingen accepteren waar zij niet achter staan, die niet voldoen aan de commerciële randvoorwaarden van een goede gebiedsontwikkeling. Het gevolg, eindeloze onderhandelingen, of een hakken in het zand mentaliteit die we juist niet kunnen gebruiken. Samenwerken betekent ook ruimte bieden. Natuurlijk geldt in dit kader wie betaalt, bepaalt. Maar kijk eens naar Den Haag Centraal. Marktpartijen investeren €400 miljoen. De overheid draagt in totaal 228 miljoen Euro bij!”

In de afstudeerrapportage van Marije Talstra (2003) wordt gesteld dat gemeenten plannen kunnen maken zonder andere partijen er bij te betrekken, maar zonder deze partijen kunnen zij niet komen tot de realisatie daarvan. Dit betekent dat het noodzakelijk is dat deze private partijen ook in het planproces participeren. Zij zegt dan ook dat men moet zorgen voor een open en transparant proces, waarin zo veel mogelijk partijen op gelijkwaardige voet deelnemen.¹⁵ Als risico van deze planmethode geeft zij de kans dat plannen meer op onderling draagvlak gebaseerd worden dan op een toekomstvisie.

Dit is zeker het geval bij integrale herontwikkelingsprojecten die binnen een joint venture ontwikkeld worden. Het blijkt echter dat met name de zinsnede over het “op gelijkwaardige voet deelnemen”, bij stedelijke herontwikkelingen niet per definitie een noodzaak is. Binnen Arnhem is er geprobeerd binnen een co-productiemodel tot planontwikkeling te komen, maar dit heeft niet tot de gewenste resultaten geleid. Binnen de gemeente Arnhem heerst ook de opvatting dat er in principe niet van gelijkwaardigheid uitgegaan moet worden. Dit wordt toegelicht in de volgende paragrafen.

¹¹ Daamen 2005.

¹² Zie voor een uitgebreide beschrijving en analyse van de projectorganisatie: Talstra 2003.

¹³ Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen.

¹⁴ Dhr. de Reus, voorzitter NEPROM, op het congres stedelijke vernieuwing 2003.

¹⁵ Talstra 2003, pagina 50.

5.1.3 Samenwerkingsverband Arnhem Centraal

De gemeente Arnhem kwam, na het vastlopen van het co-productiemodel voor Arnhem Centraal tot de conclusie dat het samenwerkingsverband geen succes had. De deelnemende marktpartij had zich, met goede redenen overigens, teruggetrokken. De gemeente besloot toen om zelfstandig de verdere projectontwikkeling voort te zetten. Wat betreft de bevolking en de vervoersmaatschappijen werd een consultatiemodel opgericht.

Een heel belangrijk punt dat eerst behandeld wordt voordat er ingegaan wordt op het mislukken van de PPS is de organisatie van deze projectgroep binnen de gemeente Arnhem. De projectorganisatie is uniek in vergelijking met de andere cases waar het openbaar vervoer een grote rol speelt. De veranderde projectorganisatie is ook een van de factoren waardoor er al is aangevangen met de werkelijke realisatie van het project, en waarom Arnhem¹⁶ voorop ligt in de ontwikkeling van de NSP.

De gemeente heeft, om het project weer vlot te trekken in 1994 een grote projectmanager met veel ervaring aangetrokken. Deze projectmanager heeft vervolgens een projectgroep georganiseerd. Deze bestond in beginsel uit leden, die om hun afzonderlijke kwaliteiten waren geselecteerd. Dit waren meestal mensen van buiten de gemeentelijke organisatie. Indien er, naast deze kwaliteiten, verdere expertise noodzakelijk werd geacht, werd deze van buitenaf ingehuurd.

Dit resulteerde in een relatief autonome projectgroep. Officieel werkte deze groep onder de vlag van SO, maar in de praktijk hadden zij weinig overleg met elkaar. Deze projectorganisatie was mede mogelijk gemaakt door de toenmalig betrokken wethouder. Deze wethouder had de portefeuilles Financiën en Ruimtelijke Ordening in handen. De projectgroep had een directe verbinding met deze wethouder. Na het vastlopen van het project, zoals beschreven, was het eerste dat deze groep deed het ontbinden van het samenwerkingsverband. Verder heeft zij vanaf 1994 een actief aankoopbeleid gevoerd wat betreft de gronden binnen het projectgebied.

De oud-wethouder van Arnhem zegt over deze situatie:

“Het resultaat was dat het niet lukte om de belangen zodanig te synchroniseren dat er een haalbaar plan kwam. Toen is besloten dat ieder zijn eigen spoor zou trekken. Even later raakte de NS ook van slag door de opdeling. Intern zijn zij toen lang bezig geweest. Ook werd toen alles wat er al eerder was afgesproken met deze partij weer ter discussie gesteld. Er waren door allerlei werkgroepen al wel afspraken gemaakt, maar alles stond dus weer ter discussie. Tot op het moment dat ik mij kan herinneren: “U wilt een nieuw station, weet u wel wat dat kost?” Ja, daar zijn wij zes jaar mee bezig geweest. Dat ging zo bij alle onderwerpen. Toen hebben wij op een gegeven moment de groep ontbonden. Er waren nog geen contracten om samen verder te gaan. De gemeente heeft toen een stippelijntje om het bezit van de NS getrokken, en wij zijn toen gewoon zelf aan de slag gegaan, zonder de anderen. We zijn toen met een bestemmingsplan bezig geweest, en dat is ook vastgesteld. Op een gegeven moment hebben wij besloten om een masterplan te laten maken voor het gebied zelf.”

Naar aanleiding van geconstateerde tekorten op Arnhem Centraal is er in 2005 een onafhankelijk onderzoek gedaan naar de gang van zaken in Arnhem.¹⁷ Een van de conclusies was dat de autonome projectgroep in combinatie met een wethouder, die de relevante portefeuilles in handen had, resulteerde in een bijzonder slagvaardige organisatie. De projectgroep had de capaciteit en de kennis die een dergelijk project nodig had en samen met de wethouder had de projectgroep ook nog de daadkracht om snel besluiten te kunnen nemen. Het ambtelijk apparaat werd op deze manier eigenlijk buiten spel gezet. Gezegd moet worden dat de projectmanager en de wethouder zeer capabele personen waren, die te allen tijde het overzicht hielden, en, als dat moest, op het scherpst van de snede konden onderhandelen met andere partijen.¹⁸

¹⁶ Samen met de gemeente Den Haag. Onderling is uit de interviews een (onschuldige) concurrentiestrijd waarneembaar.

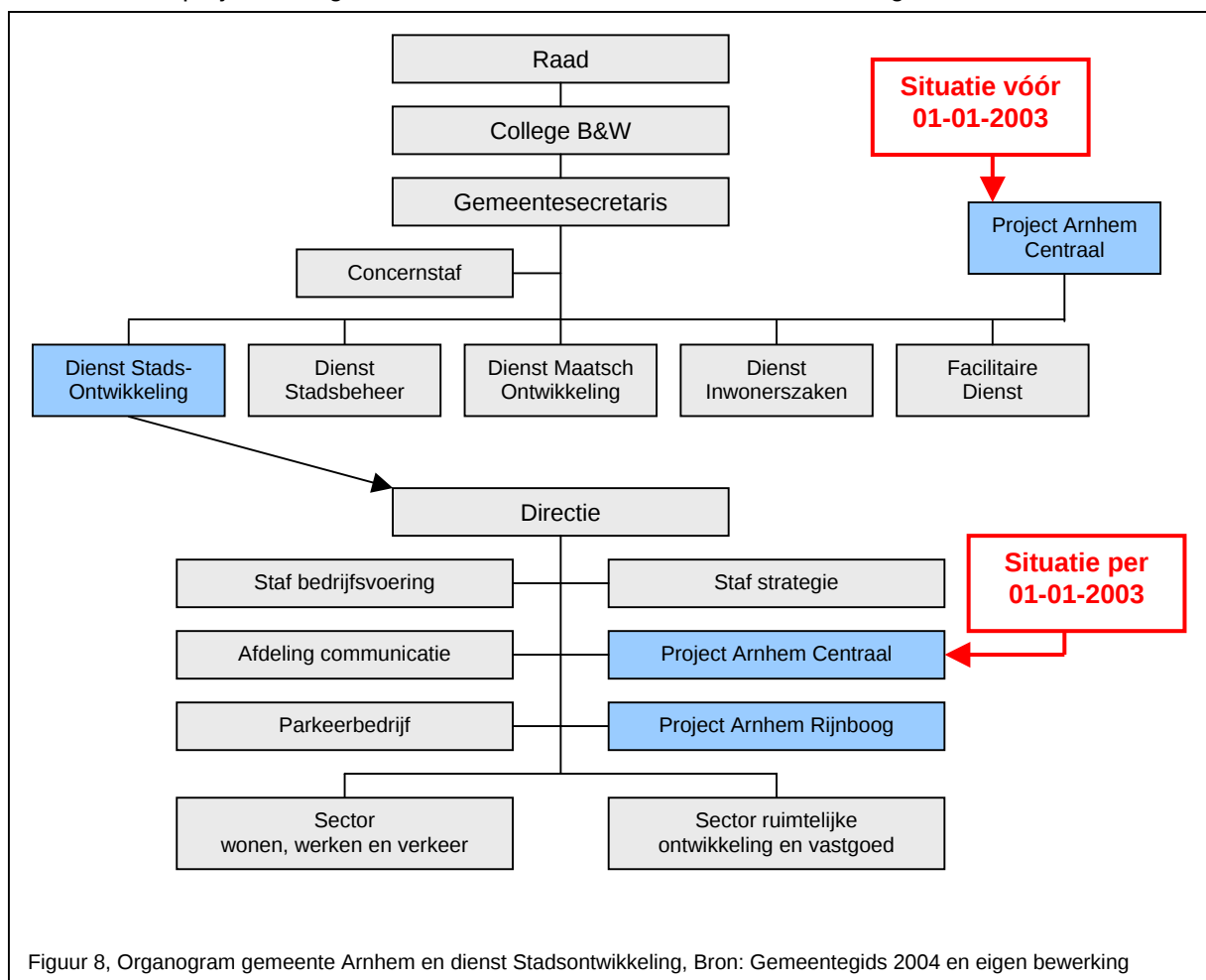
¹⁷ KPMG 2005.

¹⁸ Zie ook mijn capita selecta rapportage.

De oud-wethouder reageert als volgt op deze onafhankelijke rapportage en haar conclusies:

“De samenwerking tussen mij en de projectmanager wordt als een van de succesfactoren genoemd. Dat lijkt me onzin. Dat heeft ook niets met de combinatie met financiën te maken. Ik denk dat het één-tweetje tussen mij en de projectmanager te kort door de bocht is. Ik had een hele omvangrijke portefeuille, en in deze portefeuille zaten ook heel veel problemen. Als bestuur besteed je veel aandacht aan deze problemen. Delen waarvan je gelooft dat het vanzelf wel loopt, daar besteed je minder aandacht aan. De projectmanager had een enorme staat van dienst op het gebied van projectleiding van grote omvangrijke projecten en daar hadden wij allemaal zeer veel vertrouwen in. Hij had ook een groot tempo in de voortgang, dat is in zeer belangrijke mate zijn verdienste geweest. Ik checkte alleen maar of hij nog steeds op het juiste spoor zat. De ambtelijke organisatie was gewoon niet sterk genoeg om dat zelf op te pakken. Dat vond ik eigenlijk een grote fout in het geheel. Dat is ook de reden dat ik, toen de nieuwe directeur SO in 2002 kwam, meteen gevraagd heb om te zorgen dat hij greep kreeg op Arnhem Centraal. Ik was toen nog de enige die nog spiegelde met de projectmanager. Ik had natuurlijk het volste vertrouwen in hem, maar ik weet niet alles. Er was geen financiële controle, dat zat allemaal in de projectgroep. De dienst deed niets meer in dat kader. Dat deed de projectmanager, vanuit de beheersingszijde. Dat kon echt niet meer: Je moet als gemeente echt greep houden op dat project. Ik denk overigens dat als het anders georganiseerd was geweest het niet ten koste van de snelheid was gegaan. Dat had toch met de kracht van de projectleiding te maken. Ik denk dat het dan puur een iets betere projectorganisatie had gekregen.”

In 2002 werd er besloten de projectorganisatie te veranderen. De wethouder vertrok en de dienst SO werd gereorganiseerd, zie figuur 8. De twee portefeuilles van de wethouder werden gescheiden en het bleek dat de nieuwe wethouder niet hetzelfde overzicht kon hebben als de vorige wethouder. Dit kwam mede door de latere intreding, de stapels aan papieren die doorgenomen zouden moeten worden en de enorme hoeveelheid projecten waar de gemeente mee bezig was. Het toezicht op het project zou voortaan gedaan worden door de dienst SO en de directe link met de wethouder werd verbroken. De projectmanager kon zich niet meer vinden in deze nieuwe organisatie en is vertrokken.



Figuur 8, Organogram gemeente Arnhem en dienst Stadsontwikkeling, Bron: Gemeentegids 2004 en eigen bewerking

Een projectleider die betrokken is bij het project Arnhem Rijnboog merkt een verschil op tussen beide planprocedures. Het verschil tussen het ontbinden van de PPS en alleen verder gaan enerzijds en anderzijds het opschorten van de PPS:

“Bij Centraal is het wel zo dat je op een gegeven moment een inhaalslag moet maken om de marktpartijen er weer bij te betrekken. De NS wil nu het onderste uit de kan halen en het verwijt dat zij niet betrokken zijn geweest bij de planvorming maken zij nu nog steeds. In de trant van: “De gemeente wilde toch dat station op die manier? Niet wij.” Dat is het lastige aan dat plan.”

Problemen in de onderhandelingen met de Nederlandse Spoorwegen blijken vaker voor te komen. Het valt buiten dit onderzoek om daar verdere uitspraken over te doen, maar aan dit probleem wordt gerefereerd bij de aanbevelingen voor verder onderzoek in het laatste hoofdstuk van deze rapportage.

Resumerend is er bij Arnhem Centraal van een co-productiemodel overgegaan op een consultatiemodel in 1994. Uiteindelijk is er voor de deeltuitwerking sprake van een co-productiemodel: joint ventures en concessiemodellen. Tevens stelt de gemeente zich hier op als ontwikkelaar. Op dit laatste kom ik later terug.

5.1.4 Samenwerkingsverband Arnhem Rijnboog

Arnhem Rijnboog kent een lange ontwikkeling, met zeer diverse samenwerkingsvormen.¹⁹ De vroegste plannen zijn als een co-productiemodel opgezet. Na het mislukken van deze samenwerking is er een andere planvorm opgesteld, met wederom, na een initiatieffase door de gemeente, een co-productie.

De toenmalige wethouder zegt over de aanleiding voor deze co-productie:

“Rijnboog werd een te groot project om het helemaal zelf te trekken en alle risico's daarvan te nemen, dus daar wilde ik graag externe partijen bij betrekken, om risico's te delen. Ten tweede wilde ik partijen, die gedreven zijn in het met ons nadenken over het type ontwikkelingen. Op deze schaal kennen wij dat in Nederland nog niet of nauwelijks. Ik wil echt dat zij ons daarbij assisteren om dat van de grond te krijgen.”

De oorspronkelijke doelstelling van de co-productie, het leiden tot contractvorming, is echter niet gerealiseerd. De private partijen zijn echter nog steeds bij het project betrokken. Het project is enigszins gestagneerd door verschenen tekorten op de begroting en een relatief moeilijk politiek besluitvormingsproces. Nu in maart 2006 lijken alle problemen opgelost en is de gemeente druk bezig om met de eerste fase aan te kunnen vangen.

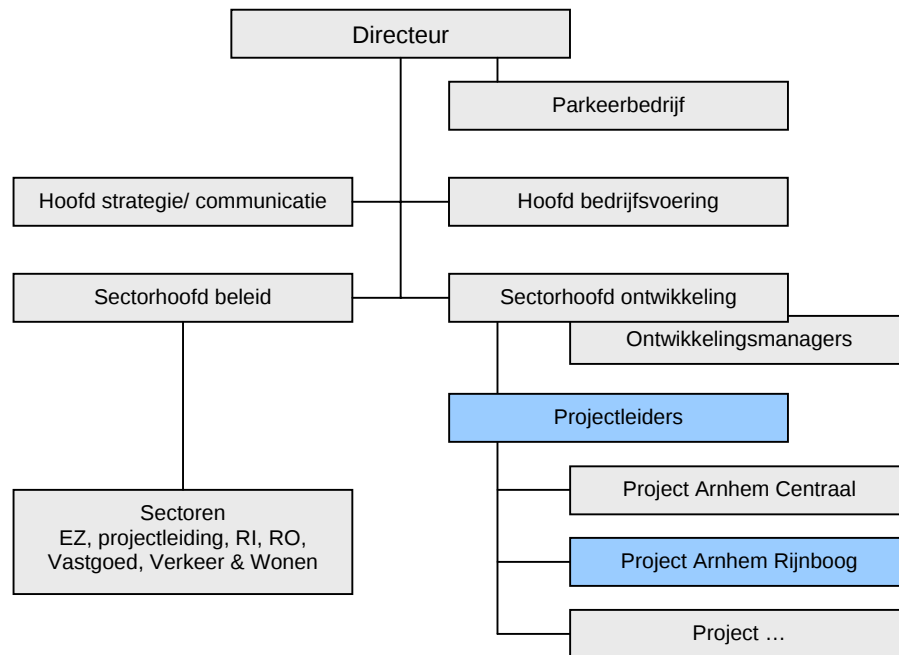
De oud-wethouder geeft de volgende redenen voor het niet doorgaan met de contractvorming:

“De basiselementen van deze contracten lagen al vast toen ik er nog was, maar er moesten nog wel eerst een aantal dingen worden afgerond. Dat zou gebeuren op het moment dat het masterplan gereed zou zijn. Dat is pas gereed gekomen toen ik er al niet meer was. In die tussenfase zouden ook de contractafspraken op een rijtje worden gezet. Er zaten een aantal knelpunten in, bijvoorbeeld de positie van de woningcorporatie, die het totale project flink heeft vertraagd. Wij hebben ook erg lang nagedacht over hoe wij de contractvorming tot stand moesten laten komen. Dat was eigenlijk helemaal niet zo makkelijk, hoe je de risico's en de zeggenschap deelt. Dat is over het algemeen al niet heel erg makkelijk, maar hier gaat het ook nog eens over bestaand gebied. We wisten van te voren dat het een plan met een vrij groot tekort zou zijn, en dan is het interessant om te kijken hoe je met het hele verhaal om gaat. Dat is anders dan wanneer je over weilanden praat.”

De projectorganisatie van het plan Rijnboog is op dezelfde wijze ondergebracht bij de dienst stadsontwikkeling als het plan Centraal, zoals aangegeven in figuur 9. Er is dus niet een relatief autonome projectorganisatie opgezet. Omdat de projectorganisatie onder de gemeente valt is er dus geen participatie van marktpartijen op basis van gelijkheid, zoals in een ontwikkelingsmaatschappij. De rol van marktpartijen wordt echter zeker niet onderschat in Arnhem. In beginsel is het ontwerp gemaakt door een projectgroep waar ook private partijen zitting in hadden, dit heeft echter, zoals gezegd, niet geleid tot contractvorming. Na het ontmantelen van deze projectgroep is dus de gemeente alleen verantwoordelijk voor de verdere planafwikkeling. Over de samenwerking met private partijen werd in een interview met een verantwoordelijk projectleider van de dienst SO het volgende gezegd:

“Bij Rijnboog hebben wij er bewust voor gekozen om het plan met behulp van marktpartijen te maken, omdat je dan ook weet of het realiseerbaar is. Als gemeente kunnen wij opstellen waar wij als stad behoefte aan hebben, maar nieuwe formules en de vraag of het ook verkocht kan worden kunnen wij minder goed beantwoorden. Daarvoor hebben wij marktpartijen nodig. Het verschil tussen gemeentelijke wens en de marktsituatie op bepaalde momenten is er ook. De kantorenmarkt fluctueert per jaar, en dat moet je als gemeente ook in de plannen kunnen verwerken. Daarom is er een zekere flexibiliteit in de plannen. De kantorenmarkt is nu niet zo best, maar dat wil niet zeggen dat je het programma aan kantoren op dit moment uit de volgende fasen gaat halen. Over een paar jaar kan het weer heel anders zijn. Als gemeente sta je voor het programma voor de gehele stad. Als projectontwikkelaar of belegger sta je voor verschillende deelprojecten.”

¹⁹ Zie ook paragraaf 4.1.2.



Figuur 9, Organogram dienst Stadsontwikkeling, Bron: Gemeentegids 2005(!) en eigen bewerking

5.1.5 Publiek private samenwerking

Definitie van publiek private samenwerking (PPS):²⁰

“PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen: voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf bijdragen aan een vanuit commercieel perspectief aantrekkelijk project; de overheid creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten.”

Het kenniscentrum PPS, onderdeel van het ministerie van Financiën, is opgericht om PPS te initiëren en te stimuleren, met als doelstelling van de PPS het creëren van meerwaarde en efficiëntiewinst. Het doel van dit kenniscentrum is te komen tot een brede acceptatie van PPS als alternatief voor traditionele realisatiewijzen voor overheidsinvesteringen. Het fungeert als vraagbaak en als adviseur. Het kenniscentrum heeft een onderzoek door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uit laten voeren naar een aantal stedelijke ontwikkelingsprojecten die via PPS constructies verlopen.²¹ Uit dit onderzoek komt onder meer naar voren dat gemeenten voor een heldere bepaling van de eigen uitgangspunten en doelstellingen dienen te zorgen. Zij moeten alleen kiezen voor PPS, wanneer dit leidt tot meerwaarde. Naast de samenwerkingsvorm met de private partijen, blijven ook de contracten belangrijk voor de precieze verdeling van taken en risico's.

Bij PPS bij gebiedsontwikkeling worden private partijen al vroeg in het proces betrokken en stellen de publieke en private partijen gezamenlijk een plan op. Daarin worden de publieke onderdelen²² en private onderdelen²³ op elkaar afgestemd. In sommige gevallen worden private partijen al betrokken voordat de overheid duidelijk voor ogen staat welke “output” zij wil bereiken. Dit gebeurt om juist gezamenlijk te bepalen waarin het project zou moeten resulteren of om die kaders gezamenlijk uit te werken in een plan. Het proces van planontwikkeling staat hier dus centraal. Betrokkenheid bij de planvorming wil overigens niet automatisch zeggen dat dezelfde private partijen het plan ook realiseren. Zo zullen de publieke onderdelen van het plan openbaar aanbesteed moeten worden. Opdrachtgever bij de aanbesteding van de publieke voorzieningen of het gehele plan kan zijn de publieke partij, of een door publieke en private partijen opgerichte aparte organisatie. Dit kan een gemeenschappelijke ontwikkelingsmaatschappij zijn. Ook is het mogelijk dat private partijen zelf de uitvoering van de publieke voorzieningen openbaar aanbesteden.²⁴

Veranderende rol gemeente

Na het opdrogen van de geldstromen vanuit het Rijk en de verandering van accent van uitleglocaties naar stedelijke vernieuwing is de gemeente van “betaler dus bepaler” naar een verleider van marktpartijen en corporaties gegaan. Voor gemeenten is van belang dat zij bij PPS-constructies vaak twee rollen vervullen. Ten eerste als partner in een gezamenlijke organisatie, ten tweede als bewaker van de bestemmingsplannen en gemeentelijke procedures. In de laatste rol is ze de ‘hoeder’ van de belangen van de bewoners, een rol die nogal eens op gespannen voet staat met die van actieve en ambitieuze partner in een samenwerkingsverband met marktpartijen.

Samenwerking tussen publieke en private partijen wordt gezien als dé oplossing voor alle ruimtelijke problemen. Hiermee verdwijnt echter het beeld van de overheid als enige hoeder van het maatschappelijk belang. De overheid vervult niet langer de regiefunctie, maar is eerder initiator en facilitator van ruimtelijke processen.²⁵ Vooral bij complexe projecten doet de overheid in toenemende mate een beroep op private partijen om te komen tot oplossingen. Juist bij die complexe projecten blijkt PPS moeilijk te verlopen. De keuze voor PPS hangt voor een publieke partij af van de toegevoegde waarde voor het publieke belang en de mate van interne competenties bij de overheid. Er moet bereidheid bestaan binnen randvoorwaarden inhoudelijke zeggenschap af te staan. Hiervoor

²⁰ Bron: Kenniscentrum PPS.

²¹ Let op: uitleglocaties én binnenstedelijke herontwikkelingen.

²² Bijvoorbeeld lokale ontsluitende wegen en eventuele openbare voorzieningen.

²³ Vastgoedontwikkeling, programma.

²⁴ Bron: Kenniscentrum PPS, <http://pps.minfin.nl>.

²⁵ Zie ook Muskee 6-2004.

is vertrouwen tussen de actoren van groot belang. De onzekere politieke en marktsituatie, gekoppeld aan de lange doorlooptijd van grote projecten zorgen er voor dat het vaak moeilijk is doelen en belangen in de planfase vast te leggen en consensus over de meerwaarde van PPS te verwerven.²⁶

De Overheid vond steeds dat het tempo omhoog moest en dat heeft ook tot bijsturing geleid en nieuwe instrumenten.²⁷ Tussen aanzet en resultaat zit echter een lange tijd in stedelijke vernieuwing. Een medewerker van de dienst stadsontwikkeling van gemeente Haarlem zegt hierover: "We hebben nu regelrust en realistische doelstellingen nodig. Dit met name om de gewenste langetermijnafspraken met partners in de stad te kunnen maken. Bij de rol als verleider hoort vertrouwen tussen de stad en zijn partners."²⁸ Om bijvoorbeeld sneller te kunnen bouwen, heeft de overheid niet besloten om de artikel 19 procedure af te schaffen, maar om deze onder de naam "projectbesluit" weer op te nemen in de nieuwe Wro. Op dit projectbesluit kom ik later terug.

Uit een studie van NEPROM blijkt dat ontwikkelaars een belangrijke toegevoegde waarde hebben in samenwerkingsprocessen. Zij komen doorgaans sneller tot beslissingen dan gemeenten en woningcorporaties. De VNG²⁹ stelt in een reactie dat NEPROM wel gemakkelijk kan waarschuwen voor het terugtreden van professionele partijen uit wijken, maar zij hoeven over het algemeen niet de enorme tekorten bij herstructureringsprojecten voor haar rekening te nemen. Zij nemen sneller beslissingen uit winstoogmerk. Het kost nu eenmaal langere tijd om een plan te maken waar alle partijen zich in kunnen vinden, en niet alleen de projectontwikkelaar de krenten uit de pap haalt.³⁰

Er spelen nog steeds een aantal problemen binnen PPS, die maar moeizaam opgelost worden. Als eerste is er het vraagstuk van de probleemeigenaar, en als tweede treedt er bij met name (openbaar) vervoersknooppunten een aanzienlijk tekort op in de begroting.³¹

De voorzitter van de NEPROM heeft het op het congres over stedelijke ontwikkeling vanuit het oogpunt van de projectontwikkelaar over de voortgangsproblemen op stationslocaties. Dit is een mooi voorbeeld van de frustraties die private partijen hebben bij PPS, en tevens geeft het inzicht in het vraagstuk over het rendabel maken van binnenstedelijke herontwikkelingen in het algemeen.³²

"Onduidelijk is wie de probleemeigenaar is waar het gaat om stationslocaties. NS, de gemeente of het Rijk, wie neemt er beslissingen over de kwaliteit, over de invulling van de stationsgebieden? De probleemeigenaar. Schrijnend dat we nog in deze fase zitten. Drie halve of hele overheidspartijen die het niet eens worden over verdelingen van ambities en verantwoordelijkheden, terwijl de belangen zo groot zijn. Duidelijk dat de ontwikkeling van stationslocaties een veel hogere bestuurlijke prioriteit moet hebben. In het verlengde van de discussie over de probleemeigenaar ligt de discussie over geld. Op bijna alle stationslocaties wordt er al lang, veel te lang gediscussieerd over geld. Wie betaalt wat? Natuurlijk is het logisch dat er een bijdrage wordt verwacht van partijen als NS en de lokale en regionale overheid. Bedacht moet echter worden dat het probleem van de financiering van de ontwikkeling van stationlocaties voor een belangrijk deel is gelegen in de onrendabele toppen van de stationslocaties, die niet samenhangen met het lokale belang, maar die direct verbonden zijn met het bovenregionale, of beter het landelijk belang. Het is juist de BV Nederland die profiteert van de sleutelprojecten! Het is dan ook de BV die moet investeren in de sleutelprojecten. Maar de liefde kan niet van een kant komen. Er kan veel meer gebruik gemaakt worden van de opbrengsten van vastgoedontwikkelingen in de omgeving van het station. Investeer allereerst de gelden van het gemeentelijk grondbedrijf in de stationslocaties. Maar maak ook gebruik van de markt. Ook de projectontwikkelaars zijn ook wat dit betreft bereid om zijn steentje bij te dragen en vanuit rendabele projecten onrendabele delen te financieren."

²⁶ O.a. Dewulf 2003, PPS: een noodzakelijk kwaad?

²⁷ Bijvoorbeeld het afschaffen van overdrachtsbelasting bij het inbrengen van gronden in een wijkontwikkelingsmaatschappij.

²⁸ N. van Zanten 2005, Hoofd afdeling strategie, SO Haarlem, in VNG magazine oktober.

²⁹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

³⁰ VNG magazine 2003, 29 oktober.

³¹ Dit tegenwoordig onder andere door het structureel wegvallen van subsidies.

³² Reus, De 2003, voorzitter NEPROM op het congres stedelijke vernieuwing.

Hij vervolgt:

“Maar laten we in dezen ook weer niet al te hoog gespannen verwachtingen hebben. De overheid kan nog drie jaar lang onderhandelen om het onderste uit de kan van de markt te halen. Maar zo diep is die kan niet meer. De recente ontwikkelingen op de kantorenmarkt en in de markt voor duurdere appartementen maken duidelijk dat de bomen niet tot in de hemel groeien en dat we realistisch moeten zijn over het rendement dat op deze locaties behaald kan worden. Zeker wanneer ook elders in de stad grote hoeveelheden kantoren en prestigieuze appartementen worden neergezet. Je zal als overheid moeten kiezen.”

Het lijkt er op dat de problemen bij PPS in grote integrale herontwikkelingsprojecten zich toespitsen op het begrip “tijd”. Met name door de lange doorlooptijd van een groot plan zijn de private partijen minder op hun plaats. De lange planningfase, door juridische en politieke redenen, is niet toegespitst op de snelle bewegingen van de markt. Dat is ook voornamelijk het verwijt van de private partijen aan de gemeentes en aan de overheid in het algemeen: het duurt allemaal te lang. De nationale overheid probeert PPS te stimuleren door snellere procedures uit te schrijven in diverse nota's en wetten.³³

Uit mijn literatuurstudie, uit de casestudies en uit de interviews is naar voren gekomen dat private partijen over het algemeen uiterst noodzakelijk worden geacht bij het opstellen van het totale plan, maar dat zij beter tot hun recht komen bij de realisatie van plannen in diverse uitvoeringsfasen en kleinere deelprojecten.³⁴

De marktpartijen hebben het gevoel dat zij te weinig bij de werkelijke planvorming van veel projecten worden betrokken, en zij meer als toetsingsinstrument dienen. De oplossing hiervoor zou een co-productiemodel kunnen zijn met een duidelijke joint venture. Hierin worden de risico's en de planvormingmogelijkheden bijvoorbeeld gedeeld.

Het verwijt van de regionale overheid, over het algemeen de risicodragende partij bij projecten waar geen joint venture is, is steeds dat het een private partij op het oog weinig kan schelen wat er met het totale plan gebeurt, zolang zij maar dat bepaalde deelproject mogen doen. Het verweer hierop is steeds dat de overheid te traag is wat betreft vaststelling en dat zij daarom moeilijker de marktsituatie kunnen volgen.

De regierol bij PPS moet deels uit handen worden gegeven door de gemeente. “Wie betaalt bepaalt”. Dit is nu juist de reden dat er in verschillende praktijkvoorbeelden de PPS ontbonden wordt. Dit gebeurt met name door politieke druk of druk van de burgerij op de politiek. Het ambtelijk apparaat werkt langzamer dan de beslissingsnelheid van private partijen, daarop loopt het vaak spaak. Het lijkt te gaan om twee heel verschillende partijen die elkaar eigenlijk van nature niet liggen. Heel kort door de bocht: de overheid investeert met geld van de belastingbetaler, zij willen dus risico's minimaliseren en zeer goed op de hoogte zijn van de effecten van deze investeringen. Zij geven geld uit in het algemeen belang. De marktpartijen zijn veel meer op het moment gericht. Zij verwachten de investering terug plus winst, met het oog op bedrijfsresultaat en continuïteit. Een private partij heeft weinig belang bij het langdurig aanvoeren en beoordelen van nieuwe varianten. Deze partijen realiseren over het algemeen alleen omzet en winst bij de werkelijke realisering van projecten.

³³ Zie ook mijn capita selecta rapportage.

³⁴ Op deze fasering kom ik later in deze rapportage terug, o.a. in paragraaf 5.1.6.

De voorzitter van de Raad van Bestuur van de NEPROM onderkent dit feit ook, maar nuanceert dit ook weer. Hij ziet ook voor private partijen een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid weggelegd. Hij doet de volgende uitspraken:³⁵

“De projectontwikkelaar is primair marktpartij die uit is op rendement en continuïteit. Maar de Neprom-leden zijn van mening dat de positie van projectontwikkelaar met zich meebrengt dat hij op het snijvlak van collectief belang en individueel marktbelang zijn werk doet. En dat hij met beide belangen moet rekening houden en dat hij om zijn continuïteit niet in gevaar te brengen, beide belangen met elkaar in een aanvaardbaar evenwicht dient te brengen. Wat mij betreft maakt dat het vak van projectontwikkelaar zeer bijzonder. Vandaar dat het voor een ontwikkelaar zeer belangrijk is dat dat collectieve belang goed gedefinieerd is. Juist omdat een ontwikkelaar gedwongen is om ook op lange termijn met gemeenten samen te werken is het essentieel te weten wat tot de gemeentelijk taken en daarmee tot de gemeentelijke bevoegdheden behoort en wat niet. Helder is dat dit van de maatschappelijke ontwikkelingen afhankelijk is en bepaald wordt door politieke keuzes, vastgelegd in ons rechtssysteem. Afhankelijk van maatschappelijke, politieke en economische ontwikkelingen zal dat wat als taak van de gemeente wordt gezien in de tijd aan verandering onderhevig zijn. En dat betekent dat afhankelijk van de maatschappelijke ontwikkelingen de wet- en regelgeving op dit terrein aangepast dient te worden.”

In juni 2004 had het jaarlijkse VNG congres het onderwerp “stedelijke vernieuwing”. Uit een peiling die toen gehouden is bleek dat 80% van de gemeentebestuurders vond dat de gemeente altijd de regierol bij stedelijke ontwikkelingen in handen moet houden. De regierol staat volgens hen los van het economische tij of bezuinigingen van het Rijk. De overige 20% vond met name dat de regie uit handen kan worden gegeven bij economisch mindere tijden. VNG voorzitter Wim Deetman en directieraad voorzitter van de VNG Ralph Pans vinden deze uitkomst teleurstellend. Zij zijn van mening dat “de gemeente altijd, in goede en in slechte tijden, leiderschap moet tonen.”³⁶

P. Sommer (Adviesbureau DHV) adviseert gemeenten over tal van projecten: “Bestuurders hebben een voorkeur voor een vaste rol, is mijn ervaring. Zij moeten echter strategisch durven kiezen, van rol kunnen variëren, bruggen bouwen, ordenen, knopen doorhakken of sturen.”³⁷

³⁵ Fokkema, J. 2002, voorzitter Raad van Bestuur NEPROM.

³⁶ VNG magazine 2004, 11 juni.

³⁷ Als vorige.

5.1.6 PPS: risico's en machtspositie

“Wie betaalt bepaalt”

Een duidelijk waarneembare trend is tegenwoordig het onderbrengen van de herontwikkeling in een duidelijke herontwikkelingsmaatschappij. In plaats van risico-scheidende constructies worden er juist overeenkomsten aangegaan waarin risico's gedeeld of vervlochten worden. Dit is bijvoorbeeld zo gebeurd in Den Bosch.³⁸ Dit wijkt sterk af van de klassieke aanbestedingscontracten. Door zelf risicodragend te participeren in projecten geeft de gemeente echter wel een signaal af naar overige partijen: zij gelooft blijkbaar in het beleid voor het gebied. De gemeente moet er echter wel op letten dat zij niet alleen een actieve rol inneemt in deze ontwikkelingsmaatschappij, maar dat zij ook haar publieke verantwoordelijkheden blijft nemen.

Niet overal blijkt dat een dergelijke samenwerking tot succesvolle resultaten leidt. Met name in Arnhem waren dergelijke joint ventures de bedoeling, maar bij geen van beide cases zijn deze ook succesvol afgerond. In paragraaf 5.1.7 wordt nader ingegaan op de specifieke problemen in Arnhem.

Een goed voorbeeld van een situatie waar maar gedeeltelijk PPS is toegepast is de situatie in de gemeente Zaanstad. Het stadsvernieuwingsproject in de stad Zaanandam is naar een masterplan van Sjoerd Soeters en kost zo'n 750 miljoen euro. De burgemeester van Zaanstad, Dhr. R. Vreeman:³⁹

“Het is niet aan de overheid om zulke gigantische bedragen te investeren. Zaanstad heeft via de Wet voorkeursrecht gemeenten wel geïnvesteerd in grondposities, maar het bouwen van hotels of bioscopen is het best over te laten aan partijen die daar hun core-business van maken. De gemeente houdt wel de regie en samenhang in handen.”

In vergelijking met andere gemeenten wordt het plan in een vrij hoog tempo uitgevoerd. Het plan bevindt zich na vier jaar al in de uitvoeringsfase. De raad stond met grote meerderheid achter dit plan, dat breed interactief tot stand is gekomen. Volgens Vreeman ontkomt geen enkele gemeente tegenwoordig bij grotere projecten aan een of andere vorm van PPS. Zaanstad heeft fors geïnvesteerd in grondposities voor onder meer een nieuw stadskantoor en bibliotheek. Alle partijen investeren in het gebied in de wetenschap dat de som der delen de uiteindelijke waarde vormt. De gemeente heeft een grondige reorganisatie moeten ondergaan om het project op deze manier aan te kunnen pakken. Gezien de regie en samenhang die de gemeente wenste te behouden bleek de organisatie niet goed ingericht voor dergelijke projecten. De gemeente Zaanstad heeft er bewust voor gekozen om slechts op bepaalde delen van het plan PPS verbanden aan te gaan. Het gebied is opgedeeld, en er zijn aparte samenwerkingsovereenkomsten afgesloten. Bij iedere overeenkomst per deelgebied is afgesproken dat de marktpartijen een financiële bijdrage leveren aan het gehele project via een planontwikkelingsfonds. Deze constructie bevalt de gemeente Zaanstad beter dan een opgetuigde mammoetconstructie.⁴⁰

De gemeente Alphen aan de Rijn heeft er bewust voor gekozen grote risico's te lopen bij de uitvoering van het masterplan “stadshart”. E. 't Hoen, directeur van het Projectbureau “stadshart” over het nieuwe stadhuis:⁴¹

“De gemeente heeft haar nek uitgestoken. Zij heeft zich gemanifesteerd als projectontwikkelaar door er alleen maar eigen geld in te steken. Dat betekent ook dat de besteding zeer transparant is. Zij laat hiermee zien dat ze het serieus meent met de aanpak van het project en dat ze bereid is daarvoor grote risico's te lopen. Dat is een belangrijk signaal naar de bevolking toe geweest.”

De verantwoordelijkheid bij deze case is overigens verdeeld over verschillende wethouders voor de diverse onderdelen van het plan. Dit om een politiek draagvlak te verzekeren. Één wethouder⁴² hield het totale overzicht.

³⁸ Bruil e.a. 2004.

³⁹ Bron: Muskee 2004, “Nieuw stadshart voor Zaanstad, PPS met gemeente als regisseur”.

⁴⁰ Muskee 2004, “Nieuw stadshart voor Zaanstad, PPS met gemeente als regisseur”. VNG magazine, 4 juni.

⁴¹ Bron: Mudde 2005.

⁴² Wethouder G. In 't Wout.

De vraag is of er bij projecten met een belangrijk (openbaar) vervoersknooppunt, of andere planonderdelen die overduidelijk tot tekorten zullen leiden, wel op een juiste manier met een PPS gewerkt kan worden. Private partijen zijn in die gevallen minder geneigd volledig mee te doen, gezien de enorme extra kosten binnen het totale plan.

De rol van grondbezit

Anticiperende grondverwerving wordt door Dhr Hobma in “het geheim van succes”⁴³ gezien als een succesfactor bij stedelijke herontwikkelingen. Dit is zijn conclusie naar aanleiding van een literatuuronderzoek en de casestudie Den Bosch.⁴⁴

“Beschikkingsbevoegdheid over de grond is van groot belang voor het succes van gebiedsontwikkeling. Grond is een voorwaarde. In bestaand gebied telt deze voorwaarde nog zwaarder dan op uitbreidingslocaties. In tegenstelling tot uitbreidingslocaties, is in stedelijk gebied de grond al voor stedelijke functies in gebruik. Daarmee is er vaak sprake van een gefragmenteerd eigendomspatroon. Om in een dergelijke situatie een herontwikkelingsproces in gang te zetten is het veelal nodig dat de grondeigendomsverhoudingen worden gewijzigd. Het vroegtijdig verwerven van gronden door een gemeente of samenwerkingsverband geeft een voorsprong in het proces en op andere partijen.”

Dit lijkt bevestigd te worden door de twee Arnhemse casestudies.⁴⁵ Ook de nationale overheid heeft ongeveer dezelfde mening en probeert een actief grondbeleid door de gemeente te bevorderen.

Provincies en gemeenten krijgen nieuwe instrumenten voor de uitvoering van de Nota Ruimte. Het gaat om vernieuwd grondbeleid in aanvulling op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Minister Dekker vindt een stevig grondbeleid noodzakelijk omdat met de Nota Ruimte provincies en gemeenten meer taken krijgen. Daar horen ook instrumenten bij voor de uitvoering van de Nota Ruimte. De beschikking en zeggenschap over grond is hierbij vaak een cruciale factor. Dekker biedt deze sturingsmogelijkheden met de nieuwe Wro in combinatie met nieuwe instrumenten voor het grondbeleid.

De mogelijkheden voor gemeentelijk grondbeleid worden versterkt met de Grondexploitatiewet. Deze wet bevordert de samenwerking tussen een gemeente en een projectontwikkelaar in situaties waarin de grond in handen is van de private partij. De Grondexploitatiewet biedt een duidelijke basis voor het maken van afspraken tussen gemeenten en projectontwikkelaars over samenwerking, de inrichting van de betreffende locatie en de verdeling van de kosten die gemaakt moeten worden.⁴⁶

Ook vanuit marktpartijen heerst over het algemeen de opvatting dat een sturend grondbeleid noodzakelijk is. Onder andere ter illustratie over sturend grondbeleid en over de bijdragen die marktpartijen willen leveren de voorzitter van de Raad van Bestuur van de NEPROM:⁴⁷

“Neprom-leden zijn er over het algemeen vóór dat gemeenten met succes een beroep op de Wvg kunnen doen als grondbezittende partijen niet bereid zijn om conform de randvoorwaarden van de gemeente te produceren. Dat zijn de partijen die wij in het algemeen als speculanten of free-riders betitelen. Het zelfde geldt voor het betalen van een exploitatiebijdrage op basis van een exploitatieverordening. Ook zal een ontwikkelaar in het algemeen bereid zijn om bij te dragen aan baatbelasting, voorzover er ook daadwerkelijk sprake is van baat van de overheidsinvestering. Daarnaast zijn ontwikkelaars graag bereid om met een gemeente te onderhandelen over de ontwikkeling van een locatie als de gemeente dat inderdaad doet op voet van gelijkheid, met als doel te komen tot een samenwerkingsovereenkomst. Voorwaarde is natuurlijk dat de gemeente zich hierbij als een betrouwbare partij opstelt, transparant werkt, zich houdt aan de wettelijke procedures en snel en efficiënt werkt.”

⁴³ Hobma 2003, p.45 en ook in Bruil e.a. 2004.

⁴⁴ Zie ook Klaassens 2002 en Rondeel 2002

⁴⁵ Zie ook paragraaf 5.1.7.

⁴⁶ VROM 2004, “Dekker: Steviger grondbeleid voor gemeenten en provincies”, 25 november.

⁴⁷ Fokkema 2002, voorzitter Raad van Bestuur NEPROM.

Fasering

Met name bij projecten waar gemeentelijke partijen het voortouw nemen, lijkt er een zeer groot belang gehecht te worden aan een juiste fasering van de plannen. Ook plannen die onder een ontwikkelingsmaatschappij worden uitgewerkt hebben belang bij een juiste fasering in de verdere planontwikkeling, en in het betrekken van potentiële nieuwe partijen in het ontwerp of gebruik.⁴⁸ Op de fasering bij de gemeente Arnhem en het algeheel belang dat daar aan de fasering wordt gehecht kom ik in de volgende paragraaf terug.

Ook geluiden vanuit de markt tonen aan dat er behoefte is aan een juiste fasering en afbakening van (deel-)projecten. Het strategisch versnellen en vertragen van bepaalde projecten kan volgens consultants van ProCap voor een substantieel betere financiële positie van de gemeenten zorgen. In veel gemeenten loopt een groot aantal ruimtelijke projecten tegelijk. Deze projecten hebben een geheel verschillende schaalgrootte en ze verkeren in verschillende stadia. Sommige van deze opgaven leveren veel geld op en andere leggen een fors beslag op de gemeentelijke begroting. Door deze verschillen inzichtelijk te maken en de financiële consequenties van projecten beter te overzien, kan de gemeente haar financiële positie beïnvloeden. Het verkrijgen van inzicht in 'de cash-flow' van een vastgoedportefeuille is complexer dan het in eerste instantie lijkt. Om te beoordelen welke projecten vanuit financiële overwegingen opgestart, uitgesteld, versneld of vertraagd moeten worden, moeten projecten in hun onderlinge samenhang worden gezien. Een integrale ruimtelijke visie is hierbij onontbeerlijk. Hiermee voorkom je dat ontwikkelingen plaatsvinden die op lange termijn een nadelig effect hebben op de ruimtelijke kwaliteit.⁴⁹

De verschillende projecten worden binnen de integrale ruimtelijke visie van de gemeente ingedeeld en beoordeeld naar de mate waarin zij geld kosten of opleveren en de financiële risico's die optreden bij de realisatie ervan. Aan de hand daarvan wordt de realisatieplanning geprioriteerd. Toch blijven de kosten soms voor de baten uitgaan. Voorinvesteringen zijn soms noodzakelijk. Zo was de bouw van de Erasmusbrug in Rotterdam noodzakelijk om de Kop van Zuid tot ontwikkeling te brengen. Fasering is een belangrijk middel bij langlopende gebiedsontwikkelingsprojecten. Een vroegtijdige positieve cashflow is geen garantie voor succes. Slechte voorbeelden van een bovenmatige focus op cashflow zijn de nieuwe woongebieden waar de eerste bewoners het zonder behoorlijke infrastructuur en voorzieningen moeten stellen.⁵⁰ Een goede fasering zorgt voor evenwicht tussen geld en kwaliteit en biedt flexibiliteit om in te spelen op actuele ontwikkelingen. Bij het inventariseren van de (potentiële) projecten dienen ook de gevolgen voor de personele capaciteit worden betrokken. Immers sommige projecten vragen vanwege hun complexiteit, hun ligging, of RO-juridische aspecten om een veel intensievere begeleiding van uit de gemeentelijke organisatie dan andere projecten. Het inhuren van tijdelijk personeel door de gemeente kan het capaciteitsprobleem oplossen, maar dit legt wel weer extra beslag op de opbrengsten van het project. Echter, bij sommige projecten zullen deze extra personele lasten ruimschoots opwegen tegen de opbrengsten uit het project. Op basis van een zorgvuldige, integrale scan van de gehele projectportefeuille op kosten- en opbrengstpotenties aangevuld met een risico-inventarisatie kan een strategische fasering van ruimtelijke projecten worden bepaald die efficiencywinst oplevert. Dit kan gemeenten helpen hun financiële positie te versterken. Op de korte, middellange en lange termijn.

⁴⁸ Bijvoorbeeld bij Amsterdam Oosterdokseiland.

⁴⁹ Cobouw 2005, <http://www.cobouw.nl/paginas/archief/bericht.asp?ID=25463>, door E. Rienhart en H. Born van ProCap Utrecht.

⁵⁰ Zoals bij de uitbreidingswijk Arnhem Schuytgraaf.

5.1.7 PPS, risico's, grondbeleid, fasering en machtspositie in Arnhem

Deze paragraaf is gebaseerd op mijn casestudies naar beide cases in Arnhem en op de interviews die ik gehouden heb met betrokkenen uit Arnhem. Met name de volgende personen hebben een bijdrage geleverd aan deze paragraaf:

De projectmanager van Arnhem Centraal, van 1994 tot en met 2002 projectleider van de projectgroep.

De huidige wethouder van de gemeente Arnhem, o.a. portefeuille "Ruimtelijke Ordening", sinds 2002.

De projectleider van de dienst stadsontwikkeling (SO) voor Arnhem Rijnboog.

De oud-wethouder⁵¹ van de gemeente Arnhem, van 1994 tot 2003 wethouder in Arnhem, daarvoor was hij raadslid.⁵²

De noodzaak tot PPS

Bij beide projecten, Arnhem Centraal en Arnhem Rijnboog zijn private partijen al vanaf het begin betrokken bij de herontwikkelingen. Het grote verschil tussen Centraal en Rijnboog is het feit dat de gemeente, onder het management van een semi-externe partij bij Centraal alleen verder is gegaan. Dit kan echter bij Rijnboog ook nog steeds gebeuren.

Bij Centraal is een masterplan gemaakt, met toen de voorloper van ING vastgoed (MBO). Private partijen hebben dus meegedacht over het eerste masterplan. Er is vergaderd over hoe het plan er over het algemeen uit moest zien en welk programma daar in geplaatst zou kunnen worden. Volgens de plaatselijke politiek is deze inbreng ook heel belangrijk, maar hier worden ook wat kanttekeningen bij geplaatst. De wethouder zegt hierover:

"Ik denk dat deze inbreng heel belangrijk is. Volgens mij is het echter ook niet zo dat als je marktpartijen bij de planvorming betreft, dat het dan ook per definitie een succesvol project is. Je hebt, zeker als het om plannen van een dergelijke grote schaal gaat, marktpartijen nodig om plannen te ontwikkelen. Arnhem Centraal en Rijnboog, met respectievelijk een investeringsniveau van ongeveer 600 miljoen en een miljard euro, zijn hele spannende plannen en dan is het goed om in ieder geval de markt te laten spiegelen om te kijken of wat wij als gemeente willen ook daadwerkelijk uitvoerbaar is."

Volgens de wethouder zijn er twee redenen om aan een PPS constructie te denken. De eerste reden is om te proberen de risico's te minimaliseren. Dit vindt hij niet onverstandig bij moeilijke locaties die om grote investeringen vragen, zoals de projecten Centraal en Rijnboog. De tweede reden die hij geeft is de noodzaak van PPS bij een eventuele verdeeldheid van de grondpositie, in het geval dat de gemeente ook niet de mogelijkheid heeft deze gronden te verwerven. Bij deze tweede situatie moeten er afspraken met elkaar gemaakt worden om gezamenlijk tot een plan te komen. Op deze manier is bijvoorbeeld de nieuwe wijk Schuytgraaf tot stand gekomen.⁵³ De gemeente had daar een beperkte grondpositie, en door middel van PPS is er toch een uitleglocatie gerealiseerd zoals de gemeente die graag zou zien.

Uiteenvallen van de PPS bij Arnhem Centraal

Toen er in 2004 en 2005 een aantal tekorten bleken op het project is er door de gemeente een onafhankelijk onderzoek aangevraagd. Dit onderzoek is gedaan door KPMG.⁵⁴ De tekorten ontstonden bij de "losse eindjes", die de wethouder en de projectmanager hadden achtergelaten.

De KPMG rapportage komt met een verrassende conclusie: het prijst de wethouder en de projectmanager voor het geleverde werk. Zij stellen dat het project niet van de grond was gekomen, als er niet gekozen was voor de beschreven daadkrachtige organisatie.⁵⁵ Tevens heeft deze daadkracht er voor gezorgd dat er aanzienlijke subsidies zijn vrijgekomen, die er met een vertraging van het project niet meer geweest zouden zijn.

De tekorten op de begroting worden in de rapportage uitgelegd. Hoewel het een overschrijding is van minder dan 10% op het projecttotaal is het voor de gemeente een vervelende aangelegenheid. Het zal betaald moeten worden uit de reserves. Het is publiek vrijwel onmogelijk om een post "onvoorzien" op te nemen in een dergelijk project. Als eerste omdat het publiek geld is, en het dus verantwoord moet

⁵¹ Beide wethouders zijn van de Partij van de Arbeid (PvdA).

⁵² In totaal 8 jaar raadslid, van 1986 tot 1994.

⁵³ In Schuytgraaf worden tot 2012 circa 6250 woningen gebouwd, in 25 verschillende buurten.

⁵⁴ KPMG 2005.

⁵⁵ Zie voor een meer uitgewerkte beschouwing op deze rapportage mijn capita selecta rapport.

worden. Als tweede omdat er dan de kans is dat private partijen dit meer als extra investering gaan zien. Als een dergelijke post ingevoerd zou zijn zouden er weinig problemen geweest zijn.

Het project is dus als succesvol bestempeld ondanks het uiteenvallen van de PPS constructie. Mede gezien de vergevorderdheid van het project in de uitvoeringsfase kan er dus gesteld worden dat een succesvolle PPS vanaf het begin van het project tot aan het eind niet een absolute noodzaak is voor een succesvol project. Het project was in een soort impasse geraakt, en juist door het ontbinden van de PPS is er weer vooruitgang gerealiseerd.

Toch wil de projectleider van het project Centraal niet direct de schuld van het vastlopen leggen bij de PPS:

“Ik weet niet of ik de PPS alleen de schuld aan kan geven voor het vastlopen van het project. Ik denk dat PPS in wezen geen verkeerde zaak is. Het probleem met PPS is dat er vaak private partijen in zitten die een zeer sterk eigen belang hebben. Zij zijn weinig geïnteresseerd om risicodragend mee te doen. Ze willen allen meedoen als ze omzet en winst kunnen maken, maar zodra je ze vraagt om risicodragend op de meer maatschappelijke kanten mee te doen haken ze allemaal af. De enige die bij dit project nog mee wilde doen is de NS, maar de NS is eigenlijk geen private onderneming.”

Risico's en beheersing (capaciteit)

Volgens de geïnterviewden blijkt dat private partijen zeker graag mee willen doen met dergelijke grote projecten, er gaat zeer veel geld in om. Voor de gemeente moet er echter ook een goede reden zijn om tot PPS over te gaan. Zoals gezegd zijn er voor de gemeente twee redenen om aan PPS te denken. Over de risicobeheersing en het afschuiven van risico's bij de opstalrealisatie zegt de wethouder het volgende:

“Ik ben er één van de scherpe scheiding tussen grondexploitatie en ontwikkeling. Volgens mij moeten wij niet meer doen dan grondexploitaties en de inrichting van openbaar gebied. Wij moeten ons als gemeente helemaal niet bezig houden met bijvoorbeeld de opstalrealisatie. Wij moeten wegblijven bij het maken van gebouwen, dat is ook de wijze les van Arnhem Centraal. We houden ons daar wel degelijk bezig met opstalrealisatie. We zijn daar met een marktpartij aan de slag gegaan (MBO, nu ING). Om 1 minuut voor twaalf kwamen we tot de conclusie dat we er met die partij niet uit kwamen en toen hebben we als gemeente de verantwoordelijkheid naar ons toe getrokken. Nu zijn wij risicodragend aan het bouwen aan een kabel en leidingen tunnel en aan ondergronds afvaltransport. Ik vind dat de overheid zich daar verre van moet houden.”

Er wordt hier dus gesproken over een les die Arnhem geleerd heeft van het project Arnhem Centraal. De gemeente wil zich niet langer als projectontwikkelaar opstellen bij dergelijke projecten. Dit bleek noodzakelijk toen het project Arnhem Centraal dreigde vast te lopen, maar door geconstateerde tekorten op de exploitatie bij Centraal is er een grote discussie geweest binnen de gemeente. De discussie ging over de vraag of een gemeente wel is staat zou zijn om leiding te geven aan dergelijke projecten. Hoe meer controle en verantwoordelijkheden een gemeente houdt, hoe groter de eventuele risico's kunnen zijn. De oud-wethouder zegt over dit politieke omgaan met risico's:

“De gemeente is wel degelijk in staat om een goede controle te houden over dergelijke grote projecten. Eventueel wordt deze kennis gewoon ingehuurd. Er blijft echter altijd een risico in zitten. Je merkt dat met name gemeenteraadsleden heel slecht kunnen omgaan met risico's in grondexploitaties. Zij snappen grondexploitaties in principe ook niet goed. Raadsleden en derden vergelijken het over het algemeen met een aannemer die op basis van een bestek een bieding doet, om het voor een bepaalde prijs te realiseren. Dan heb je voor die tijd heel goed ingeschat wat je wilt hebben, en de aannemer berekent hoe lang hij er over doet, en legt daar een prijs voor neer.”

Bij grondexploitaties werkt dat volgens de oud-wethouder anders. Dat zijn vaak langjarige trajecten, waar heel veel onzekerheden zijn. Het uitgiftetempo heb je bijvoorbeeld niet onder controle. Je gaat iets realiseren, maar je weet niet of je het vandaag, morgen, over vijf jaar of over tien jaar verkoopt. Ook is de prijsontwikkeling en de opbrengstontwikkeling veel onzekerder. Er worden onderdelen gerealiseerd en verkocht voor nog onzekere prijzen. Er zijn heel veel onzekerheden. Volgens de oud-wethouder worden er voorzichtig een aantal aannames gedaan, maar dit geeft geen zekerheden. Hij vervolgt:

“Daar kan de gemeenteraad heel moeilijk mee omgaan. Het komt altijd neer op vragen als “hadden wij dat niet aan kunnen zien komen?”. Als er een tekort optreedt komen de verwijten. Maar dat komt omdat niet alle omstandigheden te voorzien zijn. We hebben bijvoorbeeld in het begin van dit millennium een tijd gehad met hele excessieve prijsstijgingen van bouwkosten. Die had niemand voorzien, in alle ramingen stond 2-3 procent. Het ging echter om 20-30 procent, onwaarschijnlijk hoog. Dat kon in die tijd nog gecompenseerd worden omdat ook de geraamde opbrengsten stegen, maar die waren nog niet gerealiseerd. Op begrotingsbasis hadden wij geen probleem, maar als de werkelijke uitgifte wat achter blijft heb je wel degelijk een probleem. Dat gaat dan gelijk over hele hoge bedragen als je bijvoorbeeld een investering van 500 miljoen structureel een jaar later dan gepland terug krijgt. Als het verder uitloopt tikt het nog harder door. Wie heeft dat in de hand? Daarmee omgaan is politiek lastig, de politiek snapt dat niet.”

De oud-wethouder is dus van mening dat de gemeente zeker de capaciteiten heeft om dergelijke projecten te leiden. Het meekrijgen van de plaatselijke politiek is echter een ander verhaal. Wat hierbij ook meespeelt, zijn de raadswisselingen om de vier jaar. Een hoop kennis over de bouwpraktijk gaat bij dergelijke wisselingen verloren.

Ook de huidige wethouder van Arnhem is overtuigd van de capaciteiten van de gemeente:

“De vraag of de gemeente zelf de capaciteit en “know-how” heeft om een dergelijk project uit te voeren is eigenlijk nooit aan de orde. Capaciteit op dit soort gebied kan je gewoon inhuren. Daar kan je vervolgens een aantal mensen op zetten vanuit de gemeente die dat planproces volgen, dan wel de gemeentelijke opdrachtgever zijn. Wij kunnen dat als gemeente wel zelf, maar we zullen wel extern moeten huren om dat te doen. Ook bij het inhuren van externe partijen denk ik overigens niet dat wij zicht hebben op de kleinste finesses van projectontwikkeling, en daarom denk ik dat het goed is om marktpartijen in de buurt te hebben.”

Hij is dus van mening dat de gemeente wel een dergelijk project kan leiden, eventueel met hulp van ingehuurde expertise. Hij is echter ook van mening dat private partijen in een dergelijke situatie nog steeds betrokken moeten worden bij de planontwikkeling.

Tekortlocaties en gemeentelijke organisatie

De oud-wethouder van Arnhem benadrukt het nieuwe type bedrijvigheid in steden. Erg belangrijk vindt hij een duidelijke profilering van steden. Het duidelijk profileren van Arnhem als cultuurstad noemde hij de basis waarop het oorspronkelijke masterplan tot stand is gekomen. Het lijkt er nu in maart 2006 op dat er zelfs een nog grotere nadruk wordt gelegd op Arnhem als cultuurstad. Bij de herdefiniëring van de eerste fase⁵⁶ is er nog meer ruimte opgenomen voor culturele voorzieningen.

Volgens de oud-wethouder is deze visie het uitgangspunt. Het bleek dat er een aantal gebieden binnen het Rijnbooggebied niet deelnamen aan deze profilering. Bij deze nieuwe profilering is een ander type bedrijvigheid vereist, wat betreft winkels en horeca, en wat betreft de stad als beleving in het algemeen. De oud-wethouder zegt over deze visie en de bijbehorende kosten het volgende:

“Er was rond de oude binnenstad een flinke schil, die onaantrekkelijk was om dit type functie aan de stad te geven. Dát is het motief geweest om iets te gaan doen. Dát heeft een vreselijk grote betekenis voor de middellange en lange termijn. Dat kost je absoluut veel geld. Dit is echter noodzakelijk in die herstructureringen om die functie te krijgen. Het is dus een tekort-locatie. Een tekortlocatie ontstaat nooit vanuit de markt. Dat moet je altijd als overheid trekken. Er zijn wel marktpartijen die heel goed zijn in het nadenken over die binnenstedelijke herontwikkelingen. Als je in staat bent om een plan haalbaar te maken, met slimme marktpartijen, die goed optimaliseren, en als je als overheid de tekorten opvult, dan loopt het plan wel.”

Voor de oud-wethouder staan dus een sterke visie als uitgangspunt en een goede samenwerking met gemotiveerde private partijen centraal. De overheid moet met subsidies en investeringen de tekorten opvullen, in het belang van de toekomst.

De oud-projectmanager van Arnhem Centraal heeft een hele andere mening over de capaciteiten en de financieringsmogelijkheden van de gemeente Arnhem. Zijn visie is meer vanuit het oogpunt van private partijen. Deze oud-projectmanager heeft in zijn lange carrière heel wat grote projecten op zijn naam staan, en vanuit het managementoogpunt heeft hij een minder positieve mening over de samenwerking tussen private en publieke partijen. Hij vertelt:

“Rijnboog is te groot. Dan praat ik niet over het onteigeningsaspect, maar over de organisatie binnen de gemeente Arnhem. Ik denk dat het ook te groot is wat betreft financiering. Daar heeft de gemeente nooit het geld voor. Ik denk ook dat zij de hele tijd al bezig zijn met een verkeerde projectorganisatie. Zij kunnen het project absoluut niet behappen en daardoor hebben zij met iedereen conflictsituaties. Dit heeft deels te maken met de omvang van het plan en deels met de ondeskundigheid. Dat maakt dat er grote herrie over is binnen de raad, het is één grote ruziepartij, terwijl ik zeg dat je moet beginnen waar je moet beginnen: bij de aansturing van het project. Als de aansturing niet goed is kan iedereen praten tot hij blauw is, maar het wordt nooit wat. Al reduceer je het plan tot één woning, als de aansturing niet goed is komt het nooit van de grond.”

Deze oud-projectmanager deed deze uitspraken in 2005, mede naar aanleiding van de aanstaande extra raadsvergadering⁵⁷ over de tekorten op Rijnboog. Deze uitspraken werden gedaan in een periode waarin het, al eerder vermelde, uitermate gecompliceerde politieke proces waarin Rijnboog tot stand is gekomen nog niet was afgerond. De uitkomst van het extra raadsdebat was overigens dat men zou wachten tot de presentatie van een aangepast plan in februari 2006, en dat men dan pas verdere besluiten zou nemen.⁵⁸ In februari 2006 is besloten dat men met de eerste fase door gaat. Deze eerste fase wordt nu verder uitgewerkt, zodat men met de werkelijke realisatie kan gaan beginnen.

⁵⁶ Herdefiniëring eerste fase, door tekorten op begroting, februari 2006.

⁵⁷ 25 september 2005.

⁵⁸ Zie eventueel voor een verslag van dit debat de vertrouwelijke bijlagen.

De oud-projectmanager vervolgt:

“Als je met al die private partijen erbij, die in de PPS allemaal aan de eigen touwtjes aan het trekken zijn, dat niet als eerste aanpakt wordt de rest ook niets. Dan kan de raad ook praten wat ze wil. De private partijen zitten in de PPS om geld te verdienen. De enige die opdraait voor de kosten van de haven bij Rijnboog is de gemeente. De private partijen willen deze haven echter er in hebben omdat het vastgoed er om heen in waarde stijgt. De gemeente heeft volgens mij niet meer de vrijheid om na een analyse te zeggen dat de haven geen doorgang meer kan vinden. Dit is omdat er meerdere partijen rond de tafel zitten die wat te vertellen hebben. Dit conflict kan je alleen maar oplossen door de private partijen er uit te gooien. Dat hebben wij bij Arnhem Centraal gedaan.”

De hierboven gestelde visie van de oud-projectmanager is dus een structureel andere visie dan bijvoorbeeld gehanteerd wordt bij de herontwikkelingsmaatschappij in Den Bosch. Het blijkt dat niet alle partijen binnen de gemeente Arnhem het eens zijn met deze opmerkingen. Het gaat hier echter om een zeer ervaren projectmanager, dus het is niet onverstandig wat dieper op deze uitlatingen in te gaan.

De visie van deze oud-projectmanager is op te delen in drie verschillende stellingen

- De gemeente heeft niet de macht om ingrijpende veranderingen aan te brengen in het plan,⁵⁹ de private partijen kunnen planonderdelen opdringen om persoonlijke winst te genereren.
- De gemeente ziet geen opbrengsten van het kostbare onderdeel.
- De gemeente moet de planvorming binnenshuis doen, met een aangepaste organisatie.

Het blijkt echter dat de gemeente wel degelijk opbrengsten denkt te realiseren bij de haven. Het blijkt dat de gronden rond deze haven in het bezit zijn van de gemeente, en zij hoopt met de uitgifte een deel van de investeringen terug te verdienen, door de waardevermeerdering. In de vastgestelde eerste fase is echter een gedeelte van het desbetreffende vastgoed niet opgenomen. Dit is omdat de gemeente dit gedeelte van het plan op geen enkele manier rendabel krijgt. Men hoopt nu dat er een private partij inspringt om het stuk grond naast de haven te ontwikkelen. Zij zouden ook hun winst moeten halen uit de gestegen waarde door de haven.⁶⁰

Deze projectmanager, die al wat langer in het vak zit, heeft blijkbaar niet veel vertrouwen in de huidige ontwikkelingen wat betreft publiek private samenwerking. Een oplossing, zoals gekozen in Den Bosch, met een ontwikkelingsmaatschappij ziet hij blijkbaar niet graag. Dit is omdat volgens hem met name het publieke belang bij een PPS in gevaar komt. Hij blijft bij de wat oudere manier van benaderen. Het huidige succes van ontwikkelingsmaatschappijen in het algemeen geven aan dat niet iedereen het met deze projectmanager eens is.

Over de capaciteit van de gemeente zijn in dit hoofdstuk al uitspraken gedaan door anderen, die er, vanuit de gemeente gezien, van overtuigd zijn dat de gemeente deze capaciteit wel zeker bezit. Als er specifieke kennis ontbreekt kan deze ingehuurd worden. Persoonlijk ben ik van mening dat de gemeente Arnhem in dit geval aan de top van haar kunnen bezig is. Dit is mijn persoonlijke mening, en is dus niet gebaseerd op onderzoeken naar de theoretische top van de managementcapaciteiten van een gemeente. Mijn mening is als eerste gebaseerd op het feit dat de gemeente zelf vindt dat zij voldoende overzicht heeft, terwijl de tegenstanders beweren dat het totale overzicht ontbreekt. Als tweede is het gebaseerd op het feit dat de gemeente nu hard bezig is om het totale plan op te delen in veel kleinere onderdelen, die zo als afzonderlijke projecten verder ontwikkeld kunnen worden. Dit laatste met het vastgestelde masterplan als basis. Deze fasering wordt ook als zeer belangrijk ervaren binnen de gemeente om het plan werkelijk verder te ontwikkelen.⁶¹

⁵⁹ Zie ook paragraaf 4.7.

⁶⁰ Bron: Raadsvoorlichting 13 februari 2006, zie voor een verslag eventueel de vertrouwelijke bijlagen.

⁶¹ Op fasering kom ik later in deze paragraaf terug.

Andere door mij geïnterviewde personen zijn het ook wat het opdringen van planonderdelen betreft niet helemaal eens met deze projectmanager. De oud-wethouder van Arnhem zegt hierover:

“Dat lijkt mij onzin. De overheid bepaalt het bestemmingsplan, en zij bepaalt wat acceptabel is en wat niet acceptabel is. Het is echter ook niet verstandig om te stellen dat je zonder marktpotentie iets kan realiseren. Dit wil zeggen dat je altijd moet weten of de markt het realiseerbaar acht, anders heb je slechts een papieren plan.”

Volgens deze oud-wethouder voldoet de traditionele manier van werken⁶² niet meer voor dergelijke locaties. Omdat het een tekortlocatie is komen er geen plannen vanuit de marktpartijen. Ook de huidige wethouder is overtuigd van de toetsing aan marktpartijen om de realiseerbaarheid te garanderen:

“Ik denk dat het bij dit soort grote ingewikkelde plannen, Rijnboog, maar ook Arnhem Centraal, goed is om marktpartijen in ieder geval een toetsende rol te laten hebben. De oud-projectmanager vindt dat de gemeente een dergelijk plan moet maken, maar ook bij Arnhem Centraal is het plan gemaakt in samenspraak met marktpartijen, waarvan later afscheid is genomen. Ik denk niet dat de opvattingen van de projectmanager van “de oude school” zijn. Het zijn twee verschillende methodieken waartussen je een keuze moet maken, de een past mij beter dan de ander. Ik denk dat het goed is, zeker met grote ambitieuze plannen, dat wij een aantal marktpartijen aan ons binden, om zeker te weten dat het ook uitvoerbaar is.”

Over de organisatie binnen een gemeente doet de oud-wethouder nog een aantal uitspraken, mede naar aanleiding van de uitspraken van de oud-projectmanager, waarmee hij een goede verstandhouding had. Hij spreekt niet een duidelijke voorkeur uit voor het intern of extern organiseren van een project, maar hij vindt wél dat er een duidelijke keuze gemaakt moet worden tussen het uitsluitend toetsend opstellen en het zelf ter hand nemen van de projectorganisatie. Hij geeft hierbij een aantal voorbeelden uit de praktijk binnen Arnhem: Monnikenhuizen,⁶³ Schuytgraaf,⁶⁴ Malburgen en Presikhaaf.⁶⁵

“Ik ben voor het zo simpel mogelijk organiseren. Gemengde modellen moet je alleen aan beginnen als daar een hele goede argumentatie voor is, want gemengde modellen kosten tijd, kosten energie en zorgen er over het algemeen voor dat het veel en veel langer duurt. Twee voorbeelden: Arnhem Centraal hebben we zelf gedaan, daarom heeft het een relatief hoog tempo gehad. Bij Monnikenhuizen heb ik de grond verkocht, met randvoorwaarden, en heeft de ontwikkelaar een plan gemaakt. Die locatie heeft allerlei prijzen gewonnen, geweldige kwaliteit. Beide modellen gingen erg snel. Als je heel veel over van alles en nog wat moet onderhandelen wordt dat heel lastig. Soms kun je er echter niet omheen. Bij Arnhem Centraal droegen wij enorme risico's, en hetzelfde gold voor een stuk van Schuytgraaf, waar ook een gedwongen PPS was door de grondposities. Daarom heb ik er naar gestreefd om bij de overige projecten in de stad de risico's te delen. Dat is ook de reden dat ik bij de herstructurering van Malburgen aan de corporaties volkshuisvesting heb gevraagd of zij de grondexploitatie wilden doen. Ze hebben eerst geaarzeld, dat hadden ze nog nooit gedaan, maar uiteindelijk heeft de corporatie daar “ja” tegen gezegd. Ik had het ook gemotiveerd met het feit dat wij, als gemeente, zo veel risico's aan onze fiets hadden hangen, dat het volstrekt onverantwoord is om iets toe te voegen aan Malburgen, gezien de reservepositie van het grondbedrijf. We willen echter ook geen blok aan het been zijn voor de corporatie, wij willen wel meewerken, maar wij kunnen het er gewoon niet meer bij hebben. De corporatie heeft uiteindelijk een groot deel zelf gedaan. Hetzelfde gold voor Presikhaaf, waar wij dezelfde strategie hadden. Een zo groot mogelijk risico bij de corporaties laten.”

Op de (gewenste) machtspositie van de gemeente wordt nader ingegaan in het verdere verloop van deze paragraaf.

⁶² Het beoordelen van plannen die vanuit de markt komen. Toelatingsplanologie.

⁶³ Monnikenhuizen is een terrein dat vrij kwam na het verhuizen van voetbalclub Vitesse.

⁶⁴ Schuytgraaf is een gigantische uitleglocatie in Arnhem Zuid.

⁶⁵ Malburgen en Presikhaaf zijn naoorlogse stedelijke woonwijken met een toen redelijk vervallen karakter.

Fasering

In de voorgaande stukken werd al een aantal keer het belang van fasering aangehaald. Een juiste fasering is in Arnhem een absolute noodzaak, om het enorme plan in behapbare deelprojecten op te delen. Om praktische redenen is het onmogelijk om het gehele plan in één keer tot ontwikkeling te brengen, maar ook om financiële en beheertechnische redenen is een dergelijke opdeling noodzakelijk. Het in 2006 opnieuw vastgestelde masterplan Rijnboog zal als onderlegger dienen voor de verdere planontwikkeling. De eerste van drie fasen is nader uitgewerkt, en ook deze fase wordt weer opgedeeld in kleinere relatief zelfstandige projecten. Deze relatief kleine onderdelen worden op projectbasis nader ingevuld.

De oud-wethouder zegt het volgende over de aangebrachte fasering:

“De herontwikkeling van dit gebied wordt zo ontzettend kostbaar, dat je het in deelgebieden moet splitsen om het haalbaar te maken. Je zult wel iets van een filosofie op de achtergrond moeten hebben. Als je die als overheid niet hebt, als je geen masterplan maakt als kaderstelling waaraan de deelprojecten getoetst moeten worden, kan worden het allemaal kruimels die na elkaar ontwikkeld worden, zonder enige samenhang. Daar is dit gebied te belangrijk voor de stad voor. Daar hoort een centrale filosofie overheen.”

Hij heeft het dus over het masterplan als onderlegger, voor een realisatie per deelproject. Dit om het financieel haalbaar te maken. De huidige wethouder beaamt dat:⁶⁶

“Grote plannen kosten veel geld, maar dat is geen reden om ze niet te maken. Het is wel de kunst om geld te genereren. Rijnboog wordt in fasen gerealiseerd en er wordt pas aan een volgende fase begonnen als het geld er is. Daar zijn partners voor nodig, want zonder partners kan je zo'n plan echt vergeten. In Rijnboog werken we dan ook intensief samen. Het gaat bij een masterplan over een lange termijn en het heeft hoge doelstellingen. Het moet echter wel ook uitgevoerd worden. Volgens mij is dan dé oplossing om van hele grote plannen naar kleine deelgebieden te gaan en die ook ten uitvoer te brengen. Op een of andere manier moet er toch een koepel gevormd worden om alle losse eindjes aan elkaar te knopen en om zo tot een eindresultaat te komen dat lijkt op het masterplan dat je ooit gemaakt hebt. Door deze opdeling maak je de kans op falen en de overige risico's kleiner.”

De eerste fase van Rijnboog zal worden opgedeeld in vier of vijf kleinere deelprojecten, die allen uitgevoerd zullen worden door verschillende partijen. De gemeente ziet het als haar taak om dan, in samenwerking met de marktpartijen, de integraliteit in de gaten te houden. Waarschijnlijk wordt, omdat de gemeente aangeeft dat zij dit niet zelf kan, aan de ontwerper De Solá Morales een rol toebedeeld als supervisor voor het gehele project.

De fasering is dus onder andere om financiële redenen gemaakt. Voor het totale plan is allereerst gekeken of het haalbaar was. Toen dit zo bleek is specifiek de haalbaarheid van de eerste fase onderzocht. Voor deze eerste fase is apart een gesloten grondexploitatie gemaakt. Toen deze eerste fase een tekort bleek op te leveren van 60 miljoen euro, bovenop het al geconstateerde tekort⁶⁷ werd het plan zoals gezegd teruggestuurd naar de ontwerper voor een herdefiniëring. Een aangepast plan is goedgekeurd in 2006.

Onderkend wordt het risico voor de werkelijke uitvoering voor de tweede en derde fase. Het risico is namelijk dat er te veel relatief winstgevend planonderdelen bij deze herdefiniëring naar voren zijn gehaald. Het kan dus zijn dat de volgende fasen niet meer sluitend te krijgen zijn. Dergelijke kritieken worden gepareerd met de stelling dat omdat het hele plan haalbaar lijkt én omdat de afgesloten exploitatie van de eerste fase sluitend is, de volgende fasen ook realiseerbaar moeten zijn. De gemeente plaatst uiteraard ook zelf de kanttekening dat in de toekomst niets zeker is.

⁶⁶ Bron: Rijnboogcourant juli 2003.

⁶⁷ Een tekort van een soortgelijke omvang, dit komt echter door de onrendabele planonderdelen en was al ingecalculeerd.

Het is op dit tijdstip bijvoorbeeld moeilijk te zien welke subsidiemogelijkheden er komen de komende twintig jaar, of hoeveel geld de gemeente in haar begroting heeft. Voor fase 1 is dit veel makkelijker zichtbaar of concreet te maken. De gemeente Arnhem ziet de te realiseren haven als een absoluut noodzakelijk onderdeel van het plan, ondanks de enorme kostenpost die deze haven meebrengt op de begroting. De haven betekent naast de te verwachten kosten⁶⁸ een enorme investering om de aanwezige kabels en (hoofd-)rioolleidingen te verleggen, die dwars door de geplande haven lopen. De projectleider van de dienst SO over de haven:

“De haven willen wij absoluut realiseren. Dat is een heel duur onderdeel, maar het voegt ook dé kwaliteit toe. Het is een van dé eye-catchers van het plan, daarom staat die in fase 1.”

Zij vervolgt over een aantal praktische redenen voor de specifiek gekozen fasering:

“Er zitten bepaalde gebieden bij waar je vrij snel kan beginnen omdat je daar niets hoeft aan te kopen. Zoals het gebied Coehoorn Zuid, dat is een park en een afrit van een weg. Dat is grond van de gemeente en kan je gewoon beginnen. Vrij simpel kunnen wij daar starten met de bouw van de drie woontorens. Ook binnen de krul van de wegen staat niets, dat is asfalt. Daar kan je vrij simpel iets realiseren. Er zitten ergens anders echter ook nog redelijk goede gebouwen. Sommigen zijn nog vrij aardig, en we zullen er veel mensen moeten uitkopen. Ook de haven wordt een heel duur onderdeel. Dat zit echter wél in fase 1. We moeten een afweging maken van wat we in fase 1 gaan doen. Het moet financieel haalbaar zijn, maar ergens wil je wel dingen realiseren waarmee je een statement maakt.”

De politieke besluitvorming rond de eerste fase is inmiddels afgerond. Het heeft echter relatief lang geduurd, en steeds weer laaiden dezelfde discussies over de omstreken haven op. Het geldt dat het langere proces kostte werd echter liever door de gemeente betaald dan dat er in de toekomst veel meer kosten zouden zijn door een niet zorgvuldig uitgedacht plan. De kosten van dit langere proces zijn echter wel degelijk meegenomen in de discussie. De wethouder waarschuwde bijvoorbeeld de raad in mei 2004 dat afwijzing of aanpassing van het nieuwbouwplan duur is, dit zou miljoenen euro's gaan kosten. Plankosten en presentatie bedroegen tot dan toe zo'n 5 miljoen en er was voor ongeveer 30 miljoen aan grondaankopen en onroerend goed aankopen gedaan.⁶⁹ Bij eventuele aanpassingen zouden er nieuwe grondexploitaties gemaakt moeten worden, met alle gevolgen van dien.⁷⁰

⁶⁸ De kosten die het graven en aanleggen van een haven redelijkerwijs heeft.

⁶⁹ Denk hier bijvoorbeeld aan renteverlies door vastliggend geïnvesteerd geld.

⁷⁰ Bron: De Gelderlander, 4 mei 2004.

Machtspositie gemeente

Bij Arnhem Centraal is door tegenvallende resultaten de PPS ontbonden. Ook bij Arnhem Rijnboog is op een gegeven moment de samenwerking deels verbroken. De samenwerking had, zoals aangegeven, niet geleid tot contractvorming. Dit betekent in ieder geval een veranderde machtspositie voor de gemeente in beide plannen.

In de eerste overeenkomsten met de partners van Rijnboog⁷¹ staat in ieder geval dat er de intentie is om met elkaar verder te gaan. De gemeente had als haar rol in deze samenwerking onder andere het verwerven van de gronden in het gebied, en geldt nu als de partij met de grootste grondpositie. De huidige wethouder vergelijkt deze situatie met Arnhem Centraal, en heeft het over grondeigendom als sturingsmiddel:

“Bij Arnhem Centraal hebben wij alles naar ons toe getrokken en waren wij de partij met de grote grondpositie. Hetzelfde geldt voor Rijnboog: daar hebben wij met marktpartijen afgesproken dat zij geen onroerend goed verwerven in dat gebied maar dat wij dat doen als gemeente. Daar hebben wij met behulp van een paar corporaties, als een soort stromannen, onroerend goed aangekocht. Alles wat nu niet meer in particuliere handen is, wat dus aangekocht is ten behoeve van het project, is in de handen van de gemeente. Dat geeft ons een grotere mate van vrijheid om straks te kunnen sturen.”

Hier wordt dus bij Arnhem het belang van anticiperende grondverwerving onderkend. Net als in het onderzoek van dhr Hobma,⁷² zoals al eerder aangegeven in paragraaf 5.1.6, wordt dit gezien als een succesfactor bij stedelijke herontwikkelingen.

De gemeente Arnhem geeft echter een tweede betekenis aan de rol van het aankoopbeleid van de gemeente. De gronden worden niet ondergebracht in een aparte ontwikkelingsmaatschappij, maar zij worden gezien als een machtsmiddel voor de gemeente als partij, om zo een overheersende rol te hebben bij de verdere uitvoering van het plan. Dit is dus heel duidelijk een andere strategie dan bijvoorbeeld gekozen is in Den Bosch.

Een verdergaande samenwerking met de private partners is volgens de interviews nog steeds de bedoeling, maar de gemeente Arnhem heeft zichzelf wel een andere positie toebedeeld. De projectleider van SO zegt hierover:

“We zijn een hele nieuwe fase ingegaan. Wij, als gemeente, hebben het toen naar ons zelf toe gehaald en wij gaan een grondexploitatie voor het gebied maken. Wij zullen uiteindelijk als gemeente het initiatief nemen om de marktpartijen opnieuw te benaderen. We gaan nu wel in samenwerking de diverse deelprojecten verder uitwerken, maar de gemeente heeft hier een belangrijkere rol gekregen. Wij zijn grootgrondbezitter in het gebied dus wij bepalen wat we met die grond gaan doen. Dat is een machtspositie die anders zou zijn geweest als er meerdere partijen grond in bezit zouden hebben gehad.”

In retrospectief zijn er binnen de gemeente Arnhem partijen te horen die menen dat de gemeente vanaf het begin al een grotere rol had moeten hebben. Zij zouden er dus voor gekozen hebben om het plan te maken in een PPS verband, waarbij meer consulterend samen gewerkt zou worden, dan nu het geval was; in een projectgroep.

⁷¹ De “tweede” projectgroep, niet de mislukte PPS uit het verdere verleden, die zich meer bezig hield met het kadegebied.

⁷² Hobma 2003, p.45 en ook in Bruil e.a. 2004.

De projectleider van SO zegt over deze samenwerking:⁷³

“De planvorming is op zich niet slecht verlopen, er waren natuurlijk wel de nodige hobbels o.a. wat betreft de haven, maar dat was het punt niet. Wij hebben als gemeente in deze situatie altijd het risico gelopen. Wij hebben alle verwerving en investeringen gedaan en die drukken nu wel zeker op de gemeentelijke begroting. Als gemeente zouden wij duidelijker zelf moeten kunnen bepalen wat wij willen in dit gebied, in relatie met de rest van de stad. De projectontwikkelaars hadden meer oog voor de verschillende deelgebieden, zonder een algeheel beeld te hebben. Een partij wou bijvoorbeeld een centrum met grootschalige detailhandel. Wij als gemeente hebben dat tegengehouden, dat zou de aangrenzende binnenstad leegtrekken. De vraag was dus of wij dat überhaupt als stad wel wilden.

Als je het plan samen maakt ben je één van de zes partijen. Als je het als gemeente alléén maakt kan je een plan bedenken wat je gaat toetsen aan de marktpartijen. Dat is een hele andere insteek. Er ligt nu wel een heel goed plan, maar ik denk dat het anders kan. We hebben als gemeente randvoorwaarden toegevoegd aan de projectgroep. Daarna moest daar gezamenlijk over besloten worden of dat ook werkelijk te realiseren was. Wij hebben als gemeente veel geïnvesteerd en de risico's gelopen, en ik zou graag zien dat ook de machtspositie hierop afgestemd zou zijn. De gemeente moet de regierol hebben. Ik denk dat het besluit om de projectgroep op te heffen en alleen als gemeente verder te gaan een heel goed besluit is geweest. Wij bepalen nu veel meer zelf wat wij willen. Dat kan ook alleen met dit gebied omdat wij hier veel grond hebben. Met een gebied als de Schuytgraaf is dit niet mogelijk. Daar hebben marktpartijen alle grond, en kunnen wij niet een masterplan dicteren. Dat moet dan in gezamenlijkheid.”

Hier wordt als reden voor deze meer consulterende rol het feit dat de gemeente meer beslissingsbevoegdheid zou wensen aangehaald. Een sterke grondpositie is daarbij een instrument. Ook meent de gemeente dat haar inbreng in de projectgroep niet evenredig is geweest met de risico's die zij gelopen heeft.

Het feit dat de gemeente nu alleen beslist over het verdere verloop van het plan heeft ook politieke redenen. De dienst SO moet zich verantwoorden tegenover de lokale politiek, en dit kan soms vertragingen opleveren. De private partijen zien de gemeente als één partij, en raken gefrustreerd over de lange besluitvormingstrajecten die binnen een gemeente doorlopen moeten worden. Zeker wat betreft herontwikkelingsprojecten van een dergelijke omvang.

De projectleider van SO geeft een goede samenvatting van de problematiek bij het plan Rijnboog en de rol van de politiek binnen dit project:

“Er ligt nu een heel mooi plan op tafel, maar we hebben natuurlijk ook de nodige obstakels gehad. Het heeft vrij lang geduurd, en in die tijd is bijvoorbeeld ook het dualisme in de gemeente gekomen. De marktpartijen uit de projectgroep zien dit natuurlijk ook. Wij als dienst SO, een gemeentelijke partij, kregen ineens te maken met een raad die van alles wilde, maar voor de private partijen zijn wij natuurlijk maar één partij. Zij vroegen ons ook wat wij nu eigenlijk wilden. Dat was een zeer lastige positie. Als je nu als gemeente dat plan maakt kan je dat veel makkelijker in het plan verwerken. Nu hadden wij niet de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid om een veranderd politiek standpunt “door te drukken”. Wij konden niet zeggen “de politiek wil het zo, dus zo gaan we het ook doen.” We kunnen wel argumenten aanvoeren, maar uiteindelijk ben je gewoon één van de zes die het plan gezamenlijk moeten maken. We maken het plan nog steeds samen met de verschillende private partijen, maar wij beslissen nu, en dat is heel anders. Wij vragen partijen om met ons mee te denken, iets uit te werken of een plannetje voor iets te maken, maar de laatste uiteindelijke beslissing wordt nu door ons gemaakt. Als wij het niet willen gaat het gewoon niet door. Dat is er nu veranderd.”

Concluderend heeft de gemeente Arnhem een aantal gegronde redenen gegeven waarom zij niet op basis van gelijkheid deel wenst te nemen, of kan nemen, aan een PPS constructie. Daarmee verschillen de beide cases uit Arnhem dus wezenlijk met de case in Den Bosch.

⁷³ Het vermelde plan voor grootschalige detailhandel is van MAB, zie ook de afstudeerscriptie van M. Ploeger, 02-2002 BMVB.

5.2 *Inspraak*

Deelvragen hoofdstuk 5.2:

Hoe heeft inspraak plaatsgevonden op het masterplan en het bestemmingsplan bij de onderzochte cases?

Op welke manier is bij de onderzochte cases de rechtszekerheid van de deelnemende partijen en van derden geregeld?

Als eerste wordt in deze paragraaf nader ingegaan op het begrip “draagvlak”. Het meekrijgen van de bevolking in de plannen door middel van een juiste inspraak blijkt voor velen een absolute voorwaarde voor een succesvolle planvorming. Vervolgens wordt er nader ingegaan op de manier van inspraakverlening, door derden en door hogere overheden, bij de door mij onderzochte cases, en op welke manier die uiteindelijk goedgekeurd zijn. Vervolgens wordt er een aparte paragraaf besteed aan het masterplan Rijnboog. Dit plan was vastgelopen, en bij het vlottrekken van dit plan zijn er grote maatschappelijke discussies geweest over de manier van inbreng van de bevolking. Ik sluit af met een wat algemenere paragraaf over referenda en over een referendum in Arnhem.

5.2.1 Inspraak op masterplannen, draagvlak

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven bestaan er verschillende methoden om informatie te verspreiden aan derden. Over het algemeen wordt er regelmatig gepubliceerd in lokale kranten. Volgens een onderzoek van VROM⁷⁴ is dit, samen met het uitbrengen van eigen nieuwsbladen, voor het gevoel van burgers het belangrijkste. Verder zijn er informatiecentra, informatiedagen, lokale TV en radio, internet, enz. Het creëren van draagvlak is zoals in hoofdstuk 4 naar voren komt een van de succesfactoren voor een planontwikkeling.

Oud burgemeester R. Vreeman van Zaanstad over de nieuwe binnenstad:⁷⁵

“De historie en het karakter van het terrein moeten worden gebruikt voor verdere vernieuwing. De identiteit van het gebied gaat niet verloren, maar wordt juist versterkt. Stedelijke vernieuwing en identiteit gaan hand in hand. Identiteit is niet een kwestie van architectuur, maar krijgt vooral vorm door de mensen die in de buurt of straat wonen. Zij maken de identiteit. Daarom ook betrekken steeds meer gemeentebestuurders de bewoners bij de vernieuwingsplannen. In grote steden, zoals Groningen, tot aan referenda toe.”

Soms gaat het betrekken van de bevolking bij de planvorming moeizaam, zoals in wijken in grote steden met relatief veel allochtone bewoners. Soms gaat het echter spontaan, zoals in Assen waar de bewoners van een wijk zo enthousiast waren over de vernieuwing van een wijk dat ze de gemeente vroegen in plaats van een deel, de hele wijk te slopen en te vernieuwen.

Iets dergelijks maak ik zelf nu mee. Ik heb zitting in een buurtgroep, die namens de wijk zich geroepen voelt om inspraak te geven wat betreft de herontwikkeling van het Stedelijk Gymnasium in Arnhem. De school is verhuisd en er zullen onder andere woningen terugkomen in het historische gedeelte van het pand. Tevens zal een deel gesloopt worden en komen er gelaagde nieuwbouwwoningen. Het project heet vooralsnog “Statenlaan”, en wordt ontwikkeld door Rabo Vastgoed en Westerbeek Vastgoed. Het ontwerp is van Braaksma & Roos Architecten te Den Haag, die al ruime ervaring hebben met het herontwikkelen van historische panden.⁷⁶ Ik heb persoonlijk geen belangen bij dit project, maar ben door mijn huisbaas, eigenaar van meerdere woningen grenzend aan het gebied, gevraagd om daar zitting in te nemen. Er zijn inmiddels gesprekken geweest met de betrokken ambtenaren en de wethouder. De marktpartijen hadden aanvankelijk met grote voorzichtigheid een eerste versie van het plan ontwikkeld, met de angst dat met name de aangrenzende woningeigenaren bezwaar zouden hebben tegen de relatieve hoogbouw in het gebied. Bij de gesprekken bleek echter het tegendeel. Een aantal eigenaren van een bepaald “achterpad” waren bereid deze versnipperde grondeigendommen van de hand te doen als deze zouden worden meegenomen in de totale planontwikkeling. Er waren dus geen bezwaren, maar men bood zelfs een groter gebied aan, dit om de totale wijk te verbeteren in plaats van alleen de schoollocatie.

Den Haag heeft in haar planvorming zogenaamde verdiepingen aangebracht. Met name het “werkschrift CS Kwadrant Den Haag, 2000” is hier een product van. Dit is een aanvulling op de uitwerkingsstudie CS Kwadrant (1999) door Kraaijvanger Urbis en dienst SO. Dit werkschrift is een neerslag van diverse workshops die gehouden zijn met participanten en indirect betrokken partijen. De gemeente heeft bij de planvorming gebruik gemaakt van inspraak door burgers door uit iedere groep en wijk vertegenwoordigers uit te nodigen. Deze konden actief meedenken met de planvorming. Het ging er volgens de gemeente in ieder geval om het idee te geven van inspraak. Daarmee worden eventuele tegenstanden uit wijken al voor een groot gedeelte opgeheven. De projectleider gemeentezaken van Den Haag zegt over deze inbreng van derden het volgende:

“Het is een goede zaak geweest om mensen bij de planvorming te betrekken. Wij merken ook een vermindering van tegenstand bij de werkelijke bestemmingsplanprocedures. Mensen hebben hun zegje kunnen doen. Waar je heel veel mee wint is het feit dat bewoners aan jouw kant staan. Als bewoners het gevoel hebben dat er naar ze geluisterd wordt ben je al een heel eind op weg om probleemloos door de procedures te gaan. Als er nu bezwaren komen van diezelfde bewoners luisteren wij daar nog steeds serieus naar.”

⁷⁴ VROM 2003, “Kwaliteit van de stad, best practices in de communicatie over stedelijke vernieuwing”.

⁷⁵ Bron: Muskee 2004, “Nieuw stadshart voor Zaanstad, PPS met gemeente als regisseur”.

⁷⁶ Voor verdere projectgegevens zie www.westerbeek-vastgoed.nl.

Bij Amsterdam Oosterdokseiland is er pas om participatie van betrokkenen in de planvorming gevraagd in 1999, toen het globale bestemmingsplan al was vastgesteld. Ook was er toen al een stedenbouwkundige visie gepresenteerd. Deze participatie is waarschijnlijk zo laat begonnen, omdat er meer zeer weinig direct betrokken burgers zijn. Het gebied is vrijgekomen na het vertrekken van industrie, en ligt ook op een relatief grote afstand van de eerste omwonenden. Bij andere cases is er met name door het bewoond zijn van een plangebied veel eerder overgegaan tot burgerparticipatie in welke vorm dan ook. Bij Oosterdokseiland gaat het voornamelijk ook om participatie van georganiseerde (belangen-)verenigingen⁷⁷, in plaats van bijvoorbeeld direct betrokken verenigingen van eigenaren.

Inspraak in Arnhem, Centraal:

Door sloop en historisch eigendom door de overheid is er weinig betrokkenheid in de besluitvorming door burgers geweest aan de zuidzijde van het station. Onder de bewoners in het gebied heerste de algemene opvatting dat het stationsgebied aan herontwikkeling toe was. Samen met de gemeente is de over het algemeen welwillende bevolking elders gehuisvest. De bewoners en andere betrokkenen zijn echter wel degelijk betrokken bij de masterplanvorming van Arnhem Centraal. Dit gebeurde niet op dezelfde schaal als bij Arnhem Rijnboog, waar de belangen veel diverser zijn.

De projectmanager van Arnhem Centraal over de nieuwe noodzaak tot het betrekken van derden bij de planontwikkeling:

“Als je als gemeente een bestemmingsplan maakt moet je natuurlijk een vrij goede visie hebben over wat je wilt bereiken. Dat kon je vroeger achter je bureau in de gemeente doen. Dat is tegenwoordig niet meer acceptabel voor de bevolking. De burgers willen eerst geraadpleegd worden over de nieuwe plannen. Zij willen ook gehoord worden. Als je geen herrie wil krijgen moet je ze er bij betrekken. We hebben dus eerst een lange termijn visie gemaakt, “wat willen we nu eigenlijk doen met het gebied”.

We zijn met de eerste plannen naar de bevolking gegaan met de vraag of ze er op wilden schieten. Heel veel reacties. Luisteren naar wat ze zeggen en wat de argumenten zijn. Terug naar de tekentafel en kijken of de argumenten noodzaken om dingen in het plan aan te passen. Je moet in die fase het eigenbelang (van de burgers) en het grotere belang wel weten te onderscheiden. Dit aangepaste plan wordt weer gepresenteerd. Dit gaat dan op en neer en het heeft bij Arnhem Centraal zeker drie jaar geduurd. Rekenen en tekenen. Net zo lang tot er een haalbaar plan lag, waar overeenstemming over was. Eerst dus draagvlak creëren en overeenstemming bereiken. Daarna pas de bestemmingsplannen, het formele gedeelte.”

Inspraak in Arnhem, Rijnboog:

Gezien de ambitie en de omvang van het plan Rijnboog is in 2004 besloten om officiële inspraak te verlenen op het concept masterplan. Deze inspraak was niet de eerste keer dat er gereageerd kon worden op de Rijnboogplannen. Eerder is op een kleinere schaal gelegenheid tot inspraak geweest. In het voorjaar van 2002 heeft een intensief communicatietraject plaatsgevonden met bewoners en belangenorganisaties over het Schetsboek voor het masterplan. De conclusies van dit traject zijn destijds vastgelegd in het document “Reacties uit de stad”.⁷⁸

Door de gemeenteraad van Arnhem is het concept masterplan voor een officiële inspraakronde vrijgegeven op 14 januari 2004. De inspraakperiode was van 2 februari tot 5 maart. Tevens zijn toen twee openbare inloopavonden georganiseerd.⁷⁹ Tijdens de inspraakperiode was het mogelijk om schriftelijk te reageren. In totaal zijn circa 150 reacties binnengekomen per post en per e-mail. In een nota is een weergave gemaakt van de binnengekomen reacties en de reactie van de Rijnboog organisatie daarop.⁸⁰ In deze nota wordt puntsgewijs ingegaan op alle inbreng en klachten. Keuzen en klachten zijn duidelijk gemotiveerd behandeld.

Naar aanleiding van de inspraakronden zijn er een aantal wijzigingen aangebracht in het plan, met als belangrijkste de bebouwingshoogte en massaliteit van de bebouwing aan het water. Het havenkwartier in Rijnboog moet er ook beter uit gaan zien dan in het huidige ontwerp. De haven moet zichtbaarder worden. Dat zijn de conclusies van B&W na de inspraakprocedure.

⁷⁷ De Ruyterkade, Nemo en het Scheepvaartmuseum.

⁷⁸ Gemeente Arnhem 2002, “Van schetsboek naar masterplan, reacties uit de stad”.

⁷⁹ Zie voor een verslag van een van deze inloopavonden eventueel de vertrouwelijke bijlagen.

⁸⁰ Gemeente Arnhem 2004, “Inspraaknota, reacties op het concept masterplan Rijnboog”.

De wethouder legt in de plaatselijke courant uit dat de haven het meest omstreden onderdeel is, er is ook nog veel discussie over het havengebouw dat de stedenbouwkundig ontwerper heeft bedacht op het punt dat de haven op het kerkplein uitkomt. De geuite kritiek zal meegenomen worden in de volgende planfase en de wethouder benadrukt nogmaals dat het slechts een schetsplan is. Hij verdedigt de plannen van De Solá Morales overigens wel, met bijvoorbeeld de mogelijkheden van doorkijkjes in de architectuur. Over de discussie in het algemeen zegt hij:⁸¹

“Het is goed dat er discussie is, dan is het plan in ieder geval niet flets. Ik ga de discussie graag aan en ik hoop dat de tegenstanders de flexibiliteit opbrengen om zich te laten overtuigen. Maar in de praktijk zal ook blijken dat een aantal mensen gewoon tegen blijft. Dat gebeurt vaker bij dit soort ingrijpende veranderingen. Soms zal het niet lukken mensen te overtuigen, dan houden argumenten op. Koppen tellen in de gemeenteraad is dan het enige wat er dan overblijft.”

Bij dergelijke projecten zullen er uiteindelijk altijd tegenstanders blijven, en de wethouder zegt ook dat er op een gegeven moment gewoon knopen doorgesneden moeten worden. De projectleider van de dienst SO heeft dezelfde mening. Er is serieus naar alle inbreng geluisterd, maar je kunt niet iedereen tevreden stellen. Zij geeft hierbij tevens een specifiek voorbeeld uit het plan:⁸²

“We hebben daar heel serieus naar de bevolking geluisterd. We hadden natuurlijk al vanaf het begin klankbordgroepen, waardoor we al heel wat sessies hadden gehad. Vervolgens was er de inspraak. Hieruit kwamen heel veel individuele reacties. Deze losse reacties zijn heel moeilijk in het plan mee te nemen. Juist met zo een groot plan stel je het belang van de stad boven het belang van het individu. Als je iets wil doen zul je niet iedereen te vriend kunnen houden. Er zullen toch een aantal mensen uit hun woning moeten. Een reactie was ook het plaatsen van woontorens in het uitzicht vanuit de (dure) woning over de Rijn. Deze woningen gaan echter op de langere termijn ook weg. Dat is voor die mensen natuurlijk heel vervelend, maar je kunt het plan daarop niet aanpassen. Enkelen zijn niet blij dat ze weg moeten uit hun huis. Je kunt niet iedereen te vriend houden. De meeste opmerkingen waren dus persoonlijk van aard. We hopen dat het er niet toe komt, maar het is niet ondenkbaar dat we een aantal mensen moeten gaan onteigenen. Op het gehele plan waren er in die inspraak zo'n 150 reacties gekomen. Wij hebben dit vergeleken met andere steden en het bleek een heel normaal aantal te zijn. Het was zelfs nog aan de lage kant.”

Volgens de huidige wethouder in Arnhem zijn er twee duidelijke lijnen in alle kritieken op het plan. De eerste lijn is algemeen van aard: “Wil Arnhem dit wel, kan Arnhem dit betalen, etc.” De tweede lijn is de specifieke discussie over de haven. De argumenten lopen uiteen van “een stinkende miezerige bak” tot “een aanwinst voor Arnhem”. De wethouder vindt dat het belangrijkste resultaat van de inspraak: de discussie. Hij legt uit:

“Als het nu een flut-plan was geweest, dan had het ook geen discussie opgeleverd. Het feit dat er flink over gediscussieerd wordt maakt dat het een plan is dat in ieder geval buiten de normale grenzen gaat. De Solá Morales kreeg de opdracht de stad te verbinden met de rivier, en hij heeft eigenlijk de vraag omgedraaid en de rivier verbonden met de stad. Ik vind dat nog steeds het ei van Columbus, ikzelf ben dus zeer enthousiast. We hebben inmiddels zoveel beeldmateriaal verzameld dat wij mensen kunnen overtuigen dat het helemaal geen miezerige stinkende bak wordt. De tegenstanders trekken zich echter nog steeds terug op dezelfde punten. Wat we op een gegeven moment zien is dat er geen uitwisseling meer is van informatie.”

Afgezien van de vraag of veel discussie ook betekent dat het een goed plan is constateert de wethouder hier wel dat de discussie de gemeente heeft genoodzaakt om met een zeer goede onderbouwing het plan te presenteren. Hij signaleert hier echter ook het vastlopen van de discussie, omdat mensen vast blijven houden aan hun eigen ideeën. Het verzandt dus in een “welles-nietes” discussie, waar, door het verschil in principiële opvattingen, maar zeer moeilijk uit te komen is. Uiteindelijk zullen er, zoals gezegd, knopen doorgesneden moeten worden.

⁸¹ Bron: De Gelderlander 2004, 29 mei.

⁸² Voor een reactie van een tegenstander op dit voorbeeld ziet u eventueel de interviews in de vertrouwelijke bijlagen.

Zoals in het vierde hoofdstuk al was aangegeven⁸³ zijn er voor de haven een aantal rijk geïllustreerde alternatieven aangeboden. Deze hebben de discussie over de haven verhevigd, omdat er ogenschijnlijk⁸⁴ veel voorstanders van de alternatieven waren. Een aantal mensen geven als belangrijkste reden voor de (onverwachte) successen van deze alternatieve plannen de kwaliteit van de tekeningen en het feit dat er al architectuur was ingepast in het plangebied. De oud-wethouder doet hier een aantal uitspraken over. Hij constateert tevens een bepaalde "moeheid" als er te lang wordt gediscussieerd over bepaalde plannen. Hij vertelt:

"Ik vond de visueel aantrekkelijkere plaatjes die van alternatieve plannen zijn gemaakt niet erg, ik vond het geen oneerlijke concurrentie. Ik weet ook niet of de hele bevolking achter de alternatieve plannen aan ging. Ik geloof dat er in de stad een vrij groot draagvlak voor die haven was. Ik denk als er te lang over iets gediscussieerd wordt de bereidheid over het plan na te denken wel afneemt. Aan het begin was het draagvlak juist heel groot. Toen er in het begin bij de haven binnen de gemeente problemen ontstonden stonden de kranten vol met ingezonden brieven die het plan volledig steunden. Dat maak je als wethouder nooit mee, dat is bijna altijd omgekeerd. De steun, vooral in de richting van het gemeentebestuur was groot. Dat had ik nog niet eerder gezien."

Inspraak in Arnhem, tot slot:

Bij de gemeenteraadsverkiezingen in Arnhem in 2006 is er door alle partijen groots ingezet op het masterplan Rijnboog. Met name de tegenstanders lieten zich horen met manifestaties en handtekeningenacties. De leus was dat de kiezers wel zouden afrekenen met deze gemeenteraad, die op een arrogante wijze het plan had doorgedrukt, zonder naar de bezwaren uit de bevolking te luisteren. De tegenstemmende partijen hadden, volgens haar verspreide propaganda, ook liever het besluit over het masterplan over de verkiezingen heen getild,⁸⁵ om zo "de kiezer te laten bepalen". De uitkomst van de verkiezingen is dat de meeste tegenstemmende partijen forse verliezen hebben geleden, of zelfs helemaal uit de gekozen raad zijn verdwenen.⁸⁶ Alleen de SP heeft als tegenstander zetels gewonnen.⁸⁷ De PvdA heeft echter ook een grote winst geboekt.⁸⁸ Zij is als zittend coalitielid een enorm voorstander van Rijnboog.⁸⁹ Samen met de SP zou de PvdA nu op één zetel na een meerderheid hebben, maar de kans op een dergelijke coalitie is door de verschillen in opvattingen over Rijnboog hoogst onwaarschijnlijk.⁹⁰ Of er een duidelijke ja-nee stemming wat betreft Rijnboog is geweest is onduidelijk.⁹¹ De verkiezingsuitslag volgt namelijk de gebleken naar links verschuivende trend in heel Nederland, waarbij met name de lokale partijen grote verliezen hebben geleden.

De invloed van gemeenteraadsverkiezingen op stedelijke vernieuwingsprojecten is nog nooit diepgravend onderzocht. De ervaring is wel dat je belangrijke beslissingen er moeilijk door krijgt in het jaar voor de verkiezingen. Wethouders en gemeenteraden zijn in zijn algemeenheid veel doortastender in het nemen van beslissingen in het jaar ná de verkiezingen.⁹²

⁸³ Paragraaf 4.5.

⁸⁴ De aanwezigen bij de debatten, de vraag is echter in hoeverre dit een representatieve groep is voor Arnhem als geheel.

⁸⁵ Zie ook paragraaf 5.2.3.

⁸⁶ Pro-Arnhem gaat van 4 naar 2 zetels, fractie Jaspers verdwijnt helemaal.

⁸⁷ SP nu 6 zetels tegenover 3 in 2002.

⁸⁸ PvdA nu 13 zetels tegenover 8 in 2002.

⁸⁹ De zittend wethouder RO is ook van de PvdA.

⁹⁰ Bron: diverse artikelen over de verkiezingsuitslag in De Gelderlander, maart 2006.

⁹¹ Opkomst 50,0%, ongeveer hetzelfde als in 2002.

⁹² VROM 2003, "Kwaliteit van de stad, best practices in de communicatie over stedelijke vernieuwing".

5.2.2 Goedkeuring van plannen

Bij alle onderzochte cases is, als er een bestemmingsplanprocedure helemaal is doorlopen, op een correcte en officiële wijze inspraak verleend aan de bevolking. Dit staat ook in de wet, en daar valt dus niet aan te tornen. Op deze wijze is de democratische legitimering van veranderingen in de stad wettelijk geregeld. Mensen kunnen eventueel bezwaar maken, en uiteindelijk zal een meerderheid een weloverwogen besluit nemen. Hoeveel reacties en bezwaren er binnen zijn gekomen is echter per case zeer verschillend.

Bij Arnhem Centraal is een officiële bestemmingsplanprocedure doorlopen, zij het een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht. Door de relatief lage directe betrokkenheid van burgers is er nauwelijks inspraak op geweest. Ook de goedkeuring van de overheid bij het project Arnhem Centraal is relatief gemakkelijk geregeld. De initiatieven voor Arnhem Centraal lagen er al voordat er sprake was van een NSP of HSL, de latere toekenning van deze subsidiestromen hebben het echter wel versneld. Er is een uitgebreid eisenpakket opgesteld en er is uitgebreide goedkeuring vereist door de nationale overheid, dit vanwege de enorme subsidiestromen.⁹³

Den Haag is van nature “de overheidsstad”. De Nationale overheid bepaalde in grote mate wat en waar er gebouwd ging worden in Den Haag, met name over de stadsbepalende objecten. De gemeente is zich het laatste decennium iets anders gaan opstellen in deze rol: Het is niet meer de nationale overheid die primair beslist hoe hoog er gebouwd mag worden. Omdat Den Haag centraal een NSP is is er wel degelijk inbreng door o.a. VROM. Het masterplan uit 2003 is nader getoetst als Nieuw Sleutel Project door VWs en VROM. Naar aanleiding hiervan is de tweede bijlage van het masterplan uitgekomen, met daarin het commentaar verwerkt.

De gemeente Den Haag heeft gefaseerd het masterplan goedgekeurd. Eerst werd het stedenbouwkundig kader in 2001 goedgekeurd, waarna men verder kon met de planvorming. Het tot dan toe ontworpen programma, de functiemenging per kavel en de daarop gebaseerde grondexploitatie waren daarmee richtinggevend voor het vervolg van het project. Uiteindelijk is het totale plan in 2003 goedgekeurd. Het bestemmingsplan is dan al in hoofdlijnen gemaakt.

Als er (nog) geen bestemmingsplanprocedure is doorlopen, maar men is wel degelijk bezig met de werkelijke uitvoering van de plannen speelt er het zeer belangrijke onderwerp “democratische legitimering”, zoals bij de case Den Bosch. Bij de case Den Bosch is er naderhand een uitvoerig onderzoek gedaan naar de democratische legitimering van deze manier van plannen.⁹⁴ In Den Bosch is de BP procedure stopgezet, er is dus geen inspraak geweest zoals bedoeld in de wet. Dit kan over het algemeen gelegitimeerd worden als er elders in de planvorming inspraak is geweest door derden. In Den Bosch is dat geweest in de structuurvisie in 1994. De vraag of de case Den Bosch op een democratisch legitieme wijze tot stand is gekomen is niet het onderwerp van mijn onderzoek. Hiervoor verwijs ik u naar het onderzoek van Bruil e.a. (2004). De conclusies wat dit onderwerp betreft heb ik echter wel meegenomen in mijn eigen conclusies.

Op de noodzaak tot democratische legitimering kom ik in paragraaf 5.3 en in mijn conclusies terug. Dit hang namelijk voor een groot gedeelte af van de keuze voor een bepaalde volgorde of een bepaald traject wat betreft masterplan- en bestemmingsplanprocedures.

⁹³ Zie voor het eisenpakket en de goedkeuring paragraaf 3.2.2.

⁹⁴ Bruil e.a. 2004.

5.2.3 Het vlottrekken van Arnhem Rijnboog

Het masterplan Rijnboog was in 2002 redelijk vastgelopen. Om het plan gemeentelijk gezien weer vlot te trekken is er een raadswerkgroep Rijnboog opgericht. Deze raadswerkgroep kreeg drie opdrachten: Opdracht 1: Huidige planontwikkeling – debat voorbereiden. O.a. het organiseren van inhoudelijke discussies met De Solá Morales en projectpartners.

Opdracht 2: Alternatieve planontwikkeling voor het havenkwartier.

Opdracht 3: Verkenning referendum. Doel, voorwaarden, vraagstelling, tijdstip en kosten.

Deze raadswerkgroep is opgericht om de relatieve patstelling in de planontwikkeling te doorbreken. Zij hebben van augustus tot en met november 2002 gewerkt. Belangrijke items waren de door derden ingeleverde alternatieve plannen. Zij hebben contact gezocht met dagblad De Gelderlander om de diverse alternatieven uitgebreid te publiceren en om de mening van de bevolking te peilen.⁹⁵

Er zijn diverse bijeenkomsten geweest tussen de projectpartners, de architect en diverse andere deskundigen. Ook zijn er diverse excursies geweest, o.a. naar Céramique in Maastricht en naar Rotterdam KvZ. De diverse ingediende plannen zijn uitvoerig bestudeerd door een aantal deskundigen.

De alternatieven:

Het plan Das-Rotzuizen wordt als enige alternatief aangenomen. Deze heeft volgens de werkgroep dezelfde impact als het plan van Solá Morales. Er worden wel een aantal kritische kanttekeningen geplaatst. De Jansbeek is niet erg groot, en er wordt gevraagd of het plan wel aan een dergelijk smal stroompje kan hangen. Een van de conclusies is dit plan nader uit te werken. Het alternatief de “Stadstuin” is afgekeurd, het zou een te grote leegte in de stad worden. De “Ramblas” is tevens afgekeurd. De vergelijking met Barcelona gaat hier slecht op, Barcelona heeft veel minder openbare ruimte en tevens is de Arnhemse “Ramblas” maar 200 meter lang. De mening van de deskundigen over het plan van De Solá Morales is positief, met enkele kanttekeningen over de nog te houden discussie met de stad.

Het referendum:

Het referendum over Rijnboog is in eerste instantie voortgekomen uit de gedachte om de bevolking te betrekken bij de planontwikkeling en het proces naar besluitvorming, om een brede maatschappelijke discussie op gang te brengen. Als instrument om de bevolking te betrekken en mee te laten praten is het volgens de werkgroep de vraag of een referendum het meest geëigende middel is. Daarnaast is het referendum sterk verbonden geweest een het ter discussie stellen van een haven en het bezien van de alternatieve plannen. Nu na de inhoudelijke discussie van het schetsboek en het wegen van alternatieve mogelijkheden is de vraag of een referendum zich in deze fase van de planvorming leent als meest geëigende middel om de bevolking te betrekken. De raadswerkgroep is van mening dat het houden van een referendum moet worden opgehouden. De planvorming is nog erg globaal, bij nadere uitwerking kan dit middel alsnog zinvol blijken te zijn. Ook concludeert de werkgroep dat er nu nog geen volwaardige alternatieven zijn om een referendum over te kunnen houden.⁹⁶

De marktpartijen zijn blij dat het project weer vlot getrokken wordt door deze raadscommissie.

De communicatie naar de bevolking moet centraal staan. Er komt een werkgroep die een raamplan communicatie gaat maken. Belangrijk wordt ook een juiste segmentatie en planning.

Er is een presentatie gehouden door de raadswerkgroep Rijnboog aan de gemeenteraad op 18 november 2002. Er is toen vergaderd over het wel of niet houden van een referendum. De voorwaarde voor een referendum was het feit of er alternatieve plannen waren, die als keuzemogelijkheid konden dienen.

Een vraag aan de werkgroep was in hoeverre en hoe gedetailleerd de gemeenteraad zich bezig moest houden met de invulling van het plan. Het antwoord van de woordvoerder van deze werkgroep was dat de belangrijke momenten in het proces voor de gemeenteraad zijn het vaststellen van het masterplan en het vervolg daarop, het vaststellen van het bestemmingsplan. Dat is het niveau waarop de raad zich bezig moet houden met de planvorming.

⁹⁵ O.a. “Arnhem worstelt met een deeltje van een plan”, Gelderlander 10-10-2002 en “Haven in Rijnboog blijkt populair”, Gelderlander 25-10-2002.

⁹⁶ Bron: Verlag Commissie Ruimtelijke Ordening, Grondzaken, Volkshuisvesting, Verkeer & Vervoer, 18 november 2002.

De raads werkgroep wees er op dat de raad een uitspraak moest doen over de manier waarop het schetsplan van Solá Morales wordt behandeld: Kaderstellend, visionair of ideevormend.⁹⁷

Rijnboog stond weer op de rails. Na een discussie van bijna een jaar tussen de gemeenteraad en de Rijnboogpartners is besloten met veel energie te werken aan het masterplan. In dit plan worden de hoofdlijnen van Rijnboog vastgelegd die de leidraad vormen voor de deelplannen. Het project heeft bijna een jaar stilgelegen om politiek behandeld te worden. De raad heeft wensen op tafel gelegd die prima passen binnen de plannen. De projectleider van de projectgroep Rijnboog:⁹⁸

“Bij megaplannen is het afbreukrisico erg groot, maar als je eenmaal een masterplan, als een soort paraplu, hebt vastgesteld, werk je verder met deelplannen. Dat is goed te overzien. Het is de segmentatie die de raad wil.”

De tussenstap die de raad zette, en die dus zo voor het jaar vertraging leidde, is voor een deel een gevolg van informatieachterstand. Door een grote wisseling in de raad in 2002 bleek dat veel kennis was verdwenen. Dit leidde bijvoorbeeld tot eisen die al eerder in het plan waren opgenomen. Deze inhaalslag moest gemaakt worden. De projectorganisatie vindt het vanzelfsprekend en noodzakelijk dat de raad zich intensief met het Rijnboogplan bezig wil houden. Het versterkt de betrokkenheid bij de vervolgstappen. Er moeten belangrijke besluiten worden genomen en daarin heeft de raad een heel belangrijke stem. Het volgende toetsmoment voor de raad was het masterplan in februari 2006. Dit is vastgesteld nadat bewoners en organisaties zich in de inspraakprocedure hebben uitgesproken. Hetzelfde probleem als voorheen kan nu niet meer optreden. Het besluit is vlak vóór de verkiezingen al genomen.

Twintig toppers uit het Arnhemse bedrijfsleven hebben medio 2004 een manifest ondertekend waarin zij nadrukkelijk vóór de Rijnboogplannen zijn. Dit is een duidelijke steun van private partijen voor het masterplan Rijnboog, en een reactie op de lange discussie die gaande is. Dit manifest is een bevestiging van de uitkomst van de “Arnhem Toekomst Conferentie”⁹⁹ eerder dat jaar, waar veel plaatselijke ondernemers zich al achter de plannen schaarden. Een plaatselijke projectontwikkelaar zegt het volgende:¹⁰⁰

“De tegenstanders eisen veel aandacht. Daardoor lijkt de stad tegen te zijn, maar veel mensen die grote organisaties leiden in de stad zijn juist voor Rijnboog. Zij hebben zich tot nu toe weinig geroerd, maar hebben enthousiast ons manifest ondertekend. Rijnboog moet doorgaan. De politiek moet echter oppassen dat er geen beeld ontstaat dat het plan is doorgedrukt. Het plan zit heel erg goed in elkaar, daar moet je dus positief over zijn.”

De discussie of er nu wel of niet een referendum gehouden moest worden bleef echter tot op het eind. Ik ga nader in op een referendum in Arnhem en op referenda in het algemeen in de volgende paragraaf.

⁹⁷ Bron: Verlag Commissie Ruimtelijke Ordening, Grondzaken, Volkshuisvesting, Verkeer & Vervoer, 18 november 2002.

⁹⁸ Bron: Rijnboogcourant 2003, juli.

⁹⁹ Bron: Gelderlander 18-05-2004, “Massale steun voor Rijnboog” en “Arnhem kiest voor het grote gebaar”.

¹⁰⁰ Frank Donders, projectontwikkelaar, Bron: Manifest toppers vóór Rijnboog, Gelderlander 08-06-2004.

5.2.4 Referendum

De vraag is in hoeverre de planvorming door derden of betrokkenen beïnvloed moet worden. Dit hangt mede af van de schaal en impact van de plannen. Bij herontwikkelingsprojecten voelen burgers zich direct betrokken: het gaat over een belangrijk deel van de eigen stad. In Groningen zou het Groninger Museum er echter bijvoorbeeld nooit gekomen zijn als er een interactief traject of een referendum was georganiseerd. Daarvoor was de weerstand tegen het ontwerp van Mendini op een mooie plek in het centrum in Groningen te groot.¹⁰¹ Een vasthoudend duo¹⁰² hield de poot stijf. Het resultaat is een museum waar de Groningers, ook door de getoonde waardering van anderen, apetrots op zijn.

Opvallend bij Arnhem Rijnboog is dat er herhaaldelijk gevraagd is naar een referendum: De projectorganisatie is het met deze verzoeken eens dat een referendum een nuttig middel kan zijn, zodat de bevolking een keus kan uitspreken. Het moet volgens de organisatie echter wel mogelijk zijn om een keuze te maken tussen bijvoorbeeld twee alternatieven. In juli 2002 is door de politiek een motie aangenomen om een referendum te organiseren over de haven. Na een half jaar is de conclusie getrokken dat het niet zinvol was om een referendum te organiseren; er bleek namelijk geen vergelijkbaar alternatief te zijn. Uiteindelijk is in december van 2002 daarom besloten om helemaal geen referendum over de haven te houden. Daarmee is niet uitgesloten dat er in de toekomst nog kan worden besloten tot een referendum over andere onderdelen van het plan.¹⁰³

Dit is opvallend omdat toen er eenmaal een groepering uit de bevolking opstond met een alternatief plan, waar veel steun voor was, deze niet met een referendum behandeld zou worden. Inhoudelijk werd dit plan van tafel geveegd omdat “er geen stedenbouwkundig plan aan op te hangen is”¹⁰⁴ In een later stadium is er echter pas door de gemeente overtuigender ingegaan op deze alternatieven en zijn enkele ideeën meegenomen in de planvorming.¹⁰⁵

Met name de tegenstanders van een plan wensen door een referendum geraadpleegd te worden. Over het algemeen wordt geclaimd dat zij de publieke opinie vertegenwoordigen. Totdat er werkelijk een referendum gehouden wordt zal nooit helemaal duidelijk zijn of dit ook zo is. De voorzitter van de stichting stadsschoon van de gemeente Arnhem zegt het volgende:

“De bevolking én de gemeente waren tegen de haven, maar men keurde het goed onder druk van het samenwerkingsverband met de ontwikkelaars. Dan gaat het dus fout, als je als gemeente niet meer de regie over de stedenbouwkundige vormgeving hebt. Dat de vormgeving gedicteerd wordt door de economische wetten van de projectontwikkelaars. De bevolking heeft dus niets meer te vertellen. Bij een referendum zou het plan nooit doorgang gevonden hebben.”

Hier komen wederom de verwijten dat de gemeente zich laat dicteren door private partijen. Afgezien van de juistheid van deze uitspraken wordt hier geclaimd dat de Arnhemse bevolking in meerderheid tegen de haven zou zijn. Alleen een daadwerkelijk referendum zou hier een antwoord op kunnen geven. Feit blijft wel dat met name de tegenstanders van de plannen zich kenbaar maken in de media, en er dus zo, zoals al eerder aangegeven, een idee geschapen kan worden dat de meerderheid tegen is. Ook de leider van de politieke partij Pro-Arnhem heeft dezelfde mening. Hij stelt dat als er een referendum gehouden zou zijn over de hoogbouw bij het Centraal Station deze nooit gerealiseerd zou zijn.¹⁰⁶

¹⁰¹ Voordat met de plannen werd begonnen was 54% van de Groningers tegen het ontwerp en de locatie.

¹⁰² Wethouder Gietema en directeur Haks.

¹⁰³ Bron: Gemeente Arnhem 2004, “Inpraaknota, reacties op het concept masterplan Rijnboog”.

¹⁰⁴ Volgens onder andere de ontwerper De Solá Morales en Jo Coenen, toen nog in de functie van Rijksbouwmeester.

¹⁰⁵ Zie voor een analyse van de gedane uitspraken en een preciezere procesvolgorde mijn capita selecta rapportage.

¹⁰⁶ Bron: Uitzending op TV Gelderland over de twee torens bij Centraal, 13 april 2005.

De projectleider communicatie van Arnhem Centraal reageert op deze discussie over een referendum. Hij geeft zijn persoonlijke mening, en onderbouwt die met enkele voorbeelden:

“Je hebt tot aan het laatst de discussie gehouden “Moet Arnhem nu twee van die torens krijgen? Past dit wel bij onze stad en onze schaal?”. Dit is de eeuwige discussie over mooi en lelijk. Dit heb je bij Rijnboog natuurlijk ook, “Moet daar wel een haven komen? Waarom niet een park, waar Arnhem sterk in is?”. Dat zijn natuurlijk in de stad en in de raad discussies waarop soms wel uit opportunisme wordt gereageerd. Onze motivering is ook vaak dat wanneer je écht iets nieuws wil, je altijd op weerstand zal stuiten. Plannen als dit krijg je er niet met een referendum door. Bij een referendum refereert iedereen aan wat hij kent, en krijg je nooit iets nieuws. Waar wij onze cameralens op richten in onze vakantie, bijzondere dingen, de Eiffeltoren, ik noem maar wat, zijn altijd tegen de verdrukking in tot stand gekomen. Iedereen die iets dergelijks ging bouwen werd voor gek verklaard. Dat zijn toch uiteindelijk de krenten in de pap gebleken. Wat dat betreft is het wel interessant om erover te filosoferen: “als je echt wil vernieuwen, kan dat wel als je daarmee de inspraak in gaat?” Inspraak maar geen stemming. Van de plannen waar een referendum over gehouden wordt ben ik overtuigd dat het nooit leidt tot wezenlijke vernieuwingen. Kijk bijvoorbeeld naar de Groninger Markt.”

Zeer interessant is de stelling dat er nooit wezenlijke vernieuwingen komen als er referenda gehouden worden. De huidige wethouder van Arnhem is het gedeeltelijk met hem eens, ook hij illustreert dat met voorbeelden uit het verleden:

“Ik denk niet dat er altijd tegen dergelijke plannen gestemd wordt. De vraag is of dit soort plannen zich leent om een referendum over te houden. Dat is een vraag waar ik ook erg mee rondloop en het antwoord niet op weet. Wat ik wel met enige regelmaat doe is een vergelijking met de geschiedenis maken: Eind 1800 heeft Nederland besloten om spoorlijnen aan te leggen, waar toen zeer veel weerstand tegen is geweest. Nu kunnen we de spoorwegen niet meer wegdenken uit onze maatschappij. Als er toen een referendum gehouden was, waren de spoorwegen nooit aangelegd. Volgens mij moet je in dit soort gevallen een beetje over je eigen schaduwen heen springen, als we het toen niet gedaan hadden, dan hadden we nu een behoorlijk probleem gehad. Zo kan je daar bij een aantal grote ingrepen in Nederland ook wel wat over zeggen. Ik weet niet goed of er tegen Rijnboog gestemd zou worden Ik heb het gevoel dat vooral de tegenstanders van het plan veel meer lawaai maken dan de voorstanders van het plan. Voor mijzelf zou het me niet verbazen dat er uit een referendum zou blijken dat er een meerderheid vóór is. Het is overigens wel een lastige vraag om te stellen in een referendum.”

In 2004 heeft er een felle discussie plaatsgevonden in Arnhem over het wel of niet houden van een referendum. Uiteindelijk is besloten géén referendum te houden, maar daarmee was de discussie nog niet afgelopen. “De politiek heeft gesproken, de burger krijgt die kans niet meer.” versus “Als we nu nog een referendum willen houden moeten we eerst een aantal volwaardige alternatieven gaan ontwikkelen, die zijn er volgens ons niet, dat zal een paar jaar vertraging opleveren.” Er wordt door de gemeente bestreden dat de burgers niet mee hebben kunnen praten, ze hebben inspraak gehad en er is naar alternatieven gekeken.¹⁰⁷ De emoties over Rijnboog zijn hoog opgelopen. Velen voelen zich te kort gedaan. De gemeente stelt echter dat er wel degelijk is geluisterd naar de mensen, alleen zijn niet alle ideeën overgenomen.

De projectleider van de dienst SO zegt hierover:

“De alternatieven kwamen hierna pas op tafel naar aanleiding van een eventueel te houden referendum. Om een referendum te kunnen houden moesten er alternatieven zijn. Het plan met de halve haven is niet het enige plan, er was bijvoorbeeld ook een plan met een park op die plaats. De alternatieven zijn toen afgewogen, ook binnen de gemeenteraad en binnen de diverse politieke partijen. De haven bleek de beste basis te zijn voor het plan. Dit is door de politiek besloten. De alternatieven zijn ook goed onderzocht. Het bleek bijvoorbeeld dat de geplande beek (Jansbeek, plan Das-Rotshuizen) bergopwaarts moest gaan stromen. Het zou te veel geld kosten om dat met pompen naar boven te sluiten. We hebben echter wel ergens anders de beek binnen Arnhem in plannen opgenomen en de beek zal enkele honderden meters verderop wel degelijk naar boven gehaald worden en in de Rijn uitmonden. Het is natuurlijk wel zo dat je niet meteen alles wat vanuit de stad wordt geroepen ook serieus gaat onderzoeken. Het is lastig hoe je daar mee om gaat binnen een project. Uiteindelijk is dit plan met de beek toch heel serieus onderzocht, omdat er erg veel voorstanders voor waren. Het bleek echter niet haalbaar.”

Hier wordt bevestigd dat er wel degelijk is geluisterd naar de inbreng van derden, en dat er zeker mogelijkheden waren om diverse alternatieven in het plan te passen.

De huidige wethouder doet ook een aantal uitspraken over de zeer lange discussie die gevoerd werd:

“Het lijkt alsof alle partijen steeds hetzelfde blijven roepen, maar het zijn vooral de tegenstanders van het plan die, als er weer iets met het plan aan de hand is, dat aangrijpen om de discussie over de haven weer te starten. Wij leven echter in een democratisch land, waar we op een democratische manier besluiten nemen. Volgens mij heeft de gemeenteraad tot drie keer toe achter elkaar besloten dat die haven er moet komen, en dat we op die manier verder gaan. Dan kunnen ze wel blijven roepen: “maar dat wil ik niet”, maar volgens mij hebben wij nog steeds te maken met een democratisch besluit, and that's it.”

Concluderend kan ik stellen dat er nooit volledige overeenstemming bereikt zal worden bij dergelijke projecten. Er zullen altijd tegenstanders blijven. Ook zal het onzeker blijven of Rijnboog doorgang gevonden zou hebben na een referendum. De huidige gemeenteraad baseert het afkappen van de discussie op het feit dat we in een staat leven waar gekozen is voor een vertegenwoordigende democratie. Omdat zij in meerderheid voor het plan hebben gekozen hebben zij in principe de meerderheid van de bevolking achter zich. Het valt niet binnen mijn onderzoek om hier nadere uitspraken over te doen, maar het feit blijft dat er, ook in de landelijke politiek, een groot aantal mensen is dat op een dergelijke manier geraadpleegd wenst te worden.

¹⁰⁷ Bron: De Gelderlander 29-06-2004, “Rijnboog referendum haalt het niet”.

5.3 *Masterplan versus bestemmingsplan*

Hoe verhouden de onderzochte bestemmingsplannen en masterplannen zich tot elkaar?
Hoe is de fasering en behandeling van beide planvormen verlopen in de tijd?
Zijn er duidelijk aanwijsbare oorzaken aan te wijzen voor de gevolgde procedures?
Zijn er waarneembare overlappingen of verdringingen tussen beide planvormen?

Het succes van Den Bosch:

De herontwikkeling in Den Bosch kan zeker als een succes worden gezien. Direct grenzend aan het historische centrum van Den Bosch en het nieuwe NS-station is hard gewerkt aan een nieuw woon- en werkgebied: het Paleiskwartier. Het betreft een van de grootste herontwikkelingslocaties van Nederland. Kenmerkend voor het Paleiskwartier is dat stedenbouwkundig ontwerp, architectuur, bestemmingsplan en marktbehoefte optimaal met elkaar in evenwicht zijn gebracht. Met fraaie openbare ruimten, stijlvolle appartementen, gezellige uitgaansgelegenheden, efficiënte kantoorruimten, voorzieningen zoals kinderdagverblijven, kleinschalige winkels, restaurants en diverse culturele voorzieningen, wordt het Paleiskwartier een gebied waar wonen en werken samensmelten tot een harmonieus geheel.¹⁰⁸ Den Bosch is ontwikkeld door één ontwikkelingsmaatschappij en de gang van zaken is uitgereid wetenschappelijk onderzocht.¹⁰⁹

Verdringingseffecten

Een van de conclusies van dit wetenschappelijke onderzoek naar Den Bosch is dat het lijkt alsof het masterplan het bestemmingsplan verdrongen heeft als geschikte planvorm voor grote integrale herontwikkelingslocaties. In Den Bosch is er wel degelijk met een bestemmingsplanprocedure begonnen, maar deze is nooit afgemaakt.

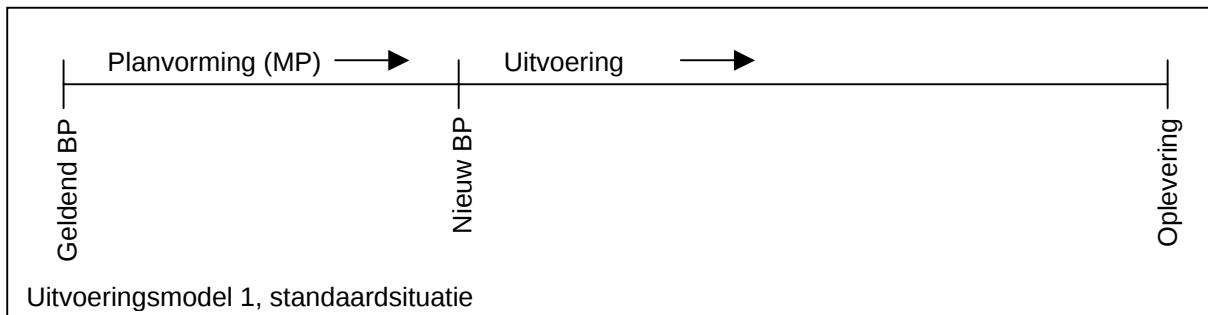
Deze conclusie is een van de uitgangspunten geweest van mijn onderzoek, en ik ga er in deze paragraaf dieper op in. Ik zal als eerste de verschillende juridische mogelijkheden behandelen waarop herontwikkelingen, al dan niet met behulp van bestemmingsplannen, tot uitvoer gebracht kunnen worden. Hierbij zal ik onderdelen uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening behandelen. Vervolgens zullen de gevolgde procedures bij de door mij onderzochte cases met elkaar vergeleken worden. Tenslotte volgt er een stuk dat mede gebaseerd is op de interviews, met algemene of specifieke beschouwingen wat betreft de rol van masterplannen en bestemmingsplannen.

¹⁰⁸ Bron: www.denbosch.nl.

¹⁰⁹ Bruil e.a. 2004.

5.3.1 Fasering en behandeling in de tijd, standaardsituatie

De ideale, zoals in de wet bedoelde, situatie is dat er na afronding van een planvormingsfase een bestemmingsplanprocedure doorlopen wordt. Hierna kan men met de uitvoering beginnen. Deze gang van zaken wordt geschetst in uitvoeringsmodel 1.



Van dit model kan licht afgeweken worden. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat het bestemmingsplan voor die locatie niet meer geldig is, of dat er überhaupt geen bestemmingsplan heeft bestaan voor die locatie.

Het blijkt uit mijn literatuurstudie en uit mijn casestudies dat deze “ideale” situatie echter een paar problemen heeft. Met name de geboden flexibiliteit van een bestemmingsplan blijkt niet voldoende. Gebieden worden in de door mij onderzochte gevallen niet meer per afzonderlijke locatie aangepakt, maar deze worden binnen een groter, integraal, plan opgenomen. Dit zorgt er om puur praktische redenen al voor dat de werkelijke uitvoering een langere tijd inneemt, en dat men niet direct kan beginnen met de realisatie van alle objecten tegelijk. Zoals al eerder is geschetst is een grotere flexibiliteit binnen het plan op de langere termijn gewenst, om zo op bijvoorbeeld veranderingen in de markt te kunnen reageren.

De WRO biedt meerdere mogelijkheden¹¹⁰ om een bestemmingsplan een zekere flexibiliteit te geven. Een aantal van deze mogelijkheden gaan echter bijvoorbeeld over het aanbouwen van een dakkapel, en deze mogelijkheden zal ik voor dit onderzoek buiten beschouwing laten. Ik beperk mij hier tot de mogelijkheden tot flexibiliteit binnen de herontwikkelingsopgaven zoals in dit onderzoek bedoeld.

Gesteld dat een normaal gedetailleerd bestemmingsplan onvoldoende flexibiliteit biedt voor de huidige herontwikkelingsopgaven resten er twee mogelijkheden voor de plannenmakers. De eerste is de bestemmingsplanprocedure niet uitvoeren of stopzetten en door middel van een artikel 19 procedure tot uitvoering over te gaan en de tweede is het bestemmingsplan dusdanig globaal op te stellen dat eventuele toekomstige (functie-)veranderingen mogelijk blijven.

Bij de casestudie naar Den Bosch was er sprake van een artikel 19 procedure, na het stopzetten van de bestemmingsplanprocedure. Daarom zal ik als eerste ingaan op deze situatie. Omdat deze procedure in gewijzigde vorm terug zal komen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening¹¹¹ zal ook nader ingegaan worden op de aanstaande veranderingen in de wet.

¹¹⁰ Artikelen 11, 12 en 15 WRO.

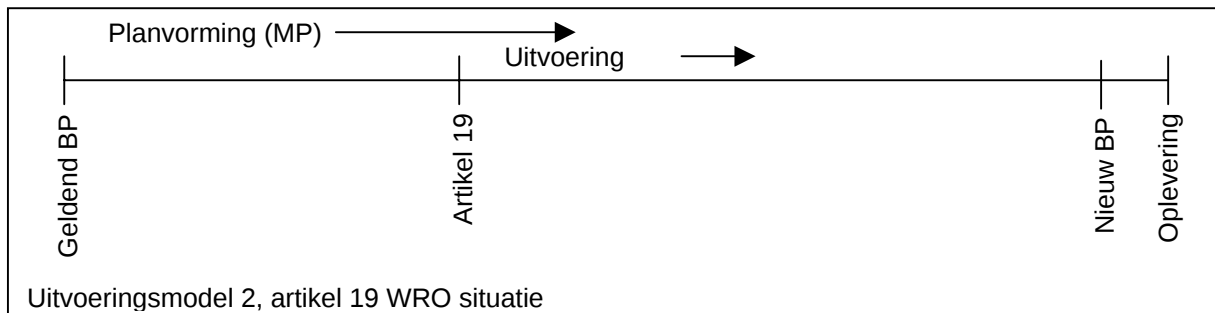
¹¹¹ Zie ook paragraaf 3.3.3.

5.3.2 Fasering en behandeling in de tijd, artikel 19 procedure

Artikel 19, lid 1 WRO:

De gemeenteraad kan, behoudens het gestelde in het tweede en derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk, intergemeentelijk of regionaal structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied. De gemeenteraad kan de in de eerste volzin bedoelde vrijstellingsbevoegdheid delegeren aan burgemeester en wethouders.

Deze situatie is in uitvoeringsmodel 2 samen te vatten. Dit model is globaal opgesteld, het gaat in dit model om de principes. Ieder binnenstedelijk herontwikkelingsproject is uniek, en zo zijn er ook grote verschillen te constateren tussen de gevolgde procedures. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er wel een bestemmingsplanprocedure is gestart, maar dat deze is stopgezet om bepaalde redenen.¹¹² Ook hoeft het nieuwe bestemmingsplan nog niet af te zijn bij de oplevering. Deze opmerkingen gelden ook voor de volgende drie modellen.



Oorspronkelijk gold artikel 19 WRO als een mogelijkheid om, wanneer een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding was, vooruitlopend op dat nieuwe plan alvast veranderingen te kunnen realiseren en te toetsen aan het nieuwe, nog niet van kracht zijnde, bestemmingsplan. De bestuurspraktijk bleek veelvuldig en creatief van deze vrijstellingsmogelijkheid gebruik te maken,¹¹³ maar in de meeste gevallen gaat het om zaken die buiten mijn onderzoek vallen. Artikel 19 wordt veelvuldig gebruikt omdat deze vrijstelling simpelweg veel makkelijker en sneller is dan een aanpassing van het bestemmingsplan en omdat bestemmingsplannen te gedetailleerd vastgesteld waren, waardoor relatief simpele veranderingen niet mogelijk bleken. De oorspronkelijke bedoeling dat het bestemmingsplan hierna gewijzigd zou worden is vaak verlaten. De Wro zal hier op inspringen met verscherpte regels wat betreft het aanpassen van het bestemmingsplan bij een projectbesluit.¹¹⁴ De nationale overheid heeft door dit oneigenlijke gebruik van de artikel 19 procedure de wet in 2000 aangepast.¹¹⁵ In artikel 19 lid 1 werd een zelfstandige projectprocedure geïntroduceerd, waarmee de gemeenteraad kan besluiten om vrijstelling te verlenen zonder dat er een bestemmingsplanprocedure gestart wordt. Deze projectprocedure is zwaarder dan de oorspronkelijke procedure, zodat deze meer gelijkenis vertoont met de bestemmingsplanprocedure. Een gemeente moet een vrijstellingbesluit van een goede ruimtelijke onderbouwing voorzien.¹¹⁶ Dit kan dus ook een masterplan zijn.

Artikel 19 lid 1 wordt, evenals lid 2, geschrapt uit de nieuwe Wro. Lid 3 blijft in gewijzigde vorm over voor de door VROM genoemde "kruimelgevallen". De overheid geeft als rechtvaardiging voor het verdwijnen van deze twee leden een aanzienlijk verkorte bestemmingsplanprocedure.¹¹⁷ Onder druk van de regionale/ lokale overheden en er wordt een zelfstandige projectprocedure toegevoegd aan de

¹¹² Zoals bij de casestudie Den Bosch.

¹¹³ Tollenaar, A. 2005, Vrijstellingsbeleid op grond van artikel 19 WRO.

¹¹⁴ De "nieuwe" artikel 19 procedure.

¹¹⁵ Wetwijziging WRO, Stb. 2000, 8.

¹¹⁶ Zie ook: Geest 1999, Het structuurplan: een wonderkind of een total loss?

¹¹⁷ O.a. Muskee 2003, "Nieuwe WRO breekt met tradities" en VROM 2004, "Aanpassing regels om sneller te bouwen".

nieuwe wet, het zogenaamde “projectbesluit”.¹¹⁸ Dit projectbesluit lijkt erg veel op de zelfstandige projectprocedure, maar heeft meer nadruk op een sneller volgende verandering van het bestemmingsplan.¹¹⁹ De nationale overheid keert dus wat wetgeving betreft weer terug naar de standpunten van vóór de wetwijziging van 2000: het projectbesluit anticipeert op een nieuw bestemmingsplan.¹²⁰

Casestudie Den Bosch:

In Den Bosch is een officiële bestemmingsplanprocedure in gang gezet, na afronding van het masterplan. Het ontwerp hiervoor werd door Khandekar gemaakt. Dit ontwerpbestemmingsplan is echter in 1998 in de ijskast gezet, omdat de flexibiliteit te gering was. In het onderzoek naar Den Bosch wordt geconcludeerd dat er verdringsverschijnselen zijn tussen masterplan en bestemmingsplan.¹²¹ Dit klopt ook zeker bij deze case, die duidelijk onder dit tweede geformuleerde model valt. Dit is ook de strategie die uiteindelijk is gekozen door de joint venture “BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier”.

Deze verdringing ligt echter niet aan het masterplan, maar aan het gekozen traject. Er hoeft geen verdringing te zijn. Huidige planvormen lopen tegen een wetgeving aan, die (nog) niet is meegegroeid met de schaalvergroting van binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten. In hoofdstukken 3 en 4 is uiteengezet dat de visie en uitgangspunten wat betreft stedelijke herontwikkeling de laatste jaren gewijzigd is, en de huidige wetgeving faciliteert vooralsnog deze nieuwe benaderingswijze niet. Bij de onderzochte cases waar met een artikel 19 procedure de uitvoeringsfase is ingegaan is er niet de intentie om de geboden wettelijke structuur te overtreden, maar door de starheid en het gebrek aan flexibiliteit van deze procedures kunnen gewenste veranderingen op de langere termijn niet doorgevoerd worden.

Artikel 19 is in beginsel absoluut nooit bedoeld voor dergelijke projecten. Men had in Den Bosch een goed plan, en wilde het (onder de druk van de verschuivende markt en de lokale noodzaak) snel tot uitvoer brengen. Feit is dat dergelijke constructies volgens de oorspronkelijke bedoeling van de WRO nooit bedoeld zijn. Het gaat nu veel meer om een totale visie die een gemeente, al dan niet in samenwerking met private partijen neerlegt. Alle door mij geïnterviewde personen zijn er ook van overtuigd dat de bestemmingsplanprocedure nog steeds een noodzakelijk instrument is.

Na de wetwijziging in 2000 leek het er op dat het op deze manier¹²² tot uitvoering komen van grote plannen breed geaccepteerd ging worden. De anticipatie op een bestemmingsplan was er niet meer en masterplannen konden als planvorm als basis genomen worden voor deze artikel 19 procedure. Een bestemmingsplanprocedure hoefde überhaupt niet meer gestart te zijn. De zelfstandige projectprocedure was zwaarder, en zorgde zo voor voldoende democratische legitimiteit. De democratische legitimiteit van artikel 19 procedures van vóór die wetwijziging moest apart aangetoond worden, zoals in de casestudie naar Den Bosch is gedaan.¹²³

Het blijkt echter dat er in de naderende nieuwe Wro een aantal aanpassingen zijn gedaan om deze gang van zaken te stoppen. Als belangrijkste aanpassing, wat dit betreft, is te geven de vervanging van de zelfstandige projectprocedure door het projectbesluit, waarbij, zoals al eerder is aangegeven, meer geanticipeerd wordt op een bestemmingsplan. Er wordt een snellere aanpassing van en inpassing in het bestemmingsplan geëist.

Het nieuwe projectbesluit zal een grote rol kunnen gaan spelen bij de toekomstige stedelijke herontwikkelingsprojecten, maar het lijkt er op dat de in Den Bosch gehanteerde procedures tot het verleden gaan horen. Hier kom ik later op terug.

¹¹⁸ O.a. VNG magazine 2003, “Projectbesluit als opvolger artikel 19” en VROM 11-2003.

¹¹⁹ Zie voor een vergelijking tussen de zelfstandige projectprocedure en het projectbesluit bijlage 4.

¹²⁰ Zie ook: Tollenaar, A. 2005, Vrijstellingsbeleid op grond van artikel 19 WRO.

¹²¹ Bruil e.a. 2004.

¹²² Masterplan – artikel 19 – bestemmingsplan.

¹²³ Bruil e.a. 2004.

5.3.3 Globaal bestemmingsplan

Artikel 10, lid 1 WRO:

Voor het gebied van de gemeente, dat niet tot een bebouwde kom behoort, stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast, waarbij, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. (...)

Artikel 10, lid 2 WRO:

Voor het gebied van de gemeente, dat tot een bebouwde kom behoort, of voor een gedeelte daarvan, kan de gemeenteraad een bestemmingsplan, als in het vorige lid bedoeld, vaststellen.

De gemeenteraad is in beginsel volgens art 10 WRO vrij in de keuze voor een (meer) gedetailleerd of een globaal plan. In een gedetailleerd plan liggen de bestemmingen nauwkeurig omschreven vast. Bebouwingsvoorschriften geven aan waar en hoe gebouwd mag worden. Gebruiksvoorschriften weren alle vormen van ongewenst gebruik van gronden en opstallen. Een globaal bestemmingsplan geeft echter ruim omschreven bestemmingen en doeleinden die de plannenmakers veel vrijheid en benuttingmogelijkheden laten.

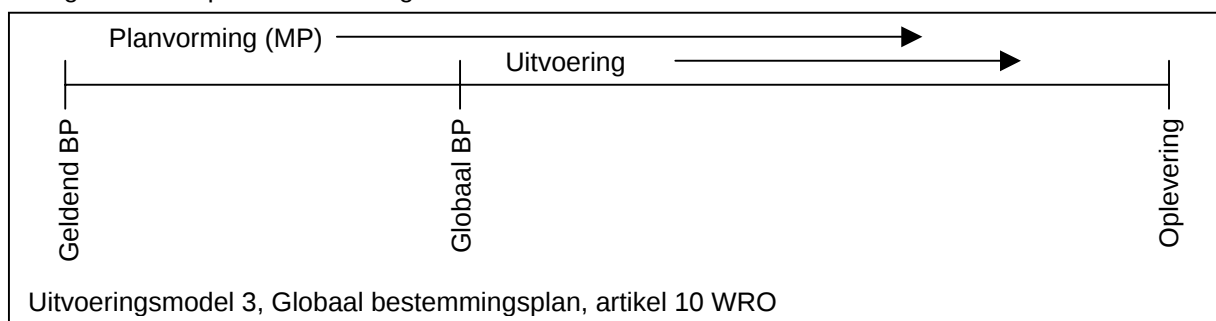
Er zijn twee vormen van globale plannen:

- Een globaal eindplan¹²⁴ en
- Een globaal plan met uitwerkingsplicht¹²⁵.

Een globaal eindplan is een globaal bestemmingsplan dat niet meer hoeft te worden uitgewerkt. Deze vorm is zowel geschikt voor gebieden waar 'planologische rust' heerst en waar ongewenste ontwikkelingen niet worden verwacht als voor gebieden waarvoor een grote mate van flexibiliteit gewenst is binnen de marges van het plan.

De keuze voor de vorm van het bestemmingsplan wordt vaak beïnvloed door de vraag wie in het gebied als opdrachtgever optreden. Als de grond in handen is van de gemeente of van een deskundig opdrachtgever kan misschien worden volstaan met een globaal eindplan waarin een heldere visie wordt geformuleerd. Een optie is het achteraf nader invullen van het bestemmingsplan n.a.v. het gerealiseerde, dit is echter wel een officiële wijzigingsprocedure. Deze nadere invulling zal dan met beheersdoeleinden gedaan worden. Als de eigendomssituatie onzeker is, kan de voorkeur uitgaan naar een globaal plan met uitwerkingsplicht. De laatste wordt na uitwerking een gedetailleerd plan.¹²⁶

Een globaal eindplan is in het volgende model samen te vatten:



¹²⁴ Artikel 10 lid 1 WRO

¹²⁵ Artikel 11 lid 1 WRO.

¹²⁶ Dit wordt behandeld in paragraaf 5.3.2

Globale plannen hebben vaak ruime doeleindenomschrijvingen en specifieke voorschriften zijn afwezig, waardoor ze minder rechtszekerheid bieden. Daarom bevatten de meeste globale eindplannen wel gebruiksbeperkingen, bijvoorbeeld maximaal aantal toegestane vestigingen van een bepaalde soort. In de praktijk komt vaak een mengvorm van globale en gedetailleerde plannen voor.

Een meer globaal bestemmingsplan zorgt voor meer flexibiliteit. Flexibiliteit binnen een bestemmingsplan zorgt in het algemeen echter ook voor een verlies aan rechtszekerheid doordat keuzes in de tijd vooruit geschoven worden, veranderingen mogelijk gemaakt worden en uitzonderingen toegestaan. Om toch nog voldoende rechtszekerheid te kunnen garanderen worden de regels omtrent flexibiliteitsinstrumenten¹²⁷ opgenomen in het bestemmingsplan. Waar het plan de rechtszekerheid niet geeft moeten procedurele waarborgen de belangen van de grondgebruikers beschermen.¹²⁸

¹²⁷ Hier bedoeld inclusief wijzigingsbevoegdheden, vrijstellingen en nadere eisen, Artikelen 11, 12 en 15 WRO.

¹²⁸ Artikelen 11 en 15 WRO.

5.3.4 Fasering en behandeling in de tijd, artikel 11 WRO

Artikel 11, lid 1 WRO:

Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald, dat, tenzij de gemeenteraad zich daarbij een van deze bevoegdheden zelf heeft voorbehouden, burgemeester en wethouders volgens bij het plan te geven regelen het plan moeten uitwerken of binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen. De wijzigingsbevoegdheid kan mede een uitwerkingsplicht inhouden. Bij het plan wordt geregeld op welke wijze belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijzen omtrent de uitwerking of wijziging naar voren te brengen.

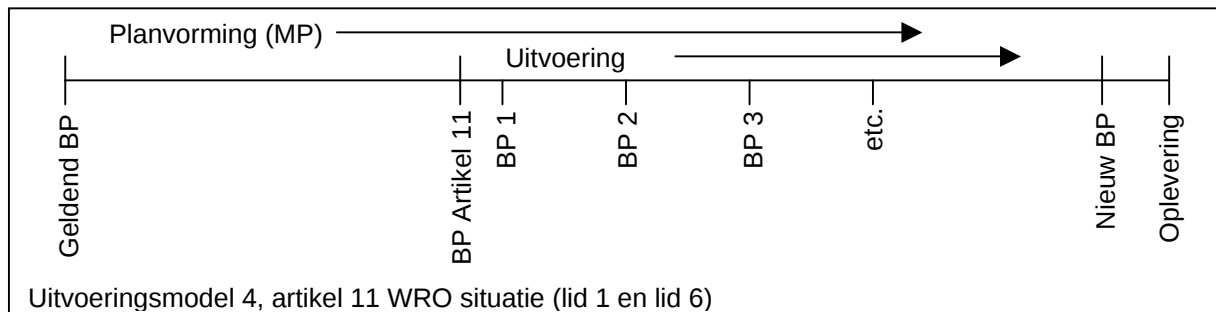
Artikel 11, lid 6 WRO:

Uitwerkingen en wijzigingen als in dit artikel bedoeld worden geacht van het plan deel uit te maken, met dien verstande, dat zij, zolang en voor zover de bestemming nog niet verwerkelijkt is, kunnen worden herzien op dezelfde wijze, als waarop zij tot stand zijn gebracht.

De gemeenteraad kan, behoudens het gestelde in het tweede en derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk, intergemeentelijk of regionaal structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied. De gemeenteraad kan de in de eerste volzin bedoelde vrijstellingsbevoegdheid delegeren aan burgemeester en wethouders.

In een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht worden bestemmingen globaal aangegeven, waarbij de gemeenteraad, dan wel B&W, bevoegd is het plan, of delen daarvan, op het moment dat daar behoefte aan is, verder uit te werken volgens randvoorwaarden die in het globale plan (meestal in de beschrijving in hoofdlijnen) zijn opgenomen.

Deze manier van uitvoeren is samengevat in model 4:



Om flexibiliteit in een plan te scheppen wordt er veel gebruik gemaakt van uitwerkingsplannen (plicht). Zo worden verschillende alternatieven zo lang mogelijk opgehouden. Niet alle details hoeven bekend te zijn en/of een ontwikkeling hoeft nog niet direct in gang te worden gezet. De uitgewerkte plannen kunnen uiteindelijk even gedetailleerd zijn als een gedetailleerd bestemmingsplan. Het bestemmingsplan moet volgens art 11 lid 1 WRO regels bevatten volgens welke het gemeentebestuur het plan moet uitwerken. Hier valt bijvoorbeeld onder de manier waarop belanghebbenden hun inspraak kunnen tonen.¹²⁹ De wet schrijft voor dat het bestemmingsplan moet aangeven waarop de uitwerkingsverplichting betrekking heeft.¹³⁰ Tevens zegt de wet dat het moederplan de doelstellingen op zodanige wijze moet aangeven dat voldoende inzicht wordt verkregen in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van dat plangebied.¹³¹ Een uitwerkingsplan moet goedgekeurd worden door GS. Zij kunnen besluiten om bij hun goedkeuring van het bestemmingsplan af te spreken dat goedkeuring van het uitwerkingsplan niet nodig is, zolang er geen bedenkingen zijn bij belanghebbenden.

¹²⁹ Dit kan bijv. door afd. 3.4 van de Awb (openbare voorbereidingsprocedure) toe te passen.

¹³⁰ Artikel 13 lid 1 Bro 1985.

¹³¹ Artikel 13 lid 2 Bro 1985.

Per geval moet worden bekeken of de uitwerkingsregels voldoende inzicht geven in de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van het uit te werken deel, het is niet nodig dat het eindresultaat al hieruit kan worden opgemaakt.

Als het "moeder-plan" uitgewerkt of gewijzigd wordt moet daarvoor een procedure worden doorlopen. Deze procedure staat in het bestemmingsplan beschreven. Deze procedure is echter korter dan die voor een herziening van het bestemmingsplan. Dit mag korter zijn omdat de uitwerkings- of wijzigingsregels de procedure bij het opstellen van het bestemmingsplan al hebben doorlopen. In een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht wordt vaak een voorschrift opgenomen dat het verboden is te bouwen voordat een uitwerkingsplan van kracht is. Is dit voorschrift niet opgenomen dan kan een aanvraag bouwvergunning alleen getoetst worden aan de globale bestemming en uitwerkingsregels. Hierdoor zijn er weinig beperkingen aan het bouwen. Dit is nu juist een van de redenen om voor een uitwerkingsplicht te kiezen in plaats van voor een globaal bestemmingsplan. Hier kom ik verderop op terug.

Het voorlopig bouwverbod op een gebied met een uitwerkingsverplichting gaat vaak gepaard met de mogelijkheid om vrijstelling hiervan te verlenen.¹³² Zo hoeft er eventueel niet onnodig lang gewacht te worden op het uitwerkingsplan. GS moet een verklaring van geen bezwaar afgeven voordat de bouw kan starten. Voorwaarde is wel dat er een ontwerp-uitwerkingsplan moet liggen, waar binnen de geplande bouwactiviteiten passen. Dit is dus wezenlijk anders dan bij de artikel 19 situatie, die in dit geval alleen gestart kan worden bij het vaststellen van het globale bestemmingsplan.

In bestemmingsplannen is het mogelijk om een zekere diversiteit aan te brengen wat betreft uitwerkingsverplichting. Globale bestemmingen met uitwerkingsplicht en bestemmingen zonder uitwerkingsplicht kunnen gecombineerd worden tot een globale bestemming die voor sommige bouwwerken geen uitwerking behoeft (bijvoorbeeld wonen) en voor andere bouwwerken wel (bijvoorbeeld horeca of kantoren).

Casestudie Arnhem Rijnboog:

Vooralsnog valt deze case onder het vierde model. Hier is echter veel meer sprake van een combinatie van modellen. Omdat er vijf verschillende bestemmingsplannen gemaakt gaan worden kunnen deze onderling nogal verschillen. Voor bepaalde onderdelen van de eerste fase wordt al een gedetailleerd plan neergelegd (zoals model 1), voor een paar gebieden wordt er waarschijnlijk gekozen voor een globaal bestemmingsplan (model 3), vanwege de zekerheid wat betreft grondpositie, en voor de overige gebieden wordt er waarschijnlijk gekozen voor een artikel 11 procedure. Om met de daadwerkelijke realisatie te kunnen starten wordt er naar alle waarschijnlijkheid ook een artikel 19 procedure gestart, die vooruitloopt op het gedetailleerde gedeelte van de bestemmingsplannen.

Casestudie Amsterdam Oosterdokseiland:

Deze case valt onder model 3. Hier valt op te merken dat het hele planproces is gestart met een bestemmingsplan. In 1994 werd na een moeizaam proces het bestemmingsplan voor de IJ-oever vastgesteld. In dit plan werd per eiland aangegeven wat de bestemmingen zouden moeten worden. Met dit bestemmingsplan als basis is er verder gegaan met de planontwikkeling. Dit plan is een variant van model 3, waarbij er globale bestemmingsplannen zijn gemaakt, na afronding van een voorgaand planproces. De vaststelling van het bestemmingsplan in deze case is veel meer een afgesloten fase dan in bijvoorbeeld de case Arnhem Centraal, waar de planontwikkeling meer een vloeiend karakter heeft. Als vervolg van dit bestemmingsplan in Amsterdam is in 1995 een Nota van Uitgangspunten (NvU) opgesteld, waarin een fasering is gemaakt tussen de diverse eilanden, en waarin de nadruk is gelegd op het proces van totstandkoming van de nieuwe ruimtelijke inrichting in het gebied. In 1997 is er door de gemeenteraad een NvU vastgesteld voor het specifieke grondgebied. Ook TNT¹³³ is betrokken geweest bij het opstellen van deze NvU (!). Om een samenhang te houden tussen de diverse eilanden is er ook een Nota van Uitgangspunten Buitenruimte (1999) ontwikkeld. Deze nota is het uitgangspunt voor de inrichting en typologie van de buitenruimte¹³⁴ Met dit bestemmingsplan en deze nota's is er in 1998 een prijsvraag uitgeschreven onder drie ontwikkelaars, en deze prijsvraag werd uiteindelijk gewonnen door MAB. Het ontwerp is van Erick van Egeraat Associated Architects (EEAA). Ten tijde van deze ruimtelijke visie was overigens de NvU Buitenruimte nog niet opgesteld

¹³² Gebaseerd op artikel 15 WRO.

¹³³ Als eigenaar van de meeste grond.

¹³⁴ Zie ook Talstra 2003

(1999). Door deze private partijen en door de gemeente is in 1999 een SPvE opgesteld. Wederom is de verdere planontwikkeling dus heel duidelijk na afloop van de bestemmingsplanprocedure gedaan. Het SPvE is in 2000 door de gemeenteraad goedgekeurd, en in 2002 is er een uitgewerkt bestemmingsplan goedgekeurd.

Casestudie Arnhem Centraal:

Ook deze case valt onder dit vierde model: De bestemmingsplannen zijn met uitwerkingsplicht opgesteld. Ten tijde van de planvorming was er nog veel onduidelijkheid wat betreft de invulling. Na de beginfase van de herontwikkeling is een nieuw bestemmingsplan opgesteld. Bij Centraal er wel degelijk een masterplan opgesteld vóórdat er een bestemmingsplan is gemaakt, dit in tegenstelling tot wat veel mensen denken.

Andere praktijkvoorbeelden:

Een mooi voorbeeld en een heldere uitleg van het vierde model wordt ook gevonden in de gemeente Zaanstad: Momenteel wordt daar gewerkt aan het bestemmingsplan Inverdan. Het bestemmingsplan bestaat uit een plankaart van het Inverdangebied, uit de voorschriften en een uitgebreide toelichting daarop, waarop staat welke activiteiten er in Inverdan zijn toegestaan. Het bestemmingsplan regelt hoe de grond mag worden gebruikt, en wat er op (en in) die grond mag worden gebouwd. Zo staat er op de kaart van Inverdan bijvoorbeeld aangegeven welk gebied bijvoorbeeld centrumdoeleinden, kantoordoeleinden, woondoeleinden, of spoorwegdoeleinden heeft. Een bestemmingsplan regelt alleen zaken die een ruimtelijk effect hebben, zoals de hoogte van gebouwen en de functie van gebouwen of grond.

Het is niet zo dat als in een nieuw bestemmingsplan een functie wijzigt, dit ook meteen gebeurt. Het bestemmingsplan laat een bepaalde bestemming toe, maar is geen initiatief om dit ook daadwerkelijk te realiseren. Om in Inverdan de beoogde bestemming ook daadwerkelijk te realiseren, zijn o.a. samenwerkingsovereenkomsten met investeerders gesloten.¹³⁵

Ook in bijvoorbeeld de gemeente Dongen is men bezig met een artikel 11 procedure. De gemeente moet voor het hele plangebied een nieuw bestemmingsplan opstellen. Er komt een globaal bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht. Vooruitlopend op dit bestemmingsplan is voor het bouwrijp maken van Fase 1 een vrijstellingsprocedure (artikel 19) gevoerd. Deze vrijstelling is inmiddels verleend. Dit geeft de gemeente planologische toestemming om Fase 1 bouwrijp te maken. Omdat het bestemmingsplan ook bij de bouw aanvragen voor de woningen in het plangebied van Fase 1 nog niet van kracht is, wordt voor deze woningen ook een vrijstellingsprocedure (artikel 19) gevoerd.¹³⁶ Als het bestemmingsplan al was goedgekeurd had de gemeente Dongen dus moeten kiezen voor een vrijstelling op basis van artikel 15.

Voordat ik een vergelijking ga maken tussen een globaal bestemmingsplan en een uitwerkingsverplichting zal ik nader ingaan op de case Den Haag Centraal:

Casestudie Den Haag Centraal:

Deze case valt moeilijk onder een van de modellen te plaatsen. Het meeste lijkt het er op dat het eerste en het derde model gevolgd gaan worden. Het punt bij Den Haag Centraal is dat er nooit een bestemmingsplan voor deze locatie heeft bestaan. De gemeente is nu bezig met het maken van bestemmingsplannen. Enkele van deze plannen zullen zeer gedetailleerd zijn, andere plannen zullen globaal opgesteld worden. Met de uitvoering is in Den Haag al begonnen, maar voor deze uitvoering hoefde, door het ontbreken van een bestemmingsplan, nooit een vorm van vrijstelling aangevraagd te worden. In Den Haag wordt ook niet specifiek ingezet op een artikel 11 procedure.¹³⁷ Ondanks de enorme complexiteit van het te realiseren programma is de grondsituatie toch relatief eenvoudig. Het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen is niet aan de orde in Den Haag.

¹³⁵ Bron: www.zaanstad.nl.

¹³⁶ Bron: www.dongen.nl.

¹³⁷ Bron: Contact met dienst SO, Den Haag.

Model 3 versus model 4

Wezenlijk is er weinig verschil tussen een globaal bestemmingsplan en een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht. Beide voldoen ze aan de behoefte om een bestemmingsplan zo globaal mogelijk op te stellen. Zo wordt getracht de nog niet voltooide plannen voor het gebied niet, of zo min mogelijk te belemmeren. Tevens geeft het wel een juridische basis om werkelijk met de uitvoering van de plannen te kunnen beginnen. De keuze tussen een globaal bestemmingsplan en een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht wordt voornamelijk gemaakt met het oog op risicobeheersing. De genoemde twee bestemmingsplannen worden in de onderstaande tabel kort tegen elkaar uit gezet.

Globaal bestemmingsplan	Bestemmingsplan met uitwerkingsplicht
Kan direct met bouw beginnen.	Kan met bouw beginnen na vaststellen uitwerking, of met behulp van artikel 15.
Plan valt alleen binnen de in het bestemmingsplan opgenomen randvoorwaarden.	De uitwerking van de plannen volgen vaste procedures. Deze kosten tijd. Mits er nog niet met de uitvoering begonnen is kunnen uitgewerkte plannen op dezelfde wijze weer gewijzigd worden.
Biedt alleen een juridische basis voor de gestelde randvoorwaarden. Andere (eventueel ongewenste) initiatieven die binnen deze randvoorwaarden vallen mogen niet geweigerd worden.	Voor de locatie die nog uitgewerkt moet worden geldt over het algemeen een bouwverbod.
Eventueel kan er achteraf een bestemmingsplan nader ingevuld worden voor beheersdoeleinden.	Eindresultaat is een kloppend en gedetailleerd bestemmingsplan.

Voor een uitwerkingsplicht wordt dus gekozen als de situatie niet 100% beheersbaar blijkt. Dit kan bijvoorbeeld door een (nog) versnipperd grondeigendom. Ook kan er bijvoorbeeld op basis van het globale bestemmingsplan niet tot onteigening overgegaan worden als er bijvoorbeeld een bestemming "wonen" is toegevoegd en deze ook zo blijft. De te volgen procedures bij een artikel 11 situatie zijn zeker langer, en voor ieder vervolgtraject is weer een aparte procedure nodig, daarom zou men bij een zekere stabiliteit de voorkeur kunnen geven voor een globaal bestemmingsplan.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

In tegenstelling tot de artikel 19 procedure wordt er aan de artikel 11 procedure weinig veranderd in de nieuwe wet ruimtelijke ordening. Blijkbaar vindt de wetgever het een legitieme manier van stedelijke (her-)ontwikkeling. Ook in de toekomst kan er dus gebruik gemaakt worden van deze manier van planbehandeling.

Uit het wetsvoorstel dat op 23 februari 2006 is voorgelegd aan de Eerste Kamer, artikel 3.6 Wro:

1. Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij het plan te geven regels:
 - a. binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen;
 - b. het plan moeten uitwerken;
 - c. van bij het plan aan te geven regels ontheffing kunnen verlenen;
 - d. ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen kunnen stellen.
2. Een wijzigingsbevoegdheid als bedoeld in het eerste lid, onder a, kan mede een uitwerkingsplicht als bedoeld in het eerste lid, onder b, inhouden.
3. Een wijziging of uitwerking als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, maakt deel uit van het plan en kan, zolang de bestemming nog niet is verwezenlijkt, worden vervangen door een nieuwe wijziging of uitwerking.
4. Een ontheffing als bedoeld in het eerste lid, onder c, kan onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
5. Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen omtrent een voorgenomen ontheffing of nadere eis als bedoeld in het eerste lid naar voren te brengen. Op de voorbereiding van een uitwerking of wijziging is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing met dien verstande dat burgemeester en wethouders binnen acht weken na afloop van de termijn van terinzageligging omtrent de uitwerking of wijziging besluiten.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de overdraagbaarheid van de ontheffing.

5.3.5 BP versus MP, behandeling en positie

Deze paragraaf behandelt onder andere de persoonlijke mening van de door mij geïnterviewden over de relatie tussen masterplan en bestemmingsplan. De vraagstelling ging over de rol van het masterplan ten opzichte van het bestemmingsplan, over fasering en inhoud van bestemmingsplannen, over de rol van een bestemmingsplan in het algemeen en over de positie van de gemeente wat planvorming betreft.

Op een aantal punten zal er specifiek op de gang van zaken in Arnhem ingegaan worden. Een aantal lessen die Arnhem heeft geleerd van beide projecten zal aangehaald worden. Vaak wordt er een vergelijking gemaakt met de casestudie naar Den Bosch.

De projectleider van de dienst stadsontwikkeling (SO) van Arnhem zegt het volgende over het vervolgtraject voor het plan Arnhem Rijnboog:

“We hebben nu nog geen vervolgovereenkomst met de deelnemende private partijen en we zijn nu nog in discussie hoe we samen verder zullen gaan. We hebben wel de intentie deze partijen weer te benaderen voor de realisatie van de plannen, maar wij als gemeente bepalen hoe we deze partijen erbij betrekken. Wij hebben in het plan van aanpak beschreven dat we de bestemmingsplannen gaan maken. Dat is onze core-business. Daarnaast hebben wij een nota van randvoorwaarden gemaakt. Deze nota van randvoorwaarden is opgesteld in samenspraak met de private partijen, maar wij als gemeente nemen de uiteindelijke beslissing. De bedoeling is om uiteindelijk met het masterplan, de nota van randvoorwaarden en een geschikt bestemmingsplan naar de marktpartijen te treden. Deze kunnen dan een bepaald deelgebied uit gaan werken en ontwikkelen. Aan het bestemmingsplan wordt nu gewerkt, op basis van de plannen die er nu al liggen.”

Het blijkt ook dat de gemeente in tegenstelling tot de situatie in Den Bosch niet gezamenlijk verder gaat met de plannen en dat er dus nieuwe contracten gemaakt gaan worden. Er is dus duidelijker een fasering in de totale herontwikkeling te constateren. De samenwerking bij Arnhem Rijnboog is opgeschort totdat de gemeente de zaken die zij als haar hoofdverantwoordelijkheid (“core-business”) rekent heeft afgerond.¹³⁸

Dit is een van de lessen die de gemeente heeft geleerd van het vorige grote project in de stad, Arnhem Centraal. De huidige burgemeester van Arnhem heeft over dit leerproces in de lokale krant een paar uitspraken gedaan.¹³⁹ Het artikel is naar aanleiding van de geconstateerde tekorten op het project Arnhem Centraal. De burgemeester:

“Hoe het met de tekorten zo ver is gekomen, dat weten we niet, dat gaan we onderzoeken. We wisten dat er risico's waren. Arnhem Centraal kost 550 miljoen euro. Rijnboog kost een miljard maar de risico's zijn daar minder groot. Bij Centraal hadden we ons naast de grondexploitatie bezig gehouden met de exploitatie van gebouwen. Bij Rijnboog beperken wij ons tot onze core-business, de gebouwen worden door investeerders ontwikkeld. We zijn bij het station gaan bouwen, terwijl we nog bezig waren met ontwerpen. Soms moet je zaken daarom later aanpassen. Bij Rijnboog maken we eerst het totale ontwerp en de hele risicoanalyse.”

De les voor Arnhem is dus geweest dat zij zich niet als marktpartij moet opstellen bij stedelijke herontwikkelingen. Dit is ook af te lezen uit de verandering in projectgroep organisatie.¹⁴⁰ Overigens wordt het belang van de inbreng van marktpartijen bij het vaststellen van de haalbaarheid en van het plan in het algemeen niet onderschat in Arnhem. De haalbaarheid wordt door de gemeenteraad zelfs als absolute voorwaarde gesteld voor het verder ontwikkelen van het plan. De gemeente houdt zich bij Rijnboog echter bezig met het formuleren van de bestemmingsplannen, haar “core-business”, in plaats van op te treden als ontwikkelaar.

¹³⁸ Zie voor een verdere uitleg over de verschillende PPS constructies paragraaf 5.1.

¹³⁹ De Gelderlander 03-06-2004, “we hebben risico's genomen”.

¹⁴⁰ Zie paragrafen 5.1.3 en 5.1.4.

Het detailniveau van deze nieuwe bestemmingsplannen in Arnhem verschilt per plan. Het gaat van precieze bestemmingsplannen naar globale plannen en uitwerkingsplichten. Het is een heel groot gebied en er liggen nu heel veel verschillende losse geldende bestemmingsplannen of herzieningen, redelijk nieuwe en hele oude, voor dit gebied. In het definitieve masterplan werd gesproken over drie verschillende bestemmingsplannen, zoals aangegeven in figuur 10. Bij de raadsvoorlichting van 13 februari 2006 was er, na de herdefiniëring van de plannen,¹⁴¹ sprake van 4 verschillende bestemmingsplannen, en momenteel (maart 2006) lijkt het er op dat er vijf verschillende bestemmingsplannen gemaakt zullen worden.

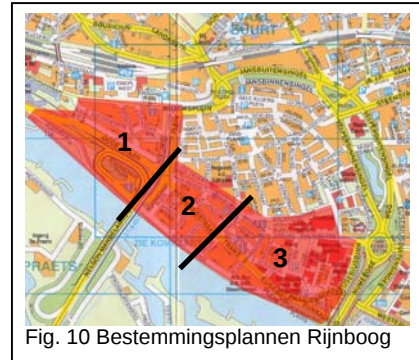


Fig. 10 Bestemmingsplannen Rijnboog

Het hangt af van de fase waarin het onderdeel gebouwd gaat worden hoe gedetailleerd het bestemmingsplan wordt. De onderdelen die in de tweede en derde fase gebouwd zullen worden zijn een stuk onzekerder dan onderdelen uit de eerste fase.¹⁴²

De projectleider van SO Arnhem:

“De plannen voor de volgende fasen laten wij over het algemeen ongemoeid, en we zullen daar later een uitwerking voor maken. Het maken van een bestemmingsplan is voor die fasen ook niet helemaal nodig, omdat wanneer er, volgens de planning, gestart gaat worden met de bouw het bestemmingsplan al niet meer geldig is. De onderdelen die in fase 1 staan worden dus duidelijk uitgewerkt, en voor de overige onderdelen nemen wij vlekken op die nader uitgewerkt moeten worden. Voor een enkel pand wat bijna op instorten staat zijn wij nu aan het kijken of we het met een artikel 19 procedure naar voren kunnen halen.”

Hier wordt een artikel 19 gebruikt zoals deze bedoeld is in de WRO: anticipatie op een naderend gedetailleerd bestemmingsplan. De gemeente Arnhem legt blijkbaar ook zo min mogelijk vast voor de volgende fasen in bestemmingsplannen. Het niet vastleggen van de volgende fasen in bestemmingsplannen kan echter ook problemen geven. Dezelfde projectleider van SO zegt hierover:

“We hebben de deelgebieden uitgewerkt in een programma, maar voor de projecten in de 2^e en 3^e fase hebben wij dat nog niet uitgewerkt in bestemmingsplannen. We kregen op een gegeven moment te maken met een particulier initiatief om iets te gaan ontwikkelen binnen het plangebied, maar buiten de Rijnboogplannen. Volgens het geldende bestemmingsplan zou dit zeker mogen en we hadden het ook niet kunnen weigeren. Gelukkig voor ons is het door een verandering in omstandigheden niet door gegaan. We weten ook nog niet hoe we deze problemen in de toekomst moeten ondervangen.”

Omdat de geldigheid van bestemmingsplannen korter is dan de geplande fasering is het moeilijk om voor dit probleem een oplossing te vinden. Een oplossing voor Arnhem ligt waarschijnlijk in het feit dat de bestemmingsplannen niet precies de lijnen van de fasering volgen, en dat die dus per onderdeel uitgewerkt worden, en in het feit dat de gemeente door de jaren heen een zeer goede grondpositie heeft opgebouwd. Tevens zullen er in de nieuwe Wro regelingen staan om een geldend bestemmingsplan redelijk eenvoudig met 10 jaar te verlengen.¹⁴³

De gemeente Arnhem gaat nu waarschijnlijk een gedetailleerd bestemmingsplan maken voor een bepaald onderdeel¹⁴⁴ zodat er een bouwvergunning afgegeven kan worden. De overige onderdelen worden waarschijnlijk globaal met een uitwerkingsplicht vastgesteld, hier vallen ook de overige onderdelen uit de eerste fase onder.¹⁴⁵

¹⁴¹ Herdefinitie n.a.v. een geconstateerd tekort van € 60 mln., inhoud en fasering is aangepast.

¹⁴² Fase 1: 2004-2012, fase 2: ca. 2012-2017 en fase 3: ca. 2017-2022.

¹⁴³ O.a. VROM 2004, "Aanpassing regels om sneller te kunnen bouwen".

¹⁴⁴ Paradijsgebied.

¹⁴⁵ Bron: e-mail verkeer met projectleider dienst SO.

De wethouder van Arnhem vindt dat een bestemmingsplanprocedure zeker noodzakelijk blijft bij herontwikkelingsprojecten:

“De bestemmingsplanprocedure hoort zeker nog bij herontwikkelingsprojecten. Afgezien van het feit dat het wettelijk verplicht is. Ik denk dat het goed is dat er inspraak is op een masterplan, dat nog een hoger abstractieniveau heeft dan stedenbouwkundige plannen. Maar dat ontslaat je niet van de verplichting om dit bij een bestemmingsplanprocedure nog een keer keurig over te doen. Ik zie daar niet zo heel veel in, het vervangen van bestemmingsplannen.

De tendens in den lande is wel om bestemmingsplannen meer op hoofdlijnen te maken, dus wat minder gedetailleerd dan wij die altijd kenden. Wij zullen ook voor Rijnboog een aantal bestemmingsplanprocedures in gang zetten, in deelgebieden. Het grote verschil is wel dat het maken van het plan niet meer ter discussie staat. Als er iemand met een leuk plan komt, waarna er een bestemmingsplan wordt gemaakt, is er nog steeds de wezenlijke vraag: “Gaan we het überhaupt maken?” Als je een masterplan hebt gemaakt, met een goede inspraakprocedure, en dat vervolgens goed hebt laten keuren door de raad, dan is die essentiële vraag niet meer aan de orde. Dan gaat het veel meer om de uiteindelijke verschijningsvorm en de technische uitwerking. Dus je hebt een aantal hoofdpunten al gehad. Het masterplan faciliteert het bestemmingsplan, dat is de opmaat naar het maken van een bestemmingsplan.”

Hij signaleert dus ook een grotere globaliteit van de nieuwe bestemmingsplannen bij dergelijke projecten. Of dit nu een globaal eindplan is of een artikel 11 procedure doet er niet zo veel toe. In een globaal bestemmingsplan worden de uitgangspunten van het masterplan vastgelegd, zodat er over de basis niet meer gediscussieerd hoeft te worden. Het gaat hier dus duidelijk om het afsluiten van een fase. Dit is een groot verschil met de case in Den Bosch, waar het verder ontwikkelen van het plan meer een doorlopend, constant faciliterend proces bleek, en het vaststellen van een bestemmingsplan stuitte op een te kleine flexibiliteit wat betreft hoofdzaken en een te grote gedetailleerdheid wat betreft bijzaken (kwaliteitseisen). Met deze afsluiting, of kaderstelling, wordt overigens niet gezegd dat het plan ook af is. Het plan zal verder ontwikkeld worden, en kan ook nog wijzigen n.a.v. bijvoorbeeld veranderingen in de marktvraag. Of dit nu de titel masterplan blijft houden, of dat dit masterplan vertaald zal worden in verschillende stedenbouwkundige plannen is nog niet helemaal duidelijk. De communicatiemanager van het project Arnhem Centraal zegt over het vaststellen van dit kader in een bestemmingsplan het volgende:

“Een bestemmingsplan blijft een vertaling van een masterplan of een structuurplan. Het is het een afsluiting van een traject, als je kunt zeggen: “zo gaan we het doen”, dan schep je een juridisch kader, het bestemmingsplan. Andere plannen zijn hieraan voorafgegaan. Op het moment dat het bestemmingsplan al is vastgesteld heb je de zaken op stedenbouwkundig gebied al in beeld gebracht. Hierna komt de architectuur, die hieraan invulling moet geven.”

Over de overlapping van een masterplan op een bestemmingsplan¹⁴⁶ zijn de door mij geïnterviewde personen eensgezind: een dergelijke overlapping is er niet in Arnhem. Alle geïnterviewden zijn het eens over het belang van een bestemmingsplan. Over het bestemmingsplan en de vernieuwde rol van het masterplan zegt de oud-projectmanager van Arnhem Centraal het volgende:

“Wat betreft functieovernames zie ik een verschuiving tussen masterplannen en bestemmingsplannen. Ik denk dat voorheen het bestemmingsplan initiërend was. Je begon met een bestemmingsplan, en je ging daarna kijken wat je wil gaan bouwen. Op het ogenblik is het andersom. Je wil nu eerst een totaalplaatje krijgen van het gebied. Laat het een masterplan heten, een structuurvisie, of een structuurplan, wat je wil. Pas als je overeenstemming hebt binnen de gemeente en binnen de betrokken partijen ga je een bestemmingsplan maken. Het bestemmingsplan is niets meer dan een wettelijk instrument om iets te mogen doen in een gebied. Dat ga je pas maken als je weet wat je wil gaan doen: formeel vastleggen. Naar mijn idee is er geen overlapping of verdringing. Het is een nieuwe planvorm, die te maken heeft met het mondigere worden van de bevolking en tevens met het in de gaten hebben dat er samenhang moet zijn, dat je niet zomaar een plan kunt gaan maken.”

¹⁴⁶ Zoals bij de artikel 19 procedure die gevolgd is in Den Bosch.

Het masterplan wordt dus in Arnhem gezien als een basis waarop het bestemmingsplan wordt gebaseerd, ongeacht de mate van detaillering van het bestemmingsplan. Binnen de gemeente is er bij Rijnboog nagedacht over de vraag in hoeverre dit werkelijk toegestaan was. Zij hebben als eerste antwoord gezocht op de vraag wat er nu eigenlijk precies in een dergelijk masterplan moet staan. De projectleider van SO zegt hierover:

“Wij moesten als dienst SO van het gepresenteerde schetsplan een masterplan maken. De vraag was echter: “Wat is er in een masterplan anders dan wij al in dat schetsboek hebben staan?” Dat schetsplan was al erg gedetailleerd. Daar stonden al plankarten in en bebouwing stond aangegeven. Toen hebben wij erg geworsteld met de vraag: “Wat is nu eigenlijk een masterplan?”. Hoe gedetailleerd moet het zijn. Je hebt een schetsplan, daarna een masterplan, en straks krijg je nog de stedenbouwkundige plannen. Hoe ver moet je nu met het masterplan gaan? Achteraf dachten wij: “Hadden we maar gewoon op dat schetsplan de term masterplan gezet.” Dan waren we klaar geweest. Dan hadden wij al aan onze contractuele verplichting voldaan. Nu moesten wij dat schetsplan nog helemaal gaan uitwerken in een masterplan, wat dus nog een keer de molen in ging. Toen laaide dus weer (dezelfde) discussie op, wat je dus eigenlijk helemaal niet wil. Natuurlijk zijn wij een slag dieper gegaan, het is veel meer uitgewerkt, ook op deelgebieden. Eigenlijk is dit al heel gedetailleerd voor een masterplan. Het is al heel erg doordacht. Waar komen de pleintjes, hoe zitten de looproutes er in, welke functies komen precies waar etc. Daar hebben wij dus erg mee geworsteld, hoe ver ga je met een masterplan en wat zit daar in.”

De volgende vraag die de dienst stadsontwikkeling moest beantwoorden was de vraag naar de exacte juridische status van het masterplan. Dezelfde projectleider zegt hierover:

“Een andere vraag was wat nu precies de juridische status is van dat masterplan. Kunnen wij een bestemmingsplan laten maken naar aanleiding van het masterplan of moeten wij eerst weer stedenbouwkundige ontwerpen hebben? Bestemmingsplannen kunnen nu gemaakt worden met behulp van het masterplan, we hoeven in ieder geval niet eerst stedenbouwkundige plannen te maken om bestemmingsplannen te kunnen maken. Wij zien een bestemmingsplan tegenwoordig toch meer als alleen maar een juridische vertaling van wat je wil. Het is meer alleen het juridische, het dichtzetten van wat je als gemeente wil en wat je toelaat. Het masterplan biedt veel meer de mogelijkheid om visionair te denken met een gebied. Je kan beter de samenhangen bekijken. Vroeger lagen er allemaal losse plannen voor verschillende kleine gebieden.”

Ook hier wordt aangegeven dat een masterplan als basis dient voor een bestemmingsplan, en zo een juridisch kader schept voor de te realiseren plannen. Belangrijk blijkt de mate waarin onderdelen vastgelegd worden in het bestemmingsplan. Dit is ook een duidelijke les die getrokken kan worden uit de casestudie naar Den Bosch. Met een juiste en doordachte fasering en een zekere globaliteit van bestemmingsplannen voor de gebieden die nog niet vast liggen gaat Arnhem proberen het masterplan Rijnboog succesvol tot uitvoer te brengen.

5.4 *Samenvatting cases*

Op de volgende pagina's staat een samenvatting van de onderzochte cases in tabelvorm. Deze tabellen gaan over de gevolgde procedures wat betreft het masterplan en het bestemmingsplan. Ook is er een tabel met overige juridische eigenschappen van de cases. Wat betreft gevolgde procedures is er empirisch aangetoond dat er verschillen mogelijk zijn tussen masterplannen.

Procedures MP

Initiatief		Annhem Centraal	Annhem Rijnboog	Den Bosch	Rotterdam Centraal	Den Haag Centraal	Amsterdam Oosterdokseiland	Rotterdam KvZ Wilhelminapier
initiatief totale herontw.	partij	1993 gemeente (HSL is niet reden geweest)	gemeente (kans NSP)	Gemeente en marktpartijen	Overheid en Rotterdam	Gemeente (kans NSP)	Gemeente en PTT 1996	Gemeente 1986
initiatiefpartijen	partijen	Gemeente, NS, ...	gemeente, Portaal, MAB, Blauwvoet, SFB, Vesteda, KAN, provincie	Pal: Gemeente, Kondor Wessels, NIB, Stork Pens., (ING)	Overheid, stadsregio Rotterdam, gemeente Rotterdam, NS	Gemeente, NS, Multivastgoed, Babylon, Stadsgew. Haaglanden	Ontwikkelingsmij.	Gemeente in projectbureau KvZ.
uitgangspunt		Structuurvisie 2015 (interactief opgesteld) en nota van uitgangsp. 1993	Structuurvisie 2015 en 7 opdrachten voor het masterplan	Pal: 1994 Structuurvisie westelijke spoorzone	PvE 2004	MP Hoog Hage	Nota van Uitgangspunten 1997	Thema: Haven en Handel
intentieovereenkomst	ja/nee	Aanvankelijk, later ontbonden	Ja, contractueel	Pal: Ja 1995 met ING, 1996 met Stork		1997, MP Hoog Hage: gemeente en markt 2000, NSP: Rijk en gem.	2000, gemeente en MAB	
Startup								
conceptplan/ schets	datum	1993, nota uitgangsp. 1994 Teun Koolhaas 1996, Ben v. Berkel	30-jan-02 De Solá Morales	Structuurvisie 1994	April 2001 Alsop & Stormer	1997 MP Hoog Hage 1999 CS Kwadrant uitwerking	Stedenbouw PvE 2000 Start ontwerp 2001	1987 Teun Koolhaas, in 1989 goedgekeurd
masterplan 1e versie	datum	zomer 1997	14-jan-04	Pal: 1996 masterplan Wolfsdonken	2005 Goedkeuring referentieontwerp en VO, (DO verwacht in 2006)	2001 Den Haag Nieuw centraal	Prijsvraag EEA, MAB 1998	1 ^e versie 1991 2 ^e versie 1998
beheer masterplan	partij	Ben v. Berkel	De Solá Morales	ir. S. V. Khandekar	Team CS		EEA, MAB	
Aanleiding								
Waarom is er voor een Masterplan gekozen?		Grootte opgave, later verplichting door NSP	Interactieve planvorming, complexiteit en visie	Waarschijnlijk door meerdere participanten	Complex vervoersknooppunt	Interactieve planvorming	Totaaloverzicht IJ-oever, veel deelnemers planproces.	Planvorm met minder concrete details dan schets en voldoende vastgelegd.
grote subsidiestromen?	ja/nee	Ja	Nee	Minder, vinx subsidie	Ja	Ja	Ja	Ja
Planvorming								
Deed de gemeente mee met planvorming of faciliteerde zij slechts?		Op grote lijnen, vastgoedprogramma door marktpartijen	Planvorming door gemeente in overleg met marktpartijen	Pal: gemeente was actieve participant in PPS BV	PvE opgesteld	De Gemeente was een actieve participant samen met vastgoedeigenaren	Gemeente heeft samen met New Chinatown CV meegewerkt met MAB en Bouwfonds	De basis is door de gemeente opgezet i.s.m. een ontwerper
Deden marktpartijen mee met planvorming?	ja/nee	Op objectniveau	Op masterplanniveau	Pal: Khandekar is ontwerper		In masterplan	Ja	Ja, vanaf begin, maar nog niet als PPS
Inspraak								
Inspraak van derden?	ja/nee	Ja, echter beperkt, in structuurvisie 2015, 1997	Ja, feb 2004, uitgebreide inspraakronden	In structuurvisie 1994, inzage en bijeenkomsten		Ja, workshops	Burgers en belangeng. Klankb. overleg PvE 1999	
Hoe is omgegaan met inspraak?		"serius naar geluisterd"	Grote publieke druk, onderbouwd geraageerd	Zoals aangehouden in Brui 2004, legitiem		Meegenomen in planvorming		
Goedkeuring								
goedkeuring gemeente	n/dd	1997	Uiteindelijk begin 2007	Paleiskwartier: 1996	Verwacht 2006	2001 stedsbouwkundig kader goedgekeurd	2001 SPvE	1998
Is sprake van een leerproces of eerder opgesteld strakke procedure?		Duidelijk leerproces, onder druk van subsidies snelle voortgang	Probeer gedeeltelijk Annhem Centraal te volgen, leerproces	Leerproces, bij vastlopen art 19 gestart en BP gestopt			Duidelijk leerproces, einddoel was onduidelijk	Leerproces, invulling was nog onduidelijk.

Procedures BP							Rotterdam
	Amhem Centraal	Amhem Rijnboog	Den Bosch	Rotterdam Centraal	Den Haag Centraal	Amsterdam Oosterdokseiland	KvZ Wilhelminapier
Vaste procedures							
geldende oude BP	jaar	Verschillende geldende plannen	Ja, verschillende, vrijstelling nodig	Verschillende geldende plannen	Geen (!)	1994, globaal plan	Verschillende verlopen plannen
procedure gestart	n/jaar	2006	1997	Ja, 2005	2002	2000	1987
procedure gereed	n/jaar	2007?	Voorontwerp 1998	2007?	2006	Ja, 2002	1989
art. 19 WRO hele plan	ja/nee	Nee	Ja	nrb	nvt	Nee	Nee
uitstel procedure art 11	ja/nee	Ja, gepland	Nee	Nee	Niet de intentie	Nee	Nee
Is de procedure correct en geheel uitgevoerd?	ja/nee	nvt	Nee, uitgesteld ivm ontbreken flexibiliteit	nvt	Ja, bijna gereed	Ja	Ja
procedure voor/ tijdens/ na MP procedure		Na masterplan, uitwerkingsplannen	Na masterplan, BP na uitvoering.	Na masterplan, globaal BP	Na masterplan	Na masterplan uitgewerkt BP	Na masterplan, globaal BP
Inspraak							
Is er inspraak van derden geweest zoals bedoeld in ja/nee de WRO?	Ja	Zal de bedoeling zijn.	Niet in de BP procedure, wel op ontwerp	Zal de bedoeling zijn, ligt nu (maart 2006) ter inzage.	Ja	Ja	Ja
Hoe is omgegaan met inspraak?	Officieel	nvt	nvt	nvt	Officieel	Officieel	Officieel
Juridische eigensch.							
Opdracht							
Is er sprake van gezamenlijk opdrachtgeverschap?	Ja, gedeeltelijk	Nee, eventueel later bij verdere gezamenlijke planontwikkeling.	Ja, PPS BV	Ja, procesovereenkomst	Ja	Ja, MAB en Meyer Bergman, ism do. a. de gemeente.	Ja
Rechtsbescherming							
Is de BP procedure volgens de bedoeling van de wet uitgevoerd?	Ja, met uitwerkingsplicht	Nog niet, wel de bedoeling	Nee, stopgezet	Ja, mee bezig	Ja	Ja	Ja
Is er rechtsbescherming zoals bedoeld in de WRO?	Ja	Ja, is de bedoeling	Nee, door stopzetten	Ja	Ja	Ja	Ja
Belang MP/BP							
Is het MP faciliterend geweest voor de BP procedure.	Ja, voor deelprojecten, eerst MP dan BP	Ja, eerst het masterplan, dan de BP	Ja, eerst het masterplan, dan de BP	Ja, basis voor globaal BP	Ja, eerst het masterplan, dan de BP. Nog niet helemaal uitgewerkt	Ja, Eerst globaal BP, dan uitwerking masterplan, vervolgens uitgewerkt BP	
Heeft het BP randvoorwaarden gesteld aan het MP?	Ja, globaal BP	Nee	Ja, versie 1995	Zal zo zijn.	Nee	Ja, globaal BP	Ja, globaal BP
Flexibiliteit in uitvoering							
Voornamelijk gegarandeerd door:							
Art 11 uitwerkingsplicht		Globaal BP en artikel 11		Stopzetten BP procedure		Globaal BP	Globaal BP

6 Conclusies en aanbevelingen

Dit concluderende hoofdstuk geeft antwoord op de hoofdvragen die gesteld zijn voor de verschillende hoofdstukken. Op een aantal deelvragen, die gesteld zijn om antwoord te kunnen geven op de hoofdvragen, is al antwoord gegeven in de betreffende paragraaf. Hier kunt u met name de antwoorden op de vragen naar achtergrondsituaties¹ alsmede de antwoorden op de vragen voor specifieke cases teruglezen. Voor de overzichtelijkheid zijn de antwoorden in dit hoofdstuk gebundeld naar onderwerp.

Dit laatste hoofdstuk bevat, naast het antwoord op de reeds genoemde hoofdvragen, tevens het antwoord op de algehele hoofdvraag van mijn afstudeeronderzoek. Tot slot worden er aanbevelingen aan de praktijk en aanbevelingen voor verder onderzoek binnen het vakgebied gegeven.

Het blijkt dat er een methodologische tweedeling gemaakt kan worden in de vraagstelling van mijn onderzoek. De eerste soort vragen is meer inventariserend van aard, “wie, wat, waar, bij welke case?”. Op dit soort vragen is niet meer dan een inventarisatie van de gevonden antwoorden te geven. Zoals uit hoofdstuk 3 al blijkt is ieder herontwikkelingsproject uniek, en generaliserende antwoorden op specifieke, case-afhankelijke, vragen zijn niet te geven. Bij de tweede soort vragen staat meer het inzicht centraal: “Wat zijn de grote lijnen en wat zijn de overeenkomsten?”. Op deze vragen bleek het mogelijk een generaliserend antwoord te geven wat betreft de door mij onderzochte cases. Dat wordt in dit hoofdstuk gedaan. Deze antwoorden volgen uit mijn onderzoek naar zeven verschillende cases, en zijn dus generieke lessen die slechts uit deze zeven cases zijn getrokken, met enkele andere praktijkvoorbeelden als ondersteuning. Door een zorgvuldige selectie van de onderzochte cases kan ik, binnen de Nederlandse binnenstedelijke integrale herontwikkelingspraktijk, redelijk globaal antwoord geven op de vraagstelling. Nader onderzoek zou echter uit moeten wijzen of de door mij geformuleerde conclusies op ieder masterplan² van toepassing zijn.

¹ Bijvoorbeeld de noodzaak tot herontwikkeling, publiek private samenwerking, inspraak en wetgeving.

² In de in mijn onderzoek onderzochte betekenis.

6.1 *Conclusies*

Dit afsluitende hoofdstuk begint met een herhaling van mijn deelvragen. Ik vermeld hierbij op welke manier ik tot een antwoord ben gekomen, en waar u de antwoorden op deze vragen terug kunt vinden.

Hoofdstuk 3, Plannen in Nederland

Bronnen: literatuurstudie, enigszins aangevuld met casestudies en interviews

Herhaling hoofdvraag hoofdstuk 3:

Wat is de aanleiding van het toegenomen gebruik van masterplannen in Nederland, ten koste van, of naast andere planvormen, en hoe zijn de verschillende stedelijke planningsvormen in Nederland wettelijk geregeld?

Het wettelijke gedeelte van deze vraag is grotendeels beantwoord in hoofdstuk 3. Tevens geeft hoofdstuk 3 inzicht in de toegenomen complexiteit van de herontwikkelingsopgave en in de noodzaak tot een andere manier van planvorming ten opzichte van het verleden. De hoofdstukken 4 en 5 geven een aanvulling op de unieke eigenschappen van masterplannen en geven een nadere onderbouwing voor het toegenomen gebruik van masterplannen. Hierna zal in paragraaf 6.1.1 een samenvatting worden gegeven van de gevallen waarin men kan besluiten tot de inzet van een masterplan.

Hoofdstuk 4, Functie en inhoud van masterplannen

Bronnen: literatuurstudie, aangevuld met casestudies en interviews

Herhaling hoofdvraag hoofdstuk 4:

Wat zijn de unieke eigenschappen van masterplannen, wat betreft functie en inhoud, die deze eventueel meer geschikt maken dan andere planvormen bij herontwikkelingsopgaven?

Het vierde hoofdstuk behandelt de diverse functies die een masterplan kan hebben, vanaf de initiatieffase tot aan de plandefinitie. Het behandelt tevens de rol die een masterplan kan hebben in beleidsvorming en interactieve planvorming. Het vierde hoofdstuk sluit af met een uitgebreide paragraaf over de interne en externe communicatieve waarde van masterplannen, en ook de plaats die een masterplan kan innemen in een maatschappelijke discussie over de herontwikkelingsplannen. Paragraaf 6.1.1 behandelt de situaties die eventueel kunnen leiden tot een keuze voor een masterplan. De daarop volgende paragraaf gaat in op enkele specifieke eigenschappen en in paragraaf 6.1.3 wordt in een figuur een samenvatting gegeven van de verschillende eigenschappen van masterplannen. In dit laatste hoofdstuk worden de genoemde eigenschappen van een masterplan uitgezet tegenover die van een bestemmingsplan en worden uitspraken gedaan over de eventuele betere geschiktheid van masterplannen ten opzichte van bestemmingsplannen in de huidige herontwikkelingsopgaven.

Hoofdstuk 5, Procedures masterplannen en bestemmingsplannen

Bronnen: literatuurstudie, casestudies en interviews

Herhaling hoofdvraag hoofdstuk 5:

Hoe komen masterplannen bij de onderzochte binnenstedelijke herontwikkelingsprocessen tot stand en wat is hun verhouding met de desbetreffende bestemmingsplannen?

Hoofdstuk 5 begint met een paragraaf over de verschillende partijen die betrokken zijn bij het initiëren van een masterplan. Het hoofdstuk vervolgt met een theoretische uiteenzetting van diverse samenwerkingsmodellen die gevonden zijn in de literatuur, waarna het gevonden co-productie model nader wordt uitgewerkt. Vervolgens worden de onderzochte cases ingedeeld naar aanleiding van deze theoretische modellen, waarbij een nadruk ligt op de cases in Arnhem. Paragraaf 5.1.5 gaat nader in op PPS. Hierna wordt, in hoofdstuk 5, PPS gekoppeld aan risico's, grondbeleid, fasering, machtspositie en beheersing. Op PPS en het diffuse karakter van masterplannen in deze PPS wordt teruggekomen in paragrafen 6.1.1 en 6.1.2.

In paragraaf 5.2 is ingegaan op de manier waarop er voor inspraak op masterplannen en bestemmingsplannen gezorgd kan worden. Het onderkent ook het huidige belang van dergelijke inspraak. Een aparte paragraaf is opgenomen over referenda bij de onderzochte cases en over volksraadplegingen in het algemeen. Een conclusie over het creëren van draagvlak wordt gegeven in paragraaf 6.1.6 van dit laatste hoofdstuk.

Paragraaf 5.3 zet masterplannen uit tegenover bestemmingsplannen. Er zijn vier modellen gepresenteerd, wat betreft volgorde en uitvoering in de tijd, van masterplannen ten opzichte van bestemmingsplannen. Alle door mij onderzochte cases worden geschaard onder een van deze vier modellen. Dit laatste hoofdstuk vat kort paragraaf 5.3 samen in paragraaf 6.1.4 en geeft een meer beschouwende benadering over eventuele overlappingverschijnselen tussen masterplannen en bestemmingsplannen.

In paragraaf 6.1.5 wordt nader ingegaan op de lessen die Arnhem heeft geleerd van beide cases. Een van de redenen waarom ik gekozen heb voor twee cases in Arnhem, is omdat er eventueel een leerproces geconstateerd kon worden.

Uiteindelijk wordt in paragraaf 6.2 antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

6.1.1 De inzet van een masterplan

Als men besloten heeft om tot herontwikkeling van de locatie over te gaan,³ dan wordt er voor een masterplan gekozen bij een combinatie van de hierna opgesomde acht situaties. Bij de eventuele keuze voor een masterplan wordt in de specifieke cases niet aan iedere situatie hetzelfde gewicht toegekend. Veel situaties blijken een grote onderlinge samenhang te hebben, maar omdat ze feitelijk anders zijn heb ik ze toch afzonderlijk vermeld in de onderstaande opsomming.

Bij iedere situatie wordt kort vermeld of een traditionele bestemmingsplanprocedure een geschikte oplossing zou kunnen zijn voor de geschetste situatie. Wederom: de keuze voor een masterplan is een combinatie van omstandigheden. Het stukje over het bestemmingsplan behandelt alléén de betreffende situatie. Bij iedere situatie is vermeld welke paragrafen bijgedragen hebben aan de formulering van deze conclusies.

³ Zie hoofdstuk 3.

1 De locatie heeft een groot oppervlak en een grote complexiteit.

Binnenstedelijke herontwikkelingslocaties hebben een grotere complexiteit dan uitleglocaties. Het vertrekken van industrie, de noodzaak tot herontwikkeling van bepaalde wijken, het afstemmen op de toekomst, vrijgekomen subsidiestromen en bestaande verkeersstromen zorgen er onder andere voor dat dergelijke binnenstedelijke projecten een zekere schaal en complexiteit hebben.

Paragrafen 3.1.2, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4 en 4.1.

BP: Een grote complexiteit is geen reden op zich om niet een normale bestemmingsplan-procedure te volgen. In het verleden zijn zeer complexe projecten gerealiseerd met normale bestemmingsplannen, en daarnaast kan een gemeente eventuele ontbrekende expertise inhuren. De grootte van een locatie kan een belemmering zijn, maar dat hoeft niet. Het gebied kan opgedeeld worden in meerdere stukken, waar dan een apart bestemmingsplan voor geldt. Het probleem zit echter in de uitvoering. Omdat niet alle delen tegelijk uitgevoerd kunnen worden, zullen verschillende bestemmingsplannen op een globaler uitwerkingsniveau moeten blijven (zie ook punt 7). Omdat een bestemmingsplan vooralsnog de enige juridisch bindende planvorm is, kan deze globaliteit problemen opleveren. Een bouwplan dat binnen de gestelde randvoorwaarden past, mag namelijk niet geweigerd worden. Een bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht kan een oplossing zijn, er geldt dan een bouwverbod totdat het plan is afgerond/uitgewerkt.

2 Er bestaat een behoefte aan totale samenhang en integraliteit van de locatie.

Met het oog op de toekomst is een samenhangend geheel gewenst (zie ook punt 3). Los van elkaar ontwikkelde deellocaties geven niet het gewenste eindresultaat. De in punt 1 geschetste complexiteit draagt er ook aan bij dat men een goede geïntegreerde oplossing wenst voor alle geconstateerde problemen in het gebied.

Paragrafen 3.2.3, 3.2.4, 4.1 en 4.2.

BP: Een traditionele bestemmingsplanprocedure hoeft geen belemmering te zijn voor deze situatie. Dit kan met dezelfde deelplannen over een langere termijn en ingehuurde expertise zoals vermeld bij punt 1, met dezelfde eventuele problemen. De bewaking van en de garantie op deze integraliteit is echter een heel ander punt! (zie ook punten 4 en 7)

3 De gemeente heeft een duidelijke toekomstvisie voor de locatie en de gehele gemeente.

Ideeën van de gemeente uitwerken in ruimtelijke plannen is de traditionele situatie. De huidige complicatie is echter dat de gemeente een beeld wil vormen van het toekomstige uiterlijk (in brede zin) van de locatie en van het kwaliteitsniveau hiervan. Het overstijgt dus de klassieke toelatingsplanologie, waarbij de overheid de kaderstelling verzorgt, en de private partijen de werkelijke invulling voor hun rekening nemen. Ook in het onderzoek naar Den Bosch wordt een integrale visie als een absolute voorwaarde gezien voor duurzame stedelijke herontwikkelingen. Deze noodzaak tot een visie komt ook terug bij de andere door mij onderzochte cases. Er is overigens een groot onderscheid te maken tussen de verschillende (ruimtelijke) toekomstvisies van steden. Deze verschillen in visies hebben als direct gevolg een verschil in de mate waarop deze situatie een rol speelt bij de keuze voor een masterplan en keuze voor de daadwerkelijke manier van uitwerking. Vergelijk bijvoorbeeld met elkaar: Arnhem Centraal – het aansluiten op de HSL, het versterken van de economische positie van Arnhem en het correct aansluiten van grote verkeersstromen (kans), Arnhem Rijnboog – het aaneensluiten van losgesneden stadsdelen (noodzaak) en het duidelijk profileren van Arnhem als cultuurstad en Rotterdam KvZ – het versterken van de economische positie van Rotterdam als dienstestad, waar ruimtelijke beslissingen wat betreft de invulling eerder op financieel-economische gronden genomen lijken te worden dan op stedenbouwkundige gronden.

Paragrafen 3.1, 3.2.1 en 3.2.2.

BP: Dit kan in principe binnen een normale bestemmingsplanprocedure opgevangen worden, de gemeente heeft ideeën en kan deze ook direct vertalen naar de plannen die door haarzelf gemaakt worden. Wederom kan de schaalvergroting en de continuerende kwaliteitsgarantie een probleem worden. Een toekomstvisie voor een bepaald gebied kan ook goed in structuurplannen worden neergelegd.

4 Men wil een totaalplan vastleggen voor een groter aantal jaren.

Dit is een combinatie van de eerste drie situaties. Door de schaalvergroting is het vrijwel onmogelijk om in één keer aan de daadwerkelijke uitvoering van het gehele plan te beginnen. Een grotere “garantie” voor de uitvoering in de toekomst is gewenst, zonder dat deze halverwege wordt stilgelegd om uiteenlopende redenen.⁴ Bijvoorbeeld door het vaststellen van het plan door de gemeenteraad, bindt een gemeente zich tot op zekere hoogte aan dit plan.⁵ Uiteraard hoort hier de nuancering bij dat niets in de toekomst zeker is (zie ook punt 7). Paragrafen 3.1, 4.2, 4.7 en 5.1.1.

BP: Een combinatie van de hierboven vermelde situaties.

5 Er is behoefte aan PPS bij de planontwikkeling om haalbaarheid beter te garanderen.

De overheid als mede-ontwikkelaar en de (nationaal gestimuleerde) noodzaak tot verdergaande samenwerking met private partijen heeft als gevolg dat men een PPS constructie wenst om de plannen realiseerbaar te krijgen. Toetsingsmogelijkheden of samenwerkingsmogelijkheden waren er al, maar tegenwoordig wenst men vaak actievere participatie van private partijen in de planvormingfase. Dit kan eventueel alleen zijn om haalbaarheid of mogelijkheden tot samenwerking te verkennen. Binnen de PPS kunnen compromissen over de plannen gesloten worden.

Paragrafen 3.2, 4.1, 4.2 en 5.1

BP: Toetsing van de plannen of participatie in de planvorming was al mogelijk, eventueel ondersteund met onderlinge contracten. De vaststelling van het bestemmingsplan blijft echter een gemeentetaak. Zie ook punt 7.

6 Er is behoefte aan ruime inspraak van, of toetsing aan, niet-gemeentelijke partijen.

Toetsing of consultatie was al mogelijk. De behoefte aan ruime inspraakmogelijkheden komt voort uit twee oorzaken. De toegenomen mondigheid van de samenleving en de schaalvergroting van dergelijke projecten. Bij deze grote projecten worden vaak grote groepen mensen direct of indirect betrokken, en deze groepen zullen het ook niet altijd met elkaar of met de plannenmakers eens zijn. (Zie ook punt 8)

Paragrafen 3.2.1, 3.2.4, 4.5 en 5.2.

BP: Toetsing en inspraak zijn in de wet geregeld bij bestemmingsplanprocedures. Er bestaat echter de behoefte om al eerder derden te betrekken bij de planvorming, of om de plannen aan de mening van deze partijen te toetsen. Dit wordt gedaan om bij de officiële procedure minder weerstand te ondervinden.

7 Er is behoefte aan een zekere (doorlopende) flexibiliteit op langere termijn.

Dit is de belangrijkste eis die aan het masterplan gesteld kan worden, en die niet vervulbaar is met een bestemmingsplan. Omdat de plannen vaak over een groot aantal jaren gaan, bestaat er de behoefte om plannen te kunnen wijzigen n.a.v. veranderde omstandigheden of marktwerking. Het doel van een flexibel masterplan is om in de latere fasen voldoende houvast te bieden voor de werkelijke realisering van het totale gebied binnen een integraal ontwerp en om in het vervolgproces voldoende flexibiliteit te behouden voor veranderingen.

Paragrafen 3.2.4, 3.3.7, 4.7 en 5

BP: Wettelijk is een dergelijke flexibiliteit niet toegestaan in een bestemmingsplan. De enige wettelijk toegestane optie is het niet nader invullen van het plangebied. Risico's kunnen dan eventueel verminderd worden met een uitwerkingsplicht.

8 Er is behoefte aan het creëren van intern en extern draagvlak bij meerdere partijen.

Een plan kan tot stand komen d.m.v. interactieve planvorming. Het kan een relatief vrij plan zijn dat door de toevoeging van randvoorwaarden van verschillende partijen steeds verder ingevuld wordt. Het product kan dienen als informatievoorziening wat betreft de voortgang en als vastlegging van de besluiten in een gezamenlijk eindproduct.

Paragrafen 3.2.1, 3.2.4, 4.1 t/m 4.5.5, en 5.

BP: Bij een bestemmingsplanprocedure is hier geen sprake van. Dit is en blijft een gemeentelijke taak, maar toetsing is mogelijk. Met een structuurvisie is mogelijk hetzelfde te realiseren, eventueel in combinatie met contractvorming. Dit proces stopt echter bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

⁴ Bijvoorbeeld door marktveranderingen of politieke verschuivingen.

⁵ De gemeente kan het plan overigens op eenzelfde wijze weer van tafel vegen, mits er geen andere complicaties zijn, zoals een privaatrechtelijke verbintenis wat betreft de uitvoering van het plan.

Opmerkingen bij de opsomming:

De situaties 1 tot en met 4 zijn ook realiseerbaar met traditionele bestemmingsplanprocedures, eventueel voorafgegaan door structuurvisies. Met name de behoeften in de situaties 5 tot en met 8 leiden er toe dat er voor een masterplanprocedure gekozen wordt. Deze behoeften kunnen moeilijker met een traditionele bestemmingsplanprocedure vervuld worden. Daarnaast heeft de keuze voor een masterplan een positief effect op de eerste vier situaties. De integraliteit en de totale haalbaarheid van de genoemde langetermijnplanningen worden vergroot door met name de inbreng van private partijen en het betrekken van derden in de planvorming.

Niet al deze situaties hoeven een duidelijke, geformuleerde beweegreden te zijn voor het toepassen van een masterplan. Als belangrijkste beweegredenen komen uit de interviews en de casestudies de situaties 2, 5 en 7 naar voren.

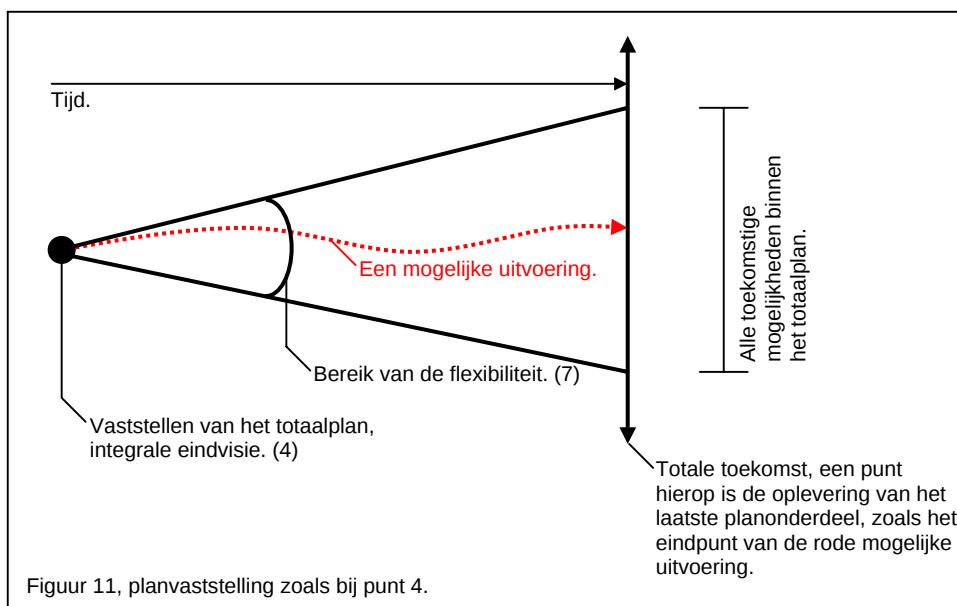
Het blijkt dat bij grote integrale herontwikkelingsprojecten het masterplan de rol van structuurplan heeft overgenomen, en hier ook een aantal functies aan toevoegt. Het relatief nieuwe beeldkwaliteitplan houdt zich voornamelijk bezig met de kwaliteit van de openbare ruimte en stelt ook kwaliteitseisen aan de bebouwing. Wederom heeft het masterplan de specifieke eigenschappen van deze planvorm overgenomen in de door mij onderzochte cases. Een beeldkwaliteitplan kan echter wel aan een bestemmingsplan gekoppeld worden, zodat deze kwaliteitseisen een juridische status krijgen. De lokale overheid is van oudsher de bewaker van de kwaliteit van de openbare ruimte in de stad, en dat zal voorsnog ook haar taak blijven. De kwaliteit van de openbare ruimte is het onderdeel in de planvorming dat de overheid nog kan en moet sturen. Zij heeft echter voor de invulling van het overige programma de hulp nodig van private partijen.

Nieuwe noodzakelijkheid:

In de huidige herontwikkelingspraktijk kan men ook spreken van een *nieuwe noodzakelijkheid* wat betreft de laatste vier situaties in plaats van te spreken over een behoefte. Uit al mijn casestudies blijkt dat deze laatste vier situaties een absoluut vereiste zijn voor het (succesvol) ontwikkelen van een nieuw binnenstedelijk herontwikkelingsplan.

Tegenstelling:

Ogenschijnlijk kan er een tegenstelling zijn tussen de situaties 4 en 7. De eerste vraagt om een vaststelling, terwijl de tweede juist niet te veel wil vaststellen. Het gaat echter om twee verschillende detailniveau's die al dan niet vastgesteld worden. De eerste gaat over het vaststellen van een bereik (visie), terwijl de tweede gaat over het vaststellen van details. De vaststelling zoals bedoeld in situatie 4 wordt duidelijker gemaakt met onderstaand figuur 11, terwijl de flexibiliteit van situatie 7 in deze figuur terugkomt in het aangegeven bereik.



6.1.2 Tussen publiek en privaat

Een eenduidige definitie van het begrip “masterplan” blijkt niet gemakkelijk te geven. Het varieert van zeer globale visies van gemeenten op de toekomst tot zeer gedetailleerd uitgewerkte grote en kleine plannen die allen het predikaat masterplan hebben. Dit kan een totaalplan zijn voor een stuk stad maar kan bijvoorbeeld ook een “masterplan afvalverwerking” zijn. De door mij onderzochte cases hebben allen masterplannen die tussen publiek en privaat in blijken te bestaan. Het gaat om plannen die door bijdragen van publieke en van private partijen tot stand zijn gekomen.

Partijen in de planvorming:

Uit de casestudies blijkt, zoals verwacht, dat bestemmingsplannen enkel en alleen door overheden mogen worden vastgesteld. De gemeente stelt de bestemmingsplannen op en deze worden dan provinciaal gekeurd. Of er bij de opstelling is uitgegaan van een masterplan of niet is case-afhankelijk.

Bij de onderzochte masterplannen blijkt dat er een grote diversiteit aan betrokken partijen is. Hieronder een tabel met een greep uit de diverse participanten. Deze tabel is zeker niet uitputtend bedoeld, en ook zijn bij diverse cases niet alle genoemde partijen betrokken. Daarnaast is er een onderscheid te maken tussen de diverse fasen waarin de masterplanontwikkeling zich bevindt. De tabel geeft echter wel een beeld van de complexiteit die optreedt door het enorme aantal deelnemende partijen. Opgemerkt moet worden dat al deze partijen ook een rol kunnen hebben in een bestemmingsplanprocedure. Dit omvat dan echter alleen het toetsen of voorleggen van de plannen aan deze partijen en de verwerking van eventuele bezwaren die ingediend kunnen worden. Dit is wezenlijk anders dan het in meer of mindere mate actief mee laten denken van deze partijen in een masterplanprocedure: consensus in plaats van toetsing. Voor conclusies over PPS verwijs ik u naar paragrafen 5.1.5, 5.1.6 en naar mijn literatuurstudierapportage.

Overheid			Semi-overheid	Marktpartijen	Betrokkenen
Lokaal	Regionaal	Nationaal			
Gemeentelijke diensten (zeer divers)	Interstedelijke samenwerking,	VROM, Vws, overige Ministeries	Woon-corporaties	Advies-bureaus, Management-bureaus, Financiers, Ontwikkelaars, Kopers/ huurders	Burgers, Welstand, Stadsschoon
Gemeenteraad B&W	Provincie		NS, meerdere onderdelen (!)		

In paragraaf 5.1 wordt uitgebreid ingegaan op de diverse samenwerkingsmodellen. Een hoofdverdeling is gemaakt met de volgende drie modellen:

- Het traditioneel besluitvormingsmodel
- Het consultatiemodel
- Het co-productiemodel

Dit laatste model is volgens de literatuur weer te verdelen in:

- Het bouwclaimmodel
- Het concessiemodel
- Het joint venture model

Er is gebleken dat het concessiemodel en het joint venture model goed gefaciliteerd worden door een masterplanprocedure.

Beginpunt en eindpunt:

Ondanks het feit dat er binnen de cases op een gegeven moment sprake is van een “masterplan”, is het moeilijk om voor een masterplan een vast beginpunt aan te duiden. Het blijkt dat het besluit om een masterplan te gebruiken meer een geleidelijk proces is. Het begint over het algemeen met het samenvoegen van een aantal visies, uitgangspunten, eisen en/of nota's tot een groter, complexer en meer integraal geheel. Diverse (eventueel slechts verkennende) bijdragen vanuit de markt kunnen hier ook een grote bijdrage aan leveren. Masterplannen ontstaan over het algemeen door een gebrek aan gedefinieerde planvormen voor een integrale totaalvisie voor een plangebied, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen en eisen van publieke en private partijen. Inhoudelijk kan deze totaalvisie zeer verschillen, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundige of economische grondslag.

Ook een duidelijk eindpunt blijkt moeilijk aan te geven. Het masterplan ontwikkelt zich in het verloop van de tijd steeds verder, en bij de werkelijke uitvoering of realisatie van projecten zal het zich ook door blijven ontwikkelen. Het zal een sturingsinstrument voor het gehele proces blijven, en het zal door veranderingen van inzicht of van de markt kunnen wijzigen.

Of de verder ontwikkelde planvorm nog steeds het predikaat “masterplan” heeft, is echter een tweede: bij mijn casestudies blijkt er wel degelijk een verschil tussen de eindpunten van masterplannen. Bij Den Bosch heeft het plan tot aan het einde van de herontwikkeling de voortgang en de PPS gefaciliteerd, terwijl er in Arnhem al eerder in het proces een veel duidelijker eindpunt van het masterplan valt te constateren. Het door de raad vastgestelde masterplan Rijnboog zal niet verder ontwikkeld worden als planvorm met de naam “masterplan”. Dit masterplan dient als een vaste onderlegger, waarmee stedenbouwkundige uitwerkingen gemaakt kunnen worden. Hoewel het masterplan hier dus een officieel eindpunt heeft bereikt, gaat de planvorming op basis van het vastgelegde gewoon verder.

De door mij onderzochte cases zijn nog niet afgerond, maar theoretisch is er pas een afronding van het (master)plan als het totale plan is gerealiseerd, opgeleverd en eventueel vastgelegd in (nieuwe) bestemmingsplannen.

Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid:

Masterplannen faciliteren het nieuwe “ruimtelijk ontwikkelingsbeleid”. De grote projecten die beschreven zijn in deze scriptie hebben over het algemeen te veel risico's, onzekerheden of complicaties om binnen de traditionele toelatingsplanologie ontwikkeld te worden. Tevens is het vrijwel onmogelijk om financieel sluitende begrotingen te maken voor alle afzonderlijke kavels⁶, en er zal wat geld “heen en weer” geschoven moeten worden om de totale visie tot ontwikkeling te kunnen brengen. Mede omdat ieder masterplan uniek is, zijn er geen duidelijke procesvolgorden af te bakenen. Zie bijvoorbeeld de case Arnhem Rijnboog, waar er na het vaststellen door de raad nog inhoudelijke veranderingen zijn aangebracht. De vraag was of deze veranderingen het gevolg (en het gebruik van) de gewenste flexibiliteit waren, of dat deze veranderingen een geheel nieuw plan betekenden, wat opnieuw door de gemeenteraad vastgesteld diende te worden. Er is uiteindelijk tot het laatste besloten. Zij hadden zich immers politiek uitgesproken voor een bepaalde planvorm, die door de wijzigingen niet meer bestaat.

Masterplannen in de politiek:

Er is moeilijk een vaste positie van het masterplan te geven tussen publieke en private partijen. De verhouding tussen publieke en private belangen binnen een masterplan is zeer diffuus. Dit diffuse karakter wordt nog eens versterkt door het feit dat de regionale politiek vaak in beweging is. Om de vier jaar worden er verkiezingen gehouden, waarbij soms het masterplan, dat immers een veel langere houdbaarheid heeft, wordt ingezet bij de politieke propaganda. Het masterplan, wat na een langdurig proces tussen private en publieke partijen is samengesteld, krijgt zo een heel andere rol, met alle eventuele consequenties van dien. Er kan in een dergelijk geval bijvoorbeeld het probleem ontstaan dat er relatief veel nieuwe mensen in de raad plaatsnemen.⁷ De kennis over de plannen die tot dan toe binnen de raad was opgebouwd verdwijnt dan. Er is dan een duidelijk gebrek aan historische bagage. Dit is een van de redenen waarom een masterplan kan vastlopen, men wenst opnieuw te onderhandelen over zaken die al afgesproken waren.⁸ Een frustrerende situatie voor deelnemende private partijen.

⁶ Door het verschil tussen marktvraag en maatschappelijke wens naar bijvoorbeeld infrastructuur of sociale woningen.

⁷ In Den Bosch is bijvoorbeeld op ontransparante wijze tijdens de raadswisseling van 2002 besloten om de wijk Barten-Noord af te breken. Een beslissing waar later nogal wat spijt over was, bron: VNG magazine 24 feb 2006.

⁸ Arnhem Rijnboog na de raadswisseling in 2002.

Constance facilitering:

Er is aangetoond dat een masterplan niet exact te positioneren is als planvorm tussen publieke en private partijen. Zowel publieke als private partijen zijn “planeigenaar”, en het masterplan zal zich moeten blijven ontwikkelen en continu het proces moeten blijven faciliteren. Het kan ook voorkomen dat er, na de vaststelling van een haalbaar plan, “pas op de plaats” moet worden gemaakt, om alle politieke draadjes aan elkaar vast te knopen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij Arnhem Rijnboog, waar, na de vaststelling van het masterplan, de PPS is ontbonden om het plan rustig door de Arnhemse politiek heen te loodsen. Men heeft daar wel de intentie om bij de start van de uitvoering weer met dezelfde private partijen in zee te gaan. De verdere planvorming zal dus wederom ondersteund gaan worden door het masterplan.⁹

Financiële paragraaf:

Met de behandeling en vaststelling (dus afronding) door de raad in Arnhem, kom ik op een ander groot verschil tussen masterplan Rijnboog en de case in Den Bosch: de financiële paragraaf. In de casestudie naar de situatie in Den Bosch wordt geconcludeerd dat in het masterplan de notie kwaliteit voorop staat en discussies hierover uitermate geschikt zijn om een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen, zonder dat voor iedereen precies duidelijk is wat hieronder verstaan wordt.¹⁰ In de casestudie wordt gesteld dat financieel-economische onderbouwingen bij de planontwikkeling ontbreken en een financiële paragraaf niet te vinden is. Dit is echter een wezenlijk verschil met de case Arnhem Rijnboog, waar de gemeente, relatief gezien, meer het voortouw in de ontwikkeling heeft genomen dan bij bijvoorbeeld Den Bosch of Amsterdam ODE. Door de constante terugkoppeling met de Arnhemse politiek is een onderbouwde en kloppende financiële paragraaf in het masterplan altijd een absolute voorwaarde geweest. Er is door externe onderzoeksbureau's uitgebreid onderzoek gedaan naar de financieel-economische consequenties van bepaalde alternatieven, en deze zijn ook in de plannen opgenomen.¹¹ Hier wordt wederom empirisch aangetoond dat masterplannen variaties kennen.

Grondbeleid:

Volgens onder andere het onderzoek naar Den Bosch is een anticiperende grondverwerving door de gemeente of de projectgroep een succesfactor bij stedelijke herontwikkelingen.¹² Dit wordt bevestigd door de overige casestudies. Ook de nationale overheid onderkent het belang van het onderbrengen van grond in een ontwikkelingsmaatschappij, en faciliteert dit dan ook met aangepaste wetgeving¹³. Ook in Arnhem is het belang van anticiperende grondverwerving in paragrafen 5.1.6 en 5.1.7 aangetoond. In Arnhem is echter geen sprake van een ontwikkelingsmaatschappij waarin de gronden ondergebracht worden. Bij Arnhem Rijnboog is de gemeente na het ontbinden van de PPS de enige overgebleven verantwoordelijke partij voor het masterplan. De gemeente geeft nog een extra betekenis aan het belang van grondbezit. Zij gebruikt het grondbezit als machtsmiddel tegenover private partijen, om te kunnen bepalen wat er op deze gronden gerealiseerd gaat worden. Omdat de subsidiestromen zoals die bij Arnhem Centraal vrijkwamen lijken te zijn opgedroogd voor Arnhem Rijnboog, gebruikt zij dus de grond om een bepalende stem te hebben bij de werkelijke uitvoering, en zo de uiteindelijke regie in handen te houden.¹⁴ De haalbaarheid is uitgebreid onderzocht samen met private partijen en verdere ontwikkeling wordt uiteraard wel in nauwe samenwerking met deze private partijen gedaan.

⁹ Zie ook het suk hier boven over beginpunt en eindpunt.

¹⁰ Talstra 2003 en Bruil e.a. 2004.

¹¹ Ecorys 2003.

¹² Hobma 2003, p.45 en ook in Bruil e.a. 2004.

¹³ Zie bijvoorbeeld VNG Magazine 03-2004, “Geen overdrachtsbelasting bij stedelijke vernieuwing”.

¹⁴ De “wie betaalt, bepaalt” mentaliteit van PPS wordt hiermee voorkomen.

6.1.3 De eigenschappen van een masterplan

Op basis van mijn vergelijkende casestudies en literatuurstudie kan ik een aantal algemene eigenschappen van masterplannen benoemen. Het is bij de diverse cases afhankelijk van de situatie ter plaatse in welke mate van deze eigenschappen gebruik gemaakt wordt. Met name de interactiviteit, het participeren van niet-gemeentelijke partijen, de juridische status en de flexibiliteit zijn unieke eigenschappen die een normale bestemmingsplanprocedure niet bezit. Bij ieder punt wordt aangegeven welke paragrafen hebben bijgedragen aan de formulering van deze conclusies.

Schaalvergroting:

Een masterplan begeeft zich vaak op een groot speelveld, waar een grote hoeveelheid en diversiteit van direct en indirect betrokkenen is. Het heeft vaak een schaal die oorspronkelijke planvormen qua oppervlak en complexiteit overstijgt. Het biedt een integrale totaalvisie voor een complex en groot vraagstuk.

Paragrafen: 3.2.4, 4.1 en 4.2.

Planvorming:

Een masterplan kan op verschillende manieren bijdragen aan de planvorming. Een masterplan is geschikt voor nadere beleidsvorming wat betreft de locatie door publieke partijen. De lokale overheid heeft de keuze deze beleidsvorming te doen in directe samenwerking met private partijen (PPS) of in samenwerking met andere partijen in een meer consulterende rol. Een combinatie komt ook regelmatig voor. Het masterplan heeft eigenschappen die een meer interactieve manier van planvorming tussen private en publieke partijen faciliteren. Het masterplan wordt dan vooral gebruikt als voortgangsdokument waarin de verschillende toegevoegde randvoorwaarden en wensen zijn weergegeven. Wat betreft planvorming heeft een masterplan de eigenschap dat het in het verloop van de tijd een steeds verdere afbakening geeft van de opties: van grote lijnen naar uitwerkingen.

Paragrafen: 3.2.4, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2 en 5.3.

Communicatie:

Een masterplan heeft een groot aantal communicatieve eigenschappen.¹⁵ Een onderscheid is te maken tussen interne en externe communicatieve eigenschappen. Bij de interne communicatie faciliteert het masterplan het interactieve proces. Het plan kan als document aan elkaar voorgelegd worden. Hierin zijn de besluiten die tot dan toe zijn genomen verwerkt en het biedt mogelijkheden tot het visualiseren van alternatieven. Het is bij de interne communicatie een gemeenschappelijk referentiepunt.

De eigenschap dat de voortgang in een masterplan wordt vastgelegd, geeft dit masterplan eigenschappen die de communicatie naar derden toe vergemakkelijken. In de planvorm is aantoonbaar waar de plannenmakers tot op dat moment naar toe willen. Hiermee kan een masterplan dienen als basisdocument voor bijvoorbeeld inspraak van derden. Deze inspraak is dan een reactie op het masterplan. Op deze manier kan een masterplan bijdragen aan de communicatie naar buiten toe, om zo het noodzakelijke draagvlak onder derden te creëren.¹⁶

Met een masterplan is het tenslotte mogelijk om de plannen naar eventuele geïnteresseerde investeerders of kopers te communiceren, om deze zo bij het planproces te betrekken.

Paragrafen: 3.2.4, 4.3, 4.4, 4.5 en 5.2.

¹⁵ Hiermee worden overigens communicatieve eigenschappen van andere planvormen niet uitgesloten.

¹⁶ Zie ook 6.1.5.

Juridisch:

Een masterplan heeft in principe geen juridische eigenschappen. Het staat als planvorm niet in de WRO of de Wro.¹⁷ Het is echter wel degelijk mogelijk om aan een masterplan juridische eigenschappen toe te kennen.

Als eerste kan een gemeenteraad zich politiek uitspreken over een masterplan. Zij verbindt zich hiermee aan dit plan, en kan er niet meer zomaar van afwijken. Als tweede kunnen er binnen publiek private samenwerkingsverbanden allerlei juridische eigenschappen verbonden worden aan een masterplan. Denk hier bijvoorbeeld aan intentieovereenkomsten of inspanningsverplichtingen, die binnen het masterplan worden opgesteld.

Het masterplan kan ook als basis dienen voor volgende juridische overeenkomsten of stappen. Het kan dienen als startdocument bij een uitvoeringsovereenkomst, of als startdocument voor nadere uitwerking in officiële stedenbouwkundige plannen. Ook kan een masterplan vooralsnog dienen als basis voor een artikel 19 procedure, maar zoals gezegd wordt die mogelijkheid met invoering van de nieuwe Wro afgeschaft.¹⁸

Paragrafen: 3.2.2, 3.3.4, 3.3.7, 4.6, 5.1.2 en 5.3.

Flexibiliteit:

Een masterplan heeft een aantal eigenschappen wat betreft flexibiliteit. Als planvorm faciliteert het een interactief proces tussen diverse plannenmakers. Omdat er bij de vastlegging van de voortgang in een masterplan vaak nog niets officieel, door middel van contracten, is besloten, kunnen er inhoudelijk nog wijzigingen in aangebracht worden. De mogelijkheid tot langer discussiëren over bepaalde punten kan echter ook problemen opleveren.¹⁹

Door het flexibel houden van de inhoud, of het nog niet nader invullen van het specifieke programma, heeft een masterplan de eigenschap dat het veranderingen in de markt en de inrichtingswensen kan opvangen. Het is wel zaak om er voor te zorgen dat, indien gewenst, deze opties open blijven bij een eventuele vaststelling van het masterplan, of het daarop gebaseerde bestemmingsplan. Deze eigenschappen zorgen er met name voor dat de fasen die verder in de toekomst tot realisatie moeten worden gebracht nog redelijk flexibel zijn. Gewaarschuwd wordt voor een eventuele schijnflexibiliteit van onderwerpen die opgenomen zijn om het gehele plan haalbaar te maken.

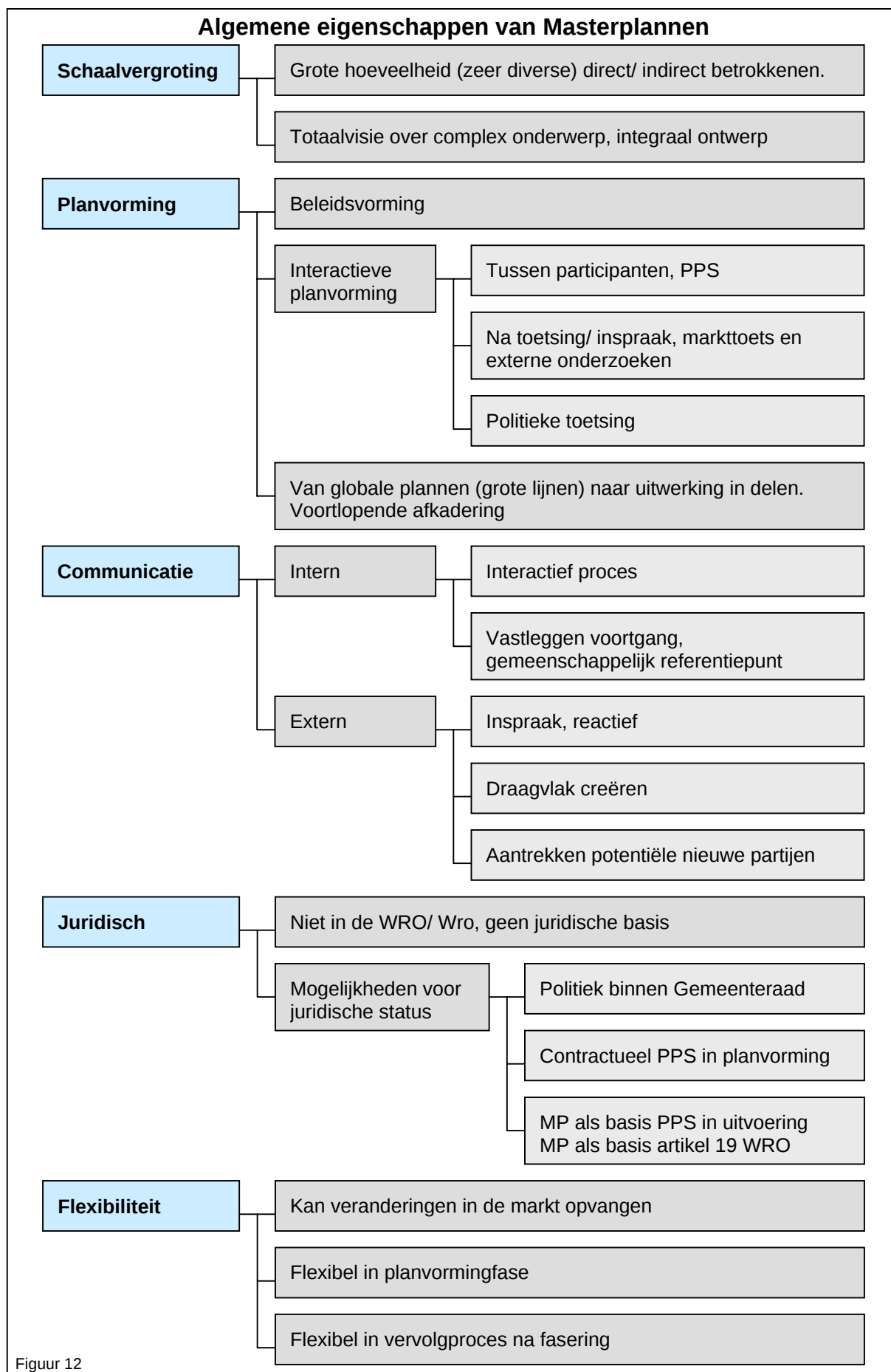
Paragrafen: 4.2, 4.7, 5.1.6, 5.1.7 en 5.3.

De genoemde eigenschappen zijn samengevat in figuur 12 op de volgende pagina.

¹⁷ Oude en nieuwe wet ruimtelijke ordening.

¹⁸ Zie paragraaf 5.3.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het vastlopen van de PPS constructie bij Arnhem Centraal.

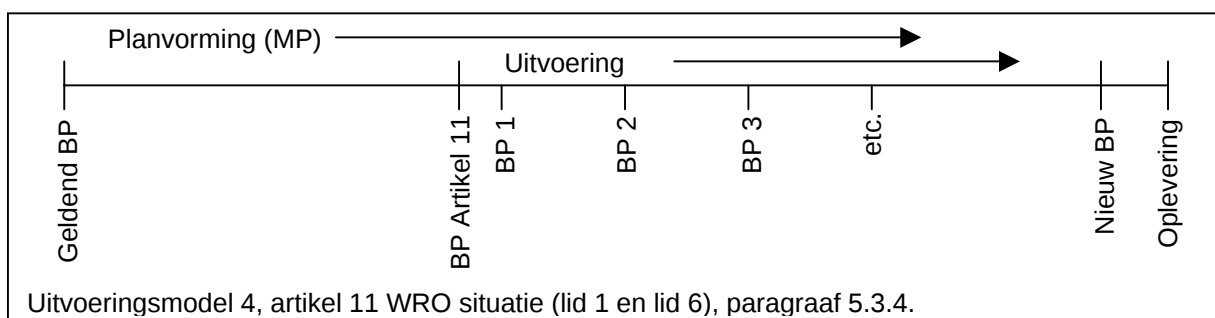
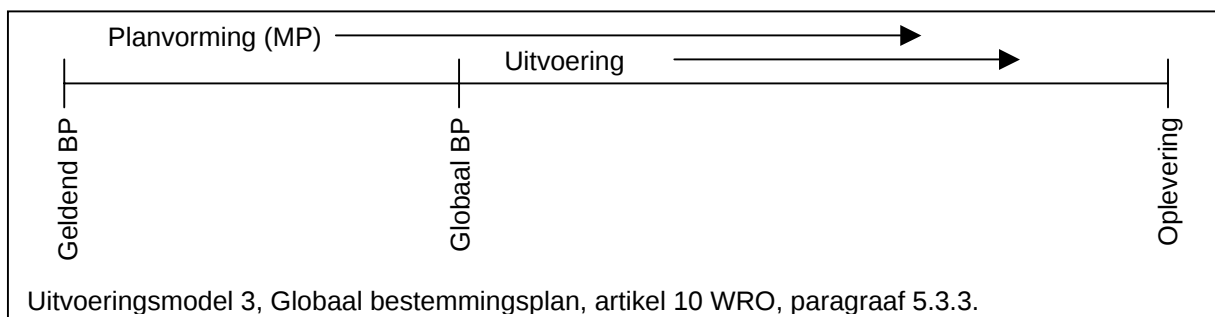
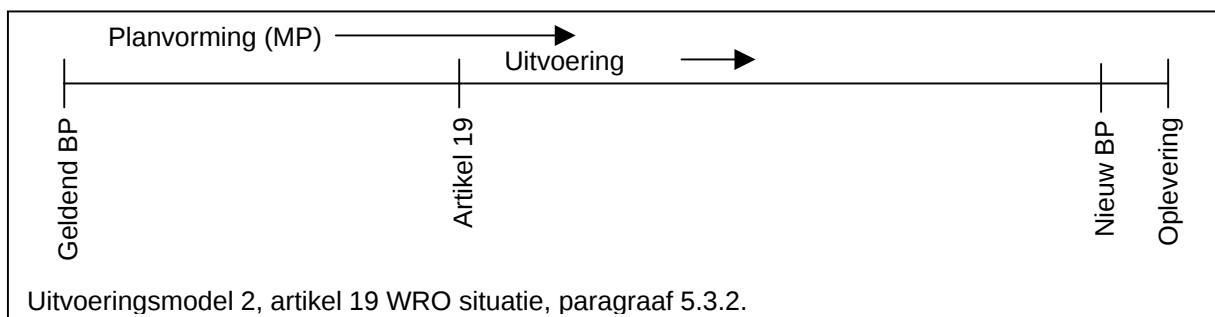
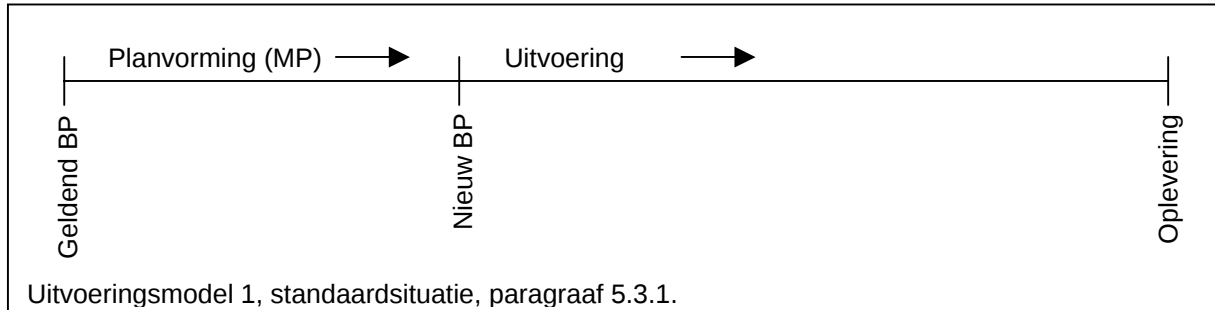


Figuur 12

6.1.4 Overlapping en verdringing

In paragraaf 5.3 heb ik vier principieel verschillende uitvoeringsmodellen gepresenteerd. Deze behandelen de volgorde waarin het bestemmingsplan en het masterplan opgesteld of vastgesteld worden.

Een herhaling van de modellen:



Deze vier modellen zijn principieel opgesteld. Er zijn diverse variaties mogelijk, zoals het ontbreken van een geldend bestemmingsplan aan het begin van het proces. In dit geval kunt u “begin proces” lezen in plaats van “geldend BP”. In paragraaf 5.3 heb ik elk van de door mij onderzochte cases bij een van deze modellen ondergebracht, en eventuele variaties uitgelegd.

In het onderzoek naar Den Bosch²⁰ wordt geconcludeerd dat er verdringingsverschijnselen bestaan tussen het masterplan en het bestemmingsplan. Dit klopt ook zeker bij deze case, die duidelijk onder het tweede model valt. Dit is ook de uitvoering die uiteindelijk is gekozen door de joint venture "BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier".

In paragraaf 5.3 blijkt dat het in de casestudie Den Bosch geconstateerde verdringingseffect niet overal van toepassing is. Er is een grote diversiteit wat betreft gekozen procedures. Het masterplan als planvorm vertoont in principe geen overlappingverschijnselen met het bestemmingsplan. Het is in het ideale geval een nadere uitwerking van de voorfase van een bestemmingsplan, en in die zin is er een zekere functieovername vast te stellen.

Deze verdringing bij Den Bosch wordt niet veroorzaakt door het masterplan, maar door het gekozen traject. Er hoeft in principe geen verdringing te zijn. Huidige planvormen lopen tegen wetgeving aan, die (nog) niet is meegegroeid met de schaalvergroting van binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten. In hoofdstukken 3 en 4 is uiteengezet dat de visie en uitgangspunten over stedelijke herontwikkeling de laatste jaren gewijzigd zijn, en de huidige wetgeving faciliteert vooralsnog deze nieuwe benaderingswijze niet. Bij de onderzochte cases waar met een artikel 19 procedure de uitvoeringsfase is ingegaan, is er niet de intentie om de geboden wettelijke structuur te overtreden, maar door de starheid van deze procedures kunnen gewenste langetermijn-ontwikkelingen niet flexibel genoeg zijn.

Artikel 19 is in beginsel absoluut niet bedoeld voor dergelijke projecten. Men had in Den Bosch een goed plan, en wilde dit²¹ sneller tot uitvoer brengen. Feit is dat dergelijke constructies niet bedoeld zijn volgens de oorspronkelijke bedoeling van de WRO. De artikel 19 procedure zal in een gewijzigde vorm terugkomen in de nieuwe Wro. Dit "nieuwe artikel 19" wordt het projectbesluit. Het verschil is met name dat er door de wet een snellere aanpassing van en inpassing in het bestemmingsplan wordt geëist. De wet grijpt hiermee terug naar de situatie van vóór de wetwijziging van 2000²², waarmee masterplannen als basis konden dienen voor een artikel 19 procedure. De Wro anticipeert dus weer op een naderend nieuw bestemmingsplan. Het leek er even op dat, ondersteund door de wet, het gebruik van masterplannen als basis voor een artikel 19 procedure een wijd verspreid fenomeen zou gaan worden. De nieuwe Wro stopt deze ontwikkeling echter.

Het gaat nu veel meer om een totale visie die een gemeente, al dan niet in samenwerking met private partijen, neerlegt. Alle geïnterviewde personen zijn ervan overtuigd dat de bestemmingsplanprocedure nog steeds een noodzakelijk instrument is.

Met name het projectbesluit en globale bestemmingsplannen met eventuele uitwerkingsplichten zullen een grote rol gaan spelen bij toekomstige stedelijke herontwikkelingen. De huidige tendens lijkt het opstellen van een meer globaal bestemmingsplan (model 3 of 4) te zijn. Het projectbesluit blijft in beginsel bedoeld voor kleinere projecten. Dat wil niet zeggen dat er geen gebruik van kan worden gemaakt bij grote integrale herontwikkelingsprojecten. Een projectbesluit of een artikel 19 procedure kan gebruikt worden als men, bijvoorbeeld door een maatschappelijke noodzaak, kleinere deelprojecten sneller tot uitvoer wil brengen, of als men al wil beginnen met de realisatie voordat er een globaal bestemmingsplan is vastgesteld. Dan wordt er, in overeenstemming met de nieuwe Wro, wel geanticipeerd op een bestemmingsplanwijziging.

Bij een artikel 19 procedure of een projectbesluit zal voorzichtigheid betracht moeten worden bij eventuele nadere uitwerkingen en er zal te allen tijden goed geluisterd moeten worden naar eventuele bezwaren. Ook moet de officiële mogelijkheid tot het indienen van een bezwaarschrift niet ondergewaardeerd worden.

Ook bij Arnhem Rijnboog overweegt men nu een artikel 19 procedure om aan de uitvoering van een bepaald woongebied te kunnen beginnen. Dit is niet omdat het bestemmingsplan als ondergeschikt of als ontoereikend wordt ervaren, maar simpelweg door een plaatselijke prangende noodzaak tot herontwikkeling.

²⁰ Bruil 2004.

²¹ Onder de druk van de verschuivende markt en de lokale noodzaak.

²² Wetwijziging WRO, Stb. 2000, 8

Resumerend blijkt dat duidelijke overlappingverschijnselen alleen case-specifiek zijn te constateren. Den Bosch wordt gezien als een van de eerste grote succesvolle herontwikkelingen binnen de huidige stedenbouwkundige praktijk. Deze case vertoont sterke overlappingsverschijnselen van het masterplan met het bestemmingsplan. Latere cases blijken modellen 3 en 4 te volgen. Het bestemmingsplan wordt net zo globaal opgesteld als het masterplan, en voor de fase die als eerste tot uitvoer wordt gebracht wordt het bestemmingsplan nader ingevuld. Voor de overige delen geldt dan eventueel een uitwerkingsplicht. Het wel of niet vaststellen van een uitwerkingsplicht hangt met name samen met de grondpositie van de deelnemende partijen.

De conclusie uit het onderzoek naar Den Bosch, dat het masterplan model staat voor de nieuwe ontwikkelingsplanologie, deel ik, maar onoverkomelijke conflicten met het bestemmingsplan, als uitvoeringsinstrument van toelatingsplanologie, kan ik niet constateren in mijn onderzoek. De conclusie uit het onderzoek naar Den Bosch, dat er sprake is van een verdringing van het bestemmingsplan door het masterplan kan ik naar aanleiding van mijn eigen onderzoek niet zondermeer delen.

Zie voor een uitgebreide onderbouwing van deze conclusies paragraaf 5.3.

6.1.5 Lessen in Arnhem

De casestudies naar Arnhem Centraal en Arnhem Rijnboog hebben een aantal andere inzichten van betrokkenen opgeleverd dan het onderzoek naar Den Bosch. Tussen Den Bosch en Arnhem zijn duidelijke verschillen waar te nemen wat betreft de al eerder genoemde projectorganisatie, de financiële paragraaf, de gevolgde masterplan- en bestemmingsplanprocedures en de behandeling in de politiek.

Binnen Arnhem zijn ook een aantal lessen geleerd. Dit was ook een van de redenen om te kiezen voor twee cases in Arnhem. Het was interessant om te kijken of de gemeente bepaalde lessen had getrokken uit het eerste masterplan, Centraal, en het geleerde had toegepast op het tweede plan, Rijnboog.

De belangrijkste les die Arnhem heeft geleerd uit Centraal is, volgens geïnterviewden, dat de gemeente zich verre moet houden van de opstalrealisatie. De gemeente trad door het uiteenvallen van de PPS bij Centraal op als ontwikkelaar. Een positie die de gemeente niet meer ambieert. Indertijd was het noodzakelijk om als gemeente alleen door te gaan, om de enorme subsidies die toegekend waren, te behouden. Zij ziet het tegenwoordig als haar core-business om plannen²³ te maken.

Indertijd zijn volgens geïnterviewden ook fouten gemaakt in de grondexploitatie. Er waren grote infrastructurele bouwwerken bij de grondexploitatie gerekend,²⁴ die daar volgens de geïnterviewden niet thuis hoorden. Men probeert nu de grondexploitatie zuiverder te houden, en daar geen dingen uit te financieren die daarin niet thuis horen.

Zoals gezegd in paragraaf 5.1.3 is de projectorganisatie van Arnhem Centraal in 2002 grondig gereorganiseerd. Deze viel voortaan onder de dienst SO. Het bleek dat er vanuit de gemeente gezien, mede door een wisseling in de raad en van de wethouders, te weinig overzicht was over het project. De gemeente vond dat de greep op het project haar ontglipte. Het geleerde is wederom toegepast bij Arnhem Rijnboog. Toen in 2002 de PPS vastliep, is het hele project Rijnboog onder de dienst SO komen staan. Men is overigens niet van mening dat het project Centraal beter zou zijn verlopen²⁵ als er al eerder voor dit toezicht gekozen zou zijn. De projectleiding uit die tijd wordt over het algemeen beschouwd als een uiterst capabele groep. Latere onderzoeken hebben ook de daadkracht en het doorzettingsvermogen van deze groep gecompliceerd.²⁶

Ook bij Arnhem Rijnboog zeggen de geïnterviewden iets geleerd te hebben van de gang van zaken, en zij zullen deze kennis toe gaan passen bij een eventueel volgend plan.

Zij geeft als belangrijkste les de ervaringen bij de manier waarop het plan is gepresenteerd. Er is bij de aanvankelijke presentatie te weinig nadruk gelegd op het schetsmatige karakter van het plan. Te veel partijen zagen het voorgelegde plan als een strak keurslijf waaraan voldaan moest worden. Dit heeft veel discussies en vertraging opgeleverd.

De tweede les dat het plan, volgens de geïnterviewden, te lang als geheel op tafel heeft gelegen. De plannemakers zouden het plan liever eerder in stukken hebben geknipt om zo een aantal haalbare uitgewerkte deelplannen te kunnen presenteren. Deze deelplannen geven dan een signaal aan de omgeving dat de gemeente de gang van zaken onder controle heeft en deze deelplannen geven ook een indicatie van het uiteindelijke gewenste resultaat. Een snellere opdeling in deelprojecten geeft volgens de geïnterviewden een overzichtelijker geheel aan projecten. Uiteraard zal de totale planbewaking in handen zijn van een supervisor.

²³ Masterplannen of bestemmingsplannen. O.a. het juridische gedeelte van de planvorming.

²⁴ Zoals het maken van de Willemstunnel en het bouwen van de Sypse Poort.

²⁵ Sneller, of met minder tekorten.

²⁶ Bijvoorbeeld KPMG Rapportage 2005, "Gemeente Arnhem, project Arnhem Centraal".

6.1.6 Draagvlak

Het doel van masterplannen is *altijd* het creëren van draagvlak in de meest brede zin. Dit kan gaan van overeenstemming tussen projectpartners in de planvormingfase door het toevoegen van elkaars randvoorwaarden tot aan het zuiver blijven informeren van buitenstaanders om deze “mee” te krijgen met de plannen. Een masterplan als planvorm blijkt uitermate geschikt om met meerdere partijen tegelijk aan een plan te werken. Men voegt ieder zijn eigen randvoorwaarden toe en het plan wordt steeds specifiek in het uitwerkingsniveau. Dit wordt ook geconcludeerd in het onderzoek naar Den Bosch, waarbij iedere deelnemer aan het planproces zijn of haar stedelijke eisen of belangen, voor zover mogelijk, vertaald zag in het masterplan. Het masterplan visualiseert tevens de tot dan toe bereikte overeenstemming, en dient als basis voor de verdere planontwikkeling. Hierna kunnen met dit masterplan diverse vervolgalternatieven gevisualiseerd worden, “niet om onmiddellijk tot een bouwplan te komen, maar als communicatiemiddel om partijen een optimaal beeld van mogelijke oplossingen te geven”.²⁷ Zie voor een nadere uitleg over de communicatieve waarde van een masterplan en de regie die daar over gevoerd moet worden paragraaf 4.5. Het masterplan wordt op deze manier een uitstekend middel om met projectpartners en derden te communiceren.

In deze scriptie is herhaaldelijk geschetst dat de samenleving mondiger is geworden. Dit zal ook meegenomen moeten worden bij toekomstige planvormen. Een absolute noodzaak zal altijd het overtuigen van de omgeving blijven. De omgeving moet er van overtuigd zijn dat de herontwikkeling noodzakelijk is. Als dit draagvlak ontbreekt, is er weinig kans van slagen. Het blijkt dat de communicatie naar- en met burgers moeilijker verloopt naarmate er meer direct betrokkenen zijn. Bij de oudere masterplannen kwamen er relatief minder bezwaren uit de bevolking, omdat de noodzaak tot herontwikkeling van het gebied breed gedragen werd onder de betrokkenen.

Als voorbeeld voor de huidige maatschappelijke inmenging wil ik Arnhem Rijnboog noemen. Dit is een project waarvan grote onderdelen op een brede maatschappelijke steun kunnen rekenen. Omdat er onderdelen in het plan zijn meegenomen die de totale visie en stedenbouwkundige samenhang realiseren, komen er relatief veel protesten. Er blijken een aantal panden en gebieden herontwikkeld te worden die dat volgens de bewoners of betrokkenen helemaal niet nodig hebben. Om deze grote groep mensen mee te krijgen in de plannen is een zeer open en correcte manier van communiceren een noodzaak. Opgemerkt moet worden dat het met name de tegenstanders van plannen zijn die zich laten horen in de publieke discussies. Voorstanders lijken zich terzijde te houden. Het streven naar consensus blijkt ook grenzen te hebben. Hoe groter de stedelijke ingreep, des te groter is meestal de groep van potentiële tegenstanders. Als er een absolute overeenstemming bereikt zou moeten worden zou een plan waarschijnlijk vastlopen, of de stedelijke ingrepen worden van een dusdanige behouden vorm dat er gesproken mag worden van het niet grijpen van een kans tot verbetering. Dit geldt niet alleen in de relatie tussen plannenmakers en derden, maar kan ook optreden binnen een projectgroep. Het ontbreken van onderlinge overeenstemming en het daardoor vastlopen van het project is dan ook meermalen de reden geweest voor het ontbinden van de diverse PPS constructies in Arnhem. Er zullen bijna altijd tegenstanders blijven, simpelweg omdat men met iets groots bezig is. Binnen een projectgroep zijn er oplossingen om consensus te krijgen door middel van een gemeenschappelijke taal wat betreft kwaliteit, en het op die manier verder verenigen van belangen.²⁸ Uiteindelijk zal toch vaak een democratisch besluit genomen moeten worden.

Apart wil ik nog even ingaan op referenda. Dieper ingaan op de vraag of referenda op hun plaats zijn in onze vertegenwoordigende democratie gaat veel te ver voor dit onderzoek, maar dat neemt niet weg dat grote bevolkingsgroepen vinden dat er, over dergelijke grootschalige projecten, afzonderlijk gestemd dient te worden. Pionier Groningen heeft een aantal referenda gehouden, maar ook zij heeft de ideale manier van volksraadpleging nog niet gevonden.

In Arnhem is er een groep mensen die een referendum over de haven en/of het hele plan eist. Vooralsnog worden deze eisen door de huidige coalitie van tafel geveegd met het argument dat er op een democratische wijze tot een besluit is gekomen. Een besluit dat door een ruime meerderheid van de raad, en dus de stemmers, wordt gedragen.²⁹

²⁷ Architect Kandehar, bron: Bruil e.a. 2004, p.414.

²⁸ Talstra 2003, Bruil 2004.

²⁹ Zie paragraaf 5.2.4.

In de situatie van Arnhem Rijnboog is het vrijwel onmogelijk om het project te realiseren met een artikel 19 procedure. Dat kan men simpelweg publiekelijk niet maken. Het probleem met de in model 2 uit paragraaf 6.1.4 geschetste uitvoering is dat de democratische legitimiteit altijd verzekerd, en dan ook nog aangetoond moet worden. Dit is bij de case in Den Bosch ook gedaan in het onderzoek.³⁰

Hiermee kom ik op de titel van mijn onderzoek: "*De legitimiteit van het Masterplan*". Dit onderzoek ben ik gestart met als basis het onderzoek naar Den Bosch. Een van de vragen voor mij was of masterplannen wel legitiem zijn, als deze op de in de rapportage geschetste manier worden toegepast, met een duidelijke overlapping met bestemmingsplannen. Masterplannen blijken in principe zeker legitiem, het hangt echter af van de gekozen bestemmingsplanprocedure of deze legitimiteit ook werkelijk los aangetoond dient te worden.

³⁰ Bruil e.a. 2004, hoofdstuk 15.

6.2 *Beantwoording hoofdvraag*

Uit de signalering³¹ van mijn onderzoek:

“Met de komst van masterplannen werd de afgelopen jaren een nieuw soort planning geïntroduceerd. De wens naar een manier van planvorming die publiek private samenwerking faciliteert in plaats van belemmert lijkt beantwoord te zijn met een masterplan(procedure).”

Herhaling van de hoofdvraag:

Wat zijn de trends bij het gebruik van masterplannen, toegepast op binnenstedelijke integrale gebieds- herontwikkelingen in Nederland en wat is de relatie tussen masterplannen en bestemmingsplannen?

Antwoord:

De voorfase van een project is met masterplannen enorm veranderd. Het masterplan blijkt, net als bij de conclusies over Den Bosch, in al mijn cases een instrument van exploratie van ruimtelijke mogelijkheden. Hiermee bevestig ik de conclusie uit het onderzoek naar Den Bosch wat betreft de voordelen van een masterplan als nieuwe planvorm. Uit mijn cases blijkt dat het masterplan beter is in te passen in de huidige praktijk van consensusplanning, communicatieve planning en interactieve planning. Een masterplan is een planvorm die marktwensen kan opnemen, en deze kunnen dan ook nog worden aangepast aan eventuele veranderingen in deze wensen. De facilitering van PPS door middel van een masterplan is met deze rapportage bevestigd. Een doorlopende flexibiliteit is en blijft een voorwaarde. Het te strak vaststellen van eigenschappen van een masterplan kan leiden tot een onwenselijke starheid van dat plan. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat er door een verandering in het programma andere eisen worden gesteld aan de omliggende openbare ruimte of de inrichting van het gebied. Dergelijke situaties moeten opgevangen kunnen worden in het plan.

Een juiste fasering van de werkelijke uitvoering is ook van groot belang. Het doel van een juiste fasering is het in de opvolgende fasen voldoende houvast bieden voor de werkelijke realisering van het plan, en het behouden van voldoende flexibiliteit in het vervolgproces. Tevens dienen de fasen op zichzelf te kunnen staan, omdat de realisatie van latere fasen nooit helemaal zeker kan zijn³².

Het masterplan is tijdens de planontwikkeling een document waarin de voortgang wordt vastgelegd, en zal in afnemende abstractie (van globaal naar concreet) een breed gedragen plan opleveren. Het masterplan blijkt een uitstekend intern en extern communicatiemiddel in de verschillende communicatiestromen die bestaan of ontstaan bij stedelijke herontwikkelingen.

Overlapping met bestemmingsplannen hoeft, zoals in paragraaf 6.1.5 is geconcludeerd, niet noodzakelijkerwijs, maar volgens de geïnterviewden is er wel degelijk een functieovername te constateren in de planontwikkelingsfase, dus voordat er bestemmingsplannen opgesteld worden. Als er een masterplanprocedure wordt gebruikt en er tijdens deze procedure, bij het vaststellen van een haalbaar plan en een uitgewerkte eerste fase, een bestemmingsplan-procedure wordt gestart (wellicht met uitwerkingsplicht), heeft dit bestemmingsplan een goed gefundeerde basis, waar veel partijen hun ideeën en eisen in kunnen herkennen. Het past in deze zin veel beter in de huidige samenleving, waar er een grotere noodzaak blijkt te bestaan tot het betrekken van private partijen in de planvorming. Het masterplan past ook beter in een tijd waarin aan burgers veel meer mogelijkheden worden geboden om te reageren. Een masterplan maakt in deze zin een bestemmingsplan beter, het geeft het bestemmingsplan een duidelijke onderbouwing. Het masterplan structureert de voorfase en het totale proces.

Het masterplan is volgens geïnterviewden een kwaliteitsimpuls voor bestemmingsplannen, en deze conclusie deel ik ook.

³¹ Paragraaf 1.2.

³² Zie ook interviews over Rijnboog.

6.3 *Aanbevelingen*

6.3.1 *Aanbevelingen aan de herontwikkelingspraktijk*

Als men binnen een stad of gemeente op een bebouwde locatie tot herontwikkeling over wil gaan is het interessant om te kijken of een masterplan deze herontwikkeling kan faciliteren. Indien een aantal wensen uit paragraaf 6.1.1 naar voren komen bij de analyse van de projectopgave, kan een masterplan zeker een behulpzaam middel zijn.

Het masterplan heeft een aantal unieke eigenschappen die planners kunnen helpen bij het ontwikkelen van een plan. Het masterplan kan dienen als een instrument van exploratie van ruimtelijke mogelijkheden. Een masterplan is tevens een planvorm die publiek private samenwerking faciliteert. Het is mogelijk om marktwensen in de plannen op te nemen en het is ook mogelijk om deze inhoud nog te wijzigen na veranderingen in de marktvraag.

Wat betreft de te kiezen projectorganisatie zijn er een aantal opties. Een regelmatig toegepaste manier van publiek private samenwerking is de "joint venture", waarbij het project onder een nieuw op te richten rechtspersoon wordt ondergebracht, waarin betrokken partijen zitting hebben. Op deze manier zijn al meerdere gebieden succesvol herontwikkeld, en de nationale overheid faciliteert deze gang van zaken.

De vraag die gesteld kan worden is echter of deze projectorganisatie wel voldoet bij relatief hele grote projecten, zoals Arnhem Rijnboog. Bij dergelijke projecten zijn al relatief veel private partijen betrokken, en het is de vraag of het wenselijk is om op basis van gelijkwaardigheid tot een planovereenkomst te komen. De kritischer en mondiger geworden maatschappij voelt zich vaak nauw betrokken bij dergelijke projecten. Ook de plaatselijke politiek behandelt, mede onder de druk van de maatschappij, dergelijke plannen vaak uitgebreid, met eventuele vertragingen in de planvaststelling van dien. Dergelijke politieke behandelingen kunnen een frustrerende werking hebben op een projectgroep. Private partijen zien de gemeente namelijk vaak als één partij, die blijkbaar niet een besluit kan nemen.

Een keuze moet gemaakt worden tussen directe samenwerking en samenwerking op een meer consulterende basis, waarbij er voor de gemeente iets meer stabiliteit en ruimte is, om het masterplan door de politiek te loodsen.

Een masterplan faciliteert beide samenwerkingsvormen.

Een actief grondbeleid blijkt van groot belang voor een succesvolle herontwikkeling. Deze grond kan ondergebracht worden in de zelfstandige projectgroep, maar kan ook door de gemeente, of andere partijen, ingebracht worden bij andere manieren van samenwerking. De gemeente kan het grondbezit als een machtsmiddel gebruiken indien de noodzakelijke financiële middelen bij de gemeente ontbreken.

Een doorlopende flexibiliteit van de plannen blijft een voorwaarde. Als de locatie klein genoeg is om in één keer tot uitvoering te kunnen worden gebracht, volstaat uiteindelijk het vaststellen van het masterplan bij het begin van de bestemmingsplanprocedure. Het masterplan wordt dan vertaald in het bestemmingsplan. Als de locatie groter is, en er bepaalde onderdelen op een langere termijn gebouwd gaan worden, is een doorlopende flexibiliteit van groot belang. Eventuele veranderingen in de markt of in de eigen wensen moeten opgevangen kunnen worden. Het te strak vaststellen van eigenschappen kan leiden tot een onwenselijke starheid van het plan. Een juiste fasering van de werkelijke uitvoering van een groot plan is ook van belang. Het doel van een juiste fasering is het in de opvolgende fasen voldoende houvast bieden voor werkelijke realisering van gebieden volgens de oorspronkelijke visie, en tevens voldoende flexibiliteit te behouden voor veranderingen. Ook dienen fasen op zichzelf te kunnen staan, omdat de realisatie van latere fasen nooit helemaal zeker kan zijn. Een juiste analyse van de verschillende planonderdelen en de gewenste volgorde is dus noodzakelijk.

De keuze kan gemaakt worden tussen het afronden van een masterplan bij het vaststellen van een bestemmingsplan en het verder ontwikkelen van het masterplan. In het eerste geval dient het vastgestelde masterplan, al dan niet door de politiek goedgekeurd, als onderlegger voor verdere planontwikkelingen. In het tweede geval wordt het masterplan als planvorm zelf verder ontwikkeld tot het gewenste eindresultaat. Dit laatste speelt met name bij plannen waarbij door middel van een artikel 19 procedure tot de uitvoering is overgegaan. Omdat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zal

verbieden dat een masterplan als basis dient³³ voor een artikel 19 procedure,³⁴ zal deze manier van verdere planontwikkeling op zijn minst veranderen. Op een gegeven moment in het planproces zal er immers begonnen moeten worden met een bestemmingsplanprocedure. Een vrijstelling mag volgens de Wro alleen afgegeven worden als deze anticipeert op een naderende wijziging van het bestemmingsplan.

In deze rapportage is geconstateerd dat een normaal uitgewerkt bestemmingsplan niet de gewenste flexibiliteit biedt. Met name de grote plannen met een langere levensduur lopen aan tegen de starheid van deze planvorm.

Een gemeente heeft twee oplossingen tot haar beschikking om de gewenste flexibiliteit van het masterplan te behouden. Deze twee opties zullen ook terugkomen in de nieuwe Wro. Feitelijk komen beide opties neer op het niet nader invullen van het bestemmingsplan. Het plan wordt dus globaal gehouden. De eerste keuze is die voor een globaal eindplan, en de tweede keuze is die voor een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht. Het hangt af van de plaatselijke situatie voor welke planvorm het beste gekozen kan worden. Het globale eindplan is procedureel gezien het eenvoudigst, en kan eventueel, voor beheersdoeleinden, na de realisatie van het plan nader uitgewerkt worden in een specifiek bestemmingsplan. Als er een stabiele projectorganisatie is die alle middelen³⁵ heeft om het plan succesvol tot uitvoer te brengen is dit een goede optie.

Het bestemmingsplan met uitwerkingsplicht is procedureel wat ingewikkelder, maar geeft meer zekerheden als er bepaalde risico's zijn, voornamelijk wat betreft grondbezit. In dit bestemmingsplan kan, tot de nadere uitwerking, een bouwverbod opgenomen worden, om zo ongewenste bouwactiviteiten te weren. Het bestemmingsplan dient nader uitgewerkt te worden in specifieke plannen, maar hiermee kan gewacht worden totdat er overeenstemming is over het gemaakte masterplan. Ook kunnen de uitgewerkte plannen relatief eenvoudig gewijzigd worden, mits nog niet begonnen is met de daadwerkelijke realisatie van het plan. Omdat hier geanticipeerd wordt op een bestemmingsplanwijziging is het mogelijk om een artikel 19 procedure te starten om sneller tot de werkelijke uitvoering van het plan te komen.

Concluderend kan ik aanbevelen om een masterplan te gebruiken bij complexe of grote herontwikkelingsprojecten. Het past beter dan traditionele planvormen in de huidige veranderde herontwikkelingspraktijk, en het structureert en faciliteert het totale planvormingsproces.

³³ In een zogenaamde zelfstandige projectprocedure.

³⁴ Het projectbesluit in de nieuwe Wro.

³⁵ Geld en grond.

6.3.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Een onderzoek naar de wenselijkheid van vastere procedures voor masterplannen binnen de herontwikkelingspraktijk.

Als deze wenselijkheid wordt aangetoond, kan onderzocht worden of er modellen zijn vast te stellen voor masterplannen. Hierin staat dan wat er in een zou masterplan moeten staan, en wat juist niet, op bepaalde momenten in de planvorming. Met name voor het tijdstip dat het masterplan vertaald gaat worden in een (globaal) bestemmingsplan zou een model voor een masterplan opgesteld kunnen worden. Nu zijn er alleen vaste procedurele eisen gesteld aan de NSP, en het is de vraag of het wenselijk is om dergelijke regels in het algemeen op te stellen. Deze hoeven niet juridisch bindend van aard te zijn, maar dienen meer als handleiding voor de herontwikkelingspraktijk. Met deze handleiding kunnen eventuele problemen die opgetreden zijn bij eerdere projecten voorkomen worden, en er kunnen een aantal van de generieke lessen over masterplannen in opgenomen worden. Uiteraard is ieder herontwikkelingsproject uniek, en een model voor een masterplan moet dermate globaal zijn dat het een handreiking kan zijn voor verschillende situaties. Flexibiliteit in plannen blijkt zeer belangrijk, dus een dergelijk model mag geen beperkingen opleggen. Het zal meer als een handleiding dienen.

Een onderzoek naar de rol van de NS in grootschalige binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten in stationsgebieden.

De NS is een grote partij en zij heeft vaak veel grond in eigendom op binnenstedelijke locaties. Zij heeft ook vaak het eerste recht op daar aangrenzende locaties. Uit diverse bronnen is naar voren gekomen dat de onderhandelingen met deze partij zeer moeizaam kunnen verlopen. Vooralsnog is aangegeven dat dit mede komt door de versnippering binnen de NS. De NS bestaat uit veel verschillende partijen met eigen belangen en voorkeuren. Ook door functieveranderingen binnen de NS is het moeilijk om langere tijd met dezelfde personen om een tafel te zitten. Alle NS-partijen die zitting zouden moeten hebben in dergelijke projectgroepen hebben een eigen hiërarchie, en door het constante terugkoppelen (ruggespraak) van deze partijen is het vrij lastig om met deze partijen tot een (snelle) overeenstemming te komen. De NS lijkt ook intern moeizaam tot overeenstemming te komen. Een van de problemen die daarnaast meespeelt, is dat de NS een half- private partij is. Sommige onderdelen zijn volledig commercieel, met hun eigen winst- en omzet doelstellingen, terwijl andere onderdelen publiek zijn.

Ook is het onduidelijk in hoeverre de NS zichzelf ziet als probleemeigenaar. In hoeverre voelen zij zich verantwoordelijk voor een succesvolle herontwikkeling van het station zelf en voor het gehele stationsgebied? In hoeverre zien zij zichzelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de NSP, die door de komst van de HSL geïnitieerd zijn. Heel vaak blijkt bij een problematische voortgang de discussie over geld te gaan.

Literatuurvoorbeelden:

Reus, de, C.E.C. *"Binnenkort stopt de trein"*, 19 februari 2003, verslag congres stedelijke herontwikkeling, presentatie door ir. de Reus, voorzitter van de NEPROM

Hoof, van, L.M. *"Geen stationslocaties zonder procesmanagement"*, 20 juli 2003, Boss Magazine

Praktijkvoorbeelden:

In Arnhem bijvoorbeeld lag de NS lange tijd dwars op het financiële vlak. De projectgroep waar de NS deel van uitmaakte, is indertijd ontbonden, mede omdat er door een functieverandering en reorganisatie binnen de NS veel nieuwe gezichten deelnamen aan het project. Het leek alsof het hele project opnieuw moest beginnen en alles waarover al eerder besloten was stond weer ter discussie. Uiteindelijk is er tot werkelijke uitvoering overgegaan, terwijl er nog een "grijze vlek" was in het midden van het stationsgebied. De NS heeft lange tijd tegen de gemeente gezegd: "Jullie willen toch een nieuw station? Betaal er dan ook maar voor."³⁶ Ook blijkt dat er bij Den Haag Centraal problemen zijn met de NS. "De NS is een belangrijke partij, zeker gezien de HSL, maar zij doet haar taak niet."³⁷

³⁶ Uit de interviews met de communicatiemanager, de oud-projectleider en de oud-wethouder Arnhem Centraal.

³⁷ Uit interview met gemeentelijk projectleider Den Haag Centraal.

Verklarende woordenlijst en gebruikte afkortingen

Korte verklarende woordenlijst:

Integraal	Wolters woordenboek Nederlands: "voltallig, een geheel". In deze rapportage Wordt bedoeld "de integratie van de aanwezige randvoorwaarden, plannen en ideeën" (in een totaal plan).
Herontwikkeling	Het opnieuw ontwikkelen van bestaand (bebouwd) gebied, eventueel met verandering van functies.
Gebiedsontwikkeling	Het ontwikkelen van een gebied, vaak met een complexe interactie tussen verschillende partijen.
Joint Venture	(Engels), Wolters woordenboek Nederlands: "Een bedrijf, opgezet voor rekening van twee (of meer) bedrijven". Een gemeente kan als partij hier ook aan deelnemen. Kan een zelfstandige rechtspersoon volgens de wet zijn.
Project	Afgebakende opgave voor een uitvoering, plan of ontwerp, waarbij de doelstelling of het eindresultaat inzichtelijk is.
Projectmanagement	Het managen van een project om zo tot het gewenste doel te komen.
Proces	Als een project, maar zonder duidelijk doel. De nadruk ligt op het vaststellen van een eventueel doel.
Procesmanagement	Het managen van het proces. Hier ligt meer nadruk op de procesmatige eigenschappen van een opgave, om zo een doel te definiëren.
Tekortlocatie	Locatie waar geen sluitende begroting over gemaakt kan worden door onrendabele gewenste planonderdelen. Er wordt hier altijd verlies geleden.

Gebruikte afkortingen:

Art	Artikel
B&W	Burgemeester en Wethouders
BP	Bestemmingsplan
Bro	Besluit op de ruimtelijke ordening (1985)
BV	Besloten Vennootschap
CS	Centraal Station
EZ	(ministerie van) Economische Zaken
GS	Gedeputeerde Staten
HSL	Hoge Snelheids Lijn
KvZ	Kop van Zuid (Rotterdam)
MP	Masterplan
Nnb	Niet nader bekend
NS	Nederlandse Spoorwegen
NSP	Nieuw Sleutel Project
NV	Naamloos Vennootschap
Nvt	Niet van toepassing
NvU	Nota van Uitgangspunten
Pal	Paleiskwartier
PKB	Planologische Kernbeslissing
PPS	Publiek – Private Samenwerking, definitie in paragraaf 5.1.5
PvdA	Partij van de Arbeid
PvE	Programma van Eisen
RO	Ruimtelijke Ordening
SGR2	Structuurschema Groene Ruimte 2 (2002)
SO	(dienst) Stads Ontwikkeling
SP	Socialistische Partij
SpvE	Stedenbouwkundig Programma van Eisen
Stb	Staatsblad van het Koninkrijk de Nederlanden
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWs	(ministerie van) Verkeer en Waterstaat
WGR+	Wet Gemeenschappelijke Regeling Plus
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	(Nieuwe) Wet ruimtelijke ordening
WTC	World Trade Center

Literatuurlijst

Boeken, rapporten en artikelen:

- Aarts, M. (2003), "Rotterdam Wereldstad", *Boss Magazine*, april, pp. 34-37
- Bakens, W.J.P. (2000), "Trends en Ontwikkelingen", *Bouwprojectmanagement*, december, deel A 1400, pp. 1-17
- Bruil, A.W., Hobma, F.A.M., Peek, G.J., Wigmans, G. (redactie) (2004), *Integrale gebiedsontwikkeling, het stationsgebied 's-Hertogenbosch*", SUN, Amsterdam, pp 1-462
- Buck Consultants International (2003), *Architectuur en bedrijventerreinen, het beleidsinstrumentarium*
Buck, Nijmegen, 9 mei, pp 1-84
- Buuren, P.J.J. van (2002), "De Fundamentele Herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening", *Bouwrecht*, nr. 2, februari, pp. 109-114
- Cobouw, (2005), "De gemeente kan projecten goedkoper en slimmer realiseren"
Cobouw nieuwsarchief 18 september, <http://www.cobouw.nl/paginas/archief/bericht.asp?ID=25463>
- Coenen, Jo, Rijksbouwmeester (2003), "Stedenbouwkundig advies haven Rijnboog"
10 pagina's, definitief advies, mei
- Coenen, J., (2003), "De ambities van de rijksbouwmeester, zes nieuwe sleutelprojecten als ontwerpopgave", *Boss Magazine*, juli, pp. 20-23
- Conijn, J. (2002), "Samenwerking Woningcorporaties en Marktpartijen stagneert bij Stedelijke Herstructurering", *B&G*, april, pp. 5-7
- Daamen, T. (2005), *De kost gaat voor de baat uit*
SUN, Amsterdam, pp 1-191
- Dammers, E., (2004), "Naar een innovatieve ontwikkelingsplanologie", *Ruimtelijk planbureau publicatie*, Den Haag, pp. 1-181
- Das, Rudolf en Max van Huut (2002), "Het Domein"
Stylos jaarboek 2002, Delft
- Das, Robbert en Rudolf (1992), *Wegen naar de toekomst*,
Tirion, Baarn, 2^e druk, o.a. Hoofdstuk 9
- Dewulf, G. & Smit, M. (2003), "Publiek-private samenwerking: een noodzakelijk kwaad?", *Openbaar bestuur*, nr. 2, februari, pp. 12-15
- Diepen, J. v., (2003), "Minder ruimtelijke regeldruk een illusie", *VNG-magazine*, 3 oktober, pp. 13
- ECORYS, Research and Consulting (2003), "Second opinion haven Rijnboog"
Ecorys Rotterdam, 22 mei, 20 pagina's
- Ens, A., (2003), "De noodzaak tot vernieuwing in het bouwproces", *Boss Magazine*, februari, pp. 20-23
- Fokkema, J. (2002), "sturend grondbeleid, wat vindt de ontwikkelaar?", *NEPROM studiemiddag*, 8 oktober
- Geest, H.J.A.M. van, Hödl, P.J. (1999), "Het structuurplan: een wonderkind of een total loss?", *de Gemeentestem*, nr. 7110, 24 december, pp. 633-638
- Geet, R. v., (2003), "Arnhem Centraal, een nieuw stationsgebied voor Arnhem", *Boss Magazine*, juli, pp. 14-18
- Geluk, C., (2003), "Den Haag Nieuw Centraal", *Boss Magazine*, juli, pp. 40-43
- Gemeente Arnhem, (2002), "Naar een nieuw stationsgebied"
Arnhem, mei, pp. 1-24
- Gemeente Arnhem, www.arnhem.nl, (2002), "Duvelstoejager Reijnders vertrekt",
http://213.53.137.165/so/arnhem-centraal/versie/index_ie.html, 6 december

- Gemeente Arnhem, (2002), "Van schetsboek naar masterplan, reacties uit de stad", Arnhem, projectgroep Arnhem Rijnboog, juni, 80 pagina's, in te zien op: <http://www.rijnboog.nl/html/downloads/reacties.pdf>
- Gemeente Arnhem, dienst SO (2002-2005), "Nieuwsbrief Arnhem Centraal" Arnhem, 7 uitgaven, 35 pagina's
- Gemeente Arnhem, dienst SO (2003), "Duurzame kwaliteit" Arnhem, februari, pp. 1-10
- Gemeente Arnhem, (2004), "Inspraaknota, reacties op het concept masterplan Rijnboog", Arnhem, mei, 115 pagina's, in te zien op: <http://www.rijnboog.nl/html/downloads/inspraaknota.pdf>
- Groot, E.W.J. de (2002), "Publiek-private samenwerking en exploitatiekosten: een lastig verhaal", *Openbaar bestuur*, nr. 2, februari, pp. 25-28
- Grotenhuis, H.A. (2002), "Wet Stedelijke Vernieuwing" *Bouwrecht*, nr. 9, september, pp. 764-774
- Gunsteren, L.A. van & van Loon, P.P.J. (2000), *Open Design, a collaborative approach to architecture*, Eburon Delft, TU Delft, faculteit Bouwkunde, pp. 1-59
- Heijden, G.M.A. van der, N.F. van Manen & C.L.B. Kocken (2000), "Publiek-private samenwerking: risico's en regulering", *Centrum voor Recht en Belang, Fac. Rechtengeleerdheid, UVA*, juli, pp. 1-106
- Hillen, M.Ph. (2000), *Bouwen op Kansen, Een verkenning in elf signaleringen*, Stichting Bouwresearch, Rotterdam, tot Hoofdstuk 2, pp. 5-19
- Hobma, F.A.M. & Wijting, W. (2001), "Bouwen en Ruimtelijke Ordening", Uit: *Recht voor Ingenieurs*, Derde druk, Hoofdstuk 18, Delft University Press, Delft, pp. 331-353
- Hobma, F.A.M., (2003), "Het geheim van succes: gebiedsontwikkeling van stations", *Boss Magazine*, juli, pp. 44-47
- Hoekstra, U.T. (2000), "Projectontwikkelaar en Exploitatieovereenkomst", *de Gemeentestem*, nr. 7123, 21 juli, pp. 357-362
- Hoof, L.M. van, (2003), "Geen stationslocaties zonder procesmanagement", *Boss Magazine*, juli, pp. 32-35
- Huls, N. (2000), "Nevenfuncties en onderhandelend bestuur", *Openbaar bestuur*, nr. 4, april, pp. 6-9
- Klaassens, J. (2002), "Zonder Grond Geen Beleid" (verslag themabijeenkomst), *B&G*, mei/ juni, pp. 33-34
- KPMG Rapportage (2005), "Gemeente Arnhem, project Arnhem Centraal" 11 januari, 48 pagina's, Te raadplegen op: http://www.arnhem.nl/bi_brondoc/SPJ/2005/02/23/kpmg-rapport.pdf
- Kuiper, W. (2004), "Doorgaan met bouwen aan vernieuwing", *VNG-magazine*, 4 juni
- Kooijman, D. & Wigman, G., (2003), "De verbeelding bij Rotterdam Centraal in de wachtkamer", *Boss Magazine*, juli, pp. 8-12
- Lingbeek, O. (2001), "De Beperkte Meerwaarde van de Grondexploitatievergunning", *B&G*, september, pp. 18-19
- Moolhuizen, M.A. & Brackmann, S.C. (2002), "Publiek-private samenwerking en Aanbestedingsrecht", *Bouwrecht*, nr. 9, september, pp. 775-787
- Mudde, L. (2005), "Mensen worden weer trots op hun stad", *VNG-magazine*, 2 september
- (Marten Muskee is een vaste schrijver van VNG-magazine. Hij behandelt met name de Ruimtelijke Ordening. Vandaar dat er relatief veel stukken van zijn hand zijn.)
- Muskee, M. (2003), "Beleid VROM spoort niet met de praktijk", *VNG-magazine*, 3 oktober, pp. 11
- Muskee, M. (2003), "Nieuwe WRO breekt met tradities", *VNG-magazine*, 5 december, pp. 9
- Muskee, M. (2004), "Inrichting Nederland vraagt inzet regio", *VNG-magazine*, 2 april

- Muskee, M. (2004), "Gemeenten passen organisatie aan", *VNG-magazine*, 4 juni, pp. 9
- Muskee, M. (2004), "Nieuw stadshart voor Zaanstad, PPS met gemeente als regisseur", *VNG-magazine*, 4 juni, pp. 55-61
- Muskee, M. (2004), "Meer eigen initiatief bij meerjarenprogramma's", *VNG-magazine*, 1 oktober
- Muskee, M. (2005), "Ruimte zaak van gemeenten", *VNG-magazine*, 21 januari
- Muskee, M. (2005), "Ondernemende wethouders gevraagd", *VNG-magazine*, 17 juni
- Muskee, M. (2005), "Grondexploitatiewet raakt hart lokale bouwpraktijk", *VNG-magazine*, 25 november
- Nijhof, P. (2004), "Het verleden wegpoetsen om het te behouden", *Blauwe Kamer*, december, pp.16-25
- Ploeger, M (2002), "Nieuwe kansen voor grootschalige detailhandel", *Afstudeerscriptie BK TU Delft*, februari
- Priemus, H. (2002), "Grondprijzen aan Banden?", *B&G*, mei/juni, pp. 30-31
- Procap stabiliteitsmanagement, (2002), "Het antwoord op onmacht is vernieuwing", *Boss Magazine*, juli, pp. 30-33
- Pront-van Bommel, S., Stout, H.D. & Vlies, I.C. van der (1998), *Juridische Kwaliteiten van Onderhandelend Bestuur, Onderhandelend Bestuur en Tegenstellingen in Belangen*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 1-100
- Regterschot, L.J., Elias, E.N. & Doorn, N. van (2000), "Van Objectrealisatie naar Integrale Gebiedsontwikkeling", *Bouwprojectmanagement*, december, deel A 1410, pp. 1-9
- Reus, C.E.C. de (2003), "Binnenkort stopt de trein", *Congres stedelijke herontwikkeling, NEPROM*, 19 februari
- Rondeel, F. & Ven, J. van der (2002), "Koppel Globale Planologie meer aan Grondbeleid", *B&G*, mei/juni, pp. 27-29
- Salverda, K. (2003), "Duurzaamheid is meer dan milieu", *VNG-magazine*, 19 december, pp. 31-33
- Salverda, K. (2004), "Van ruimtelijke ordening naar ruimte voor ontwikkeling", *VNG-magazine*, 30 april, pp. 8-10
- Smit, N. & Thiel, S. van (2002), "De zakelijke overheid: Publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking", *Bestuurskunde*, nr. 6, september, pp. 226-234
- Soppe, M.A.A. & Vries, H.J. de (2002), "Belangrijke Ontwikkelingen rond het Bestemmingsplan: m.e.r. en Planmethodiek", *Bouwrecht*, nr. 11, november, pp. 917-937
- Straatman, M. & Koster, W.J.H., (2003), "Toepassing vinex modellen bij binnenstedelijke herontwikkeling?", *Boss Magazine*, februari, pp. 40-44
- Talstra, M (2003), "De rol van de supervisor bij de sturing op ruimtelijke kwaliteit in het stedenbouwkundig planproces", *Afstudeerscriptie BK TU Delft*, februari
- Teisman, G.R. e.a. (2001), *Publiek Management in Ontwikkeling, Besluitvorming en ruimtelijk Procesmanagement*, Eburon, Delft, pp. 1-70
- Tollenaar, A. (2005), *Vrijstellingsbeleid op grond van artikel 19 WRO*, Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, uitgave nr. 19, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- VNG magazine, (2003), "Projectbesluit als opvolger artikel 19", *VNG-magazine*, 28 november, pp. 4
- VNG Magazine, (2004), "Afwijking bestemmingsplan zonder tussenkomst provincie", *VNG-magazine*, 13 februari, pp. 6
- VNG Magazine, (2004), "Geen overdrachtsbelasting bij stedelijke vernieuwing", *VNG-magazine*, 5 maart

- VNG Magazine, (2004), "Inperking macht ontwikkelaars",
VNG-magazine, 22 oktober
- VNG Magazine, (2004), "Nota Ruimte: Haagse retoriek",
VNG-magazine, 22 oktober (2)
- VNG Magazine, (2004), "Herstructurering wijken kost tijd",
VNG-magazine, 29 oktober
- VNG Magazine, (2005), "Haast maken met grondexploitatiewet",
VNG-magazine, 28 januari
- VNG Magazine, (2005), "Eigendom en ontwikkelrecht van grond mogelijk opgesplitst",
VNG-magazine, 4 februari
- VNG Magazine, (2005), "Stilstand PPS doorbreken",
VNG-magazine, 18 februari
- VNG Magazine, (2005), "Nieuwe aanpak PPS",
VNG-magazine, 25 maart
- VNG Magazine, (2005), "Grondexploitatiewet bij voorrang behandelen",
VNG-magazine, 2 september
- VNG Magazine, (2005), "In de steigers",
VNG-magazine, Speciale bijlage nummer 2, oktober
- VNG Magazine, (2006), "In de steigers",
VNG-magazine, Speciale bijlage nummer 4, oktober
- VROM (2002), "Wet Ruimtelijke Ordening, informatiebrochure",
VROM publicatie, Den Haag, pp. 1-25
- VROM (2002), "Kabinet geeft ruimte aan initiatief",
VROM nieuwsbrief, Den Haag, 6 november
- VROM (2003), "Kwaliteit van de stad, best practices in de communicatie over stedelijke vernieuwing",
VROM publicatie, Den Haag, pp. 1-52
- VROM (2003), "Nieuwe regeling om sneller te bouwen",
VROM nieuwsbrief, Den Haag, 25 november
- VROM (2003), "Ministerie van VROM start met verminderen van regels",
VROM nieuwsbrief, Den Haag, 19 december
- VROM (2004), "Aanpassing regels om sneller te kunnen bouwen",
VROM nieuwsbrief, Den Haag, 23 april
- VROM (2004), "VROM vermindert administratieve lasten",
VROM nieuwsbrief, Den Haag, 7 mei
- VROM (2004), "Minister erkent eerste wijkontwikkelingsmaatschappij",
VROM nieuwsbrief, Den Haag, 23 juni
- VROM (2004), "Dekker en Van Geel: Bouwen makkelijker maken",
VROM nieuwsbrief, Den Haag, 7 september
- VROM (2004), "Dekker: Steviger grondbeleid voor gemeenten en provincies",
VROM nieuwsbrief, Den Haag, 25 november
- VROM-raad (2001), *Achtergrondstudie 009 bij advies 025*, "Duurzame stedelijke ontwikkeling",
VROM-raad publicatie, Den Haag, pp. 1-53
- VROM-raad (2002), *Advies 035*, "Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering",
VROM-raad publicatie, Den Haag, pp. 1-90
- VROM-raad (2004), *Advies 039*, "Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek",
VROM-raad publicatie, Den Haag, pp. 1-95
- Walderveen, T. van (1999), "Publiek-private samenwerking bespaart geldt, maar beperkt beleidsvrijheid",
Nederlandse Staatscourant, 11 augustus, pp. 3
- Wilde, S. de & Vákár, L., (2003), "Flexibiliteit en kwaliteit bij spooroverbouwingen",
Boss Magazine, juli, pp. 28-31

Wigmans, G., (2001), "Contingent governance and the enabling city, the case of Rotterdam", *City*, vol. 5, no. 2, pp. 203-223

Wigmans, G., (2002 en 2003), *Management van gebiedsontwikkeling*, (redactie), Publicatiebureau Bouwkunde, reader Msc. RE&H UR, Delft, pp. 1-385

Voor de cases in Arnhem heb ik veel gebruik gemaakt van de volgende twee bladen:

Arnhemse Koerier

Weekblad, gratis

© Wegener huis-aan-huis kranten BV, Regio 7, Arnhem

Behoort tot Koninklijke Wegener NV

Publiceert o.a. gemeentelijke aankondigingen

www.arnhemsekoerier.nl

Gelderlander, De, (Arnhemse Courant) editie Arnhem

Dagblad, Jaargangen 155 en 156

© Uitgeversmaatschappij De Gelderlander BV, Nijmegen

Behoort tot Koninklijke Wegener NV

www.gelderlander.nl

Overige bronnen:

Arnhem:

Verlag Commissie Ruimtelijke Ordening, Grondzaken, Volkshuisvesting, Verkeer & Vervoer, 18 november 2002

Concept Masterplan Arnhem Rijnboog, gemeente Arnhem, januari 2004

Verslag van de vergadering van de raad der gemeente Arnhem CS/RA/2004/190, 28 juni 2004.

Masterplan Arnhem Rijnboog, gemeente Arnhem, n.a.v. vaststelling door Raad op 28 juni 2004

Uitzending TV Gelderland Plus Actueel, woensdag 13 april 2005

Interview Herman Hofman, "Grote projecten gaan maar zelden goed", *Gelderlander* 16-10-2005

Diverse Rijnboogcouranten, los verschenen blaadjes over de stand van zaken bij het project Rijnboog.

Den Haag:

Uitwerkingsstudie CS Kwadrant Hoog Hage, gemeente Den Haag, dienst SO, december 1999

Werkschrift CS Kwadrant Den Haag, Kraaijvanger Urbis, oktober 2000

CS Kwadrant Den Haag, stedenbouwkundig kader, gemeente Den Haag, dienst SO, januari 2001

Ontwerpmasterplan Den Haag Nieuw Centraal, gemeente Den Haag, dienst SO, januari 2002

Uitwerking stedenbouwkundig kader CS Kwadrant, gemeente Den Haag, dienst SO, januari 2002

OV Terminal Den Haag CS, Benthem Crouwel Architecten, modellenstudie, november 2002

Masterplan Den Haag Nieuw Centraal, gemeente Den Haag, dienst SO, februari 2003, incl. bijlage.

Aanvulling Masterplan Den Haag Nieuw Centraal, gemeente Den Haag, dienst SO, oktober 2003

Lijst van uitgeverijen van week- of maandbladen uit de gebruikte literatuur:

B&G

Versijnt 10 maal per jaar

Uitgave Bank Nederlandse Gemeenten en Vereniging van Nederlandse Gemeenten

© Bank Nederlandse Gemeenten, Den Haag

www.bng.nl

BOSS Magazine

Versijnt 3 maal per jaar

Uitgave van Building Organisation Students Society,

Praktijkvereniging van afstudeerrichting RE&H, BK, TUDelft

Van Marken Drukkers, Delft

www.bosspraktijkvereniging.nl

Bouwrecht

Maandblad voor literatuur en rechtspraak op het gebied van bouwrecht

© Instituut voor Bouwrecht, Den Haag

www.ibr.nl

Gemeentestem, De

Versijnt 22 maal per jaar

Bestuursrechtelijk tijdschrift

© Samsom BV, Alphen aan de Rijn

Ondernemer, De

Versijnt 1x per maand

Informatieblad voor ondernemers in de regio Arnhem.

© Uitgeversmaatschappij De Gelderlander BV, Nijmegen

Supplement op: De Gelderlander.

Openbaar Bestuur

Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek

© Kluwer BV, Alphen aan de Rijn

<http://www.kluwer.nl/overheid>

VNG Magazine

Weekblad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De Volharding, Amsterdam

© VNG Uitgeverij

www.vng.nl

Regelmatig bezochte webpagina's:

http://www.arnhem.nl	Arnhem algemeen
http://www.arnhemcentraal.arnhem.nl	Arnhem Centraal
http://www.berenschot.com	Berenschot managementadviesbureau
http://www.bng.nl	Bank Nederlandse Gemeenten
http://www.bpfbouwinvest.nl	Bedrijfstak Pensioen Fonds (investeerder Arnhem)
http://www.cobouw.nl	Cobouw website voor de bouw (archief)
http://www.denhaag.nl	Den Haag Centraal
http://www.dhv.nl	DHV advies en ingenieursbureau
http://www.fakton.nl	Financiële vastgoedregisseurs (advies beleggingen)
http://www.gelderlander.nl	Dagblad, berichtgeving over projecten in Arnhem
http://www.ibr.nl	Instituut voor Bouwrecht
http://www.ivbn.nl	Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
http://www.kcgs.nl	Kenniscentrum Grote Steden
http://www.kopvanzuid.rotterdam.nl	Projecten op de Kop van Zuid, Rotterdam
http://www.kuiper.nl	Kuiper compagnons ontwerp en bestemmingsplannen
http://www.mab.com	MAB projectontwikkeling en investering
http://www.nieuwekaart.nl	Inventarisatie van nieuwe plannen
http://www.nirov.nl	NIROV ruimtelijke ontwikkeling
http://www.oosterdokseiland.nl	Oosterdokseiland Amsterdam
http://www.paleiskwartier.nl	Paleiskwartier Den Bosch
http://www.rotterdamcentraal.com	Project Rotterdam Centraal
http://www.rijnboog.nl	Arnhem Rijnboog
http://www.rpb.nl	Ruimtelijk planbureau
http://www.vastgoedkennis.nl	Vastgoedinformatie
http://www.vrom.nl	VROM, wet en regelgeving, archief en nieuwsbrief
http://www.vromraad.nl	VROMraad, adviesorgaan
http://wetten.sdu.nl	SDU Wettenbank

Bijlagen

Bijlage 1: Profiel en leerdoelen	pagina	139
Bijlage 2: Juridische eigenschappen bestemmingsplan	pagina	141
Bijlage 3: Onderdelen uit de nieuwe Wro	pagina	143
Bijlage 4: Het nieuwe projectbesluit	pagina	147
Bijlage 5: Algemene projectbeschrijving van de cases	pagina	149
Bijlage 6: Chronologieën Arnhem	pagina	157

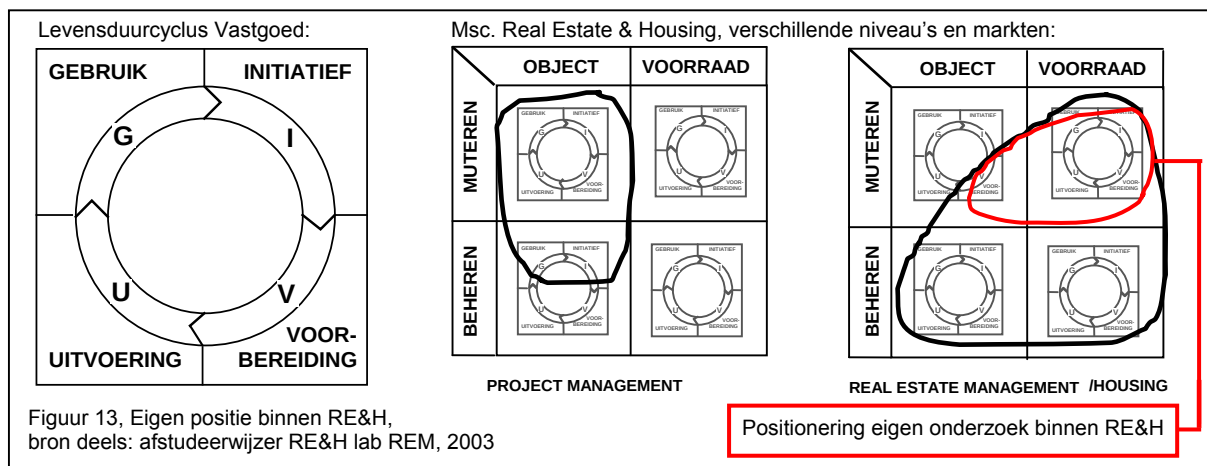
Bijlage 1: Profiel en leerdoelen

Profiel:

Ik wil de arbeidsmarkt opgaan met kennis van grote herstructureringsprojecten en een theoretische ondergrond waarmee ik een waardevolle aanvulling kan zijn bij werkelijke projecten. "Afgestudeerden van de MSc. opleiding van RE&H kunnen op academisch niveau strategisch leiding geven aan en participeren in bouwprocessen, huisvestingsprocessen en daaraan gerelateerde advies- en beleidsvormingstrajecten. Ze zijn in staat de bijdragen van de verschillende partijen te integreren, dit met in acht name van de belangen van alle betrokkenen gedurende de gehele levensduurcyclus van vastgoed, en gevoed vanuit het besef van de maatschappelijke, culturele en ethische dimensies verbonden aan deze processen en projecten. Daarnaast heeft men competenties op academisch niveau om reële innovaties binnen deze processen en projecten te entameren en te besturen." (afstudeerwijzer RE&H, lab REM, 2003)

Leerdoelen:

Ik voldoe aan alle eindtermen die opgesteld zijn voor de Msc. Variant RE&H. Met name de eindtermen 1 t/m 5, 7, 9, 14 en 15 zullen bij mijn afstuderen naar voren komen. Tevens voldoe ik aan de specifieke eindtermen die opgesteld zijn voor het lab Real Estate Management. Met name de eindtermen 1,2,4 en 5 zullen uitvoeriger in mijn afstudeertraject meegenomen worden.



Figuur 13, Eigen positie binnen RE&H, bron deels: afstudeerwijzer RE&H lab REM, 2003

Voor de volledigheid heb ik de specifieke eindtermen voor de Msc. Integrale Gebiedsontwikkeling (IGO) meegenomen in dit leerplan. Ik voldoe aan alle eindtermen, maar met name het opstellen van functionele programma's en het maken van beheerplannen zijn onderbelicht in mijn afstuderen. Dit is echter in de eerdere modules van RE&H wel naar voren gekomen (met name MS en AM).

De eindtermen van de MSc Integrale Gebiedsontwikkeling hebben betrekking op de kennis, inzicht en vaardigheden die iemand moet hebben om in staat te zijn de volgende taken uit te voeren dan wel leiding te geven aan de uitvoering daarvan door anderen. (afstudeerwijzer RE&H, lab REM, 2003)

- Ontwerpen en uitvoeren van analyses, die antwoord geven op de vraag binnen welke maatschappelijke en stedelijke context het specifieke gebied zich ontwikkelt en welke status en functie het gebied kan hebben binnen de geschetste toekomstperspectieven.
- Ontwerpen en uitvoeren van een analyse van de huidige situatie en de resultaten confronteren met de gewenste toekomstige situatie.
- Uitgaande van de resultaten van de confrontatie opstellen van functionele programma's voor het gebied voorzien van ruimtelijke en financiële consequenties die op basis van een modelmatige benadering zijn uitgewerkt.
- Ontwikkelen van organisatie, financiering- en faseringsplannen die het ontwikkelings- en uitvoeringstraject begeleiden en sturen, waarbij de inzet van de verschillende partijen die participeren in het gebied evenwichtig wordt afgestemd.
- Coördineren en sturen van het uitwerkingsproces van plannen, waarvoor in voorgaande fases de hoofdlijnen zijn uitgezet en vervolgens bekrachtigd door de direct betrokken partijen.
- Ontwikkelen van een lange termijn beheerplan op gebiedsniveau rekening houdend met de belangen en middelen van de partijen die beheerverantwoordelijkheid hebben in het gebied, geplaatst binnen het kader van een juridische organisatieopzet.

Bijlage 2: Juridische eigenschappen bestemmingsplan

De WRO stelt de volgende eisen aan een bestemmingsplan t.a.v. inhoud en procedure. Het bevat:

- Één of meer kaarten met bijbehorende verklaring, waarop de bestemming wordt aangegeven.
- Bestemmingsplanvoorschriften, een artikelgewijze opgebouwde verordening. Deze geven een nadere omschrijving van de toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden van elk van de bestemmingen (voorbeeld: bij woningen “uitsluitend eengezinswoningen in een dichtheid van maximaal 30 per hectare”)
- Een toelichting: Een uiteenzetting van de aan het plan ten grondslag liggende gedachten, de uitkomsten van het onderzoek dat voor het plan is uitgevoerd (art. 9 Bro) en de uitkomsten van het bestuurlijk overleg (het overleg met buurgemeenten, rijk en provincie (art. 10 Bro))

Totstandkoming van het Bestemmingsplan (Hobma, 2001)

Globaal ziet de procedure van totstandkoming er als volgt uit (Afd 3.4 Awb, Art 23 lid 1 WRO):

- Opstelling van het Ontwerp- Bestemmingsplan door B&W;
- Mogelijkheid voor iedereen om bezwaar in te dienen;
- Vaststellen van het bestemmingsplan binnen twee, hoogstens vier maanden na de tervisielegging door de gemeenteraad;
- Tervisielegging van het vastgestelde plan, bezwaarmogelijkheid bij GS;
- Goedkeuring door GS binnen drie, ten hoogste zes maanden;
- Tervisielegging van besluit en bestemmingsplan ter gemeentesecretarie gedurende één maand;
- Diegenen die bezwaar maakten kunnen in beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- Behandeling van de beroepen;
- De minister van VROM kan zelf het besluit vervangen door een ministerieel besluit als het plan ernstig in strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid (in een pkb of nota) binnen vier weken;
- Tervisielegging ter gemeentesecretarie, nadat de goedkeuring van het plan onherroepelijk is geworden.

De Bouwvergunning (Hobma, 2001)

De bouwvergunning is een preventief en repressief controlemiddel voor de overheid over bijna alle bouwhandelingen. *De Bouwvergunning is vooral een middel om te voorkomen dat er dingen (gaan) gebeuren die strijdig zijn met het algemeen belang.* B&W beslissen binnen 13 weken of ze een bouwvergunning verlenen (uitzonderingen zijn er). Bij grote projecten wordt het vaak voorafgegaan door een principeverzoek of schetsplan. *Het bouwvergunningstelsel is in principe strikt afgebakend: De vergunning moet worden geweigerd, als er een weigeringsgrond is en in alle andere gevallen moet zij worden verleend (art. 44 Wv). Dit geeft de burger een redelijke mate van rechtszekerheid: van te voren ligt al vast wat goedgekeurd gaat worden.*

Weigeringsgronden zijn:

- *Strijd met het Bouwbesluit;*
- *Strijd met de gemeentelijke bouwverordening;*
- *Strijd met het Bestemmingsplan, of de krachtens dit plan gestelde eisen;*
- *Strijd met redelijke eisen van Welstand;*
- *Een geweigerde monumentenvergunning, indien zo'n vergunning voor het bouwwerk ingevolge de Monumentenwet of provinciale of gemeentelijke monumentenverordening is vereist.*

Bijlage 3: Onderdelen uit de nieuwe Wro

Relevante onderdelen uit het wetsvoorstel dat op 23 februari 2006 is voorgelegd aan de Eerste Kamer:

HOOFDSTUK 3 BESTEMMINGS- EN INPASSINGSPANNEN

AFDELING 3.1 BEPALINGEN OMTRENT DE INHOUD VAN HET BESTEMMINGSPLAN

Artikel 3.1

1. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken.
2. De bestemming van gronden, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels, wordt binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, telkens opnieuw vastgesteld.
3. Telkens indien de gemeenteraad van oordeel is dat de in het bestemmingsplan aangewezen bestemmingen en de met het oog daarop gegeven regels in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening, kan hij, in afwijking van het tweede lid, besluiten tot verlenging van de periode van tien jaar, genoemd in dat lid, met tien jaar. In afwijking van artikel 3:1, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht zijn op een besluit tot verlenging de artikelen 3:40, 3:42 en 3:45 en afdeling 3.7 van die wet van toepassing. Burgemeester en wethouders plaatsen het besluit tot verlenging tevens in de Staatscourant en verzenden dit voorts langs elektronische weg.
4. Indien niet voor het verstrijken van de periode van tien jaar, genoemd in het tweede of het derde lid, de raad onderscheidenlijk opnieuw een bestemmingsplan heeft vastgesteld dan wel een verlengingsbesluit heeft genomen, vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van rechten terzake van na dat tijdstip door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan.
5. Van overschrijding van de in het tweede lid bedoelde periode doen burgemeester en wethouders schriftelijk mededeling. Zij leggen deze mededeling bij het bestemmingsplan waarin de bestemming van de grond laatstelijk is aangewezen, ter gemeentesecretarie voor een ieder ter inzage. Artikel 3:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing. Van de terinzagelegging wordt tevens mededeling gedaan in de Staatscourant en voorts langs elektronische weg.

Artikel 3.2

Bij een bestemmingsplan kunnen voorlopige bestemmingen worden aangewezen en met het oog hierop voorlopige regels worden gegeven. Een voorlopige bestemming geldt voor een daarbij te stellen termijn van ten hoogste vijf jaar.

Artikel 3.3

Om te voorkomen dat in een bestemmingsplan begrepen grond minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de daaraan bij het plan te geven bestemming dan wel om een overeenkomstig het plan verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen, kan bij het bestemmingsplan worden bepaald, dat het verboden is om binnen een bij dat plan aangegeven gebied zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders:

- a. bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren;
- b. bouwwerken te slopen.

Artikel 3.4

Bij een bestemmingsplan kunnen, voorzover het gronden betreft waarvan het gebruik afwijkt van het plan, een of meer onderdelen worden aangewezen ten aanzien waarvan de verwezenlijking in de naaste toekomst nodig wordt geacht.

Artikel 3.5

Bij een bestemmingsplan kunnen gebieden worden aangewezen waarbinnen de daar aanwezige bouwwerken dienen te worden gemoderniseerd of vervangen door gelijksoortige bebouwing van gelijke of nagenoeg gelijke bouwmassa. Zolang deze modernisering of vervanging niet is verwezenlijkt, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van het plan.

Artikel 3.6

1. Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij het plan te geven regels:
 - a. binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen;
 - b. het plan moeten uitwerken;
 - c. van bij het plan aan te geven regels ontheffing kunnen verlenen;
 - d. ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen kunnen stellen.
2. Een wijzigingsbevoegdheid als bedoeld in het eerste lid, onder a, kan mede een uitwerkingsplicht als bedoeld in het eerste lid, onder b, inhouden.
3. Een wijziging of uitwerking als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, maakt deel uit van het plan en kan, zolang de bestemming nog niet is verwezenlijkt, worden vervangen door een nieuwe wijziging of uitwerking.
4. Een ontheffing als bedoeld in het eerste lid, onder c, kan onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
5. Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen omtrent een voorgenomen ontheffing of nadere eis als bedoeld in het eerste lid naar voren te brengen. Op de voorbereiding van een uitwerking of wijziging is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing met dien verstande dat burgemeester en wethouders binnen acht weken na afloop van de termijn van terinzagelgging omtrent de uitwerking of wijziging besluiten.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de overdraagbaarheid van de ontheffing.

AFDELING 3.2 BEPALINGEN OMTRENT DE PROCEDURE VAN HET BESTEMMINGSPLAN

Artikel 3.7

1. De gemeenteraad kan verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid.
2. Bij het voorbereidingsbesluit wordt bepaald voor welk gebied het geldt en met ingang van welke dag het in werking treedt.
3. Om te voorkomen dat een bij het voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de daaraan bij het plan te geven bestemming, kan artikel 3.3 overeenkomstig worden toegepast.
4. Om te voorkomen dat een bij een voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een daaraan bij het plan te geven bestemming, kan bij het besluit tevens worden bepaald dat het verboden is het gebruik van daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen.
5. Een voorbereidingsbesluit vervalt, indien niet binnen een jaar na de datum van inwerkingtreding daarvan een ontwerp voor een bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Een voorbereidingsbesluit vervalt tevens op het tijdstip waarop het bestemmingsplan ter voorbereiding waarvan het besluit is genomen, in werking treedt.
6. In afwijking van het vijfde lid, eerste volzin, vervalt een voorbereidingsbesluit voorzover het een gebied betreft dat is begrepen in een projectbesluit waarbij toepassing is gegeven aan artikel 3.8e, tweede lid, indien niet binnen de bij dat projectbesluit genoemde termijn een ontwerp voor een bestemmingsplan waarbij dat projectbesluit is ingepast, ter inzage is gelegd.
7. Een voorbereidingsbesluit wordt bekendgemaakt door terinzagelegging van dit besluit. Artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. Van het voorbereidingsbesluit wordt tevens mededeling gedaan in de Staatscourant en voorts langs elektronische weg.

Artikel 3.8

1. Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat:
 - a. de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van die wet, tevens in de Staatscourant wordt geplaatst en voorts langs elektronische weg wordt verzonden;

- b. het ontwerp-bestemmingsplan gelijktijdig met de plaatsing, bedoeld onder a, wordt toegezonden aan die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn, aan de betrokken waterschapsbesturen en aan de besturen van bij het plan een belang hebbende gemeenten;
 - c. indien in het ontwerp gronden zijn aangewezen waarvan de bestemming in de naaste toekomst voor verwezenlijking in aanmerking komt, kennisgeving tevens geschiedt aan diegenen die in de kadastrale registratie staan vermeld als eigenaar van die gronden of als beperkt gerechtigde op die gronden;
 - d. door een ieder zienswijzen omtrent het ontwerp bij de gemeenteraad naar voren kunnen worden gebracht;
 - e. de gemeenteraad binnen twaalf weken na de termijn van terinzageliggig beslist omtrent vaststelling van het bestemmingsplan.
2. Voor zover het ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in een aanwijzing kunnen zienswijzen daarop geen betrekking hebben.
3. De bekendmaking van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan geschiedt binnen twee weken na de vaststelling. Burgemeester en wethouders plaatsen de kennisgeving van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan tevens in de Staatscourant en verzenden dit voorts langs elektronische weg. Gelijktijdig zenden zij afschrift van het besluit met de bijbehorende stukken aan de diensten en bestuursorganen bedoeld in het eerste lid, onder b.
4. In afwijking van het derde lid wordt het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan zes weken na de vaststelling bekendgemaakt, indien door gedeputeerde staten of de inspecteur een zienswijze is ingediend en deze niet volledig is overgenomen of indien de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp, anders dan op grond van zienswijzen van gedeputeerde staten of de inspecteur. In zodanig geval zenden burgemeester en wethouders na de vaststelling onverwijld een afschrift van het raadsbesluit aan gedeputeerde staten onderscheidenlijk de inspecteur.
5. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan treedt in werking met ingang van de dag na die waarop de beroepstermijn afloopt, tenzij het zesde lid van toepassing is.
6. Indien aan de in het vierde lid bedoelde voorwaarden is voldaan kunnen gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze Minister, onverminderd andere aan hen toekomende bevoegdheden, binnen de in dat lid genoemde termijn met betrekking tot het desbetreffende onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan aan de gemeenteraad een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 4.4, eerste lid, onder a, geven, ertoe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld. Artikel 4.2, tweede tot en met vierde lid, onderscheidenlijk artikel 4.4, tweede tot en met vierde lid, zijn op deze aanwijzing niet van toepassing. Gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze Minister vermelden in de redengeving de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die hen beletten het betrokken provinciaal onderscheidenlijk nationaal belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt alsdan met uitsluiting van dat onderdeel, samen met het aanwijzingsbesluit bekendgemaakt. De in het vierde lid genoemde termijn wordt hiertoe met een week verlengd. Zodra het aanwijzingsbesluit onherroepelijk is geworden vervalt het vaststellingsbesluit voor dat onderdeel.

Artikel 3.8a

- 1. Artikel 3.8 is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen.
- 2. Tot een afwijzing als bedoeld in het eerste lid besluit de gemeenteraad zo spoedig mogelijk doch in elk geval binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag.

AFDELING 3.2A BEPALINGEN OMTRENT EEN AAN EEN BESTEMMINGSPLAN VASTSTELLING VOORAFGAAND PROJECTBESLUIT

Artikel 3.8b

- 1. De gemeenteraad kan ten behoeve van de verwezenlijking van een project van gemeentelijk belang een projectbesluit nemen.
- 2. Het besluit bevat een goede ruimtelijke onderbouwing van het project.
- 3. Aan het besluit kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.
- 4. De gemeenteraad kan de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, delegeren aan burgemeester en wethouders.

Artikel 3.8c

1. Op de voorbereiding van een projectbesluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat

- a. de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van die wet, tevens in de Staatscourant wordt geplaatst en voorts langs elektronische weg wordt verzonden;
- b. het ontwerp-projectbesluit met de daarbij behorende stukken gelijktijdig met de plaatsing, bedoeld onder a, wordt toegezonden aan die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen die in het besluit in het geding zijn, aan de betrokken waterschapsbesturen en aan de besturen van bij het besluit een belang hebbende gemeenten;
- c. kennisgeving tevens geschiedt aan diegenen die in de kadastrale registratie staan vermeld als eigenaar van de in het ontwerp-besluit begrepen gronden of als beperkt gerechtigde op die gronden;
- d. door een ieder zienswijzen omtrent het ontwerp-besluit bij de gemeenteraad naar voren kunnen worden gebracht;
- e. de gemeenteraad binnen twaalf weken na de termijn van terinzageligging beslist omtrent vaststelling van het projectbesluit.

2. Artikel 3.8, tweede tot en met zesde lid, is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in deze leden in plaats van «het bestemmingsplan», «het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan», «het vastgestelde bestemmingsplan» en «het vaststellingsbesluit» telkens wordt gelezen: het projectbesluit.

Artikel 3.8d

1. Artikel 3.8c is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een projectbesluit.
2. Tot een afwijzing als bedoeld in het eerste lid besluit de gemeenteraad zo spoedig mogelijk doch in elk geval binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag.

Artikel 3.8e

1. Binnen een jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden leggen burgemeester en wethouders een ontwerp voor een bestemmingsplan, waarin het project is ingepast, ter inzage.
2. Bij het projectbesluit kan de in het eerste lid genoemde termijn worden verlengd met
 - a. maximaal twee jaar indien op het tijdstip waarop dat besluit wordt genomen aannemelijk is dat de inpassing van het project in het bestemmingsplan zal plaatsvinden tezamen met de vaststelling ingevolge artikel 3.1, tweede lid, van dat plan, of
 - b. maximaal vier jaar indien op het tijdstip waarop dat besluit wordt genomen aannemelijk is dat de inpassing van het project in het bestemmingsplan zal plaatsvinden tezamen met de inpassing in dat plan van een project op aangrenzende gronden of op gronden die betrokken zijn in hetzelfde uit te werken bestemmingsplan.
3. De bevoegdheid tot het invorderen van rechten terzake van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het projectbesluit, wordt opgeschort tot het tijdstip waarop het bestemmingsplan is vastgesteld waarin het project is ingepast. De bevoegdheid vervalt indien het bestemmingsplan niet binnen zes maanden na het verstrijken van de in het eerste lid gestelde, in voorkomend geval krachtens het tweede lid verlengde, termijn is vastgesteld.

Artikel 3.8f

Voorzover een ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in een projectbesluit als bedoeld in artikel 3.8b, en dit ontwerp binnen de termijn bedoeld in artikel 3.8e, eerste of tweede lid, ter inzage is gelegd, kunnen zienswijzen geen betrekking hebben op dat deel van het ontwerpbestemmingsplan dat zijn grondslag vindt in het projectbesluit.

Artikel 3.8g

In de artikelen 3.8e en 3.8f wordt onder «bestemmingsplan» mede begrepen een uitwerking van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder b.

Bijlage 4: Het nieuwe projectbesluit

Schematische vergelijking zelfstandige projectprocedure (zpp) en projectbesluit (pb)

Bron: www.tweedekamer.nl (parlando), Bijlage bij: kamerstukken II, 2003/04, 28 916, nr.8

Voor deze rapportage zijn de woorden bestemmingsplan en bestemmingsplannen verkort tot BP

Vergelijkingsselement	zelfstandige projectprocedure (art. 19)	projectbesluit
Aard van het besluit	Doorbreking van bestemmingsregeling, zoals neergelegd in het BP, d.m.v. vrijstelling	Bestemmingsregeling, zoals neergelegd in het BP, blijft tijdelijk buiten toepassing
Verwerking van besluit in bestemmingsplan	Na realisatie géén noodzaak tot aanpassing van het BP. Zpp-besluit wordt als bijlage bij het BP opgenomen, maar is geen onderdeel daarvan	Wettelijke verplichting tot aanpassing van het BP binnen een bepaalde periode
Situatie na het besluit	• Relatie inhoud BP en fysieke werkelijkheid doorbroken; • BP niet betrouwbaar; • digitale gegevensuitwisseling over BP onvolledig; • digitale BP niet bruikbaar voor monitoring en beleid	• relatie tussen BP en fysieke werkelijkheid hersteld; • BP betrouwbaar; • digitale gegevensuitwisseling over BP volledig; • digitale BP bruikbaar voor monitoring en beleid
Inhoudsvereisten aan het besluit	• Beschrijving van het project; • ruimtelijke onderbouwing van het project in structuurplan of – bij ontbreken daarvan – de relatie met het geldend bestemmingsplan en een motivering van het passend zijn van het project in de toekomstige bestemming van het gebied	• Beschrijving van het project; • ruimtelijke onderbouwing en een beschrijving van redenen waarom van het bestemmingsplan moet worden afgeweken; • omschrijving van wijze waarop het bestemmingsplan t.b.v. van het project nadien zal worden gewijzigd
Initiatief voor procedure	• aanvraag door initiatiefnemer waarna: • binnen 8 weken beslissing over in behandeling nemen van aanvraag	• op aanvraag, met binnen 8 weken beslissing of aanvraag in behandeling wordt genomen • op initiatief van besluitvormend bestuursorgaan
Procedure	• Terinzagelgging + zienswijzen (4 wkn; wordt t.g.v. Awb 6 wkn)¹ • aanvragen provincie verklaring geen bezwaar (10 wkn) • verklaring van geen bezwaar (8 wkn) • inwerkingtreding (2 wkn)	• Terinzagelgging + zienswijzen (6 weken) • Vaststelling besluit (12 wkn) • Bekendmaking (2 wkn)
Duur procedure ²	24 weken (26 weken)	20 weken
Besluitvormend bestuursorgaan	• Gemeenteraad met delegatiemogelijkheid aan b&w • B&w in door gs aangegeven categorieën van gevallen of in bij amvb aan te geven gevallen • Weigering om procedure in gang te zetten: b&w	• Gemeenteraad; provinciale staten; Minister van VROM; andere Ministers i.o.m. Minister van VROM • Delegatiemogelijkheid voor gemeenteraad / provinciale staten aan b&w / gedeputeerde staten • Weigering om procedure in gang te zetten: b&w / gs / Min. van VROM
Toetsende bestuursorganen	• Gedeputeerde staten • Inspecteur VROM als vrijstelling niet behoort tot prov. of landelijke lijst	• Gedeputeerde staten • Minister van VROM
Toetsingsprocedure	Voorafgaand verklaring van geen bezwaar (vvgb) door gs, mededeling daarvan aan Inspecteur VROM Bij strijd met nationaal ruimtelijk beleid vervangingsbesluit door Min. VROM	Conform de vaststelling of wijziging van een BP

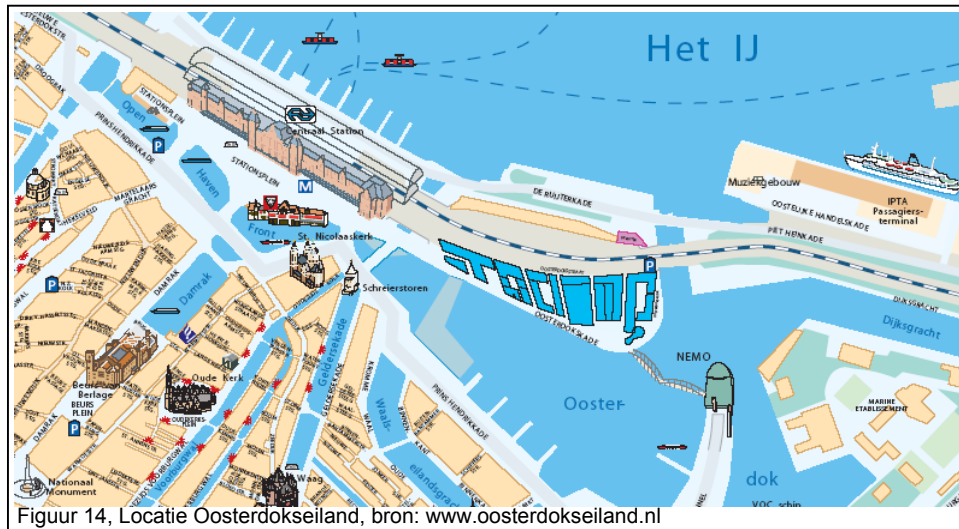
¹ Het betreft hier de procedure die wordt gevolgd voor een vrijstelling op basis van artikel 19, eerste lid, WRO

² De genoemde termijnen zijn exclusief een eventuele interventie van het Rijk (8 weken bij een z.pp.) of van provincie of Rijk bij het projectbesluit (6 weken)

Bijlage 5: Algemene projectbeschrijving van de cases

Amsterdam Oosterdokseiland

Op de unieke locatie van het Oosterdokseiland (ODE: ode aan Amsterdam), tussen de historische binnenstad en het IJ en naast het Centraal Station, vindt één van de belangrijkste stedenbouwkundige ontwikkelingen van Amsterdam plaats. Met een omvang die ongekend groot is voor Nederlandse maatstaven. De gemeente Amsterdam voegt meer dan 200.000 m² moderne architectuur en een bijzondere mix van functies toe aan de stad.



Een plek in Amsterdam waar nationale en internationale ondernemingen kunnen rekenen op een uitstekend vestigingsklimaat in een historische en inspirerende omgeving. Een stuk stad dat met het Aziatisch handelscentrum, het internationale hotel en congrescentrum, de nieuwe Openbare Bibliotheek van Amsterdam en het Conservatorium kan rekenen op miljoenen bezoekers per jaar. Waar congresgangers, studenten, toeristen, werknemers van de vele kantoren, bezoekers en bewoners van de koop- en huurwoningen nieuwe dynamiek naar Amsterdam brengen.

Voor de architectonische invulling van het masterplan van (EEA) Erick van Egeraat Associated Architects is gekozen voor een team van 12 nationaal en internationaal gerenommeerde architecten. Zij geven op gevarieerde wijze gestalte en gezicht aan dit nieuwe deel van Amsterdam.



Arnhem Centraal

Beide cases over Arnhem zijn gebaseerd op dezelfde uitgangspunten. De opdrachten voor Arnhem zoals geformuleerd in het project "Arnhem 2015" uit 1997 luiden als volgt:

1. Maak een plek waar Arnhemmers trots op zijn
2. Draag bij aan de revitalisering van de binnenstad
3. Maak aantrekkelijke binnenstedelijke woonmilieus
4. Stimuleer de economische vitaliteit van Arnhem
5. Maak ruimte voor een rijk scala aan culturele functies
6. Versterk de samenhang tussen Rijnkade, binnenstad en Arnhem Centraal
7. Verbeter de kwaliteit van het Rijnboog gebied en zorg voor effectief ruimtegebruik

Omdat ik twee cases doe uit Arnhem heb ik eerst drie kaartjes toegevoegd, die duidelijk maken over welke deelgebieden ik het precies heb (figuur 16).



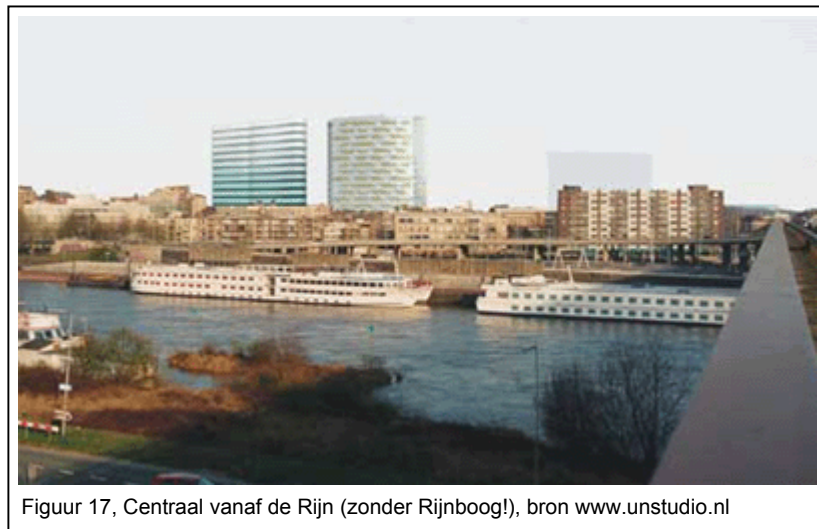
De noodzaak voor herontwikkelingen in het stationsgebied ontstond al eerder. Deze planvorming is dus al in een eerder stadium opgezet, overigens nog zonder de garantie van subsidies als NSP of planologisch kerngebied. Voordat er werkelijk iets op tafel lag heeft vervolgens nog jaren geduurd.

"Arnhem had de reputatie altijd maar plannen te maken (1993), maar van uitvoeren kwam niet al teveel terecht. Met Arnhem Centraal wilde het college daar verandering in brengen." (Reijnders, oud projectleider, 2002)

Arnhem Centraal voorziet onder meer in de volledige herontwikkeling van station en stationspleinen tot een nieuw en samenhangend knooppunt van openbaar vervoer. Het wegennet in het hele project wordt volledig vernieuwd.

Werkgelegenheid en aantrekkingskracht van de stad zullen sterk toenemen door de bouw van vele tienduizenden vierkante meters kantoren (80.000 vierkante meter) en winkels.

Arnhem Centraal sluit naadloos aan bij het rijksbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu en economie en op de ontwikkeling van de regio Arnhem-Nijmegen tot stedelijk knooppunt. Het project omvat tevens het gereedmaken van het Arnhemse station tot halteplaats van de hoge snelheidstrein (HSL-Oost).





Figuur 18, Ontwerp Arnhem Centraal, bron www.arnhem.nl

De gemeente gaf medio 1996 UN Studio Van Berkel & Bos Architectuurbureau uit Amsterdam opdracht een voorstel te doen voor de vormgeving van de te reconstrueren Zijpse Poort, een aan te leggen autotunnel onder Willemssplein en Nieuwe Plein en de geplande parkeergarage onder het stationsplein. Aansluitend heeft de gemeente UN Studio gevraagd een ontwerp te maken voor de samenhangende infrastructuur met daarbij een bebouwingvoorstel. Dit heeft geresulteerd in het stedenbouwkundig masterplan waarin Van Berkel in nauwe samenwerking met

Ove Arup (Londen) een nieuw type station introduceert: een geïntegreerd openbaar vervoersgebied met daarin centraal gelegen een licht, maar afgesloten binnenplein (transferhal) dat rechtstreeks toegang geeft tot alle vormen van openbaar vervoer, fiets, auto, kantoren en binnenstad.

Arnhem Rijnboog

Het Masterplan Rijnboog is in concept gereed. Dit plan verandert het gebied tussen Arnhem Centraal, de Rijn en de binnenstad ingrijpend. Het Rijnboogplan biedt plaats om te wonen, te werken, te winkelen, te ontspannen en uit te gaan.

Op dit moment heeft het gebied Rijnboog een koele ietwat harde uitstraling: De inrichting en de bebouwing stammen uit de tijd van de naoorlogse wederopbouw en voldoen niet meer. De openbare ruimte mist aantrekkingskracht, de infrastructuur is grof en de architectuur somber. De belangrijkste doelstelling van het plan is het aaneenschakelen van de verschillende stadsdelen en een directe relatie tussen de Rijn en de binnenstad te realiseren. De belangrijkste oplossingen die hiervoor gedefinieerd zijn vormen een nieuwe haven en een nieuw verkeersplan.

Samen met de Spaanse architect Prof. Manuel De Solá Morales, hebben de stad Arnhem en haar zakelijke partners het masterplan Arnhem Rijnboog gecreëerd. Dit plan omvat de strategische beslissingen en de lange termijn visie zoals voorgesteld door de gemeente en door De Solá Morales en het is vooral gebaseerd op de reorganisatie van de publieke ruimten, om zodoende een nieuwe samenhang in de stad te verkrijgen, met de Rijn als tastbaar hart van de stad.

Het Rijnboog project zal het gebied tussen het stadscentrum, de Rijn en het station in vijf verbonden delen opsplitsen waar ieder zijn eigen karakter vasthoudt. Deze nieuwe situatie omvat een programma van woningen, kantoren en winkels met daarbij unieke vrije tijd en culturele concepten. Ieder gebied zal een aanvulling zijn op het ander en zal een dynamische rol in het Arnhem van de toekomst spelen. Het gehele project zal 20 jaar in beslag nemen en zal in drie fasen gebouwd worden.



Figuur 19, masterplan Arnhem Rijnboog, bron www.rijnboog.nl

Den Bosch stationsgebied

De uitkomsten van het onderzoek op deze case zijn de uitgangspunten van mijn eigen afstudeeronderzoek. Een aantal conclusies uit dit wetenschappelijke onderzoek zullen aan de overige cases getoetst worden. Tevens zullen de onderzoeksresultaten een kader vormen voor de te onderzoeken cases.

Voor 's-Hertogenbosch was de verbouwing van het station de gelegenheid om orde op zaken te stellen in het gebied. De westzijde van het Centraal Station in 's-Hertogenbosch veranderd in snel tempo tot een levendig, nieuw stadscentrum. Het Paleiskwartier, zoals dit stukje 's-Hertogenbosch heet, zal uit 1.400 woningen en 180.000 m² kantoorruimte bestaan. Daarnaast wordt nog eens 30.000 m² bestemd voor horeca, winkels en cultuur. Veel markante gebouwen zijn al voltooid, zoals het Paleis van Justitie, RIVA, de eerste Armada's, de Magistraat en Huis den Bosch. Ook de openbare parkeergarage onder het bassin is al in gebruik genomen.



Fig. 20, Ontwerp stationsgebied, bron www.paleiskwartier.nl

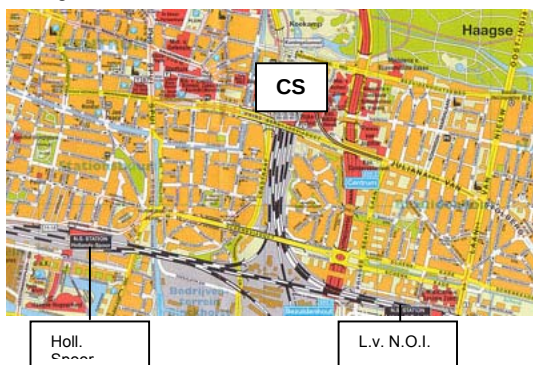


Figuur 21, Woningen aan vijver Den Bosch, eigen foto

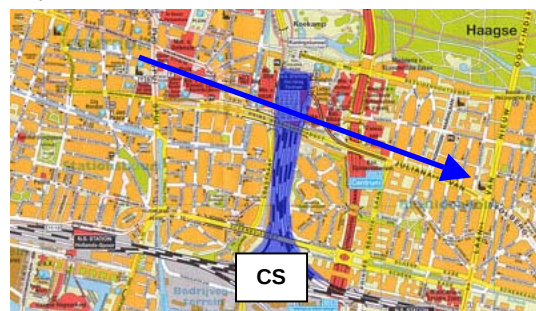
Den Haag Centraal

Tien jaar geleden ondertekenden gemeente en rijk een overeenkomst voor de ontwikkeling van Den Haag Nieuw Centrum. (Dit is een groter gebied dan Den Haag Nieuw Centraal!) In dat gebied is inmiddels voor meer dan drie miljard euro geïnvesteerd, waarvan ongeveer tachtig procent door marktpartijen. Den Haag verwacht met de huidige partners ook het nieuwe sleutelproject tot een succes te kunnen maken.

Huidige situatie:



Geplande situatie:



Figuur 22, Alternatief voor Den Haag: Verplaatsing van het Centraal Station. Bron: Cito Plan Den Haag en eigen bewerking

Oorspronkelijk werd aan plannen gedacht waarbij het complete Centraal Station verplaatst zou worden (zie figuur 22). Dit is om het relatief afgesloten gebied ten oosten van het station beter bij de binnenstad te betrekken. Dit bleek ondanks de terreinwinst geen haalbare optie door de enorme kosten die nieuwe sporen en wissels mee zouden brengen. Ook kwam dit nieuwe station te dicht in de buurt van het zojuist gerenoveerde station Hollands-Spoor. In de huidige planvorming is alsnog geprobeerd met zicht- en looplijnen dit stuk stad te ontsluiten.

De gemeente ondertekende in februari 2002 een intentie ontwikkelingsovereenkomst met NS Vastgoed, Multi Vastgoed en Babylon Den Haag. Samen met het Stadsgebied Haaglanden presenteren deze partijen tevens een gezamenlijk ontwerp masterplan voor het gebied dat de naam Den Haag Nieuw Centraal meekrijgt. De bouw voor de eerste deelplannen van het Haagse sleutelproject kunnen eind 2003, begin 2004 van start gaan. Van de zes nieuwe sleutelprojecten is het Haagse initiatief al redelijk gedetailleerd uitgewerkt. Ook is relatief weinig rijksbijdrage nodig om het plan van de grond te helpen.

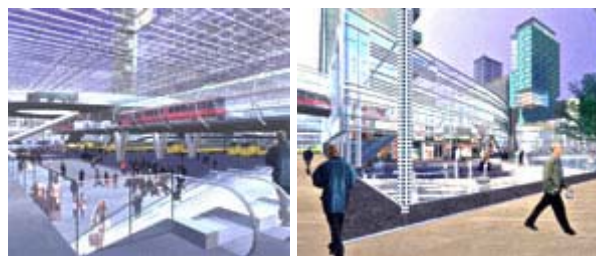


Figuur 23, Den Haag Centraal, eigen foto



Figuur 24, Bouwwerkzaamheden Den Haag Centraal, eigen foto

Het is een gebied van slechts 400 x 400 meter, maar met een enorme potentie. Koekamp, Malieveld en Haagse Bos vormen de voortuin van het gebied. De historische binnenstad met winkels, Binnenhof en Tweede Kamer ligt op loopafstand. De belangrijkste ministeries en zakencentra liggen als een kralenketting om het gebied gedrapeerd. Bijzonder, maar verborgen element in het gebied zijn de vijf culturele instellingen, waaronder de Koninklijke Bibliotheek en het letterkundig Museum. Hier bevinden zich de schatkamers van een belangrijk deel van ons cultureel erfgoed.



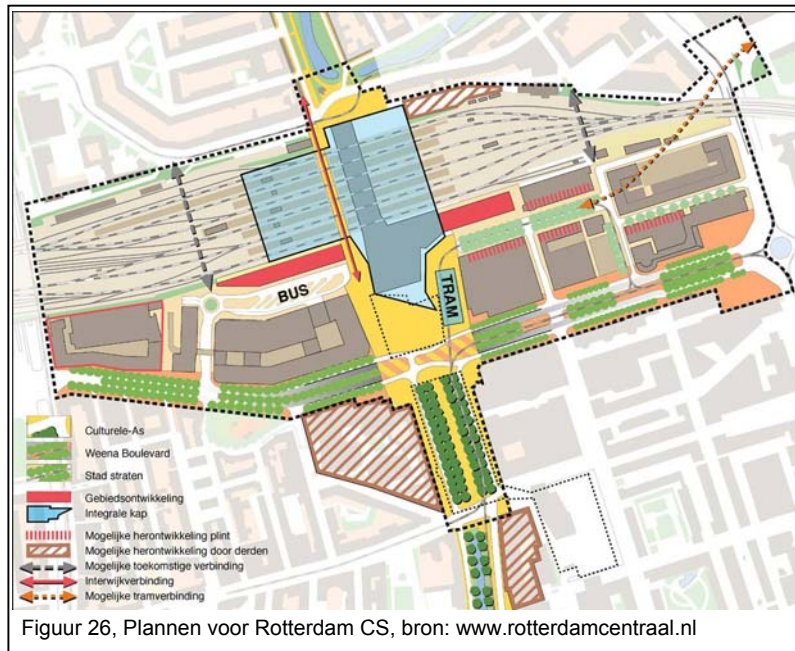
Figuur 25, Impressies Den Haag CS, bron www.fakton.nl

Rotterdam Centraal

Rotterdam verdient een aantrekkelijk, dynamisch, goed functionerend station. Om dit de komende jaren te realiseren hebben het Rijk, de Nederlandse Spoorwegen, de Stadsregio Rotterdam en de gemeente Rotterdam de handen ineengeslagen, met een samenwerkingsverband dat de passende naam Rotterdam Centraal heeft gekregen.

Het Rotterdamse college van B&W heeft namens de gemeente Rotterdam het Programma van Eisen (PvE) voor het nieuwe Centraal Station Rotterdam vastgesteld. Het PvE bestrijkt het station en de directe omgeving. Het is een verdere uitwerking van de in maart 2004 gepresenteerde hoofdlijnen van het plan. De uitwerking krijgt met name vorm in tekeningen en fotomontages. In het PvE worden ook de ruimtelijke kaders gegeven door de bepaling van de technische maten zoals de aansluiting op het metro/RandstadRailstation. Het totale ruimteprogramma aan benoembare functies voor het stationsgebouw bedraagt ongeveer 6000 vierkante meter.

De architectencombinatie Team CS heeft juni 2004 de opdracht gekregen het voorlopig ontwerp te maken voor het nieuwe Centraal Station van Rotterdam en de directe omgeving. Team CS, een combinatie van de architectenbureaus Benthem Crouwel, Meyer & Van Schooten en West 8, heeft begin 2005 een schetsontwerp gepresenteerd dat inmiddels is goedgekeurd door de opdrachtgevers. Dit wordt nu verder uitgewerkt. Opvallend is het ontbreken van commercieel vastgoed, de plannenmakers rekenen er op dat dit later ontwikkeld gaat worden. CS als aantrekkende factor.



Figuur 26, Plannen voor Rotterdam CS, bron: www.rotterdamcentraal.nl

Rotterdam KvZ Wilhelminapier

Met de Kop van Zuid trekt de gemeente Rotterdam het centrum over de Maas heen. Publiek en privaat ontwikkelen samen grootschalige voorzieningen en projecten. Het programma kent 377.000 m² kantoorvloeroppervlak voor internationaal opererende bedrijven en zakelijke dienstverlening. Daarnaast is er ruimte voor een groot aantal woningen, voornamelijk in de vorm van hoogbouw.

In de totale ontwikkeling van de Kop van Zuid fungeert de Wilhelminapier als economisch zwaartepunt. Vanwege de strategische ligging, aan de rivier, pal tegenover het huidige stadscentrum, is het met name een geschikte locatie voor functies op het gebied van zakelijke dienstverlening, gerelateerd aan Rotterdam als mainport. Vandaar dat er gekozen is voor het thema haven en handel. Logistiek is het sleutelwoord. Dit betekent onder meer dat er in het masterplan voor de Wilhelminapier extra veel aandacht is besteed aan een goede infrastructuur. Binnen dit concept is evenwel ook ruimte voor het ontwikkelen van vrijetijdseconomische activiteiten.

Het totale plan gaat uit van een woon- en werkgebied met ruime recreatieve en andere stedelijke voorzieningen. In totaal komt er op de Wilhelminapier ongeveer 200.000 m² kantoorruimte. Het



Fig. 27, luchtfoto, bron: www..rotterdam.nl

masterplan maakt het mogelijk om de verschillende locaties op de pier separaat te ontwikkelen. De Toren op Zuid van de architect Renzo Piano, biedt huisvesting aan KPN-Telecom en het World Port Center van de architect Sir Norman Foster zijn de eerste kantoortorens die op de Wilhelminapier zijn verschenen. Op 31 maart 2005 is er gevierd dat de woontoren Montevideo zijn hoogste punt had bereikt. Het is nu de hoogste woontoren in Nederland. Aan de verkoopbaarheid van deze dure woningen wordt echter vooralsnog getwijfeld. "Op de Wilhelminapier is nog weinig te beleven. Het is daar een windgat." (Carel Weber 2005)



Figuur 28, Rotterdam KvZ Wilhelminapier, Montevideo en WPC, eigen foto



Figuur 29, Rotterdam KvZ Wilhelminapier, Luxortheater, eigen foto

Bijlage 6: Chronologieën Arnhem

Chronologie Arnhem Centraal

1989 eerste initiatieven komen op tafel
1990 oprichting samenwerkingsverband NS, MBO en gemeente, externe projectorganisatie
1993-1996 Eerste ontwerpen (o.a. Teun Koolhaas)

1993 Nota van Uitgangspunten Stationsgebied opgesteld na inspraak
1994 N.v.U. goedgekeurd door raad

1994 Reijnders wordt projectmanager
1994 samenwerking met NS en private partij ontbonden

1995 inspraak uit omgeving
1995 eerste haalbare programma's

1996 ontwerpopdracht eerste onderdelen aan Ben van Berkel

1997 juli, start realisatie door opblazen eerste gebouw

1997 masterplan gereed, Ben van Berkel supervisor
1997 november, bestemmingsplan is onherroepelijk vastgesteld, uitwerking in 4 delen

1998 masterplan is goedgekeurd
1999 sluitende begroting gerealiseerd

2002 verandering van projectorganisatie, van semi-intern naar intern bij SO

Chronologie Rijnboog

1997 nota "Arnhem 2015"
1997-2002 diverse plannen voor Rijnkadegebied, o.a. Sjoerd Soeters en Ben van Berkel

2002 januari, schetsboek De Solá Morales

2002 voorjaar, reacties uit de stad, klankbordgroepen en internet

2002 maart, nieuwe gemeenteraad, invoering dualisme in gemeentepolitiek, plan loopt vast
2002 juli, raad besluit een referendum te houden over de haven
2002 december, behandeling door de raad, schetsplan als rode draad, referendum uitgesteld

2003 april, workshops met de raadscommissie
2003 mei, externe toets validiteit van economische en stedenbouwkundige analyse
2003 juni, externe analyse wordt als richtinggevend aangenomen, volledige haven

2004 januari, concept masterplan gereed
2004 januari, masterplan akkoord door B&W voor inspraak
2004 februari en maart, inloopavonden, hoorzittingen, inspraakronden

2004 juni, vaststelling masterplan door raad

2005 augustus, de tekorten zijn opgelopen tot boven de 100 miljoen euro

2006 januari, het aangepaste plan is gepresenteerd
2006 februari, de raad heeft nogmaals tot verdere uitvoering besloten

2007 aanvang realisatie