

Organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland



Hoofdrapport bachelorscriptie
Ruimtelijke Ordening en Planologie

Colofon

Opdracht
Onderdeel
Datum

Bachelorscriptie
Hoofdrapport
6 juni 2017

Auteur
Opleiding
Studentnummer
Contact

Niek Korterink
Ruimtelijke Ordening en Planologie
354263
niekkorterink@live.nl

Opdrachtgever

Begeleiding
Contact

Gemeente Zwolle
Lübeckplein 2
8017 JZ Zwolle
Gert Tromp
gj.tromp@zwolle.nl

A blue square containing the word "Zwolle" in white sans-serif font.

Zwolle

Onderwijsinstelling

Academie
Begeleiding
Beoordeling
Contact

Saxion Hogescholen
Handelskade 75
7417 DH Deventer
Bestuur, Recht en Ruimte
Margot Sloot
Jeroen Kuyper
m.j.w.sloot@saxion.nl
g.j.kuyper@saxion.nl

A logo consisting of two parts: a green square with the text "Kom verder" in white, and a white square with the "SAXION" logo in green. The "SAXION" logo features the word "SAXION" in a bold, sans-serif font, with a stylized green circular graphic element to its left.

Kom
verder

SAXION

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland'. Het onderzoek is uitgevoerd als afstudeeropdracht voor de opleiding Ruimtelijke Ordening en Planologie van hogeschool Saxion. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van januari 2017 tot en met juni 2017.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Zwolle. Allereerst wil ik de gemeente Zwolle bedanken voor de mogelijkheid om hier dit onderzoek uit te voeren. In het bijzonder wil ik Gert Tromp bedanken voor de begeleiding tijdens dit onderzoek. Daarnaast wil ik ook Ptries van den Broek bedanken voor haar hulp tijdens dit onderzoek.

Vanuit Saxion is er een intervisiegroep opgesteld om de kwaliteit van dit onderzoek aan te scherpen. Onder begeleiding van docent Margot Sloot hebben vier intervisies plaatsgevonden. Margot en Wout, bedankt voor jullie input en kritische blik. Daarnaast wil Jeroen Kuyper (beoordelaar Saxion) bedanken voor zijn goede feedback.

Als laatste wil ik iedereen bedanken die op welke manier dan ook heeft bijgedragen aan dit onderzoek; bedankt!

Niek Korterink
Hasselt, juni 2017.

Samenvatting

De gemeente Zwolle is voornemens het gebied Spoorzone-Hanzeland te gaan/laten (her)ontwikkelen, zodat het een levendig stadsdeel wordt. Het moet een gebied worden waarin de functies wonen, werken, leren en verblijven nauw met elkaar zijn verweven. Het Ontwerpteam (O-team) heeft zich gebogen over de vraag hoe het gebied Spoorzone-Hanzeland een levendig stadsdeel kan worden. Voor de ontwikkeling van het gebied zien de gemeente Zwolle en het O-team kansen in organische gebiedsontwikkeling. Dit houdt in dat kleine en gevarieerde ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden, zonder blauwdruk vooraf.

Ontwikkelingen moeten altijd worden getoetst aan het op dat moment geldende juridisch-planologische instrument. Als de gemeente organische gebiedsontwikkeling mogelijk wil maken moet het juridisch-planologische instrument hier ook ruimte voor bieden. De gemeente wil graag weten welke mogelijkheden de juridisch-planologische instrumenten op dit moment, op korte, op middellange en op lange termijn bieden voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland.

De probleemstelling voor dit onderzoek luidt: *Welke mogelijkheden bieden de juridisch-planologische instrumenten op dit moment, op korte termijn, op middellange termijn en op lange termijn voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?* De probleemstelling wordt beantwoord aan de hand van vijf onderzoeksvragen. De resultaten van deze vijf onderzoeksvragen zijn hieronder kort beschreven.

Het toekomstbeeld voor Spoorzone-Hanzeland is vertaald naar kaders voor drie locaties in Spoorzone-Hanzeland. De kaders worden zodanig geformuleerd dat ze opgenomen kunnen worden in juridisch-planologische instrumenten.

De kaders voor Hanzeland-Oost bestaan uit woningen en voorzieningen als een basisschool, een supermarkt, kantoren en dienstverlening. Het aantal woningen bedraagt minimaal 60 en maximaal 80. Binnen deze bandbreedte moeten er minimaal 40 sociale huurwoningen worden gerealiseerd.

De kaders voor de kantoorgebouwen bestaan uit de functie wonen en de hoogtes van de kantoorgebouwen (laagbouw maximaal 4-laags en hoogbouw maximaal 9-laags). Het aantal woningen bedraagt maximaal 120.

De kaders voor Nomad City bestaan uit woningen, kantoren, dienstverlening en ateliers. Het aantal woningen bedraagt minimaal 120 en maximaal 200.

De precieze invulling van de locaties laat de gemeente over aan de markt. Bij ontwikkelingen moet worden voldaan aan het criterium van goede ruimtelijke ordening.

Huidig juridisch-planologisch instrumentarium (bestemmingsplan en kruimellijst)

De functies uit de kaders passen niet in het huidige juridisch-planologisch kader; op de ophoging van één van de kantoorgebouwen na.

Korte termijn (bestemmingsplan-plus)

Alle locaties zouden baat kunnen hebben bij het afwijken van milieukwaliteitsnormen. De kantoorgebouwen en Nomad City zouden baat kunnen hebben bij het inperken van bestaande rechten.

Middellange termijn (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte)

Alle locaties zouden baat kunnen hebben bij het opnemen van gebiedsgerichte geluidswaarden.

Lange termijn (omgevingsplan)

Alle locaties zouden baat kunnen hebben bij het opnemen van omgevingswaarden voor geluid. De reikwijdte zorgt voor een uitgebreider afwegingskader.

Inhoudsopgave

Inleiding	6
1.1 Situatieschets	6
1.1.1 Organische gebiedsontwikkeling	6
1.1.2 Onderzoeksgebied	7
1.1.3 Problemen	8
1.1.4 Toekomstbeeld	8
1.1.5 Onderzoek	8
1.2 Doelstelling	9
1.3 Probleemstelling	10
1.4 Onderzoeksvragen	10
1.5 Eindproduct	10
1.6 Belanghebbenden	10
1.7 Centrale begrippen	11
1.8 Leeswijzer	12
2. Theoretische achtergrond	13
2.1 Planologie door de tijd heen	13
2.2 Gebiedsontwikkeling	13
2.3 Wetgeving	17
2.3.1 Wet ruimtelijke ordening	17
2.3.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	18
2.3.3 Crisis- en herstelwet	18
2.3.4 Omgevingswet	20
3. Onderzoeksmethodiek	22
3.1 Overkoepelende onderzoeksmethoden	22
3.2 Methoden	22
3.3 Onderzoeksmodel	28
4. Kaders organische gebiedsontwikkeling	29
4.1 Hanzeland-Oost	29
4.2 Kantoorgebouwen	30
4.3 Nomad City	32
5. Juridisch-planologische mogelijkheden op dit moment	33
5.1 Bestemmingsplan	33
5.2 Kruimellijst	34
5.3 Lessen uit huidig juridisch instrumentarium	34
5.4 Conclusie	35

6. Juridisch-planologische mogelijkheden op korte termijn	36
6.1 Bestemmingsplan-plus.....	36
6.2 Lessen uit referenties.....	39
6.3 Conclusie	39
7. Juridisch-planologische mogelijkheden op middellange termijn	40
7.1 Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte	40
7.2 Lessen uit referenties.....	40
7.3 Conclusie	41
8. Juridisch-planologische mogelijkheden op lange termijn	42
8.1 Omgevingsplan	42
8.2 Conclusie	42
9. Conclusies en aanbevelingen	43
9.1 Hanzeland-Oost.....	43
9.2 Kantoorgebouwen.....	44
9.3 Nomad City.....	45
9.4 Aanbevelingen	46
10. Discussie en reflectie.....	48
10.1 Kwaliteit van het onderzoek	48
10.2 Proces van het onderzoek	49
10.3 Competenties.....	50
Bibliografie	52
Bijlagen	56

Inleiding

1.1 Situatieschets

1.1.1 Organische gebiedsontwikkeling

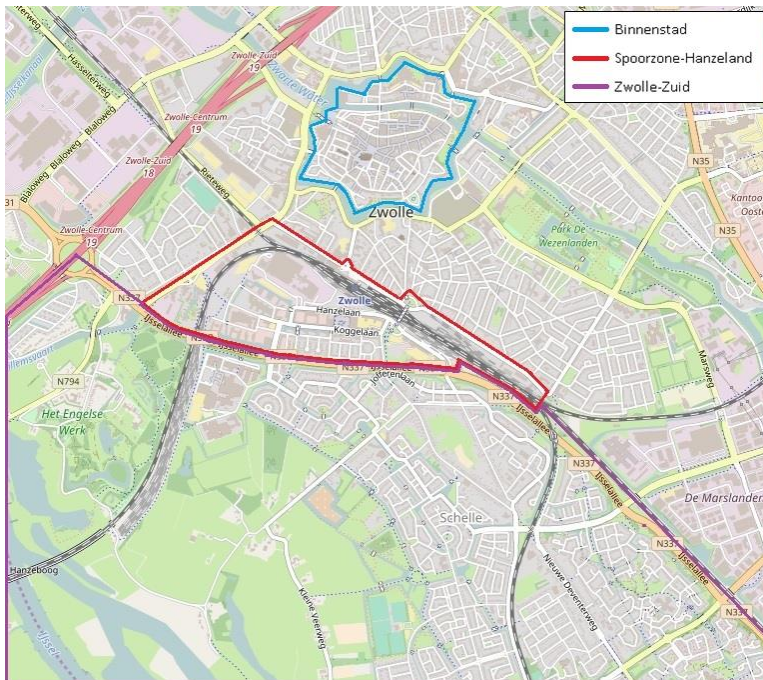
In Nederland is integrale gebiedsontwikkeling lang de manier geweest waarop gebiedsontwikkeling werd aangepakt. Hierbij werden complete stadsdelen in één keer uitgerold. De crisis heeft hier verandering in gebracht (Buitelaar, 2012). Er kwam steeds meer behoefte aan organische gebiedsontwikkeling, omdat dit flexibeler is en daardoor minder gevoelig voor financiële risico's (Platform31, 2014). Bij organische gebiedsontwikkeling wordt gebiedsontwikkeling als een proces gezien zonder blauwdruk vooraf, waarbij de overheid een faciliterende en kaderstellende rol speelt en de ontwikkelingen en initiatieven vanuit (verschillende) marktpartijen komen. Niet alleen in tijden van crisis kan organische gebiedsontwikkeling voordelen hebben ten opzichte van integrale gebiedsontwikkeling, maar ook in de periode erna. (Eind)gebruikers worden meer betrokken bij de ontwikkeling en het beheer. Hierdoor ontstaat een grotere diversiteit in zowel verschijning als programmatisch. Daarnaast worden gebieden niet in één keer, maar geleidelijk ontwikkeld waardoor de transformatieopgave in de toekomst ook verspreid wordt. Bovendien kunnen onzekerheden over de vraag naar woningen en vastgoed in de toekomst beter worden opgevangen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

De gemeente Zwolle is voornemens het gebied Spoorzone-Hanzeland te gaan/laten (her)ontwikkelen, zodat het een levendig stadsdeel wordt. In 2016 heeft de gemeente hulp gekregen van het Ontwerpteam (O-team). Het O-team is in 2015 door minister Schultz van Infrastructuur en Milieu opgericht om gemeenten, provincies en waterschappen te steunen bij complexe vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening (O-team, z.d.). Het O-team heeft zich gebogen over de vraag hoe het gebied Spoorzone-Hanzeland een levendig stadsdeel kan worden. Het onderzoek sloot af met een tiental aanbevelingen. Hierbij ging het onder andere over het benutten van de grote hoeveelheid energie die bij marktpartijen, onderwijsinstellingen en belangenorganisaties zit om gezamenlijk te werken aan Spoorzone-Hanzeland. Daarnaast werd aanbevolen een gebiedschoreograaf aan te stellen die (mogelijke) partners, netwerken en initiatieven kan faciliteren. Ook werd aanbevolen om een fasering aan te brengen in de planvorming om zo in te kunnen spelen op de onzekere conjunctuur en onvoorspelbaarheid van de markt (O-team, 2016). Organische gebiedsontwikkeling past bij deze aanbevelingen en daarom is er een procesplan geschreven dat organische gebiedsontwikkeling mogelijk moet gaan maken (Gemeente Zwolle, 2017-a). Dit houdt in "dat kleine en gevarieerde ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden, zonder blauwdruk vooraf" (Gemeente Zwolle, 2017-a, p. 8). Het procesplan is voorgelegd aan het college van B&W en akkoord bevonden. De gemeenteraad heeft op 3 april 2017 het procesplan vastgesteld en het krediet hiervoor verleend (L. de Groot, projectleider gebiedsontwikkeling Spoorzone bij gemeente Zwolle, persoonlijke communicatie, 13 april 2017).

1.1.2 Onderzoeksgebied

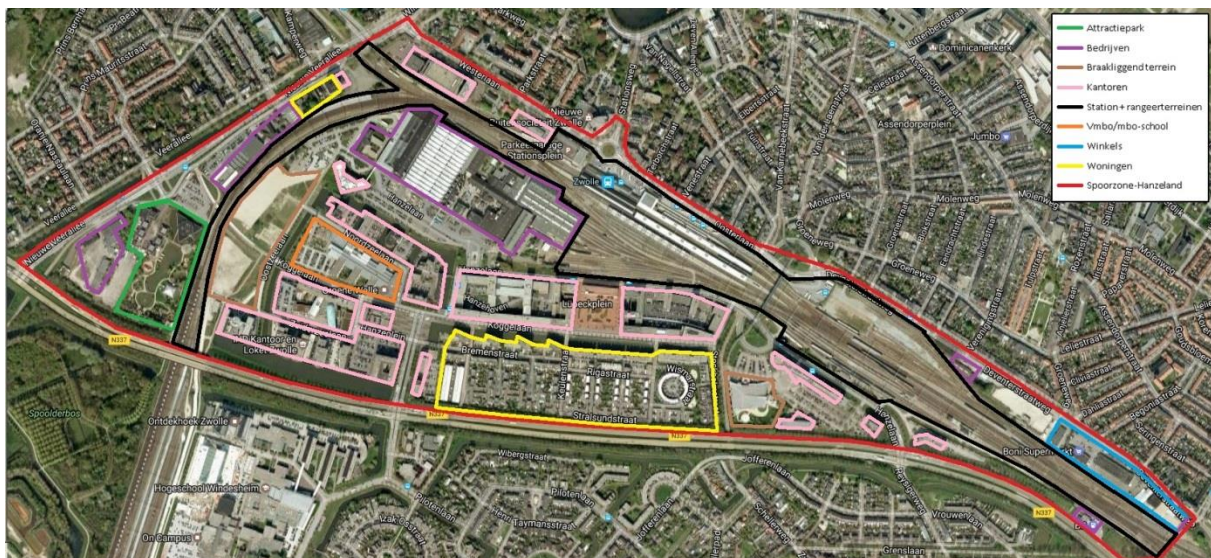
Spoorzone-Hanzeland is het gebied tussen de binnenstad en Zwolle-Zuid. Ontwikkelingen in Spoorzone-Hanzeland hebben invloed om de omgeving (onder andere de binnenstad en Zwolle-Zuid), maar dit onderzoek beperkt zich tot Spoorzone-Hanzeland.

Hanzeland bestaat uit kantoren, woningen, een vmbo/mbo-school en een groot stuk braakliggend terrein. De Spoorzone bestaat uit het station, rangeerterreinen, kantoren, een aantal bedrijven, een aantal winkels, een attractiepark en een groot stuk braakliggend terrein. Op figuur 1 is de ligging van Spoorzone-Hanzeland in Zwolle weergegeven.



Figuur 1: Spoorzone-Hanzeland in Zwolle (Eigen bewerking OpenStreetMap, z.d.)

Op figuur 2 is ingezoomd op Spoorzone-Hanzeland en zijn de projectgrenzen ingetekend. Daarnaast zijn ook de verschillende functies aangegeven. Een grotere versie is opgenomen in bijlage 1.



Figuur 2: Onderzoeksgebied (Eigen bewerking Google Maps, z.d.)

1.1.3 Problemen

In Spoorzone-Hanzeland spelen diverse problemen. Op dit moment wordt het ervaren als een gesloten gebied, een eiland in de stad. Het gebied is slecht verbonden met de omgeving en bestaat uit verschillende milieus die ook onderling niet verbonden zijn. Daarnaast is het enorm versteend en is er weinig groen. Een duidelijke identiteit heeft het gebied niet.

Door het grote aanbod van kantoren is het conjunctuurgevoelig en daardoor in economisch mindere tijden kwetsbaar. Op dit moment staat ongeveer 10% van de grote kantoren leeg. Het station van Zwolle is een belangrijk vervoersknooppunt, maar het gebied is hier nog nauwelijks op georiënteerd. Studenten komen met de bus of de trein en lopen alleen door het gebied van het station naar Hogeschool Windesheim. Werkenden komen en gaan voor het grootste deel met de auto, en in mindere mate met ov, van en naar de kantoren. Verder doen zij niets in het gebied. Er is geen interactie met het gebied. Hierdoor is het gebied 's avonds leeg en verlaten.

Het gebied heeft geen duidelijk profiel en het is onduidelijk wat de ambitie van eigenaren en de gemeente is, waardoor ontwikkelaars niet voor dit gebied kiezen (en elders investeren) (Gemeente Zwolle, 2017-a).

Daarnaast worden ontwikkelingen in het gebied bemoeilijkt door onder andere de milieuaspecten externe veiligheid, industrielawaai, spoorweglawaai en wegverkeerslawaai (G.J. Tromp, adviseur juridische planologie bij gemeente Zwolle, persoonlijke communicatie, 30 januari 2017).

1.1.4 Toekomstbeeld

De gemeente Zwolle wil het gebied duurzaam ontwikkelen door transformatie en herontwikkeling, zodat de economische waarde van het gebied benut of vermeerderd wordt. Bij de economische waarde gaat het om factoren als duurzaamheid, kennis, innovatie, verkleuring en functiemenging. Het gaat niet alleen om een financieel rendement, maar ook om een maatschappelijk rendement. Hiervoor is het nodig dat het gebied levendiger en groener wordt, dat het verbonden wordt met de stad en de regio en dat het gebied verkleurt en multifunctioneler wordt. Het moet een gebied worden waarin de functies wonen, werken, leren en verblijven nauw met elkaar zijn verweven (Gemeente Zwolle, 2017-a).

1.1.5 Onderzoek

Voor de ontwikkeling van het gebied zien de gemeente Zwolle en het O-team kansen in organische gebiedsontwikkeling. De gemeente heeft in het gebied namelijk weinig grondbezit, er zit veel energie bij marktpartijen, onderwijsinstellingen en belangenorganisaties in het gebied, er wordt veel geïnvesteerd in de ov-knoop en het gebied is uitstekend bereikbaar. De gemeente Zwolle en het O-team hopen en verwachten dat het gebied door organische gebiedsontwikkeling een levendig stadsdeel wordt (Gemeente Zwolle, 2017-a).

Het huidig juridisch-planologisch instrumentarium biedt naar verwachting weinig mogelijkheden voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland. Voor het onderzoeksgebied gelden de bestemmingsplannen 'Spoorzone' (vastgesteld op 23 april 2013) en 'Hanzeland' (vastgesteld op 27 mei 2013). Beide bestemmingsplannen zijn conserverend van aard en daardoor zijn er waarschijnlijk weinig mogelijkheden voor organische gebiedsontwikkeling (G.J. Tromp, persoonlijke communicatie, 16 januari 2017).

Korte termijn

Juridisch-planologische instrumenten uit de Crisis- en herstelwet zouden mogelijkheden kunnen bieden voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland. Spoorzone-Hanzeland is bij de eerste tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet aangewezen als ontwikkelingsgebied voor de duur van tien jaar. Door de milieugebruiksruimte (geluid) van de aanwezige bedrijven zijn ruimtelijke ontwikkelingen in

het gebied zeer lastig te realiseren (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-e). De aanwijzing als ontwikkelingsgebied duurt tot 18 juli 2020 (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, 2016). Op basis van deze aanwijzing kan de gemeente een bestemmingsplan-plus opstellen. Hierbij is het onder andere mogelijk om af te wijken van wettelijke normen voor een periode van maximaal tien jaar (Omgevingswetportaal, z.d.-c).

De aanwijzing is al binnen dus de gemeente kan direct beginnen met het opstellen van een bestemmingsplan-plus. Op korte termijn zou het een bestemmingsplan-plus mogelijkheden kunnen bieden voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland. Tot op heden heeft de gemeente Zwolle nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het opstellen van een bestemmingsplan-plus (G.J. Tromp, persoonlijke communicatie, 16 januari 2017).

Middellange termijn

Onder de Crisis- en herstelwet is het ook mogelijk om het gebied aan te melden als innovatief experiment waardoor er een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan worden opgesteld. De procedures voor de aanmelding starten jaarlijks op 1 maart en 1 oktober (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-a).

De procedures moeten nog doorlopen worden en pas daarna kan gestart worden met het maken van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Op middellange termijn zou een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte mogelijkheden kunnen bieden voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland.

Lange termijn

De inwerkingtreding van de Omgevingswet staat gepland voor de zomer van 2019 (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-a). Op lange termijn zou het omgevingsplan uit de Omgevingswet mogelijkheden kunnen bieden voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland.

Ontwikkelingen moeten altijd worden getoetst aan het op dat moment geldende juridisch-planologische instrument. Als de gemeente organische gebiedsontwikkeling mogelijk wil maken moet het juridisch-planologische instrument hier ook ruimte voor bieden. De gemeente wil graag weten welke mogelijkheden de juridisch-planologische instrumenten op dit moment, op korte, op middellange en op lange termijn bieden voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland.

Dit onderzoek is een actieonderzoek. Een actieonderzoek omvat het onderzoeken van mogelijkheden, het ontwerpen van nieuwe perspectieven en het testen daarvan in de praktijk (Baarda, et al., 2013). In dit onderzoek worden mogelijkheden onderzocht en worden nieuwe perspectieven ontworpen welke getest worden in de praktijk (Spoorzone-Hanzeland).

1.2 Doelstelling

Voor dit onderzoek zijn twee doelstellingen geformuleerd. De eerste gaat over de doelstelling van het onderzoek en de tweede gaat over de doelstelling met het onderzoek.

1. Inzicht geven in de mogelijkheden die juridisch-planologische instrumenten op dit moment, op korte termijn, op middellange termijn en op lange termijn bieden voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland.
2. De gemeente Zwolle kan dit onderzoek gebruiken bij de afweging welk juridisch-planologisch instrument/welke juridisch-planologische instrumenten zij het beste kan kiezen om organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland mogelijk te maken.

1.3 Probleemstelling

Welke mogelijkheden bieden de juridisch-planologische instrumenten op dit moment, op korte termijn, op middellange termijn en op lange termijn voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?

1.4 Onderzoeksvragen

Om de probleemstelling te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld. De uitwerking van deze onderzoeksvragen is opgenomen in paragraaf 3.2.

1. Wat verstaat de gemeente Zwolle onder organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?
2. In hoeverre biedt het huidige juridisch-planologisch instrumentarium mogelijkheden voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?
3. Welke mogelijkheden biedt het juridisch-planologisch instrumentarium op korte termijn voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?
4. Welke mogelijkheden biedt het juridisch-planologisch instrumentarium op middellange termijn voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?
5. Welke mogelijkheden biedt het juridisch-planologisch instrumentarium op lange termijn voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?

1.5 Eindproduct

Een rapport met een verkenning van de mogelijkheden die juridisch-planologische instrumenten op dit moment, op korte termijn, op middellange termijn en op lange termijn bieden voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland.

1.6 Belanghebbenden

Gemeente Zwolle

De gemeente Zwolle ziet kansen voor organische gebiedsontwikkeling en is op zoek naar juridisch-planologische instrumenten die dit mogelijk kunnen maken. Daarnaast heeft de gemeente Zwolle er belang bij dat haar stad een aantrekkelijke plaats is voor burgers en bedrijven om zich te vestigen.

Bestaande gebruikers van kantoren/bedrijven en bestaande bewoners

De bestaande gebruikers en bewoners van het gebied hebben belang bij de herontwikkeling van het gebied. Wanneer het gebied herontwikkeld wordt gaat de kwaliteit van de omgeving en het woon- en werkplezier omhoog.

Toekomstige gebruikers en bewoners

De toekomstige gebruikers en bewoners hebben belang bij een aantrekkelijk gebied om te wonen en te werken.

Bestaande en toekomstige vastgoedeigenaren en ontwikkelaars

Na herontwikkeling wordt het interessanter voor vastgoedeigenaren en ontwikkelaars om in het gebied te investeren.

1.7 Centrale begrippen

Organische gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling beschouwen als een proces zonder blauwdruk vooraf waarbij de overheid een faciliterende en kaderstellende rol speelt en de ontwikkelingen en initiatieven vanuit verschillende marktpartijen komen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

Korte termijn

Tijdsperiode van een jaar die start na afronding van dit onderzoeksrapport (juni 2017).

Middellange termijn

Tijdsperiode die start over een jaar (gerekend vanaf juni 2017) en afloopt wanneer de Omgevingswet in werking treedt. De inwerkingtreding van de Omgevingswet staat gepland voor de zomer van 2019 (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-a).

Lange termijn

Tijdsperiode die start vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De inwerkingtreding van de Omgevingswet staat gepland voor de zomer van 2019 (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-a).

Beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland

Uitkomsten van onderzoeksvraag 1.

Huidig juridisch-planologisch instrumentarium

Het bestemmingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de kruimellijst uit het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Juridisch-planologisch instrumentarium op korte termijn:

Het bestemmingsplan-plus uit de Crisis- en herstelwet (Chw).

Juridisch-planologisch instrumentarium op middellange termijn

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte uit de Crisis- en herstelwet (Chw).

Juridisch-planologisch instrumentarium op lange termijn

Het omgevingsplan uit de Omgevingswet (Ow).

Kruimellijst

Lijst met kruimelgevallen uit bijlage II, artikel 4, Besluit omgevingsrecht (Bor)

1.8 Leeswijzer

Inleiding	Het eerste hoofdstuk gaat in op de situatieschets, doelstelling, probleemstelling, onderzoeksvragen, eindproduct, belanghebbenden en centrale begrippen.
Theorie	In hoofdstuk 2 is de theoretische achtergrond van onderzoek beschreven. Hierin staat informatie over de geschiedenis van de planologie, organische gebiedsontwikkeling en wetgeving die gerelateerd is aan de juridisch-planologische instrumenten op de verschillende termijnen.
Methodiek	Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de onderzoeksmethodiek. Het begint met een beschrijving van de overkoepelende onderzoeksmethoden. Daarna volgt een beschrijving van wijze waarop de onderzoeksvragen worden beantwoord en een model waarin de samenhang tussen de onderzoeksvragen duidelijk wordt.
Resultaten	De resultaten van het onderzoek komen in hoofdstuk 4 t/m 8 aan bod. Hoofdstuk 4 beschrijft organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland volgens de gemeente Zwolle. In de hoofdstukken 5 t/m 8 wordt gekeken welke mogelijkheden de juridisch-planologische instrumenten op dit moment (bestemmingsplan en kruimellijst), op korte termijn (bestemmingsplan-plus), op middellange termijn (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) en op lange termijn (omgevingsplan) bieden voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling uit hoofdstuk 4.
Conclusies en aanbevelingen	In hoofdstuk 9 wordt de probleemstelling beantwoord en worden er aanbevelingen gedaan.
Reflectie en discussie	Hoofdstuk 10 gaat in op de kwaliteit en het proces van het onderzoek. Ook wordt er teruggeblikt op de competenties die tijdens dit onderzoek aan bod zijn gekomen.

De termen 'Spoorzone' en 'Hanzeland' worden in dit onderzoek af en toe door elkaar gebruikt. Er wordt zoveel mogelijk gewerkt met de term 'Spoorzone-Hanzeland'. In sommige gevallen is dit echter niet mogelijk, omdat dit stukken van derden zijn. Bij deze stukken gaat het wel om Spoorzone-Hanzeland, maar wordt dit gebied Spoorzone of Hanzeland genoemd.

2. Theoretische achtergrond

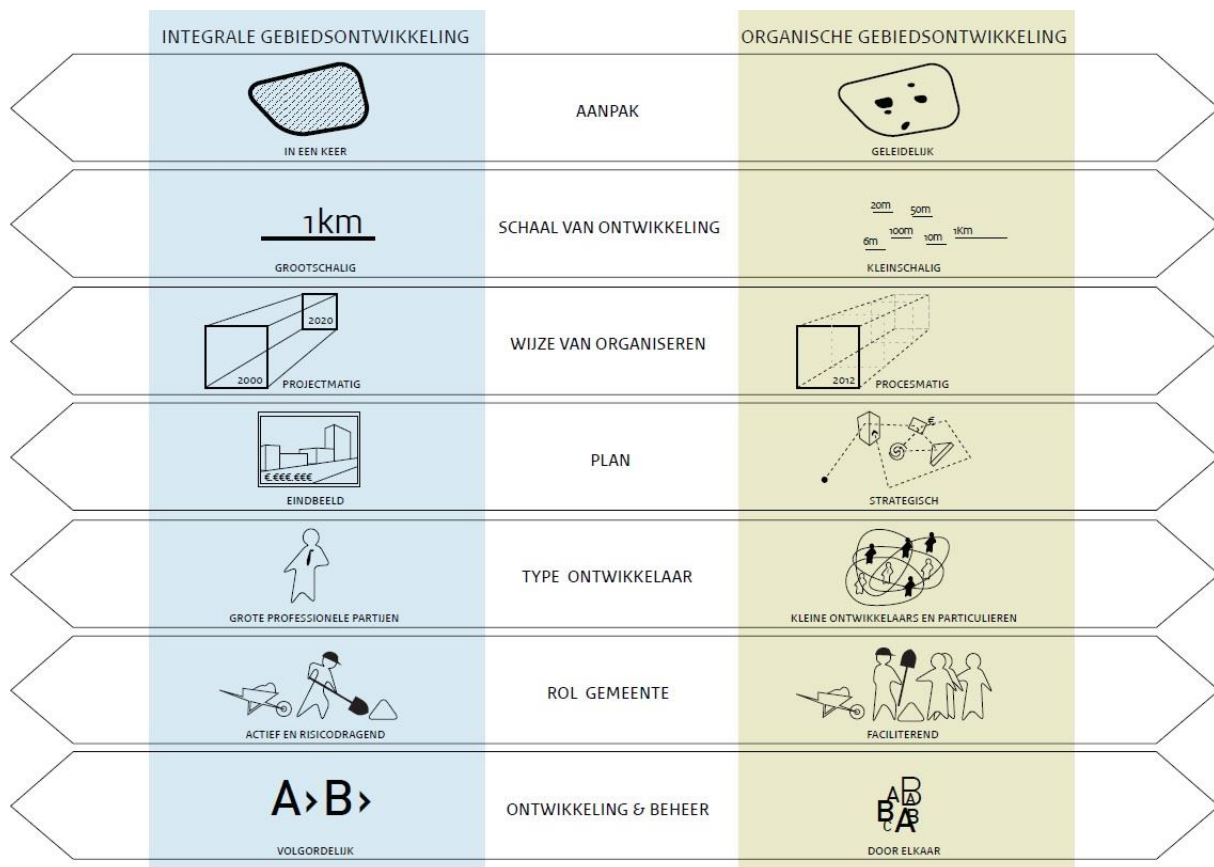
In dit hoofdstuk staat een beschrijving van de theoretische achtergrond bij dit onderzoek. Het begint met een korte terugblik op de geschiedenis van de planologie. Daarna komt organische gebiedsontwikkeling aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving en een toelichting van wetgeving die is gerelateerd aan de juridisch-planologische instrumenten op de verschillende termijnen. Hierbij is ook de relatie tussen de juridisch-planologische instrumenten en organische gebiedsontwikkeling beschreven.

2.1 Planologie door de tijd heen

Door de jaren heen heeft de werkwijze binnen de planologie in Nederland grote veranderingen gekend. Er is lang gewerkt volgens toelatingsplanologie. Dit hield in dat de overheid (veelal gemeenten) initiatieven beoordeelde aan de hand van vooraf vastgestelde regels. Een initiatief kon alleen doorgang vinden als deze paste binnen de vooraf vastgestelde regels. Flexibiliteit was binnen toelatingsplanologie ver te zoeken (Beeck, 2012). In de jaren 90 was er veel kritiek op de toelatingsplanologie. Toelatingsplanologie zou te veel gericht zijn op het tegenhouden van ontwikkelingen in plaats van het mogelijk maken (Schijndel, 2011). In het begin van de 21^e eeuw kwam ontwikkelingsplanologie in opkomst. Gemeenten stelden vooraf nog wel regels vast, maar de focus kwam op samenwerking met private partijen te liggen (Beeck, 2012). Bij ontwikkelingsplanologie gaat het om het creëren van kansen en daadwerkelijk iets veranderen in plaats van het op slot doen van gebieden (Schijndel, 2011). Als gevolg van de financiële crisis en grote bezuinigingen op publieke middelen zijn veel projecten stil komen te liggen of worden heroverwogen. De noodzaak voor een meer vraaggerichte benadering van ruimtelijke ontwikkeling is hierdoor naar voren gekomen (Majoer, 2012). Uitnodigingsplanologie leent zich hier goed voor. Overheden stellen globale kaders op, maar de invulling daarvan wordt overgelaten aan particulieren. De focus van de gemeente verschuift van inhoud naar proces (Beeck, 2012). Gemeenten moeten zich gaan richten op het uitnodigen van initiatiefnemers en het faciliteren van initiatieven (Brouwer, 2014).

2.2 Gebiedsontwikkeling

In paragraaf 1.1.1 staat dat in Nederland lang is gewerkt met grootschalige- en integrale aanpak van gebiedsontwikkeling. De verschillen tussen integrale- en organische gebiedsontwikkeling zijn in onderstaand figuur op een overzichtelijke wijze weergegeven. Gebiedsontwikkeling wordt niet gezien als een project met een eindbeeld waarin een gebied in één keer en grootschalig wordt ontwikkeld, maar als een proces met een open eindbeeld waarin een gebied geleidelijk en kleinschalig wordt ontwikkeld.



Figuur 3: Verschillen tussen integrale- en organische gebiedsontwikkeling (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012)

Organische gebiedsontwikkeling vraagt een andere werkwijze van gemeenten. Voor veel gemeenten betekent dit een cultuuromslag. Niet alleen van ambtenaren, maar zeker ook van het bestuur. Het bestuur behoort immers het voortouw te nemen (Baardewijk, Haan, & Hijmans, 2013). Waar gemeenten bij integrale gebiedsontwikkeling een actieve rol hadden verschuift dit bij organische gebiedsontwikkeling naar een faciliterende rol (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Deze faciliterende rol bestaat onder andere uit het ondersteunen van initiatieven uit de markt (Platform31, 2014). Het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling houdt niet in dat de gemeente een passieve houding aanneemt; de gemeente neemt een andere houding aan (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). “Uit de pilots blijkt ook dat faciliteren keihard werken is” (Platform31, 2014).

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in 2012 samen met Urhahn Urban Design onderzocht hoe organische gebiedsontwikkeling in de praktijk verloopt. Daarbij hebben zij in het bijzonder gekeken naar de rol van de gemeentelijke overheid. In het rapport worden vier aspecten onderscheiden waar gemeenten rekening mee moeten houden bij het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling:

1. Communicatief
2. Organisatorisch
3. Financieel-economisch
4. Juridisch-planologisch (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

Er zitten wel grenzen aan het faciliteren. Het ene initiatief mag niet ten koste gaan van het andere initiatief. Gemeenten moeten incompatibel en inefficiënt grondgebruik voorkomen. Niet alles kan dus gefaciliteerd worden. Om inefficiënt ruimtegebruik te voorkomen is het belangrijk dat de gemeente kaders stelt. Bij het stellen van de kaders kan de gemeente nog sturing geven, maar voor de rest is de gemeente grotendeels afhankelijk van initiatiefnemers (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

Ad 1. Communicatief

Blauwdrukken en vooraf vastgestelde eindbeelden passen niet bij organische gebiedsontwikkeling (Platform31, 2014). De focus verschuift van het afkeuren van initiatieven die niet binnen de regels passen naar het stimuleren van initiatieven (Baardewijk, Haan, & Hijmans, 2013). Het vraagt om plannen en visies waarbij het eindbeeld niet van tevoren is vastgesteld. Er zijn verschillende varianten denkbaar. Een voorbeeld hiervan is een gebiedsvisie of een programmatisch profiel waarbij per functie een maximaal aantal vierkante meters wordt aangegeven zonder specifieke locatie (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

Uit bovenstaande tekst kan geconcludeerd worden dat organische gebiedsontwikkeling in de knel komt als het eindbeeld te weinig ruimte laat. Bij een gebrek aan kaders komt organische gebiedsontwikkeling eveneens in de knel.

Ad 2. Organisatorisch

Gemeenten zijn gewend om ruimtelijke ontwikkelingen aan te pakken als een project. Een project heeft een duidelijk begin- en een eindpunt, een eindbeeld en een projectleider. Bij organische gebiedsontwikkeling is geen sprake van een project, maar van een proces. Er is immers geen duidelijk eindpunt en eindbeeld. Ook is het niet bekend of, waar en wanneer initiatieven plaatsvinden (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Loslaten is bij organische gebiedsontwikkeling een kernbegrip. Dit wordt bemoeilijkt door het feit dat je als gemeente verantwoordelijk bent voor de leefomgeving en hier ook op wordt aangesproken (Platform31, 2014).

Organische gebiedsontwikkeling vraagt ook om andere competenties van medewerkers. Medewerkers komen meer in een netwerkrol terecht waarbij het van belang is om verschillende type initiatiefnemers te herkennen en te erkennen. Ook moeten zij proberen om partijen met elkaar in contact te brengen en hen te verleiden om initiatieven te nemen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Deelprocessen moeten hierbij worden gekoppeld en demotiverende en vertragende situaties voorkomen worden (Baardewijk, Haan, & Hijmans, 2013). Deze werkwijze vraagt om communicatieve vaardigheden (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

Bij deze aanpak is het ook van belang om een duidelijk aanspreekpunt binnen de gemeente, in de vorm van een gebiedsmanager, te hebben. Zo kan voorkomen worden dat initiatiefnemers door de ambtelijke molen het overzicht verliezen en afhaken (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Een ervaren procesmanager is hierbij van belang gezien de grote verscheidenheid van actoren in een gebied (Baardewijk, Haan, & Hijmans, 2013).

Uit bovenstaande tekst kan geconcludeerd worden dat organische gebiedsontwikkeling niet mogelijk is wanneer de gemeente de ontwikkeling als een project benadert; organische gebiedsontwikkeling is gebaat bij een benadering als proces.

Ad 3. Financieel-economisch

Door het ontbreken van een gedetailleerd eindbeeld met een daaraan gekoppeld eindtijdstip is het opstellen van een grondexploitatie bij organische gebiedsontwikkeling een stuk ingewikkelder. De ontwikkelingen en de daarbij horende opbrengsten zijn nog niet duidelijk (Baardewijk, Haan, & Hijmans, 2013). Uit deze opbrengsten moeten wel de investeringen in de openbare ruimte bekostigd worden. Om dit probleem op te lossen moet er gewerkt worden met meer marges en risico's in de exploitatieopzet (Platform31, 2014).

Doorgaans is de bekostiging van publieke voorzieningen opgenomen in de grondexploitatie. Door de faciliterende rol is het niet meer de gemeente die de grondexploitatie voert. Dit heeft gevolgen voor de bekostiging van publieke voorzieningen. Hierbij ontstaat het risico dat initiatiefoverstijgende opgaven onderbelicht blijven (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Een voorbeeld van een initiatiefoverstijgende opgave is infrastructuur. Het gebied dat

wordt ontwikkeld moet te allen tijde worden ontsloten via infrastructuur, welke wordt aangesloten op bestaande (hoofd)infrastructuur. Een zekere mate van grip hierop is dus wel wenselijk (Baardewijk, Haan, & Hijmans, 2013).

Wanneer er geen grondexploitatie wordt opgesteld moeten de publieke voorzieningen op een andere manier worden bekostigd. Dit kan door middel van een fonds, uit de algemene middelen of door de WOZ-opbrengsten uit het gebied toe te kennen aan het gebied in plaats van de gemeentelijke begroting (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

Uit bovenstaande tekst kan geconcludeerd worden dat de grondexploitatie bij organische gebiedsontwikkeling extra aandacht moet krijgen. Dit geldt ook voor de bekostiging van publieke voorzieningen en initiatiefoverstijgende opgaven.

Ad 4. Juridisch-planologisch

Bij organische gebiedsontwikkeling worden ruimtelijke ontwikkelingen niet als een project gezien, maar als een proces. Hierdoor is organische gebiedsontwikkeling gebaat bij flexibiliteit (Platform31, 2014). Die flexibiliteit werkt ook door in het juridisch-planologisch instrumentarium.

Binnen het huidige wettelijke kader kunnen gemeenten structuurvisies of andere visiedocumenten opstellen. Met een dergelijke visie kan een perspectief geschetst worden voor de globale inrichting van een gebied, zonder het in details vast te leggen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Door middel van een dergelijke visie kunnen initiatiefnemers uitgenodigd worden om met initiatieven te komen. De volgende stap is dan het zoeken van een passende planologische basis (Platform31, 2014). De investeringsbereidheid van initiatiefnemers gaat omhoog wanneer er enige mate van duidelijkheid is over wat wel en niet kan (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Een (structuur)visie is niet bindend voor burgers. De visie bindt de gemeente zelf op beleidsmatig vlak (Platform31, 2014).

Voor burgers is het bestemmingsplan bindend. Gemeenten kunnen binnen het huidige wettelijke kader afwijken van een bestemmingsplan door een bestemmingsplanherziening, een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan en een projectuitvoeringsbesluit. Door het inbouwen van flexibiliteit in bestemmingsplannen hoeft niet voor elk initiatief een afwijkingsprocedure te worden gevolgd (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012) (Platform31, 2014).

Uit bovenstaande tekst kan geconcludeerd worden dat organische gebiedsontwikkeling in de knel komt als het eindbeeld te weinig ruimte laat. Hetzelfde geldt voor juridisch-planologische instrumenten. Het eindbeeld wordt verwerkt in een juridisch-planologisch instrument. Wanneer dit juridisch-planologisch instrument (te) weinig flexibiliteit bevat kan het voorkomen dat het instrument voor elke ontwikkeling moet worden aangepast. In het ergste geval moet het opnieuw worden opgesteld. Dit kost (veel) tijd en geld.

Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling

Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling worden vaak in een adem genoemd. Bij zowel uitnodigingsplanologie als organische gebiedsontwikkeling staan initiatieven vanuit de samenleving voorop en heeft de overheid een meer faciliterende en kaderstellende rol. Toch bestaan er wel degelijk verschillen. Uitnodigingsplanologie is actiever dan organische gebiedsontwikkeling (Platform31, 2014). Bij uitnodigingsplanologie worden initiatieven actief uitgelokt, gestimuleerd en gefaciliteerd. Bij organische gebiedsontwikkeling is dit wat minder actief. Baardewijk, Haan en Hijmans (2013) stellen dat: "uitnodigingsplanologie eigenlijk een actieve benadering van organische ontwikkeling is" (p. 320). Daarnaast is er bij uitnodigingsplanologie meer duidelijkheid over wat er ontwikkeld gaat worden. Organische gebiedsontwikkeling daarentegen kenmerkt zich door onzekerheid over wat er ontwikkeld gaat worden en hoe (Platform31, 2014). Het Planbureau voor de

Leefomgeving (2014) stelt het volgende: “het procesmanagement bij organische gebiedsontwikkeling neemt de onzekerheid als uitgangspunt en speelt in op wat zich ‘uit de markt’ aandient, daartoe eventueel via uitnodigingsplanologie verleid” (p. 13).

2.3 Wetgeving

Het huidig juridisch-planologisch instrumentarium bestaat uit het bestemmingsplan en de kruimellijst. Het bestemmingsplan-plus is het juridisch-planologisch instrument op korte termijn. Het juridisch-planologisch instrument op middellange termijn is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het omgevingsplan is het juridisch-planologisch instrument op lange termijn.

2.3.1 Wet ruimtelijke ordening

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. “De Wro is het instrument om ruimtelijke behoeften als wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water en natuur in een samenhangende benadering te verdelen” (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-c). In de Wro staat dat het Rijk en iedere gemeente en provincie een structuurvisie moeten hebben waarin het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld staat beschreven. Aan deze structuurvisie moet ook een uitvoeringsstrategie worden gekoppeld waarin staat op welke wijze het beleid gerealiseerd gaat worden. Daarnaast is in de Wro opgenomen dat de doorwerking van dat beleid plaatsvindt in bestemmingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen (afkomstig van het Rijk en provincies). De hierbij horende inhoudelijke en procedurele bepalingen zijn ook opgenomen in de Wro (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-c).

Het overkoepelende doel van een bestemmingsplan is altijd en overal een goede ruimtelijke ordening (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-f). Volgens artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijk ordening houdt dit onder andere in dat milieukwaliteitseisen uit hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer moeten worden toegelicht, de uitvoerbaarheid moet worden aangetoond en voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen moet de Ladder voor duurzame verstedelijking worden doorlopen. Dit is een stappenplan dat doorlopen moet worden voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen om inefficiënt ruimtegebruik te voorkomen (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-g).

In het bestemmingsplan worden gebruiks- en bouwmogelijkheden voor de in het plan aangewezen gronden vastgelegd. Gebruiksregels gaan over het gebruik van een locatie; bouwregels gaan over de mogelijkheden tot het bouwen op een locatie. Gemeenten zijn verplicht om voor hun hele grondgebied actuele bestemmingsplannen te hebben. Een bestemmingsplan mag niet ouder zijn dan tien jaar. Als een bestemmingsplan ouder is dan tien jaar mag de gemeente geen leges meer heffen. Het vaststellen van een bestemmingplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Een bestemmingsplan kan gedetailleerd, globaal of een combinatie hiervan zijn. De keuze hiervoor is afhankelijk van het beeld dat de gemeente voor ogen heeft met het gebied en de rechtszekerheid die de gemeente wil hebben. De mate van flexibiliteit is ook afhankelijk van de rechtszekerheid die de gemeente wil hebben (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-f).

Organische gebiedsontwikkeling is gebaat bij flexibiliteit, omdat ontwikkelingen worden gezien als een proces waarbij het eindbeeld nog niet vastligt (Platform31, 2014). Flexibiliteit inbouwen in een bestemmingsplan kan op procedureel- en materieel vlak. Op procedureel vlak gaat het om binnenplanse flexibiliteitsbepalingen zoals een wijzigingsbevoegdheid, een uitwerkingsplicht en nadere eisen. Op materieel vlak gaat het om globaal en/of ruim bestemmen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Grotere bestemmingsvlakken en minder aanduidingen zorgen voor een grotere flexibiliteit. Het opnemen van een ruime bestemmingsomschrijving zorgt eveneens voor een grotere flexibiliteit (Platform31, 2014). Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er minder snel hoeft te worden afgeweken als bestemmingsplannen flexibel zijn. Dit scheelt (veel) tijd en geld.

2.3.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met de omgevingsvergunning in werking getreden. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor verschillende activiteiten in de fysieke leefomgeving (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-d). De regels voor de uitvoering van de Wabo zijn opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (Bor). In bijlage II, artikel 4, Bor zijn categorieën gevallen opgenomen waarin met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van een bestemmingsplan. Dit zijn zogenaamde kruimelgevallen (Kenniscentrum InfoMil, z.d.-b).

Organische gebiedsontwikkeling is gebaat bij flexibiliteit, omdat ontwikkelingen worden gezien als een proces waarbij het eindbeeld nog niet vastligt (Platform31, 2014). Uit bovenstaande tekst kan geconcludeerd worden dat met de kruimellijst eenvoudig kan worden afgeweken van een bestemmingsplan. Deze mogelijkheid zorgt voor meer flexibiliteit. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning moet de reguliere procedure worden doorlopen. Deze procedure duurt acht weken. De procedure voor een bestemmingsplan duurt ongeveer een jaar. Dit scheelt (veel) tijd en geld in vergelijking met het maken van een nieuw bestemmingsplan.

2.3.3 Crisis- en herstelwet

Op 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet (Chw) in werking getreden om ervoor te zorgen dat ruimtelijke en infrastructurele projecten versneld ontwikkeld en verwezenlijkt kunnen worden. De wet is opgesteld om bij te dragen aan het bestrijden van de economische crisis (Crisis- en herstelwet, 2017). De Chw zorgt voor minder beroepsprocedures en voor een sneller verloop ervan. Dit is niet van toepassing op alle ruimtelijke besluiten. Dit geldt voor de in bijlage 1 van de Chw genoemde categorieën van ruimtelijke en infrastructurele projecten, de met naam aangewezen projecten en het grootste deel van de bijzondere voorzieningen uit de Chw (Omgevingswetportaal, z.d.-a).

Voor ruimtelijke projecten en innovatieve experimenten kent de Chw vernieuwende regels. Dit zijn de bijzondere voorzieningen. Onder de bijzondere voorzieningen vallen de volgende vier categorieën projecten:

- Ontwikkelingsgebieden
- Innovatieve experimenten
- Versnelde uitvoering bouwprojecten
- Lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis (Omgevingswetportaal, z.d.-a).

In dit onderzoek komen twee van de vier bijzondere voorzieningen aan bod; te weten ontwikkelingsgebieden en innovatieve experimenten. De twee andere bijzondere voorzieningen zijn daarom niet verder uitgewerkt.

Ontwikkelingsgebieden

Bij ontwikkelingsgebieden onder de Chw gaat het om stedelijke gebieden of bedrijventerreinen. Voor deze gebieden heeft de provincie of gemeente plannen om duurzame ruimtelijke en economische ontwikkelingen te (laten) realiseren in samenhang met een goede milieukwaliteit. De milieugebruiksruimte in deze gebieden is echter niet voldoende om de plannen uit te voeren. Door de aanduiding als ontwikkelingsgebied heeft de gemeente meer mogelijkheden in het bestemmingsplan om de plannen uit te voeren. Een dergelijk bestemmingsplan wordt ook wel bestemmingsplan-plus genoemd.

Het gaat om de volgende mogelijkheden:

- Het opnemen van projecten, werken en maatregelen waardoor het bestemmingsplan voor de gemeente een basis biedt om actief in te grijpen
- Het inperken van een bestaand recht van een bedrijf
- Het afwijken van wettelijke normen voor een periode van maximaal tien jaar
- Het aanbrengen van een fasering in de ruimtelijke ontwikkeling inclusief een koppeling met maatregelen voor het optimaal benutten van de milieugebruiksruimte (Omgevingswetportaal, z.d.-c).

Organische gebiedsontwikkeling is gebaat bij flexibiliteit, omdat ontwikkelingen worden gezien als een proces waarbij het eindbeeld nog niet vastligt (Platform31, 2014). Uit bovenstaande tekst kan geconcludeerd worden dat de mogelijkheid om af te wijken van wettelijke normen voor een periode van maximaal tien jaar de flexibiliteit van een bestemmingsplan vergroot.

Innovatieve experimenten

Bij innovatieve experimenten onder de Chw krijgen duurzame en innovatieve ideeën de mogelijkheid om tot ontwikkeling te komen ondanks knelpunten in wet- en regelgeving. Voorwaarde hierbij is dat het geen nadelige gevolgen voor de omgeving mag hebben en dat de ontwikkeling bijdraagt aan de economie. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is een voorbeeld van een innovatief experiment onder de Chw. Door dit bestemmingsplan kan er alvast gewerkt worden met de functionaliteiten van het omgevingsplan (Omgevingswetportaal, z.d.-b). “Ook biedt het de mogelijkheid om meer op een organische wijze te ontwikkelen. Het bevoegd gezag geeft aan binnen welke kaders initiatieven vanuit de markt tot ontwikkeling kunnen komen” (Omgevingswetportaal, z.d.-b).

Het Omgevingswetportaal (z.d.-b) noemt de volgende mogelijkheden van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ten opzichte van een bestemmingsplan uit de Wro:

- Verbrede reikwijdte, naast een goede ruimtelijke ordening ook regels t.b.v. een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit opnemen in het plan;
- Looptijd, een looptijd van 20 jaar in plaats van 10 jaar;
- Voorlopige bestemming, voorlopige bestemming voorafgaan aan definitieve bestemming (looptijd 10 jaar in plaats van 5 jaar);
- Verordening, toevoegen lokale verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving;
- Meldingsplicht, verbod om zonder melding bepaalde activiteiten te verrichten;
- Beleidsregels, mogelijkheid tot stellen open norm waarvan de uitleg afhankelijk is van een beleidsregel;
- Planschade, planschade voorzienbaar vanaf 3 jaar na aankondiging planvoornemen;
- RO-standaarden, afwijken van RO-standaarden (SVBP/ IMRO);
- Faseren, mogelijkheid tot het faseren van onderzoek tot het moment van omgevingsvergunning (globaal bij plan, in detail bij vergunning);
- Exploitatieplan, mogelijkheid vaststellen exploitatieplan bij omgevingsvergunning (fasering exploitatieplan);
- Maatwerkregels, mogelijkheid tot opname van gebiedsgerichte geluidswaarden (hogere of lagere dan het Activiteitenbesluit voorschrijft);
- Delegatie, delegatiebevoegdheid tot wijzigen van bestemmingsplan aan B&W (Omgevingswetportaal, z.d.-b).

Organische gebiedsontwikkeling is gebaat bij flexibiliteit, omdat ontwikkelingen worden gezien als een proces waarbij het eindbeeld nog niet vastligt (Platform31, 2014). Uit bovenstaande tekst kan geconcludeerd worden dat onder andere de mogelijkheden voor een looptijd van twintig jaar, voorlopige bestemmingen met een looptijd van tien jaar, het faseren

van onderzoek en het opstellen van maatwerkregels de flexibiliteit van een bestemmingsplan vergroten.

2.3.4 Omgevingswet

Een ruime meerderheid van de Tweede Kamer heeft op 1 juli 2015 ingestemd met de Omgevingswet (Ow). De Eerste Kamer heeft begin 2016 ook ingestemd met het wetsvoorstel (Rijksoverheid, z.d.). De planning is om de Omgevingswet in de zomer van 2019 in werking te laten treden (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-a).

Volgens de regering is de komst van de Omgevingswet om twee redenen noodzakelijk. Ten eerste omdat de huidige wetgeving onvoldoende aansluit op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Ten tweede omdat het huidige omgevingsrecht zeer versnipperd en onoverzichtelijk is (Omgevingswetloket, z.d.). De Omgevingswet zorgt voor vereenvoudiging en bundeling van het omgevingsrecht. De wet bundelt 26 bestaande wetten tot één wet. Daarnaast zorgt de Omgevingswet voor een betere samenwerking tussen de verschillende overheidslagen, meer bestuurlijke afwegingsruimte en meer mogelijkheden voor maatwerk (Rijksoverheid, z.d.).

Het motto van de Omgevingswet is: “ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit” (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-e). Dit is in twee maatschappelijke doelen vertaald:

1. “Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden
2. De fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen” (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-e).

Om de doelen van de wet in praktijk te brengen bevat de Omgevingswet een zestal kerninstrumenten:

1. Omgevingsvisie
2. Programma
3. Decentrale regelgeving
 - a. Omgevingsverordening (van provincie)
 - b. Omgevingsplan (van gemeente)
 - c. Waterschapsverordening (van waterschap)
4. Algemene rijksregels
5. Omgevingsvergunning
6. Projectbesluit (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-b).

In een omgevingsplan worden alle regels over de fysieke leefomgeving van een gemeente samengevoegd. Het gaat hierbij om bestemmingsplannen, beheersverordeningen en (delen uit) gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Elke gemeente dient één omgevingsplan te hebben voor het gehele grondgebied van de gemeente (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-c). Naast het omgevingsplan dient elke gemeente een omgevingsvisie hebben. Het omgevingsplan is een uitwerking van de omgevingsvisie (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-d).

Verschillen tussen omgevingsplan en bestemmingsplan

De bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden vervangen door één omgevingsplan per gemeente (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-c). Bij een bestemmingsplan staat een ‘goede ruimtelijke ordening’ centraal en daarom worden er alleen regels opgenomen die ruimtelijk relevant zijn. Bij een omgevingsplan staat de ‘fysieke leefomgeving’ centraal en dat beslaat alle onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving (Loozeman, Gans, Groeneveld, & Ros, 2016). Dit betekent dat een deel van de gemeentelijke verordeningen straks ook in het omgevingsplan worden opgenomen (Angeren, 2016). Bestemmingsplannen en regels op het gebied van natuur, welstand en cultureel erfgoed kunnen nu samengevoegd worden in één plan (Loozeman, Gans,

Groeneveld, & Ros, 2016). Hierdoor zijn gemeenten beter in staat om integraal omgevingsbeleid te voeren (Angeren, 2016).

In een bestemmingsplan worden bestemmingen toegedeeld op basis van een 'goede ruimtelijke ordening'. Bestemmingen worden in het omgevingsplan vervangen door het bredere begrip 'functies'. Bij het omgevingsplan gaat het om een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (Kul, 2015). Een functie bestaat uit een functie- en een locatiekenmerk. Een functiekenmerk gaat over de rol, taak of dienstbaarheid van het onderdeel van de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld hiervan is de functie 'wonen'. Het locatiekenmerk gaat over de plaats in de fysieke leefomgeving waarop de functie geldt. Locaties kunnen zich ondergronds, bovengronds of in de lucht bevinden (Loozeman, Gans, Groeneveld, & Ros, 2016).

In het omgevingsplan kunnen ook omgevingswaarden worden gekoppeld aan de functies van de fysieke leefomgeving. De gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving kan vastgelegd worden in bij deze waarden opgenomen normen. Deze normen worden uitgedrukt in objectieve eenheden zoals deze ook gebruikt worden bij bijvoorbeeld grenswaarden voor geur uit de Wet milieubeheer (Loozeman, Gans, Groeneveld, & Ros, 2016). Door het opnemen van omgevingswaarden is de toedeling van functies aan locaties minder strikt en kan het toedelen dus globaler. Dit vergroot de flexibiliteit van het plan (Angeren, 2016). Een voorbeeld hiervan is het opnemen van milieunormen als randvoorwaarden voor een bepaalde ontwikkeling. Dit biedt een ruimer perspectief voor ontwikkelingen (Baardewijk & Bouterse, 2015).

De actualiseringsplicht regelt dat bestemmingsplannen niet ouder dan tien jaar mogen zijn. Onder de Omgevingswet moeten gemeenten zelf hun omgevingsplan actueel houden (Loozeman, Gans, Groeneveld, & Ros, 2016). Er moet sprake zijn van een doorlopende actualiteit (Angeren, 2016).

Wanneer een omgevingsvergunning wordt verleend voor een permanente afwijkactiviteit moet het omgevingsplan binnen vijf jaar hierop aangepast zijn. Het Rijk of de provincie kunnen instructies of instructieregels geven die verwerkt moeten worden in het omgevingsplan. Bij deze instructies wordt een specifieke termijn gegeven waarbinnen de aanpassing verwerkt moet zijn (Loozeman, Gans, Groeneveld, & Ros, 2016). Door het vervallen van de actualiseringplicht hoeft niet meer aangetoond te worden dat een ontwikkeling binnen tien jaar te realiseren is (Baardewijk & Bouterse, 2015). Het op voorhand aantonen van de uitvoerbaarheid is eveneens aangepast. Dit is doorgeschoven naar de vergunningaanvraag (Harleman, 2017). Ook het doen van onderzoek is ook verplaatst naar de vergunningaanvraag. Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet de maximale planologische invulling van tevoren onderzocht worden (Baardewijk & Bouterse, 2015). Hierdoor wordt het onderzoek beperkt tot de concrete ontwikkeling. Dit zorgt voor een vermindering van de onderzoekslasten (Harleman, 2017). Daarnaast wordt hergebruik van actuele onderzoeksgegevens mogelijk (Baardewijk & Bouterse, 2015).

Bij een omgevingsplan kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot vaststelling van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van B&W (Stibbe, 2015). Bij een bestemmingsplan is het niet mogelijk om dit mandaat over te dragen aan het college van B&W (Loozeman, Gans, Groeneveld, & Ros, 2016).

De reikwijdte van een omgevingsplan is groter dan die van een bestemmingsplan. "Het omgevingsplan is, in vergelijking met het bestemmingsplan, een plan met 'verbrede reikwijdte'" (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-f).

Organische gebiedsontwikkeling is gebaat bij flexibiliteit, omdat ontwikkelingen worden gezien als een proces waarbij het eindbeeld nog niet vastligt (Platform31, 2014). Uit bovenstaande tekst kan geconcludeerd worden dat de functies uit het omgevingsplan ruimer zijn dan bestemmingen. Daarnaast is het mogelijk om omgevingswaarden op te nemen, waardoor de toedeling van functies aan locaties globaler kan. Dit vergroot de flexibiliteit.

3. Onderzoeksmethodiek

In dit hoofdstuk staat een beschrijving van de onderzoeksmethodiek. Het begint met een beschrijving van de overkoepelende onderzoeksmethoden. Daarna is per onderzoeksvraag toegelicht wat het doel is en hoe de data wordt verzameld en verwerkt. Het hoofdstuk sluit af met een model waarin de samenhang tussen de onderzoeksvragen is geïllustreerd.

3.1 Overkoepelende onderzoeksmethoden

Casestudie

Een casestudie heeft als doel een totaalbeeld van een fenomeen in zijn context te schetsen. De theorie is het totaalbeeld van een fenomeen dat in zijn context wordt geschetst, het in praktijk brengen in Spoorzone-Hanzeland (Baarda, et al., 2013).

Expertonderzoek

Tijdens het onderzoek wordt regelmatig gesproken met experts om informatie te valideren en nieuwe informatie te verkrijgen. Daarom is expertonderzoek ook een overkoepelende onderzoeksmethode (Baarda, et al., 2013).

Triangulatie

Het combineren van verschillen methoden heet triangulatie en vergroot de geldigheid en validiteit (Baarda, et al., 2013). Bij de onderzoeksvragen worden meerdere methoden gebruikt voor de beantwoording.

3.2 Methoden

Onderzoeksvraag 1: Wat verstaat de gemeente Zwolle onder organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?

Inleiding

In het theoretisch kader staat dat het bij organische gebiedsontwikkeling van belang is dat de overheid duidelijke kaders stelt waarbinnen ontwikkelingen kunnen plaatsvinden.

In paragraaf 1.1.4 staat het toekomstbeeld voor Spoorzone-Hanzeland beschreven. De gemeente Zwolle wil dit toekomstbeeld bereiken door middel van organische gebiedsontwikkeling. Hiervoor is het dus van belang dat er kaders worden opgesteld. Het toekomstbeeld is te algemeen geformuleerd om te vertalen naar juridisch-planologische instrumenten.

Doel

Een vertaling maken van het toekomstbeeld voor Spoorzone-Hanzeland naar kaders voor drie locaties in Spoorzone-Hanzeland.

De kaders worden zodanig geformuleerd dat ze opgenomen kunnen worden in juridisch-planologische instrumenten. Bijvoorbeeld: in het toekomstbeeld gaat het over de combinatie van wonen, werken en leren; dit is te vertalen naar een gebouw waarin deze drie functies mogelijk moeten zijn.

Omwille van de tijd die voor het onderzoek staat is voor drie locaties gekozen. Er is voor deze locaties gekozen, omdat de plannen van de gemeente Zwolle hiervoor het meest concreet en zijn.

Dataverzameling

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van een groepsgesprek.

Voor het vertalen van het toekomstbeeld naar kaders is een groepsgesprek gehouden met het gebiedsteam Spoorzone. Naast het gebiedsteam is ook het aanspreekpunt voor de Spoorzone vanuit het team juridische planologie uitgenodigd. Voor de koppeling met de rest van de stad Zwolle is een strateeg ruimte uitgenodigd. Zij kan beoordelen of een ontwikkeling nieuw, aanvullend of concurrerend voor de stad Zwolle is. Met deze samenstelling was voldoende kennis en expertise in huis om het toekomstbeeld te vertalen naar kaders.

De volgende personen waren aanwezig bij het groepsgesprek:

- Lisa de Groot – Projectleider gebiedsontwikkeling Spoorzone
- Anne-Marie Mosterman – Gebiedsmanager dagelijkse dynamiek Spoorzone
- Dorine Velner – Project assistent dagelijkse dynamiek Spoorzone
- Nynke Jutten – Adviseur stedenbouw
- Henk Snel – Adviseur stedenbouw
- Tim Idema – Adviseur milieuplanologie
- Janet Veenstra – Adviseur communicatie
- Jeroen Flee – Projectadviseur
- Gert Tromp – Adviseur juridische planologie
- Saskia Engbers – Strateeg ruimte

Tijdens het groepsgesprek is een presentatie gehouden over organische gebiedsontwikkeling. Daarna is het toekomstbeeld vertaald naar kaders.

Dataverwerking

De uitkomsten van het groepsgesprek zijn samengevoegd tot een overzicht met, per locatie, kaders die opgenomen kunnen worden in juridisch-planologische instrumenten. Dit overzicht is het vertrekpunt bij onderzoeksvragen 2, 3, 4 en 5.

Aan het begin van dit rapport staat dat ontwikkelingen in het gebied bemoeilijkt worden door verschillende milieuaspecten. Om een goed beeld van de locaties krijgen is bij de kaders een korte beschrijving van de milieuproblematiek gegeven.

Onderzoeksvraag 2: In hoeverre biedt het huidig juridisch-planologisch instrumentarium mogelijkheden voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?

Inleiding

Voor de mogelijkheden van de beoogde organische gebiedsontwikkeling op dit moment is gekeken naar de bestemmingsplannen 'Spoorzone' en 'Hanzeland' en de kruimellijst. Deze bestemmingsplannen en de kruimellijst vormen het juridisch-planologisch instrumentarium waaraan de beoogde organische gebiedsontwikkeling op dit moment moet worden getoetst. In paragraaf 2.3.1 en 2.3.2 staat informatie over het bestemmingsplan en de kruimellijst.

Doel

In beeld brengen in hoeverre de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland uit onderzoeksvraag 1 op dit moment mogelijk is.

Dataverzameling

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van het antwoord op onderzoeksvraag 1, deskresearch en gesprekken met experts.

Tijdens de deskresearch zijn de bestemmingsplannen 'Spoorzone' en 'Hanzeland' en de kruimellijst geanalyseerd.

Dataverwerking

Na de analyse tijdens de deskresearch zijn de functies uit kaders van onderzoeksvraag 1 getoetst aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan en de kruimellijst. Daarbij is ook gekeken naar de in paragraaf 2.3.1 genoemde materiele en procedurele flexibiliteit. De resultaten van de toetsing aan de bestemmingsplannen zijn besproken met Gert Tromp (adviseur juridische-planologie bij de gemeente Zwolle), omdat hij vanuit het team juridisch-planologie het aanspreekpunt voor dit gebied is. De resultaten van de toetsing aan de kruimellijst zijn besproken met Patrick Naayen (juridisch adviseur vergunningen), omdat hij binnen de gemeente Zwolle de specialist op het gebied van de kruimellijst is. Uit deskresearch zijn enkele lessen naar voren gekomen. Deze lessen zijn ook besproken met de experts. De lessen worden meegenomen in de beantwoording van onderzoeksvraag 3, 4 en 5. Door de resultaten met experts te bespreken wordt de betrouwbaarheid van het antwoord verhoogd (Verhoeven, 2011).

Onderzoeksvraag 3: Welke mogelijkheden biedt het juridisch-planologisch instrumentarium op korte termijn voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?

Inleiding

In paragraaf 1.1.5 staat dat er op dit moment een bestemmingsplan-plus voor Spoorzone-Hanzeland kan worden gemaakt. Een bestemmingsplan-plus kan op korte termijn het juridische-planologische instrument worden waaraan de beoogde organische gebiedsontwikkeling moeten worden getoetst. In paragraaf 2.3.3 staat informatie over een bestemmingsplan-plus.

Doel

In beeld brengen welke mogelijkheden een bestemmingsplan-plus biedt voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland uit onderzoeksvraag 1.

Dataverzameling

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van het antwoord op onderzoeksvraag 1 en 2, deskresearch en drie interviews.

Tijdens de deskresearch is theorie over een bestemmingsplan-plus geanalyseerd. Naast theorie is er ook in de praktijk gekeken. Om vergelijkbare projecten te vinden moeten de situaties bij die projecten in zekere mate overeenkomen met de situatie in Spoorzone-Hanzeland. Daarom zijn de referentieprojecten gekozen op basis van de volgende criteria:

- Vastgesteld bestemmingsplan
- Binnenstedelijke herstructurering
- Minimaal twee van de drie geluidhinderaspecten spoorweg-, weg- en industrielawaai
- Functies wonen en werken aanwezig

Het criterium 'vastgesteld bestemmingsplan' is opgenomen, zodat er daadwerkelijk wat van de plannen en de procedures geleerd kan worden. Bij een ontwerpbestemmingsplan kan de opzet nog veranderen en is de totale procedure nog niet afgerond.

Er zijn weinig ontwikkelingsgebieden aangewezen die in zekere mate overeenkomen met de situatie in Spoorzone-Hanzeland. Het criterium 'organische gebiedsontwikkeling mogelijk maken' is niet opgenomen, omdat er anders te weinig referentieprojecten over blijven.

Op basis van de criteria zijn onderstaande referentieprojecten gekozen.

Project	Gemeente
Badhoevedorp Centrum	Haarlemmermeer
Nuland-Oost	's-Hertogenbosch
Spoorzone	Tilburg

Tabel 1: Referentieprojecten bestemmingsplan-plus

Tijdens de deskresearch naar de referentieprojecten is gekeken naar het bestemmingsplan zelf en naar informatie op de site van de gemeente. Daarnaast zijn halfgestructureerde interviews gehouden met ambtenaren die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van deze bestemmingsplannen. Door de resultaten van de deskresearch te bespreken met een expert die betrokken is geweest bij de totstandkoming van het bestemmingsplan wordt de betrouwbaarheid verhoogd (Verhoeven, 2011). Voor de gesprekken is één lijst met vragen opgesteld die bij alle gesprekken is gebruikt. Om de validiteit van de antwoorden te vergroten zijn deze vragen geaccordeerd door de opdrachtgever (Verhoeven, 2011).

Dataverwerking

De beoogde organische gebiedsontwikkeling uit onderzoeksvraag 1 is getoetst aan de theorie over een bestemmingsplan-plus. De lessen uit onderzoeksvraag 2 zijn meegenomen bij de toetsing aan de theorie. De resultaten van de toetsing zijn besproken met Patries van den Broek (adviseur juridische-planologie bij de gemeente Zwolle), omdat zij binnen de gemeente Zwolle de meeste kennis heeft over de Crisis-en herstelwet. Door de resultaten met een expert te bespreken wordt de betrouwbaarheid verhoogd (Verhoeven, 2011).

Uit de deskresearch en de gesprekken met de ambtenaren zijn lessen naar voren gekomen. De lessen die toepasbaar zijn op de situatie in Spoorzone-Hanzeland zijn opgenomen in een overzicht.

Onderzoeksvraag 4: Welke mogelijkheden biedt het juridisch-planologisch instrumentarium op middellange termijn voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?

Inleiding

In paragraaf 1.1.5 staat dat het mogelijk is om een gebied aan te melden als innovatief experiment met als gevolg dat er voor het gebied een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte opgesteld kan worden. Een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan op middellange termijn het juridische-planologische instrument worden waaraan de beoogde organische gebiedsontwikkeling moeten worden getoetst. In paragraaf 2.3.3 staat informatie over een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.

Doel

In beeld brengen welke mogelijkheden een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte biedt voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland uit onderzoeksvraag 1.

Dataverzameling

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van het antwoord op onderzoeksvraag 1 en 2, deskresearch en drie interviews.

Tijdens de deskresearch is theorie over een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geanalyseerd. Naast theorie is er ook in de praktijk gekeken. Om vergelijkbare projecten te vinden moeten de situaties bij die projecten in zekere mate overeenkomen met de situatie in

Spoorzone-Hanzeland. Daarom zijn de referentieprojecten gekozen op basis van de volgende criteria:

- Minimaal voorontwerpbestemmingsplan
- Binnenstedelijke herstructurering
- Minimaal twee van de drie geluidhinderaspecten spoorweg-, weg- en industrielawaai
- Functies wonen en werken aanwezig
- Organische gebiedsontwikkeling mogelijk maken

Bij onderzoeksvraag 3 was het criterium 'vastgesteld bestemmingsplan'. Hier is gekozen voor het criterium 'minimaal voorontwerpbestemmingsplan'. De aanwijzingen als innovatief experiment voor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte hebben namelijk later plaatsgevonden dan de aanwijzingen als ontwikkelingsgebied. De voorbereiding en de procedures konden pas later starten en daardoor zijn deze plannen in een minder ver gevorderd stadium.

Op basis van de criteria zijn onderstaande referentieprojecten gekozen.

Project	Gemeente
Bergwijkpark	Diemen
Binckhorst	Den Haag
Rijnhaven Oost	Alphen aan den Rijn

Tabel 2: Referentieprojecten bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Tijdens de deskresearch naar de referentieprojecten is gekeken naar het bestemmingsplan zelf en naar informatie op de site van de gemeente. Daarnaast zijn halfgestructureerde interviews gehouden met ambtenaren die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van deze bestemmingsplannen. Door de resultaten van de deskresearch te bespreken met een expert die betrokken is geweest bij de totstandkoming van het bestemmingsplan wordt de betrouwbaarheid verhoogd (Verhoeven, 2011). Voor de gesprekken is één lijst met vragen opgesteld die bij alle gesprekken is gebruikt. Om de validiteit van de antwoorden te vergroten zijn deze vragen geaccordeerd door de opdrachtgever (Verhoeven, 2011).

Dataverwerking

De beoogde organische gebiedsontwikkeling uit onderzoeksvraag 1 is getoetst aan de theorie over een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De lessen uit onderzoeksvraag 2 zijn meegenomen bij de toetsing aan de theorie. De resultaten van de toetsing zijn besproken met Patries van den Broek (adviseur juridische-planologie bij de gemeente Zwolle), omdat zij binnen de gemeente Zwolle de meeste kennis heeft over de Crisis-en herstelwet. Door de resultaten met een expert te bespreken wordt de betrouwbaarheid verhoogd (Verhoeven, 2011).

Uit de deskresearch en de gesprekken met de ambtenaren zijn lessen naar voren gekomen. De lessen die toepasbaar zijn op de situatie in Spoorzone-Hanzeland zijn opgenomen in een overzicht.

Onderzoeksvraag 5: Welke mogelijkheden biedt het juridisch-planologisch instrumentarium op lange termijn voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?

Inleiding

De Omgevingswet treedt naar verwachting in de zomer van 2019 in werking (Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.-a). Het omgevingsplan wordt op lange termijn het juridisch-planologisch instrument waaraan de beoogde organische gebiedsontwikkeling moet worden getoetst. In paragraaf 2.3.4 staat informatie over het omgevingsplan.

De uitwerking van de Omgevingswet is nog niet definitief dus er kunnen nog wijzigingen plaatsvinden. De beantwoording van deze onderzoeksvraag is gebaseerd op informatie die op het moment van schrijven bekend was.

Doel

In beeld brengen welke mogelijkheden het omgevingsplan biedt voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland uit onderzoeksvraag 1.

Dataverzameling

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van het antwoord op onderzoeksvraag 1 en 2, deskresearch en gesprekken met experts.

Tijdens de deskresearch is theorie over het omgevingsplan geanalyseerd.

Dataverwerking

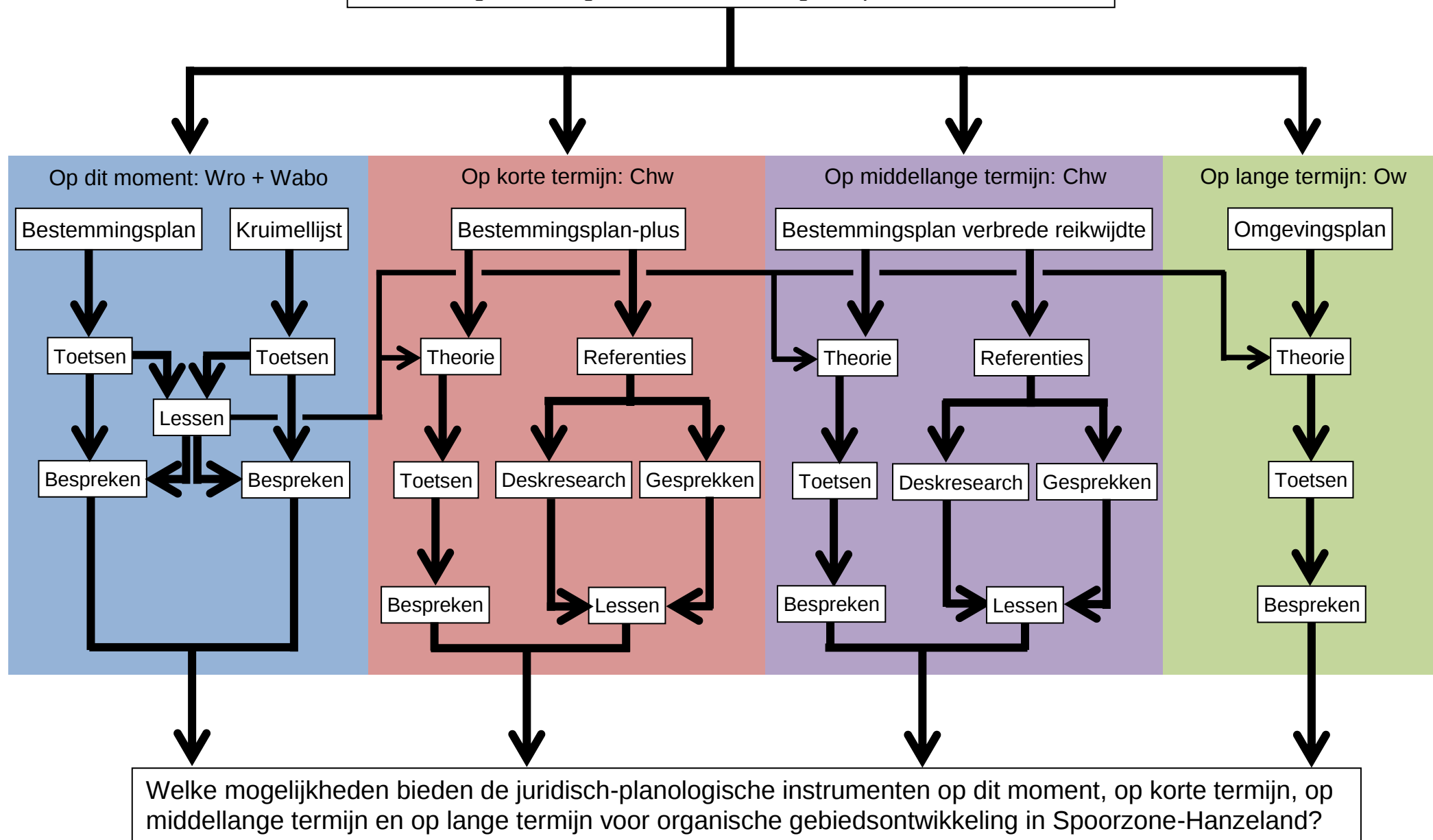
De beoogde organische gebiedsontwikkeling uit onderzoeksvraag 1 is getoetst aan de theorie over een omgevingsplan. De lessen uit onderzoeksvraag 2 zijn meegenomen bij de toetsing aan de theorie. De resultaten van de toetsing zijn besproken met Patries van den Broek (adviseur juridische-planologie bij de gemeente Zwolle), omdat zij bezig is met het omgevingsplan van de gemeente Zwolle. Door de resultaten met een expert te bespreken wordt de betrouwbaarheid verhoogd (Verhoeven, 2011).

Beantwoording probleemstelling

In de conclusie zijn de mogelijkheden van de verschillende juridisch-planologische instrumenten weergegeven. Bij de aanbevelingen worden de mogelijkheden met elkaar vergeleken en hieruit volgt per locatie een advies over welk juridisch-planologisch instrument het beste als basis voor de uitvoering van het kader gebruikt kan worden.

3.3 Onderzoeksmodel

Kaders organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland



4. Kaders organische gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk staat het antwoord op onderzoeksvraag 1: *Wat verstaat de gemeente Zwolle onder organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?* Het antwoord bestaat uit een toelichting op de drie locaties en de bijbehorende kaders. Het gaat om de locaties Hanzeland-Oost, kantoorgebouwen en Nomad City. In bijlage 2 staat een overzichtskaart met alle locaties.

Het hoofdstuk sluit af met een conclusie. Dit hoofdstuk is de basis voor de rest van het onderzoek.

4.1 Hanzeland-Oost

In het oosten van Spoorzone-Hanzeland ligt het terrein van het voormalige Hanzebad. Het zwembad is in 2015 gesloopt en sindsdien ligt het terrein braak. Op figuur 4 is de huidige situatie weergegeven.



Figuur 4: Huidige situatie Hanzeland-Oost (Eigen materiaal)

De gemeente wil dat Spoorzone-Hanzeland een gemengd stedelijk gebied wordt en ziet daarom kansen in Hanzeland-Oost voor woningen en voorzieningen als een basisschool, een supermarkt, kantoren en dienstverlening. Vanuit de versnellingsactie voor sociale woningbouw ligt er voor het gebied een opgave van minimaal 40 sociale huurwoningen (Gemeente Zwolle, 2015-b). De totale bandbreedte is 60-80 woningen (N. Jutten, adviseur stedenbouw bij gemeente Zwolle, persoonlijke communicatie, 16 maart 2017).

De kaders voor het gebied bestaan uit de hiervoor genoemde functies waarbij het aantal woningen minimaal 60 en maximaal 80 bedraagt. Binnen deze bandbreedte moeten er minimaal 40 sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Voor de overige functies is het aantal vierkante meters niet gespecificeerd. De precieze invulling van het gebied laat de gemeente over aan de markt. Bij ontwikkelingen moet uiteraard worden voldaan aan het criterium van goede ruimtelijke ordening.

Ontwikkelingen in Spoorzone-Hanzeland worden belemmerd door verschillende milieuaspecten. Uit onderzoek van de gemeente Zwolle blijkt dat de volgende milieuaspecten ontwikkelingen in het gebied belemmeren:

- Externe veiligheid (transport gevaarlijke stoffen over spoor)
- Emplacementslawaaï
- Wegverkeerslawaaï

Externe veiligheid speelt in het hele plangebied een rol. Emplacementslawaaï en wegverkeerslawaaï is alleen in respectievelijk het noorden en het zuiden van het plangebied aan de orde (Gemeente Zwolle, 2015-a).

In bijlage 5 is een uitgebreide beschrijving van de milieusituatie in Hanzeland-Oost opgenomen. Hieruit blijkt dat een basisschool in de zone externe veiligheid niet mogelijk is. De overige functies zijn, mits wordt voldaan aan de voorwaarden, wel mogelijk. De randvoorwaarden staan eveneens in bijlage 5.

Het kan voorkomen dat er naast de onderzochte milieuaspecten nog meer onderzoek moet plaatsvinden ten behoeve van goede ruimtelijke ordening. Het gaat hierbij om bodemonderzoek, onderzoek naar luchtkwaliteit, de Ladder voor duurzame verstedelijking etc.

4.2 Kantoorgebouwen

Rondom het stadskantoor in Zwolle staan kantoorgebouwen met verschillende hoogtes. De gemeente wil dat Spoorzone-Hanzeland een gemengd stedelijk gebied wordt en ziet daarom kansen in het ophogen van de kantoorgebouwen met woningen en het transformeren van kantoorgebouwen naar woningen. De locaties van de kantoorgebouwen zijn terug te vinden op de overzichtskaart in bijlage 2. Het gaat om de volgende kantoorgebouwen:



Figuur 5: Kantoorgebouw De Meander (Eigen materiaal)



Figuur 6: Kantoorgebouw Schellerpoort (Eigen materiaal)



Figuur 7: Kantoorgebouw Pas de Deux (Eigen materiaal)



Figuur 8: Kantoorgebouw L'Étoile (Eigen materiaal)

De gemeente wil dat Spoorzone-Hanzeland een gemengd stedelijk gebied wordt en ziet daarom kansen in het transformeren van kantoorgebouwen naar woningen en het ophogen met woningen. De hoogbouw mag negen verdiepingen worden en de laagbouw vier verdiepingen. Hoeveel de ophoging bedraagt verschilt per kantoorgebouw. In bijlage 3 is een overzicht met bestaande en nieuwe hoogtes opgenomen.

De kaders bestaan uit de functie wonen en hoogtes van de kantoorgebouwen. Het aantal woningen bedraagt maximaal 120 (N. Jutten, persoonlijke communicatie, 16 maart 2017). De laagbouw mag maximaal 4-laags zijn en de hoogbouw maximaal 9-laags. De precieze invulling laat de gemeente over aan de markt. Bij ontwikkelingen moet uiteraard worden voldaan aan het criterium van goede ruimtelijke ordening.

Er zijn twee scenario's:

- A. Bestaande kantoorgebouwen ophogen met woningen
- B. Bestaande kantoorgebouwen transformeren tot woningen en ophogen met woningen

Ontwikkelingen in Spoorzone-Hanzeland worden belemmerd door verschillende milieuaspecten. Uit onderzoek van de gemeente Zwolle blijkt dat de volgende milieuaspecten ontwikkelingen in het gebied belemmeren:

- Externe veiligheid (transport gevaarlijke stoffen over spoor)
- Industrielawaai
- Railverkeerslawaai
- Emplacementslawaai
- Wegverkeerslawaai

Externe veiligheid en industrielawaai zijn in het hele plangebied aan de orde. Railverkeerslawaai is in het uiterste noordwesten aanwezig. In het noordwesten is ook emplacementslawaai aanwezig. Wegverkeerslawaai is voornamelijk in het noordwesten aan de orde (Gemeente Zwolle, 2015-a).

In bijlage 6 is een uitgebreide beschrijving van de milieusituatie ter plaatse opgenomen. Hieruit blijkt dat in nagenoeg het hele plangebied woningen niet zijn toegestaan ten gevolge van het industrielawaai.

Het kan voorkomen dat er naast de onderzochte milieuaspecten nog meer onderzoek moet plaatsvinden ten behoeve van goede ruimtelijke ordening. Het gaat hierbij om bodemonderzoek, onderzoek naar luchtkwaliteit, de Ladder voor duurzame verstedelijking etc.

4.3 Nomad City

In het westen van Spoorzone-Hanzeland ligt al jaren een groot stuk grond braak. In 2010 is er een helofytenfilter geplaatst als onderdeel van een sanerings- en energiesysteem. In 2014 is er een moestuin aangelegd die wordt gebruikt door AOC de Groene Welle. Daarnaast staan er een aantal barakken die gebruikt worden voor tijdelijke huisvesting. Op figuur 9 is de huidige situatie weergegeven. De naam Nomad City heeft het gebied te danken aan City Developer-S en Delta Wonen.



Figuur 9: Huidige situatie Nomad City (Eigen materiaal)

De gemeente wil dat Spoorzone-Hanzeland een gemengd stedelijk gebied wordt en ziet daarom kansen in Nomad City voor woningen, kantoren, dienstverlening en ateliers. De kaders voor het gebied bestaan uit de hiervoor genoemde functies waarbij het aantal woningen minimaal 120 en maximaal 200 bedraagt (N. Jutten, persoonlijke communicatie, 16 maart 2017). Voor de overige functies is het aantal vierkante meters niet gespecificeerd. De precieze invulling van het gebied laat de gemeente over aan de markt. Bij ontwikkelingen moet uiteraard worden voldaan aan het criterium van goede ruimtelijke ordening.

Ontwikkelingen in Spoorzone-Hanzeland worden belemmerd door verschillende milieuaspecten. Uit onderzoek van de gemeente Zwolle blijkt dat de volgende milieuaspecten ontwikkelingen in het gebied belemmeren:

- Externe veiligheid (transport gevaarlijke stoffen over spoor)
- Industrielawaai
- Railverkeerslawaai
- Emplacementslawaai
- Wegverkeerslawaai

Externe veiligheid, railverkeerslawaai en emplacementslawaai zijn in het hele plangebied aan de orde. Industrielawaai speelt in bijna het hele plangebied een rol; op het zuidwesten na. Wegverkeerslawaai is voornamelijk in het zuidwesten aanwezig (Gemeente Zwolle, 2015-a).

In bijlage 7 is een uitgebreide beschrijving van de milieusituatie in Nomad City opgenomen. Hieruit blijkt dat in het overgrote deel van het plangebied woningen niet zijn toegestaan ten gevolge van het industrielawaai. In het noorden van het plangebied zijn woningen en ruimtes voor dienstverlening niet toegestaan ten gevolge van de externe veiligheidszone. De overige functies zijn, mits wordt voldaan aan de voorwaarden, wel mogelijk. In bijlage 7 zijn eveneens de randvoorwaarden opgenomen.

Het kan voorkomen dat er naast de onderzochte milieuaspecten nog meer onderzoek moet plaatsvinden ten behoeve van goede ruimtelijke ordening. Het gaat hierbij om bodemonderzoek, onderzoek naar luchtkwaliteit, de Ladder voor duurzame verstedelijking etc.

5. Juridisch-planologische mogelijkheden op dit moment

In dit hoofdstuk staat het antwoord op onderzoeksvraag 2: *In hoeverre biedt het huidige juridisch-planologisch instrumentarium mogelijkheden voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?* Het antwoord bestaat uit de mogelijkheden die de, op dit moment geldende, bestemmingsplannen Hanzeland en Spoorzone en de kruimellijst bieden voor de kansrijke functies die beschreven zijn in hoofdstuk 4. De kansrijke functies in Hanzeland-Oost en Nomad City worden alleen getoetst aan de gebruiksregels, omdat er geen bouwmassa bij deze functies is genoemd. De kansrijke functies voor de kantoorgebouwen worden naast de gebruiksregels ook aan de bouwregels getoetst, omdat hier wel een bouwmassa is genoemd. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

5.1 Bestemmingsplan

Hanzeland-Oost

Volgens bestemmingsplan Hanzeland gelden in Hanzeland-Oost de bestemmingen 'Groen', 'Sport-Zwembad' en 'Verkeer'. De kansrijke functies, beschreven in paragraaf 4.1, passen niet in de gebruiksregels behorende bij deze bestemmingen. In bijlage 4 is een uitgebreide analyse van het bestemmingsplan opgenomen.

Een nieuw bestemmingsplan zou de kansrijke functies mogelijk kunnen maken mits wordt voldaan aan het criterium van goede ruimtelijke ordening. Dat levert problemen op. Uit de beschrijving van de milieusituatie in Hanzeland-Oost (bijlage 5) blijkt dat een basisschool niet is toegestaan ten gevolge van externe veiligheid en dat er teveel wegverkeerslawaai voor geluidsgevoelige functies is.

Kantoorgebouwen

Volgens bestemmingsplan Hanzeland gelden op deze locatie de bestemmingen 'Gemengd-1, 3, 4' en 'Kantoor'. Het wonen in de kantoorgebouwen, zoals beschreven in paragraaf 4.2, past niet in de gebruiksregels behorende bij deze bestemmingen.

Voor de ophoging van de kantoorgebouwen moet naar de bouwregels worden gekeken. Het ophogen is alleen mogelijk bij de laagbouw van Pas de Deux en door middel van een omgevingsvergunning (voor afwijken van het bestemmingsplan) ook bij de hoogbouw van Pas de Deux. Wanneer gebruik wordt gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid uit het bestemmingsplan zou de ophoging bij alle kantoorgebouwen mogelijk zijn. In bijlage 4 is een uitgebreide analyse van het bestemmingsplan opgenomen.

Bij de kantoorgebouwen wordt niet voldaan aan beide aspecten (wonen en ophogen) dus de scenario's voor de kantoorgebouwen passen niet binnen het bestemmingsplan Hanzeland.

Een nieuw bestemmingsplan zou de kansrijke functies mogelijk kunnen maken mits wordt voldaan aan het criterium van goede ruimtelijke ordening. Dat levert problemen op. Uit de beschrijving van de milieusituatie in ter plaatse van de kantoorgebouwen (bijlage 6) blijkt dat de geluidszone van bedrijventerrein Stork Wärtsilä Diesel / Nederlandse Spoorwegen N.V over alle kantoorgebouwen valt en dat woningen in deze zone niet zijn toegestaan.

Nomad City

Volgens bestemmingsplan Spoorzone gelden op deze locatie de bestemmingen 'Gemengd-1', 'Kantoor' en 'Verkeer'. De kansrijke functies, beschreven in paragraaf 4.3, passen deels in de gebruiksregels behorende bij deze bestemmingen. Wonen is niet mogelijk op deze locatie. Kantoren, dienstverlening en ateliers zijn op een groot deel van de locatie wel mogelijk. In bijlage 4 is een uitgebreide analyse van het bestemmingsplan opgenomen.

Een nieuw bestemmingsplan zou de kansrijke functies mogelijk kunnen maken mits wordt voldaan aan het criterium van goede ruimtelijke ordening. Dat levert problemen op. Uit de beschrijving van de milieusituatie in Nomad City (bijlage 7) blijkt dat de geluidszone van bedrijventerrein Stork Wärtsilä Diesel / Nederlandse Spoorwegen N.V over alle kantoorgebouwen valt en dat woningen in deze zone niet zijn toegestaan. Daarnaast zijn woningen en dienstverlening niet in het hele plangebied toegestaan ten gevolge van externe veiligheid.

5.2 Kruimellijst

Hanzeland-Oost en Nomad City

In bijlage II, artikel 4, Bor zijn gevallen genoemd waarin met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van een bestemmingsplan. De kansrijke functies in Hanzeland-Oost en Nomad City vallen hier niet onder. De kruimellijst biedt geen extra mogelijkheden voor de kansrijke functies in Hanzeland-Oost en Nomad City.

Kantoorgebouwen

Voor het transformeren van de kantoorgebouwen biedt de kruimellijst extra mogelijkheden. Met toepassing van bijlage II, artikel 4, lid 9, Bor kan het gebruik van het bouwwerk gewijzigd worden in wonen. Ophogen van de kantoorgebouwen is niet mogelijk op basis van de kruimellijst. Voor het wijzigen van het gebruik moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd en de reguliere procedure worden doorlopen. Deze procedure bedraagt acht weken. Een procedure voor een bestemmingsplan bedraagt ongeveer een jaar. Het levert dus aanzienlijke tijdwinst op.

Bij de aanvraag van de omgevingsvergunning moet een beperkte ruimtelijke onderbouwing worden aangeleverd waarin staat dat er ter plaatse van de woningen een goed woon- en leefklimaat wordt gegarandeerd. Dit levert hier problemen op. Uit de beschrijving van de milieusituatie in ter plaatse van de kantoorgebouwen (bijlage 6) blijkt dat de geluidszone van bedrijventerrein Stork Wärtsilä Diesel / Nederlandse Spoorwegen N.V over alle kantoorgebouwen valt en dat woningen in deze zone niet zijn toegestaan.

5.3 Lessen uit huidig juridisch instrumentarium

Voor alle locaties geldt dat er milieuaspecten zijn die belemmerend werken op ontwikkelingen. Het gaat om de milieuaspecten externe veiligheid, industrielawaai, railverkeerslawaai, emplacementslawaai en wegverkeerslawaai.

In de bestemmingsplannen zit weinig materiële flexibiliteit. Bouwvlakken zijn strikt aangegeven of de bestemmingen liggen strak om de gebouwen. In de bestemmingsplannen zit daarentegen wel procedurele flexibiliteit. In beide bestemmingsplannen kan door middel van een omgevingsvergunning, met een vooraf vastgesteld aantal meters, worden afgeweken van de bouwhoogtes. Daarnaast zit er in het bestemmingsplan Hanzeland een wijzigingsbevoegdheid om de maximale bouwhoogte met maximaal vijftien meter te vergroten.

5.4 Conclusie

In een bestemmingsplan wordt onderscheid gemaakt tussen gebruiks- en bouwregels. De kansrijke functies passen niet (in zijn geheel) in de gebruiksregels die op de locaties gelden.

Het ophogen van de kantoorgebouwen past, zonder afwijken en gebruik te maken van de wijzigingsbevoegdheid, niet in de bouwregels; op de laagbouw van Pas de Deux na.

Bij de kantoorgebouwen wordt niet voldaan aan beide aspecten, dus de scenario's voor de kantoorgebouwen passen niet binnen het bestemmingsplan Hanzeland.

De kruimellijst biedt alleen extra mogelijkheden voor de transformatie van kantoorgebouwen, maar op deze locaties kan goede ruimtelijke ordening niet gegarandeerd worden door industrielawaai. Hierdoor vervalt deze mogelijkheid.

In onderstaande tabel staat een overzicht van de mogelijkheden die de bestemmingsplannen Hanzeland en Spoorzone en de kruimellijst bieden voor de kansrijke functies op de locaties. In de groene vakken zijn de functies mogelijk; in de rode niet.

	Bestemmingsplan			Kruimellijst
Hanzeland-Oost				
Woningen	Nee			Nee
Basisschool	Nee			Nee
Supermarkt	Nee			Nee
Kantoren	Nee			Nee
Dienstverlening	Nee			Nee
Wonen in de kantoorgebouwen	<i>Gebruiksregels</i>			
1. De Meander (laag)	Nee			Nee
2. De Meander (hoog)	Nee			Nee
3. Schellerpoort	Nee			Nee
4. Pas de Deux (laag)	Nee			Nee
5. Pas de Deux (hoog)	Nee			Nee
6. L'Étoile	Nee			Nee
Kantoorgebouwen ophogen	<i>Bouwregels</i>			
1. De Meander (laag)	Nee			Nee
2. De Meander (hoog)	Nee			Nee
3. Schellerpoort	Nee			Nee
4. Pas de Deux (laag)	Ja			Nee
5. Pas de Deux (hoog)	Nee			Nee
6. L'Étoile	Nee			Nee
Nomad City				
Woningen	Nee			Nee
Kantoren	'Gemengd - 1'	'Kantoor'	'Verkeer'	Nee
Dienstverlening	'Gemengd - 1'	'Kantoor'	'Verkeer'	Nee
Ateliers	'Gemengd - 1'	'Kantoor'	'Verkeer'	Nee

Tabel 3: Juridisch-planologische mogelijkheden op dit moment

6. Juridisch-planologische mogelijkheden op korte termijn

In dit hoofdstuk staat het antwoord op onderzoeksvraag 3: *Welke mogelijkheden biedt het juridisch-planologisch instrumentarium op korte termijn voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?* In paragraaf 2.3.3 zijn de vier mogelijkheden van een bestemmingsplan-plus benoemd. In dit hoofdstuk staat welke van deze mogelijkheden toepasbaar zijn op de drie locaties inclusief de kansrijke functies genoemd in hoofdstuk 4. Daarna volgen lessen uit de referentieprojecten die toepasbaar zijn op de situatie in Spoorzone-Hanzeland. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

6.1 Bestemmingsplan-plus

Hanzeland-Oost

De kansrijke functies voor Hanzeland-Oost, beschreven in paragraaf 4.1, zouden baat kunnen hebben bij de mogelijkheid tot het afwijken van wettelijke milieukwaliteitsnormen voor een periode van maximaal tien jaar. Het gaat hierbij om de milieukwaliteitsnormen uit de Wet geluidhinder (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

In bijlage 5 is een uitgebreide beschrijving van de milieusituatie ter plaatse opgenomen. Hieruit blijkt dat de ontwikkeling van geluidsgevoelige functies (onder andere wonen) wordt beperkt door emplacementslawaai uit het noorden en wegverkeerslawaai uit het zuiden van het plangebied.

Wanneer er in het noorden en het zuiden bebouwing wordt gerealiseerd kan dit een geluid afschermende werking hebben en zijn geluidsgevoelige functies daartussenin mogelijk. Deze bebouwing kan bijvoorbeeld bestaan uit kantoren of bedrijven voor dienstverlening, omdat dit geen geluidsgevoelige functies zijn. Een aandachtspunt hierbij is dat de bouw van nieuwe kantoren niet zomaar mogelijk is door de grote leegstand van kantoorgebouwen (Provincie Overijssel, 2017).

Met een normaal bestemmingsplan moet eerst de geluid afschermende bebouwing worden gerealiseerd en kan daarna pas worden gestart met de bouw van geluidsgevoelige functies. Door de mogelijkheid tot afwijken van milieunormen voor een periode van maximaal tien jaar kunnen de afschermende bebouwing en de woningen tegelijkertijd gebouwd worden. Het project kan hierdoor sneller opgeleverd worden. Dit levert financieel voordeel op en uit de opbrengsten van het project zou ook de afschermende bebouwing kunnen worden gefinancierd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Het kan voorkomen dat de geluid afschermende bebouwing om onvoorzienbare redenen niet wordt gebouwd. Uit het interview met Leon van Grinsven van de gemeente Tilburg (bijlage 10) blijkt dat er in het bestemmingsplan een alternatief moet worden opgenomen om te garanderen dat er na tien jaar wordt voldaan aan de milieukwaliteitsnormen. In het bestemmingsplan-plus van de gemeente Tilburg is een containerwal als alternatief opgenomen.

Uit de beschrijving van de milieusituatie (bijlage 5) blijkt dat vanuit het oogpunt van externe veiligheid nagenoeg alle kansrijke functies in Hanzeland-Oost mogelijk zijn; op de basisschool na. Grote groepen met jonge kinderen zijn op deze locatie niet gewenst in verband met een mogelijk evacuatie. Dit probleem is niet op te lossen door af te wijken van milieukwaliteitsnormen. Afwijken van milieukwaliteitsnormen voor externe veiligheid is daarom niet aan de orde.

Kantoorgebouwen

Het wonen in de kantoorgebouwen zou baat kunnen hebben bij de mogelijkheid tot het inperken van bestaande rechten en de mogelijkheid tot het afwijken van wettelijke milieukwaliteitsnormen voor een periode van maximaal tien jaar. Het gaat hierbij om de milieukwaliteitsnormen uit de Wet geluidhinder (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). In bijlage 6 is een uitgebreide beschrijving van de milieusituatie ter plaatse opgenomen.

Inperken bestaande rechten

Uit de beschrijving van de milieusituatie in ter plaatse van de kantoorgebouwen (bijlage 6) blijkt dat de geluidszone van bedrijventerrein Stork Wärtsilä Diesel / Nederlandse Spoorwegen N.V over alle kantoorgebouwen valt en dat wonen in de kantoorgebouwen daardoor niet is toegestaan. Wanneer de bestaande milieurechten worden ingeperkt, en daardoor de geluidszone wordt verkleind of zelfs opgeheven, is wonen in de kantoorgebouwen wel mogelijk.

Het inperken van bestaande milieurechten is alleen mogelijk voor zover van die rechten:

- a. gedurende een periode van drie jaar onder normale bedrijfsomstandigheden geen gebruik is gemaakt of
- b. naar redelijke verwachting, rekeninghoudend met de binnen afzienbare tijd te verwachten wijzigingen of uitbreidingen van de inrichting of van de in de inrichting gebezigde werkwijzen, geen gebruik zal worden gemaakt” (Crisis- en herstelwet, 2017).

Aan beide eisen wordt voldaan (T. Idema, adviseur milieuplanologie gemeente Zwolle, persoonlijke communicatie, 20 april 2017).

Het voordeel van het inperken van bestaande rechten is dat niet direct tot onteigening hoeft te worden overgegaan. Dit is zeer kostbaar. Indien het niet op vrijwillige basis lukt is, zonder de Crisis- en herstelwet, onteigening de enige optie om de hinder van een bedrijf op te heffen. Schadevergoeding is hierbij een aandachtspunt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Afwijken van milieukwaliteitsnormen

De gemeente Zwolle is met de bedrijven binnen de geluidszone in gesprek over het inperken van de milieuvergunningen (T. Idema, persoonlijke communicatie, 20 april 2017). Met dit in het achterhoofd kan de gemeente toestaan dat er voor een periode van maximaal tien jaar wordt afgeweken van milieukwaliteitsnormen. De verwachting heerst dat de geluidszone binnen tien jaar is verkleind of zelfs opgeheven. Er moet echter wel een alternatief worden opgenomen in het bestemmingsplan voor het geval de geluidszone om onvoorzienbare redenen niet wordt verkleind/opgeheven. Dat alternatief gaat in deze situatie waarschijnlijk veel problemen opleveren. Een geluidswal kan een alternatief zijn, maar daar is geen ruimte voor. Bovendien is industrielawaai lastig te reduceren wanneer het van boven komt. Het afwijken van milieukwaliteitsnormen is juridisch gezien een optie, maar de vraag is of dit realiseerbaar en haalbaar is.

Uit de beschrijving van de milieusituatie (bijlage 6) blijkt dat vanuit het oogpunt van externe veiligheid wonen in de kantoorgebouwen mogelijk is, mits wordt voldaan aan de randvoorwaarden. Afwijken van milieukwaliteitsnormen voor externe veiligheid is daarom niet aan de orde.

Nomad City

De kansrijke functies voor Nomad City, beschreven in paragraaf 4.3, zouden baat kunnen hebben bij de mogelijkheid tot het inperken van bestaande rechten en de mogelijkheid tot het afwijken van wettelijke milieukwaliteitsnormen voor een periode van maximaal tien jaar. Het gaat hierbij om de milieukwaliteitsnormen uit de Wet geluidhinder (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). In bijlage 7 is een uitgebreide beschrijving van de milieusituatie ter plaatse opgenomen.

Inperken bestaande rechten

Net als bij de kantoorgebouwen beperkt de geluidszone van bedrijventerrein Stork Wärtsilä Diesel / Nederlandse Spoorwegen N.V de ontwikkeling van geluidsgevoelige functies in Nomad City. Wanneer de bestaande milieurechten worden ingeperkt, en daardoor de geluidszone wordt verkleind of zelfs opgeheven, houdt de zone geluidsgevoelige functies in het gebied niet meer tegen. Voor het inperken van de bestaande rechten gelden dezelfde eisen en voordelen als hiervoor benoemd bij de kantoorgebouwen.

Afwijken van milieukwaliteitsnormen - 1

Door railverkeerslawaaï en emplacementslawaaï uit het noorden en wegverkeerslawaaï uit het zuiden van het plangebied wordt de ontwikkeling van geluidsgevoelige functies beperkt. Wanneer er in het noorden en het zuiden bebouwing wordt gerealiseerd kan dit een geluid afschermende werking hebben en zijn geluidsgevoelige functies daartussenin mogelijk. Deze bebouwing kan bijvoorbeeld bestaan uit kantoren of bedrijven voor dienstverlening, omdat dit geen geluidsgevoelige functies zijn. Een aandachtspunt hierbij is dat de bouw van nieuwe kantoren niet zomaar mogelijk is door de grote leegstand van kantoorgebouwen (Provincie Overijssel, 2017). Hierbij gelden dezelfde voordelen ten opzichte van een normaal bestemmingsplan als bij Hanzeland-Oost. Ook moet hier een alternatief worden opgenomen.

Afwijken van milieukwaliteitsnormen - 2

Naast de hiervoor genoemde geluidshinder is op deze locatie ook industrielawaaï. De gemeente Zwolle is met de bedrijven binnen de geluidszone in gesprek over het inperken van de milieuvergunningen. Hier kan net als bij de kantoorgebouwen worden besloten om toe te staan dat er voor een periode van maximaal tien jaar wordt afgeweken van milieukwaliteitsnormen. Ook moet er, zoals beschreven bij de kantoorgebouwen, een alternatief worden opgenomen. In dit gebied is echter wel ruimte voor een geluidswal, maar industrielawaaï is lastig te reduceren wanneer het van boven komt. Het afwijken van milieukwaliteitsnormen is juridisch gezien een optie, maar de vraag is of dit realiseerbaar en haalbaar is.

Uit de beschrijving van de milieusituatie (bijlage 7) blijkt dat vanuit het oogpunt van externe veiligheid alle kansrijke functies in nagenoeg heel Nomad City mogelijk zijn, mits wordt voldaan aan de randvoorwaarden. In een strook langs het spoor zijn woningen en dienstverlening niet mogelijk, maar in dit deel van het plangebied is afschermende bebouwing ten behoeve van geluidhinder voorzien. Afwijken van milieukwaliteitsnormen voor externe veiligheid is daarom niet aan de orde in Nomad City.

6.2 Lessen uit referenties

Naast de theorie is ook in de praktijk gekeken naar het bestemmingsplan-plus. Ambtenaren van de gemeenten Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch en Tilburg zijn gevraagd naar hun ervaringen met het bestemmingsplan-plus. De verslagen van de telefonische interviews zijn te vinden in bijlagen 8, 9 en 10.

De gemeenten 's-Hertogenbosch en Tilburg gaven beide aan dat de termijn van tien jaar bij het afwijken van milieukwaliteitsnormen extra aandacht moet verdienen. Als er gebruik van wordt gemaakt is er dus op dit moment een probleem met de milieukwaliteit. Hoe kan worden voorkomen dat het probleem tien jaar wordt opgeschoven? Verder spelen er ook vragen op over hoe de markt over tien jaar is en wat er gebeurt als de ontwikkelaar tussentijds failliet gaat.

6.3 Conclusie

Bij elke locatie is gekeken of de vier mogelijkheden uit het bestemmingsplan-plus kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de kansrijke functies. In onderstaande tabel is weergegeven welke mogelijkheden kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de kansrijke functies. In de groene vakken kunnen de mogelijkheden bijdragen; in de rode niet.

	Maatregelen voor actief ingrijpen	Inperken bestaande rechten	Afwijken milieukwaliteitsnormen	Fasering + koppeling milieugebruiksruimte
Hanzeland-Oost	Nee	Nee	Ja	Nee
Wonen in kantoorgebouwen	Nee	Ja	Ja	Nee
Ophogen kantoorgebouwen	Nee	Nee	Nee	Nee
Nomad City	Nee	Ja	Ja	Nee

Tabel 4: Juridisch-planologische mogelijkheden op korte termijn

7. Juridisch-planologische mogelijkheden op middellange termijn

In dit hoofdstuk staat het antwoord op onderzoeksvraag 4: *Welke mogelijkheden biedt het juridisch-planologisch instrumentarium op middellange termijn voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?* In paragraaf 2.3.3 zijn de mogelijkheden van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte benoemd. In dit hoofdstuk staat welke van deze mogelijkheden toepasbaar zijn op de drie locaties inclusief de kansrijke functies genoemd in hoofdstuk 4. Daarna volgen lessen uit de referentieprojecten die toepasbaar zijn op de situatie in Spoorzone-Hanzeland. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

7.1 Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

De helft van de mogelijkheden uit een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte heeft indirecte gevolgen voor de kansrijke functies beschreven in hoofdstuk 4 en organische gebiedsontwikkeling in het algemeen. Het gaat om de volgende mogelijkheden:

- Looptijd bestemmingsplan van 20 jaar in plaats van 10 jaar
- Voorlopige bestemming met looptijd van 10 jaar in plaats van 5 jaar
- Meldingsplicht, verbod om zonder melding bepaalde activiteiten te verrichten
- Faseren van onderzoek tot het moment van omgevingsvergunning (globaal bij plan, in detail bij vergunning)
- Vaststellen exploitatieplan bij omgevingsvergunning (fasering exploitatieplan)
- Open norm(en) stellen waarvan de uitleg afhankelijk is van een beleidsregel (Omgevingswetportaal, z.d.-b).

Deze mogelijkheden kunnen bijdragen aan de kansrijke functies en organische gebiedsontwikkeling in het algemeen, maar zonder deze mogelijkheden kan organische gebiedsontwikkeling ook plaatsvinden.

De enige mogelijkheid met directe gevolgen voor de kansrijke functies en organische gebiedsontwikkeling in het algemeen is het opnemen van gebiedsgerichte geluidswaarden. Bij alle locaties staan geluidsgevoelige functies onder druk door bedrijvigheid in de nabijheid van het plangebied en bedrijvigheid op de locaties zelf (als een van de kansrijke functies). Bij gebiedsgerichte geluidswaarden is het mogelijk om gebieden aan te wijzen waar hogere of juist lagere geluidsnormen gelden. Het is ook mogelijk om vijf dB(A) extra geluid op de gevel van geluidsgevoelige gebouwen toe te staan als gevolg van bedrijven (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Gebiedsgerichte geluidswaarden maken een flexibelere inrichting van het plangebied mogelijk, omdat geluidsgevoelige functies op meerdere plekken mogelijk zijn.

7.2 Lessen uit referenties

Naast de theorie is ook in de praktijk gekeken naar het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Ambtenaren van de gemeenten Alphen aan den Rijn, Den Haag en Diemen zijn gevraagd naar hun ervaringen met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. De verslagen van de telefonische interviews zijn te vinden in bijlagen 11, 12 en 13. Uit de deskresearch en de gesprekken zijn lessen naar voren gekomen. De lessen die toepasbaar zijn op de situatie in Spoorzone-Hanzeland zijn hieronder opgenomen.

Het in praktijk brengen van nieuwe regelingen brengt veel vragen met zich mee. In het plan voor Binckhorst is opgenomen dat bedrijven een bepaalde geluidbelasting op de perceelgrens mogen hebben en voor woningen geldt geluidbelasting op de gevel. Maar hoe wordt dit gemeten en vanaf welke hoogte? Hoe zit het met de monitoring? De gemeente Diemen gaf ook aan dat zij de volgende keer meer aandacht gaan besteden aan het aspect geluid.

Het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, en dus denken in het kader van de Omgevingswet, vraagt een andere manier van werken van de organisatie. Er moet integraal gewerkt worden en daardoor wordt men gedwongen om anders te denken. De ene collega pakt dit beter op dan de andere. Het leuke hiervan is dat je in contact komt met andere collega's binnen de gemeente.

7.3 Conclusie

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is geanalyseerd en hieruit blijkt dat de helft van de mogelijkheden indirect gevolgen heeft voor de kansrijke functies op de drie locaties. De enige mogelijkheid met directe gevolgen voor de kansrijke functies op de drie locaties is het opnemen van gebiedsgerichte geluidswaarden.

8. Juridisch-planologische mogelijkheden op lange termijn

In dit hoofdstuk staat het antwoord op onderzoeksvraag 5: *Welke mogelijkheden biedt het juridisch-planologisch instrumentarium op lange termijn voor de beoogde organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?* In paragraaf 2.3.4 zijn de mogelijkheden van een omgevingsplan benoemd. In dit hoofdstuk staat welke van deze mogelijkheden toepasbaar zijn op de drie locaties inclusief de kansrijke functies genoemd in hoofdstuk 4. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

8.1 Omgevingsplan

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is de voorloper op het omgevingsplan en daardoor zitten er veel overeenkomsten tussen het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het omgevingsplan. Het omgevingsplan bestaat uit het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en een aanvulling (P. van den Broek, adviseur omgevingsrecht bij gemeente Zwolle, persoonlijke communicatie, 24 april 2017). In dit hoofdstuk komen alleen mogelijkheden aan bod die nog niet in hoofdstuk 7 zijn beschreven.

De mogelijkheden die het omgevingsplan voor de kansrijke functies op de drie locaties biedt betreffen het opnemen van omgevingswaarden en de reikwijdte.

Omgevingswaarden

Bij alle locaties staan geluidsgevoelige functies onder druk door bedrijvigheid in de nabijheid van het plangebied en bedrijvigheid als onderdeel van de kansrijke functies. Bij omgevingswaarden (onder andere geluid) kan de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden vastgelegd in bij deze waarden opgenomen normen (Loozeman, Gans, Groeneveld, & Ros, 2016). Door het opnemen van omgevingswaarden kan de toedeling van functies aan locaties in het gebied globaler zijn. Dit vergroot de flexibiliteit van het plan (Angeren, 2016).

Dit komt gedeeltelijk overeen met de gebiedsgerichte geluidswaarden, maar de omgevingswaarden zijn breder dan alleen geluid. Bij omgevingswaarden kunnen bijvoorbeeld ook geur, fijnstof en luchtkwaliteit worden meegenomen.

Reikwijdte

Het omgevingsplan is breder dan het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Bij het omgevingsplan is het onder andere mogelijk om het aspect gezondheid, in de zin van welbevinden van mensen, mee te nemen (Loozeman, Gans, Groeneveld, & Ros, 2016). Het aspect gezondheid is een belangrijk onderdeel in de afweging of wonen in de nabijheid van zoveel geluid gewenst is (P. van den Broek, persoonlijke communicatie, 24 april 2017). Dit speelt bij alle locaties.

De reikwijdte faciliteert ontwikkelingen niet zoals omgevingswaarden dat doen, maar zorgt voor een uitgebreider afwegingskader. Bij ontwikkelingen in een bestemmingsplan, bestemmingsplan-plus en een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan het aspect gezondheid niet worden meegenomen in de afweging of een ontwikkeling op een bepaalde locatie gewenst is. Ten aanzien van het welbevinden van mensen is het positief dat gezondheid in de afweging meegenomen kan worden, want hierdoor kunnen woningen op deze locaties voorkomen worden.

8.2 Conclusie

Het omgevingsplan is geanalyseerd en hieruit blijkt dat het opnemen van omgevingswaarden voor geluid mogelijkheden biedt voor de kansrijke functies op de drie locaties. De reikwijdte zorgt voor een uitgebreider afwegingskader.

9. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staat, per locatie, van elke onderzoeksvraag een beknopte conclusie. Voor de uitgebreide beantwoording wordt verwezen naar het rapport. De conclusies vormen samen de beantwoording van de probleemstelling: *Welke mogelijkheden bieden de juridisch-planologische instrumenten op dit moment, op korte termijn, op middellange termijn en op lange termijn voor organische gebiedsontwikkeling in Spoorzone-Hanzeland?*

Het hoofdstuk sluit af met, per locatie, een advies over welk juridisch-planologisch instrument het beste gebruikt kan worden voor de uitvoering van het kader.

9.1 Hanzeland-Oost

Kaders organische gebiedsontwikkeling

In het oosten van Spoorzone-Hanzeland ligt het terrein van het voormalige Hanzebad. De gemeente wil dat Spoorzone-Hanzeland een gemengd stedelijk gebied wordt en ziet daarom kansen in het gebied voor woningen en voorzieningen als een basisschool, een supermarkt, kantoren en dienstverlening.

De kaders voor het gebied bestaan uit de hiervoor genoemde functies waarbij het aantal woningen minimaal 60 en maximaal 80 bedraagt. Voor de overige functies is het aantal vierkante meters niet gespecificeerd. De precieze invulling laat de gemeente over aan de markt. Bij ontwikkelingen moet uiteraard worden voldaan aan het criterium van goede ruimtelijke ordening.

Mogelijkheden op dit moment – Bestemmingsplan en kruimellijst

De kansrijke functies zijn op basis van het bestemmingsplan Hanzeland niet mogelijk. De kruimellijst biedt geen extra mogelijkheden voor de kansrijke functies in Hanzeland-Oost.

Mogelijkheden op korte termijn – Bestemmingsplan-plus

De kansrijke functies op Hanzeland-Oost zouden baat kunnen hebben bij de mogelijkheid tot het afwijken van wettelijke milieukwaliteitsnormen uit de Wet geluidhinder.

Mogelijkheden op middellange termijn – Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

De kansrijke functies zouden baat kunnen hebben bij de mogelijkheid tot het opnemen van gebiedsgerichte geluidswaarden. De zes andere mogelijkheden, genoemd in paragraaf 7.1, hebben indirecte gevolgen voor de kansrijke functies op de drie locaties.

Mogelijkheden op lange termijn - Omgevingsplan

De kansrijke functies op Hanzeland-Oost zouden baat kunnen hebben bij mogelijkheid tot het opnemen van omgevingswaarden. De reikwijdte zorgt voor een uitgebreider afwegingskader.

9.2 Kantoorgebouwen

Kaders organische gebiedsontwikkeling

De gemeente wil dat Spoorzone-Hanzeland een gemengd stedelijk gebied wordt en ziet daarom kansen in het transformeren van kantoorgebouwen (De Meander, Schellerpoort, Pas de Deux en L'Étoile) naar woningen en het ophogen met woningen.

De kaders bestaan uit de functie wonen en de hoogtes van de kantoorgebouwen. Het aantal woningen bedraagt maximaal 120. De laagbouw mag maximaal 4-laags zijn en de hoogbouw maximaal 9-laags. De precieze invulling laat de gemeente over aan de markt. Bij ontwikkelingen moet uiteraard worden voldaan aan het criterium van goede ruimtelijke ordening.

Mogelijkheden op dit moment – Bestemmingsplan en kruimellijst

Het wonen in de kantoorgebouwen is volgens bestemmingsplan Hanzeland niet mogelijk. Zonder af te wijken en gebruik te maken van de wijzigingsbevoegdheid is de ophoging van de kantoorgebouwen alleen mogelijk bij de laagbouw van Pas de Deux. Er wordt niet voldaan aan beide aspecten (wonen en ophogen) dus de scenario's voor de kantoorgebouwen passen niet binnen het bestemmingsplan Hanzeland.

De kruimellijst biedt extra mogelijkheden voor de transformatie van kantoorgebouwen, maar op deze locatie kan goede ruimtelijke ordening niet gegarandeerd worden door industrielawaai, dus vervalt deze mogelijkheid.

Mogelijkheden op korte termijn – Bestemmingsplan-plus

Het transformeren van kantoorgebouwen naar woningen en het ophogen met woningen zou baat kunnen hebben bij de mogelijkheid tot het inperken van bestaande rechten (milieu) en de mogelijkheid tot het afwijken van wettelijke milieukwaliteitsnormen uit de Wet geluidhinder.

Mogelijkheden op middellange termijn – Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Het wonen in de kantoorgebouwen zou baat kunnen hebben bij de mogelijkheid tot het opnemen van gebiedsgerichte geluidswaarden. De zes andere mogelijkheden, genoemd in paragraaf 7.1, hebben indirecte gevolgen voor de kansrijke functies op de drie locaties.

Mogelijkheden op lange termijn - Omgevingsplan

Het wonen in de kantoorgebouwen zou baat kunnen hebben bij mogelijkheid tot het opnemen van omgevingswaarden. De reikwijdte zorgt voor een uitgebreider afwegingskader.

9.3 Nomad City

Kaders organische gebiedsontwikkeling

In het westen van Spoorzone-Hanzeland ligt al jaren een groot stuk grond braak. De gemeente wil dat Spoorzone-Hanzeland een gemengd stedelijk gebied wordt en ziet daarom kansen in het gebied voor woningen, kantoren, dienstverlening en ateliers.

De kaders voor het gebied bestaan uit de hiervoor genoemde functies waarbij het aantal woningen minimaal 120 en maximaal 200 bedraagt. Voor de overige functies is het aantal vierkante meters niet gespecificeerd. De precieze invulling van het gebied laat de gemeente over aan de markt. Bij ontwikkelingen moet uiteraard worden voldaan aan het criterium van goede ruimtelijke ordening.

Mogelijkheden op dit moment – Bestemmingsplan en kruimellijst

De kansrijke functies zijn op basis van het bestemmingsplan Spoorzone deels mogelijk. Wonen is niet mogelijk op deze locatie. Kantoren, dienstverlening en ateliers zijn op een groot deel van de locatie wel mogelijk. De kruimellijst biedt geen extra mogelijkheden voor de kansrijke functies in Nomad City.

Mogelijkheden op korte termijn – Bestemmingsplan-plus

De kansrijke functies voor Nomad City zouden baat kunnen hebben bij de mogelijkheid tot het inperken van bestaande rechten (milieu) en de mogelijkheid tot het afwijken van wettelijke milieukwaliteitsnormen uit de Wet geluidhinder.

Mogelijkheden op middellange termijn – Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

De kansrijke functies zouden baat kunnen hebben bij de mogelijkheid tot het opnemen van gebiedsgerichte geluidswaarden. De zes andere mogelijkheden, genoemd in paragraaf 7.1, hebben indirecte gevolgen voor de kansrijke functies op de drie locaties.

Mogelijkheden op lange termijn - Omgevingsplan

De kansrijke functies op Hanzeland-Oost zouden baat kunnen hebben bij mogelijkheid tot het opnemen van omgevingswaarden. De reikwijdte zorgt voor een uitgebreider afwegingskader.

9.4 Aanbevelingen

Advies Hanzeland-Oost

Voor de organische ontwikkeling in Hanzeland-Oost kan het bestemmingsplan-plus het beste als basis worden gebruikt. Met de mogelijkheid tot het afwijken van milieukwaliteitsnormen uit de Wet geluidhinder kunnen de problemen met geluidhinder het snelste worden opgelost. Daarnaast wordt geadviseerd om de basisschool uit de plannen voor dit gebied te halen.

De geluidsproblematiek kan ook opgelost worden met gebiedsgerichte geluidswaarden uit het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte of omgevingswaarden uit het omgevingsplan, maar het duurt dan nog een tijd voordat het plan in werking treedt. Het gebied moet eerst aangewezen worden onder de Crisis- en herstelwet voordat er een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan worden opgesteld. De Omgevingswet, en bijbehorend het omgevingsplan, treedt in de zomer van 2019 in werking. Tegen die tijd kan een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte klaar zijn, maar dat heeft dan geen meerwaarde als hetzelfde in een omgevingsplan geregeld kan worden. Mogelijkheden uit het omgevingsplan kunnen bijdragen aan organische gebiedsontwikkeling, maar dit voordeel weegt niet op tegen de wachttijd van twee jaar. Een bestemmingsplan-plus kan **direct** opgesteld worden doordat het gebied al is aangewezen onder de Crisis- en herstelwet. De procedure voor het opstellen van een bestemmingsplan-plus is hetzelfde als bij een normaal bestemmingsplan.

Advies kantoorgebouwen

Voor de organische ontwikkeling van de kantoorgebouwen kan het bestemmingsplan-plus het beste als basis gebruikt worden. Met de mogelijkheid tot het inperken van bestaande rechten (milieu) kunnen de problemen met geluidhinder het snelste worden opgelost.

Het bestemmingsplan-plus heeft als enige de mogelijkheid om bestaande rechten in te perken. Door het inperken van de bestaande rechten kan de geluidszone worden verkleind of zelfs opgeheven en houdt de zone geluidsgevoelige functies in het gebied niet meer tegen.

De geluidsproblematiek kan ook opgelost worden met gebiedsgerichte geluidswaarden uit het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte of omgevingswaarden uit het omgevingsplan, maar het duurt dan nog een tijd voordat het plan in werking treedt. Het gebied moet eerst aangewezen worden onder de Crisis- en herstelwet voordat er een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan worden opgesteld. De Omgevingswet, en bijbehorend het omgevingsplan, treedt in de zomer van 2019 in werking. Tegen die tijd kan een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte klaar zijn, maar dat heeft dan geen meerwaarde als hetzelfde in een omgevingsplan geregeld kan worden. Mogelijkheden uit het omgevingsplan kunnen bijdragen aan organische gebiedsontwikkeling, maar dit voordeel weegt niet op tegen de wachttijd van twee jaar. Een bestemmingsplan-plus kan **direct** opgesteld worden doordat het gebied al is aangewezen onder de Crisis- en herstelwet. De procedure voor het opstellen van een bestemmingsplan-plus is hetzelfde als bij een normaal bestemmingsplan.

Advies Nomad City

Voor de organische ontwikkeling in Nomad City kan het bestemmingsplan-plus het beste als basis gebruikt worden. Met de mogelijkheid tot het inperken van bestaande rechten (milieu) en het afwijken van milieukwaliteitsnormen kunnen de problemen met geluidhinder het snelste worden opgelost.

Een deel van de problematiek in Nomad City kan opgelost worden door het inperken van bestaande rechten. Het bestemmingsplan-plus heeft als enige de mogelijkheid om bestaande milieurechten in te perken. Door het inperken van de bestaande milieurechten kan de geluidszone worden verkleind of zelfs opgeheven en houdt de zone geluidsgevoelige functies in het gebied niet meer tegen.

De overige geluidsproblematiek kan het snelst worden opgelost door het afwijken van milieukwaliteitsnormen uit de Wet geluidhinder.

Het kan ook opgelost worden met gebiedsgerichte geluidswaarden uit het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte of omgevingswaarden uit het omgevingsplan, maar het duurt dan nog een tijd voordat het plan in werking treedt. Het gebied moet eerst aangewezen worden onder de Crisis- en herstelwet voordat er een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte kan worden opgesteld. De Omgevingswet, en bijbehorend het omgevingsplan, treedt in de zomer van 2019 in werking. Tegen die tijd kan een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte klaar zijn, maar dat heeft dan geen meerwaarde als hetzelfde in een omgevingsplan geregeld kan worden. Mogelijkheden uit het omgevingsplan kunnen bijdragen aan organische gebiedsontwikkeling, maar dit voordeel weegt niet op tegen de wachttijd van twee jaar. Een bestemmingsplan-plus kan **direct** opgesteld worden doordat het gebied al is aangewezen onder de Crisis- en herstelwet. De procedure voor het opstellen van een bestemmingsplan-plus is hetzelfde als bij een normaal bestemmingsplan.

Algemeen advies

Voor alle locaties wordt het opstellen van een bestemmingsplan-plus geadviseerd. Het advies aan de gemeente Zwolle is dan ook dringend te starten met het opstellen van een bestemmingsplan-plus voor Spoorzone-Hanzeland.

10. Discussie en reflectie

In dit hoofdstuk staat een kritische terugblik op de kwaliteit en het proces van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de competenties.

10.1 Kwaliteit van het onderzoek

Lessen uit huidig juridisch-planologisch instrumentarium

Op voorhand werd verwacht dat er lessen uit het bestemmingsplan en de kruimellijst zouden volgen die bij het vervolg van het onderzoek gebruikt konden worden. Er zijn een aantal lessen uit gekomen, maar deze lessen zijn van een ander niveau dan op voorhand werd gedacht. Op voorhand werd gedacht aan knelpunten voor organische gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld: wanneer dit op deze manier wordt geregeld komt organische gebiedsontwikkeling niet of zeer lastig van de grond. Dergelijke lessen zijn niet uit het huidig juridisch-planologisch instrumentarium gekomen. De lessen die uit het huidig juridisch-planologisch instrumentarium zijn gekomen waren echter wel bruikbaar in het vervolg van het onderzoek.

Referentieprojecten

Op voorhand werd verwacht dat er een lijst met bruikbare lessen uit de referentieprojecten zou volgen. Er zaten een aantal belangrijke lessen bij, maar het aantal lessen dat toegepast kon worden op de situatie in Spoorzone-Hanzeland bleef echter beperkt. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de referentieprojecten vooraf beter overeen leken te komen dan dat ze daadwerkelijk deden.

Abstractieniveau

Er zijn verschillende mogelijkheden om de milieuproblematiek in Spoorzone-Hanzeland op te lossen. Het bestemmingsplan-plus biedt hier concrete mogelijkheden voor. De mogelijkheden uit het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het omgevingsplan waren abstracter. Dit maakt de toepasbaarheid op de situatie in Spoorzone-Hanzeland lastiger. Dit verklaart ook het verschil in het aantal mogelijkheden die genoemd zijn in hoofdstuk 7, hoofdstuk 8, de conclusie en de aanbevelingen.

Uitkomst aanbevelingen

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het omgevingsplan bieden mogelijkheden die gevolgen hebben voor organische gebiedsontwikkeling. De mogelijkheden uit het bestemmingsplan-plus zijn voornamelijk gericht op het oplossen van milieuproblematiek. Toch is in dit onderzoek, waar organische gebiedsontwikkeling centraal staat, drie keer het bestemmingsplan-plus aanbevolen. Dit komt doordat de uitwerking van de mogelijkheden uit het bestemmingsplan-plus de flexibiliteit vergroot. In dit afstudeeronderzoek is vooral gefocust op het aspect flexibiliteit. Wanneer de milieuproblematiek in Spoorzone-Hanzeland (deels) wordt opgelost, is een flexibelere inrichting van de drie locaties mogelijk.

Organische gebiedsontwikkeling is meer dan alleen flexibiliteit

Organische gebiedsontwikkeling bestaat uit meerdere aspecten, maar in dit afstudeeronderzoek is gefocust op het aspect flexibiliteit. Vanwege de beperkte tijd die voor dit onderzoek staat is het niet mogelijk om in te gaan op alle aspecten. Dit is niet erg, maar het is wel belangrijk om te weten dat organische gebiedsontwikkeling meer is dan alleen flexibiliteit.

Aanbevelingen

Dit afstudeeronderzoek bevat aanbevelingen voor de opdrachtgever die concreet en implementeerbaar zijn. De opdrachtgever kan daadwerkelijk iets met dit afstudeeronderzoek.

10.2 Proces van het onderzoek

Voorafgaand aan dit onderzoek is een plan van aanpak opgesteld voor de uitvoering van dit onderzoek. Er hebben een aantal wijzigingen plaatsgevonden ten opzichte van dit plan van aanpak. Het ging hierbij om ondergeschikte aanpassingen die geen invloed hadden op het verloop van het onderzoek. Het gaat om wijzingen van een locatie, een expert en twee referentieprojecten.

Wijziging locatie

In het groepsgesprek uit onderzoeksvraag 1 zijn kaders voor drie locaties in Spoorzone-Hanzeland vastgesteld. Tijdens de toets aan het bestemmingsplan bleek dat de ideeën voor één van de locaties al mogelijk waren op basis van het bestemmingsplan. Als de plannen al mogelijk zijn op basis van het huidige juridisch-planologisch instrumentarium is verder onderzoek overbodig. Daarom is voor deze locatie, in overeenstemming met een aantal van de aanwezigen bij het groepsgesprek, een nieuwe locatie gekozen.

Wijzigingen in referentieprojecten

Bij het plan van aanpak is op internet gezocht naar referentieprojecten en zijn er voor het bestemmingsplan-plus en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte beide drie gekozen. Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn deze referentieprojecten uitgebreid onderzocht en bleek dat twee referentieprojecten niet bruikbaar waren voor dit onderzoek. Bij het bestemmingsplan-plus is Hamburgerbroek in Doetinchem vervangen door Nuland-Oost in Nuland. Bij het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is Spoorzone in Delft vervangen door Rijnhaven Oost in Alphen aan den Rijn.

Wijziging expert

De toetsing van de kansrijke functies aan het omgevingsplan (onderzoeksvraag 5) zou in eerste instantie besproken worden met Saskia Engbers. Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek dat Ptries van den Broek hier meer kennis van had. Om die reden is de toetsing besproken met Ptries van den Broek.

Intervisies

Tijdens dit afstudeeronderzoek zijn vier intervisies gehouden met een docent en een student. Tijdens deze intervisies is dit afstudeeronderzoek meerdere malen besproken. Dit heeft geresulteerd in feedback welke daarna is verwerkt. Dankzij de intervisies is de kwaliteit van dit onderzoek verhoogd.

Verwachting opdrachtgever

Tijdens het afstudeertraject heeft wekelijks overleg met de opdrachtgever plaatsgevonden. Dit werkte erg prettig voor de opdrachtgever en de onderzoeker, omdat de wederzijdse verwachtingen zo duidelijk in beeld waren. Daarnaast was het voor de opdrachtgever fijn dat hij een beeld had van de voortgang van het onderzoek.

10.3 Competenties

Tijdens dit afstudeeronderzoek zijn de volgende inhoudelijke competenties aan bod gekomen.

ROP 1: Ruimtelijke visie en beleid opstellen

Tijdens dit afstudeeronderzoek zijn ruimtelijke vraagstukken (plannen voor de drie locaties) geïnventariseerd en geanalyseerd. In verschillende juridisch-planologische instrumenten is gekeken naar mogelijkheden om deze plannen te realiseren. Daarnaast is ook gekeken naar oplossingen voor de knelpunten op deze locaties. Alle mogelijkheden uit de verschillende juridisch-planologische instrumenten zijn met elkaar vergeleken en op basis hiervan is per locatie een advies gegeven over welk juridisch-planologisch instrument het beste als basis voor de uitvoering van het kader gebruikt kan worden.

ROP 2: Planproces in de ruimtelijke ordening

Organische gebiedsontwikkeling vraagt om een andere procesinrichting dan integrale gebiedsontwikkeling. Bij organische gebiedsontwikkeling wordt de ontwikkeling van een gebied gezien als een proces zonder vooraf vastgesteld eindbeeld. Bij integrale gebiedsontwikkeling wordt de ontwikkeling van een gebied gezien als een project met een vooraf vastgesteld eindbeeld. Bij organische gebiedsontwikkeling gaat het om kleinschalige projecten waarbij veel kleine partijen en particulieren betrokken zijn. Bij integrale gebiedsontwikkeling gaat het om grootschalige projecten die worden getrokken door grote professionele partijen. De rol van de gemeente verschuift van actief en risicodragend bij integrale gebiedsontwikkeling naar faciliterend bij organische gebiedsontwikkeling.

Voordat ik aan dit afstudeeronderzoek begon had ik enige kennis over verschillende soorten van gebiedsontwikkeling. Tijdens dit onderzoek heb ik mijn kennis hierover uitgebreid door veel te lezen en de verschillende soorten naast elkaar te zetten om zo de verschillen goed te kunnen zien.

ROP 5: Juridische vertaling van ruimtelijke plannen

Tijdens dit afstudeeronderzoek stond de ruimtelijk-juridische kant van het vakgebied centraal. Het bestemmingsplan, de kruimellijst, het bestemmingsplan-plus, het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het omgevingsplan zijn allemaal uitgebreid onderzocht. De plannen voor de drie locaties zijn getoetst aan deze juridische instrumenten en hierbij is ook gekeken naar de te doorlopen juridische procedures.

Voordat ik aan dit afstudeeronderzoek begon wist ik al veel van het bestemmingsplan. Van de kruimellijst, het bestemmingsplan-plus, het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het omgevingsplan wist ik op voorhand nog weinig. Het was soms lastig om de mogelijkheden van deze juridisch-planologische instrumenten te begrijpen. Met wat hulp van collega's binnen de gemeente en het internet is dit uiteindelijk goed gekomen. Tijdens dit onderzoek heb ik mijn kennis over juridisch-planologische instrumenten enorm uitgebreid.

Naast bovenstaande inhoudelijke competenties zijn de volgende competenties tijdens het proces van dit afstudeeronderzoek aan bod gekomen.

ROP 6: Communiceren

Tijdens de telefonische interviews kwam mondelinge communicatie (gespreksvaardigheid) aan bod. Bij het eerste interview was het lastig om in te breken in een zin wanneer degene aan de andere kant van de lijn afdwaalde of dingen vertelde die te diep op de onderwerpen in gingen. Na dit een paar keer te hebben gedaan ging dit beter.

Bij het schrijven van het eindrapport kwam schriftelijke communicatie expliciet aan bod. Het blijft lastig om kort en bondig, maar wel voor iedereen duidelijk te zijn. Door de stukken aan anderen voor te leggen en feedback te vragen is dit ondervangen.

ROP 7: Project- en procesmatig werken

Dit onderzoek is uitgevoerd voor de organisatie en niet in de organisatie. Het onderzoek is volledig door de onderzoeker zelf uitgevoerd. Samenwerken kwam weinig aan de orde. Vragen stellen aan collega's kon en gebeurde uiteraard geregeld, maar gezamenlijk iets maken was niet aan de orde.

ROP 8: Zelfverantwoordelijk functioneren

Zoals bij ROP 7 beschreven staat is het onderzoek volledig door de onderzoeker zelf uitgevoerd. De onderzoeker is op zichzelf aangewezen en wordt niet bij de hand meegenomen. Er wordt niet verteld hoe iets moet, maar er worden adviezen gegeven en als onderzoeker moet je zelf kiezen wat je daarmee doet. Hierdoor ben ik gegroeid in het zelfverantwoordelijk functioneren.

ROP 10: Toegepast ruimtelijk onderzoek verrichten

Uit het onderzoek komen veel gegevens. Als onderzoeker wil je een zo duidelijk en compleet mogelijk beeld schetsen, maar daarentegen niet te uitgebreid zijn. Dit vraagt om een juiste verdeling tussen hoofd- en bijzaken. Het hoofdrapport moet echter ook zonder bijlagenboek leesbaar zijn. Het blijft lastig om de gegevens op een juiste manier te verwerken. Dit is uiteindelijk wel gelukt, want het afstudeeronderzoek sluit af met concrete en implementeerbare aanbevelingen voor de opdrachtgever.

Bibliografie

- Aan de slag met de Omgevingswet. (z.d.-a). *Het stelsel in ontwikkeling*. Opgeroepen op februari 10, 2017, van <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet-0/>
- Aan de slag met de Omgevingswet. (z.d.-b). *Kerninstrumenten*. Opgeroepen op februari 10, 2017, van <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet/instrumenten/kerninstrumenten/>
- Aan de slag met de Omgevingswet. (z.d.-c). *Omgevingsplan*. Opgeroepen op februari 10, 2017, van <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsplan/>
- Aan de slag met de Omgevingswet. (z.d.-d). *Omgevingsvisie*. Opgeroepen op februari 10, 2017, van <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsvisie/>
- Aan de slag met de Omgevingswet. (z.d.-e). *Uitgangspunten en doel van de wet*. Opgeroepen op februari 10, 2017, van <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet/uitgangspunten-doel/>
- Aan de slag met de Omgevingswet. (z.d.-f). *Wat is het verschil tussen een omgevingsplan en een bestemmingsplan?* Opgeroepen op maart 1, 2017, van <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-is-het-verschil-tussen-een-omgevingsplan-en-een-bestemmingsplan>
- Angeren, J. v. (2016, maart). *Het omgevingsplan in de Omgevingswet*. Opgehaald van Stibbe: <https://www.stibbe.com/~media/03%20news/publications/amsterdam/jan%20reinier%20van%20angeren/jan%20reinier%20van%20angeren%20het%20omgevingsplan%20in%20de%20omgevingswet.pdf>
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Goede, d. M., Peters, V., & Velden, T. v. (2013). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Baardewijk, E. J., Haan, M. d., & Hijmans, E. (2013, april). *Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel 1): Enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie*. Opgehaald van Omgevingsweb: <http://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2016-11/nieuwe-stijlen-van-gebiedsontwikkeling-deel-1-bouwrecht-april-2013.pdf>
- Baardewijk, E. v., & Bouterse, P. (2015, april). *Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel V): Organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie in de Omgevingswet*. Opgehaald van Omgevingsweb: <http://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2016-11/nieuwe-stijlen-van-gebiedsontwikkeling-deel-5-bouwrecht-april-2015.pdf>
- Beeckk. (2012, november 6). *Uitnodigingsplanologie*. Opgehaald van Beeckk: http://www.beeckk.nl/uploaded/Artikel_uitnodigingsplanologie_20121106_SjS_2.pdf?phpMyAdmin=8YACM92aQooC6eQ3aS1othc%2CjS2

- Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.* (2016, oktober 28). Opgeroepen op januari 16, 2017, van Overheid.nl: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027929/2016-10-28>
- Brouwer, L. (2014, november). *Uitnodigingsplanologie*. Opgehaald van Radboud Universiteit: <http://gpm.ruhosting.nl/mt/PL2014/2014MAPL47BrouwerLotte.pdf>
- Buitelaar, E. (2012, februari 15). *Nederland in 2040: gebiedsontwikkelig in onzekere tijden*. Opgehaald van Planbureau voor de Leefomgeving: http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2012-Nederland-in-2040_0.pdf
- Crisis- en herstelwet.* (2017, januari 1). Opgeroepen op februari 3, 2017, van Overheid.nl: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027431/2017-01-01>
- Davids, J. (2016, mei 27). Luchtfoto Spoorzone.
- Gemeente Zwolle. (2015-a, november 27). Inspiratieboek milieu voor een levendige Spoorzone.
- Gemeente Zwolle. (2015-b, maart 24). Versnelling sociale huurwoningen.
- Gemeente Zwolle. (2017-a). Procesplan gebiedsontwikkeling Spoorzone.
- Google Maps. (z.d.). Opgeroepen op januari 24, 2017, van Google Maps: <https://www.google.nl/maps/@52.5031656,6.0925126,1419m/data=!3m1!1e3>
- Harleman, E. (2017, februari 2). *Omgevingswet uitgelicht: uitnodigingsplanologie*. Opgeroepen op maart 1, 2017, van Omgevingsweb: <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/omgevingswet-uitgelicht-uitnodigingsplanologie>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-a). *Aanmelden Projecten*. Opgeroepen op februari 21, 2017, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/aanmelden-projecten/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-b). *Afwijken bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst)*. Opgeroepen op februari 27, 2017, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/kruimellijst/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-c). *De Wro in het kort*. Opgeroepen op februari 6, 2017, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/wro-kort/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-d). *Inwerkingtreding Wabo*. Opgeroepen op februari 27, 2017, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/overzicht-aangepaste/wijzigingen-chw/inwerkingtreding/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-e). *Spoorzone Zwolle*. Opgeroepen op april 18, 2017, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/afd-1/aangewezen/spoorzone-zwolle/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-f). *Uitleg bestemmingsplan*. Opgeroepen op februari 8, 2017, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/>
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.-g). *Ladder voor duurzame verstedelijking*. Opgeroepen op juni 1, 2017, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/ladder-duurzame/>

- Kul, T. (2015, januari 12). *Van een bestemmingsplan naar een omgevingsplan*. Opgehaald van Juridische Hogeschool: http://catalogus.jhs.nl/files/Tugce_Kul_17x24.pdf
- Loozeman, L., Gans, K., Groeneveld, A., & Ros, S. (2016, september). *Vergelijkend rapport Omgevingswet*. Opgehaald van Vereniging van Nederlandse Gemeenten: <https://vng.nl/files/vng/201609-vergelijkend-rapport-g32-omgevingswet.pdf>
- Majoor, S. (2012, juli). *ProjectManagement Bureau Amsterdam publiceert: 'Het Lezen van de stad', de organisatie van improvisatie*. Opgehaald van Gemeente Amsterdam: <https://www.amsterdam.nl/publish/pages/457247/lezenvdstad-def.pdf>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013, mei). *Handreiking bestemmingsplan-plus voor ontwikkelingsgebieden*. Opgehaald van Omgevingsweb: <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/handreiking-bestemmingsplan-plus-voor-ontwikkelingsgebieden>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2015, november). *Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*. Opgehaald van Omgevingsweb: <http://www.omgevingsweb.nl/publicaties/inspiratiegids-bestemmingsplan-met-verbrede-reikwijdte>
- Omgevingswetloket. (z.d.). *Aanleiding*. Opgeroepen op februari 8, 2017, van <http://www.omgevingswetloket.nl/aanleiding/>
- Omgevingswetportaal. (z.d.-a). *De Crisis- en herstelwet*. Opgeroepen op februari 3, 2017, van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/de-crisis--en-herstelwet>
- Omgevingswetportaal. (z.d.-b). *Innovatieve experimenten*. Opgeroepen op Februari 27, 2017, van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/de-crisis--en-herstelwet/innovatieve-experimenten>
- Omgevingswetportaal. (z.d.-c). *Ontwikkelingsgebieden*. Opgeroepen op februari 6, 2017, van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/de-crisis--en-herstelwet/ontwikkelingsgebieden>
- OpenStreetMap. (z.d.). Opgeroepen op januari 24, 2017, van OpenStreetMap: <http://www.openstreetmap.org/#map=14/52.4970/6.0887>
- O-team. (2016, oktober 25). *Eindverslag reflectie O-team Spoorzone Zwolle*. Opgehaald van O-team: <https://www.oteam.nl/binaries/o-team/documenten/beleidsnotas/2016/12/05/eindverslag-reflectie-o-team-spoorzone-zwolle/Oteam+Zwolle+slotdocument.pdf>
- O-team. (z.d.). *Waarom het O-team?* Opgeroepen op januari 31, 2017, van <https://www.oteam.nl/het-o-team/waarom>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2012, september 29). *Vormgeven aan de Spontane Stad*. Opgehaald van Planbureau voor de Leefomgeving: http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2012_Vormgeven-aan-de-Spontane-Stad_500232002.pdf
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2014, februari 3). *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*. Opgehaald van Planbureau voor de Leefomgeving: http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Bekostiging-van-publieke-voorzieningen-bij-organische-gebiedsontwikkeling_1057.pdf

- Platform31. (2014, maart). *Meer ruimte voor initiatief*. Opgehaald van Platform31:
<http://www.platform31.nl/publicaties/meer-ruimte-voor-initiatief>
- Provincie Overijssel. (2017, april 12). *Omgevingsverordening Overijssel 2017*. Opgehaald van Provincie Overijssel: <https://overijssel.tercera-ro.nl/MapView/Default.aspx?id=NLIMRO9923VerordeningOv01-va01>
- Rijksoverheid. (z.d.). *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*.
Opgeroepen op februari 2, 2017, van
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>
- Schijndel, B. v. (2011). *Basisboek Ruimtelijke ordening en planologie*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers bv.
- Stibbe. (2015, November 11). *Herziene bundel Op weg naar de Omgevingswet beschikbaar*.
Opgehaald van Stibbeblog:
http://www.estibbe.com/pgo/documenten/Bundel_Omgevingswet.pdf#page=20
- Verhoeven, N. (2011). *Wat is onderzoek?* (4e druk ed.). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Bijlagen

1. Onderzoeksgebied
2. Overzicht projecten in Spoorzone-Hanzeland
3. Hoogte kantoorgebouwen
4. Toets bestemmingsplan
5. Milieuaspecten ter plaatse van Hanzeland-Oost
6. Milieuaspecten ter plaatse van de kantoorgebouwen
7. Milieuaspecten ter plaatse van Nomad City
8. Telefonisch interview gemeente Haarlemmermeer
9. Telefonisch interview gemeente 's-Hertogenbosch
10. Telefonisch interview gemeente Tilburg
11. Telefonisch interview gemeente Alphen aan den Rijn
12. Telefonisch interview gemeente Den Haag
13. Telefonisch interview gemeente Diemen