

De onorthodoxe benadering bij gebiedsontwikkeling

"binnen de perken zijn de mogelijkheden even onbeperkt als daarbuiten"
J.A. Deelder

**Rapportage van het MIRT onderzoek, namens de Stuurgroep
onorthodoxe maatregelen
Oktober 2010**

De onorthodoxe benadering bij gebiedsontwikkeling
Rapportage van het MIRT onderzoek, namens de Stuurgroep onorthodoxe maatregelen
Oktober 2010

"binnen de perken zijn de mogelijkheden even onbeperkt als daarbuiten"
J.A. Deelder

1. Algemene conclusies stuurgroep onorthodoxe maatregelen
--

De stuurgroep vraagt het bestuurlijk overleg MIRT opnieuw zijn steun uit te spreken voor het gestelde doel, te weten "het met onorthodoxe maatregelen – niet zijnde subsidies – (financieel) uitvoerbaar maken van projecten van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling met een tekort in de grondexploitatie".

- De stuurgroep onorthodoxe maatregelen constateert dat de veranderde omstandigheden bij gebiedsontwikkeling vragen om een andere inzet van instrumenten en het benutten van de beschikbare ruimte in wet- en regelgeving. Het is het afgelopen jaar nog niet gelukt meer ruimte te creëren door bestaande wetten en regels aan te passen. De stuurgroep acht in dit verband verdergaande maatregelen noodzakelijk.
- Door de kennisuitwisseling tussen de projecten zijn meer mogelijkheden ontdekt binnen de bestaande wet- en regelgeving. De gemeenten beschikken niet altijd over deze kennis, of de kennis dient gedurende het proces opnieuw te worden ingebracht. De bevindingen in de diverse rapportages over de onorthodoxe maatregelen worden gebundeld en er wordt een voorstel gedaan om een netwerk te vormen waarin ervaringen over de onorthodoxe benadering van gebiedsontwikkeling tussen rijk en regio en tussen regio's onderling kunnen worden gedeeld.
- Voor enkele projecten zijn maatregelen bedacht die een bijdrage leveren aan het verminderen van het financiële tekort bij de grondexploitatie van het project. Ook zijn aanbevelingen gedaan over onderwerpen met een generiek karakter.
- De stuurgroep constateert dat de financiële tekorten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling als gevolg van de economische crisis toenemen. Onorthodoxe maatregelen dichten het gat niet. De stuurgroep denkt dat er het nodige valt te winnen met onorthodoxe maatregelen, maar zonder aanvullende (publieke) middelen zal de binnenstedelijke opgave niet vervuld kunnen worden.
- Samenwerking tussen de gemeenten/regio's en met het Rijk blijft gewenst om in ieder geval een deel van de problemen rond financiële tekorten en knelpunten in de uitvoering van binnenstedelijke projecten op te kunnen lossen en een nieuw perspectief te kunnen bieden in het licht van conjuncturele en structurele gevolgen van de economische crisis.

Besluitvormingskader onorthodoxe maatregelen

Inzet MIRT-onderzoek onorthodoxe maatregelen

Het MIRT-onderzoek onorthodoxe maatregelen is eind 2009 ingezet in het kader van de verstedelijkingsafspraken met als doel om met onorthodoxe maatregelen – niet zijnde subsidies – projecten van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling met een tekort in de grondexploitatie (financieel) uitvoerbaar te maken. Inmiddels zijn de gevolgen van de economische crisis sterker voelbaar geworden. De publieke middelen zijn schaars en ook de marktomstandigheden (vraag- en aanbodzijde) zijn stevig veranderd. Bij veel regio's en gemeenten vindt herbezinning plaats, op projectniveau maar soms ook op de gehele stedelijke programmering. De onorthodoxe benadering beoogt (aangrijpingspunten voor) perspectief te bieden.

Eerste bevindingen en het vervolg

De stuurgroep constateert dat de voorgestelde maatregelen en aanbevelingen helpen, maar de problemen niet geheel kunnen oplossen. De samenwerking tussen de gemeenten/regio's en met het Rijk bij de projecten van de tweede tranche wordt dan ook voortgezet. Daarmee kan tevens worden bijgedragen aan een verdergaande bezinning op nieuwe ontwikkelconcepten. De in deze rapportage beschreven bevindingen geven in dit verband enige richting (flexibiliteit in regels, beter aansluiten bij marktomstandigheden en de eindgebruiker, nieuwe dragers voor ontwikkeling zoeken en meer integraal denken). Hierbij is van belang om de relatie te leggen met andere initiatieven¹.

Opbouw rapportage

Het rapport is opgebouwd in vier delen:

De algemene conclusies ten behoeve van het bestuurlijk overleg MIRT staan in deel 1. Deel 2 bevat constatering en beslispunten over de projecten en een aantal generieke onderwerpen. Deze zijn herleid uit de meer gedetailleerde rapportage in deel 3 en 4 waarin respectievelijk generiek en projectspecifiek wordt gerapporteerd.

Besluitvorming

Besluitvorming heeft plaatsgevonden in het BO MIRT van november 2010 op basis van beslispunten op twee niveaus:

A Generieke onderwerpen

Bij de onderzochte projecten (eerste en tweede tranche) komt een aantal generieke onderwerpen naar voren. Enkele van deze generieke onderwerpen worden inmiddels door het rijk opgepakt, of er wordt een aanbeveling over geformuleerd door de stuurgroep.

B Projects specifieke maatregelen

De projecten die in de eerste tranche zijn onderzocht, worden in een tweetal categorieën geplaatst:

Categorie 1: projecten die op termijn mogelijk (deels) uitvoerbaar worden, maar waarvoor op dit moment geen projectspecifieke onorthodoxe maatregelen zijn bedacht; hierover hoeft dus geen besluit te worden genomen. Het MIRT onderzoek voor de betreffende projecten wordt beëindigd. Categorie 2: projecten waarvoor onorthodoxe maatregelen zijn bedacht, die kunnen bijdragen aan de financiële uitvoerbaarheid van het project. Hierover zijn specifieke beslispunten geformuleerd. Waar nodig krijgt het onderzoek een vervolg.

Voor alle projecten zijn generieke onderwerpen van toepassing. Hoe deze algemene onderwerpen een vervolg krijgen is dus zeer relevant voor de projecten, ook bij projecten waarvoor het MIRT onderzoek nu wordt beëindigd. Daarnaast zijn bij alle projecten diverse leerpunten opgedaan over de onorthodoxe benadering van gebiedsontwikkeling. Deze worden gebundeld.

Het stopzetten van het MIRT onderzoek betekent uiteraard niet dat er geen vervolg is voor de betreffende projecten. Bij vervolgstappen van de regio's kunnen zij gebruik maken van alle reguliere kanalen voor samenwerking met het Rijk.

¹ Denk aan het Watertorenberaad, Nederland boven water en Handreiking gebiedsontwikkeling 2.0 (TU Delft)

2. Bevindingen op hoofdlijnen

A. Generieke onderwerpen.

Juridisch instrumentarium, de Wro en grondbeleid

1. Instellen van een kennisbank Wro, al dan niet als onderdeel van het uit te brengen voorstel m.b.t. netwerkvorming.
2. Het rijk zal de voorstellen uitwerken over verwervingswaardes en het verruimen van vereveningsmogelijkheden ten behoeve van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Tijdelijke functies:

3. Het rijk komt begin 2011 met een voorstel over aanpassing van wet- en regelgeving waarmee de maximale tijdsduur voor tijdelijke vrijstelling van bestemmingsplannen wordt losgelaten.

Omgevingsrecht:

4. Inzetten op kennisuitwisseling over creatieve oplossingen van milieuproblemen en het ontsluiten van kennis over de wet- en regelgeving in relatie tot de praktijk van gebiedsontwikkeling. Naast bestaande platforms, kan dit vorm krijgen in het voorgestelde netwerk voor gebiedsontwikkeling.

Infrastructuur - meso niveau

5. Het rijk inventariseert de eventuele lacunes in kennis over de samenhang van verstedelijking en infrastructuur op het regionale schaalniveau, doet zo nodig een voorstel over een vervolg en rapporteert hierover in het BO MIRT voorjaar 2011.

Infrastructuur – bouwen op en nabij infrastructuur

6. Op basis van bevindingen in Rotterdam (Kop van Feijenoord) wordt in het BO MIRT voorjaar 2011 bezien of hier in generieke zin vervolg aan kan worden gegeven.

Corporaties

7. De regio's kijken kritisch naar het aandeel sociale woningbouw dat nodig is binnen nieuwe gebieden waarbij het standaard voorschrijven van altijd en overal 30% sociale woningbouw wordt vermeden.
8. Het Rijk betreft in zijn beleid de zorg voor voldoende financiële slagkracht van corporaties om te kunnen investeren in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Bij het volgend BO MIRT zal de stand van zaken worden gemeld.

B. Projecten.

Merwedekanaalzone deelgebied 4 Utrecht



Constatering:

- Er hebben afgelopen jaar twee trajecten gespeeld met betrekking tot de grondpositie van het Rijk bij de Merwedekanaalzone deelgebied 4, te weten het onorthodoxe traject en het traject van onderhandeling tussen Utrecht en het Rijk.
- Het onorthodoxe traject heeft twee, mogelijk te combineren, suggesties opgeleverd over de wijze waarop het Rijk risicodragend zou kunnen participeren:
 - a) Fase-gewijze afstoting van het terrein;
 - b) Een basis-bedrag voor de grond als ondergrens bij verkoop vooraf, daarbij maken van afspraken over 'winst'deling achteraf.
- In het onderhandelingstraject wordt het gezamenlijke taxatierapport op korte termijn afgerond, waarna onderhandelingen snel kunnen worden afgerond.
- Het Rijk is van mening dat nu voorrang moet worden gegeven aan het lopende onderhandelingstraject.
- Indien de gemeente Utrecht daar op basis van de taxatie aanleiding toe ziet, kan zij de onorthodoxe suggesties inbrengen in het onderhandelingstraject.

Afspraken:

1. Het MIRT onderzoek onorthodoxe maatregelen met betrekking tot Merwedekanaalzone deelgebied 4 wordt beëindigd.
2. Gegeven de constatering worden, indien zinvol, de onorthodoxe suggesties door Utrecht ingebracht bij het onderhandelingstraject met het Rijk.
3. Het rijk zal het onderwerp 'andere inzet van rijksgrond en -vastgoed in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen' in meer algemene zin nader verkennen.

Merwedekanaalzone deelgebied 5 Utrecht



Constatering:

- Op dit moment zijn voor Merwedekanaalzone deelgebied 5 geen projectspecifieke onorthodoxe maatregelen gevonden om het project financieel uitvoerbaar te maken. Wel zijn er inzichten opgedaan ter bepaling van de ontwikkelstrategie voor het gebied die mogelijk ook bij andere projecten bruikbaar zijn.

Afspraken:

1. Het MIRT onderzoek wat betreft Merwedekanaalzone deelgebied 5 wordt beëindigd.
2. De onderwerpen van de (te) hoge verwervingswaardes en tijdelijke functies worden als generiek punt opgepakt door het ministerie van IenM.



Constateringen:

- Het probleem van de financiële realiseerbaarheid van de NDSM is groter geworden als gevolg van de ontwikkelingen op de kantorenmarkt en de economische crisis.
- Er worden voorstellen gedaan over een vervolg bij de regio zelf (over monumenten en de geluidsproblematiek) en over onderwerpen met een meer generiek karakter (bodem, infrastructuur en corporaties). Maatregelen kunnen de haalbaarheid van het project ten dele verbeteren.
- 'Onorthodox' heeft een goede functie vervuld in het bijeen brengen van integraal en sectoraal werkende actoren. Deze samenwerking is zowel op lokaal als nationaal niveau hard nodig.

Afspraken:

1. Het MIRT onderzoek wat betreft NDSM wordt beëindigd.
2. De onderwerpen bodem, infrastructuur en corporaties (het laatste in regionaal verband) krijgen een generiek vervolg.

Kop van Feijenoord Rotterdam



Constateringen:

- Voor het project Kop van Feijenoord wordt voorgesteld dat de regio zelf het onderwerp peilhoogte en uitbreiding infrastructuur verder verkent.
- Bij het onderwerp bouwen op of nabij de Willemsspoortunnel is nauwere samenwerking tussen gemeente en ProRail wenselijk. Beide partijen staan hier positief tegenover, maar zoeken naar de juiste vorm. Het ministerie van IenM kan hierin een rol spelen.
- Het MIRT onderzoek onorthodoxe maatregelen naar het project Kop van Feijenoord, en specifiek naar de mogelijkheden omtrent de risicoverzekerbaarheid en de eventuele rol van het rijk hierin, wordt voortgezet.

Afspraak:

1. Rijk en regio zetten het onderzoek voort naar het bouwen boven de Willemsspoortunnel. Rapportage in het BO MIRT voorjaar 2011.



Constatering:

- Op dit moment zijn er voor de Binckhorst geen projectspecifieke onorthodoxe maatregelen gevonden om het project financieel uitvoerbaar te maken. Wel zijn er inzichten opgedaan die meegenomen worden bij de bepaling van de nieuwe ontwikkelstrategie voor het gebied.
- De gemeente Den Haag heeft inmiddels gekozen voor een nieuwe, organische ontwikkelingsstrategie voor de Binckhorst. Voor een succesvolle aanpak acht de gemeente kennisuitwisseling, flexibiliteit in (milieu)regelgeving en extra financiële middelen noodzakelijk.

Afspraken:

1. Het MIRT onderzoek wordt op verzoek van de regio voorlopig voortgezet.
2. Het rijk gaat de inspanningsverplichting aan om voor de Binckhorst oplossingen mee te verkennen voor de onderwerpen 'ontwikkelingsmogelijkheden van het Defensiestaf gebouw' en de problematiek van de milieuhindercirkels.
3. De onderwerpen Wro/grondexploitatiewet worden als generiek punt opgepakt door het ministerie van IenM.

Pilots transformatie van leegstaande kantoorgebouwen en projecten tweede tranche

- Geen beslispunten.

3. Bevindingen met betrekking tot generieke onderwerpen

Juridisch instrumentarium: de Wro en grondbeleid

Bij het onderzoek naar de projecten is gebleken dat de nieuwe Wro en het juridisch instrumentarium in algemene zin een belangrijke rol spelen bij het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen in tijden van economische crisis.

Deze rol is positief waar een meer afgewogen keuze tussen actief ontwikkelen en faciliterend ontwikkelen mogelijk wordt gemaakt. De inzet van publiekrechtelijk instrumentarium dient optimaal aan te sluiten bij de beoogde strategie en het beoogde proces. Doordat herbezinning op strategie en aanpak momenteel plaatsvindt bij alle onderzochte projecten (ook tweede tranche), speelt het vraagstuk van vormgeving van het planproces in generieke zin. Tegelijkertijd is geen project hetzelfde, dus dat vraagt om maatwerk. De gevonden leerpunten kunnen daarom zeer relevant zijn om te verspreiden. Tegelijkertijd kan het lastig zijn om hieraan generieke conclusies te verbinden en deze te vertalen in aanpassingen aan generieke kaders.

Op basis van de bevindingen bij met name de projecten Merwedekanaalzone (deelgebied 5) in Utrecht en de Binckhorst in Den Haag zijn enkele algemene conclusies getrokken over de mogelijkheden die de Wro al biedt om met het instrumentarium in te spelen op veranderde ontwikkelcondities. Het betreft het mogelijk maken van een betere fasering, ofwel een plotsgewijze ontwikkeling: in plaats van te werken vanuit een (globaal) bestemmingsplan, wordt een structuurvisie voor het gebied als basis gebruikt voor het stapsgewijs privaatrechtelijk en publiekrechtelijk invullen. Daarmee kan beter worden ingespeeld op marktomstandigheden en kan worden gestuurd op waardecreatie.

De wet is complex en het is lastig om de juiste 'knoppen' te vinden om onder de nieuwe omstandigheden het juridisch instrumentarium effectief in te zetten. Dit vraagt om uitwisseling tussen beleid en praktijk en tussen deelnemers aan de verschillende projecten en experts. De stuurgroep stelt voor om hierin te voorzien, bijvoorbeeld door verdere netwerkvorming bij gebiedsontwikkeling of door hiervoor een kennisbank Wro in te richten. Dit onderwerp komt terug in het onderzoek naar onorthodoxe maatregelen bij de tweede tranche projecten.

Afspraak: Instellen van een kennisbank Wro, al dan niet als onderdeel van het uit te brengen voorstel m.b.t. netwerkvorming.

Gebleken is dat de Wro geen antwoord heeft op onrendabele gebiedsontwikkeling, hetgeen bij binnenstedelijke transformaties bijna altijd het geval is. Optimalisatie binnen de grondexploitatie levert soms iets op, maar bij alle onderzochte projecten reesteerde ook na optimalisatie een groot tekort. Bovendien maakt een keuze voor het vroegtijdig opstellen van een – veelal niet sluitend – bestemmingsplan en exploitatieplan de onderhandelingen met marktpartijen en het inspelen op onvoorziene ontwikkelingen erg lastig. Een oplossing voor het exploitatietekort dient dus gedurende het proces, en/of buiten de grondexploitatie gezocht te worden (bovenplanse verevening). De wet biedt hiervoor echter weinig mogelijkheden.

De afdeling grondexploitatie van de Wro gaat bij de waardering van gronden en gebouwen uit van de verkeerswaarde, net zoals de Wvg en de onteigeningswet. Dat belemmert de mogelijkheid om de waardesprong die optreedt als gevolg van nieuwe bestemmingsmogelijkheden van de grond in de gewenste mate te kunnen benutten voor binnenstedelijke ontwikkelingen. De wet biedt ook geen afdwingbare mogelijkheid om op een relatief simpele wijze via een omslagstelsel bovenplanse kosten, een locatie te laten meebetalen aan stedelijke voorzieningen, waarvan de locatie geen direct profijt heeft. Daarnaast blijkt ook iedere keer dat de verevening tussen 'deel' plannen lastig is en weinig effect sorteert.

De stuurgroep doet het ministerie van IenM de aanbeveling om bij komende wijzigingen van de Wro en het grondbeleid de mogelijkheden voor verevening ten behoeve van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te verruimen. De stuurgroep stelt een vereveningsmechanisme voor waardoor ontwikkelen 'in de wei' bij kan dragen aan herstructurering en een simpele regeling voor bovenplanse verevening (wellicht gelimiteerd in kosten) die een omslagbijdrage mogelijk maakt. Daarnaast is onderzoek gewenst naar anders omgaan met verwervingswaardes.

Afspraak: Het rijk zal voorstellen uitwerken over verwervingswaardes en het verruimen van vereveningsmogelijkheden ten behoeve van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Tijdelijke functies

Bij de onderzochte projecten komt naar voren dat het mogelijk maken van tijdelijk gebruik een belangrijke sleutel vormt bij het tot ontwikkeling brengen van een gebied, zeker in tijden van grote onzekerheid en een zwakke woning- en kantorenmarkt. Tegelijkertijd speelt daarbij een aantal knelpunten ten aanzien van wet- en regelgeving welke zich doorvertalen naar kosten. Deze komen naar voren bij zowel projecten in eerste tranche (Merwedekanaalzone in Utrecht, NDSM Amsterdam) als de tweede tranche (Sporzone Breda, Scheldekwartier Vlissingen, Overstad Alkmaar).

Het betreft met name de periode waarvoor een vergunning mag worden verleend voor tijdelijk gebruik. De bestaande afwijkingsmogelijkheid van het bestemmingsplan van 5 jaar wordt als te kort ervaren om de tijdelijke exploitatie rendabel te krijgen. Zeker indien vereisten voortkomend uit sectorale regelgeving, zoals brandveiligheid, leiden tot noodzakelijke investeringen die terugverdiend moeten worden. De regelgeving voorziet niet in een periode voor gebruik dat langer duurt dan 5 jaar, maar niet permanent is. Vanuit een tijdelijke behoefte geredeneerd, bijvoorbeeld i.v.m. verbouwing van een schoolgebouw, is 5 jaar misschien een geschikte periode. Vanuit het oogpunt van gebiedsontwikkeling in de huidige markt duren ontwikkelingen veel langer en neemt onzekerheid over termijnen toe.

Een ander knelpunt is de restrictie dat afwijking van het bestemmingsplan mogelijk is voor maximaal 1.500 m² bvo. In de praktijk van binnenstedelijke transformatie gaat het soms om leegstaande bedrijfsgebouwen van veel grotere omvang. Bovendien is er sprake van grote complexiteit in de regelgeving, zeker waar verschillende regelingen samenkomen. Zo zijn er verschillende lijstjes en procedures om afwijking toe te staan.

De stuurgroep acht een generieke regeling wenselijk die voorziet in meer flexibiliteit (qua afwijkingsperiode) en eenduidigheid (bijv. in definities). Naar aanleiding van twee moties van de Tweede Kamer (moties Linhard en Pieper) wordt door het ministerie van IenM gezocht naar mogelijkheden om de wet op dit punt in materiële zin aan te passen. Dusdanig dat de maximale termijn niet langer door de wet wordt opgelegd, maar naar gelang de behoefte per situatie door het bevoegd gezag kan worden vastgesteld bij het verlenen van een omgevingsvergunning.

Het tijdspad voor aanpassing van de regelgeving (Wabo) is dat er begin 2011 in concept een nieuwe regeling ligt die mogelijk in 2012 in werking treedt. De stuurgroep beveelt in de richting van projecten aan om de komende periode - tot het inwerking treden van de wijzigingen - de mogelijkheden te onderzoeken rondom het projectbesluit voor een bepaalde periode.

<p>Afspraak: Het rijk komt begin 2011 met een voorstel over aanpassing van wet- en regelgeving waarmee de maximale tijdsduur voor tijdelijke vrijstelling van bestemmingsplannen wordt verruimd.</p>

Milieu/omgevingsrecht

In de eerste tranche onorthodoxe projecten is een aantal milieusituaties aanwezig die om een oplossing vragen in verband met de toekomstige gewenste ontwikkeling. Inhoudelijk betreft het met name problemen met betrekking tot geluidzoneringsplannen. Daarnaast leveren invloedsgebieden van externe veiligheid (lpg vulpunt) en de aanwezigheid van vervuilde grond knelpunten op.

Projectdeelnemers hebben aangegeven dat de financiële uitvoerbaarheid als gevolg van milieuomstandigheden onder druk staat. Deze leiden tot beperkingen van het gewenste programma en tot vertraging (ruimteclaim voor milieu in vorm van milieugebruiksruimte) en/of hoge kosten voor maatregelen om de milieuhinder terug te dringen tot een toegelaten niveau.

Bij de projecten is zo veel mogelijk onderzocht, wat het knelpunt en de oorzaak daarvan nu precies is, wat er met bestaande mogelijkheden (binnen bestaande wet- en regelgeving, door een procesgreep, etc.) opgelost kan worden en of er vervolgens nog steeds andere meer onorthodoxe maatregelen noodzakelijk zijn.

Uit het onderzoek is gebleken dat de knelpunten verschillende oorzaken kunnen hebben:

- 1) De inrichting van het planproces, in combinatie met de gekozen bestuurlijke insteek, waarbij het niet tijdig en/of inhoudelijk voldoende meenemen van milieuaspecten of het ontbreken van bestuurlijke daadkracht en/of regie zich op enig moment wrekt;

- 2) De toepassing van regels en instrumenten op lokaal niveau, waarbij het kan gaan om onbekendheid ermee (gebrek aan kennis en/of expertise), interpretatie (te eng of te nauw) en foutieve uitvoering van procedures (bijv. bij onderzoek).
- 3) De regelgeving zelf en de complexiteit ervan. Daarbij gaat het om fundamentele vragen over uitgangspunten in de wet (bestaande rechten vs. dynamiek), systeemkenmerken (sectoraal vs. integraal).

Bij de onderzochte projecten blijkt een oplossing gevonden te kunnen worden op de eerste twee genoemde oorzaken. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van bevindingen bij het thema geluid dat bij de meeste projecten speelt.

Geluidzones in het te ontwikkelen gebied maken onderdeel uit van bestemmingsplannen. In principe is ontwikkeling pas mogelijk indien deze zones voldoende zijn ingeperkt of worden opgeheven. Zolang dat niet het geval is, dienen toekomstige ontwikkelingen hier rekening mee te houden. Dat kan door ambtelijk te zorgen voor goede inrichting van en flexibiliteit in het planproces (m.n. fasering).

Zones kunnen pas worden opgeheven als er zekerheid bestaat over uitplaatsing of als overeenstemming bestaat dat milieugebruiksruimte niet langer wordt benut. Het is daarom essentieel dat op bestuurlijk niveau hierover goede afspraken worden gemaakt met betreffende bedrijven en binnen de gemeente/regio (waar het gaat om alternatieve locaties).

In de situatie dat een zonering toch belemmerend blijkt te werken kan er gebruik worden gemaakt van instrumenten die tijdelijke of permanente² afwijking van de norm toestaan: De Interimwet Stad en Milieu en het gebiedsontwikkelingsplan in de Crisis- en herstelwet. De genoemde wettelijke instrumenten blijken in de praktijk weinig gehanteerd te worden. Het proces om te komen tot inzet van Stad en Milieu leidt veelal al tot een oplossing zonder dat een daadwerkelijk zogeheten stap-3 besluit (afwijken van normen) wordt genomen. Projecten (bijlage 2) bij de Crisis en herstelwet betreffen experimenten in het teken van herbezinning op het omgevingsrecht in meer brede zin, ofwel behoefte aan een structurele regeling die tijdelijk afwijken van normen mogelijk maakt.

De stuurgroep onorthodoxe maatregelen komt tot de conclusie dat afwijken van normen veelal niet de oplossing is. De sleutel ligt bij gedegen kennis van wet- en regelgeving, van instrumentarium en van het proces (creativiteit, bestuurlijke daadkracht en een samenwerkingsgerichte houding). Tegelijkertijd kan de vraag worden gesteld of wet- en regelgeving voor verbetering vatbaar is wat betreft de complexiteit en samenhang/integraliteit.

Afspraak: Inzetten op kennisuitwisseling over creatieve oplossingen van milieuproblemen en het ontsluiten van kennis over de wet- en regelgeving in relatie tot de praktijk van gebiedsontwikkeling. Naast bestaande platforms, kan dit vorm krijgen in het voorgestelde netwerk voor gebiedsontwikkeling.

Met betrekking tot de *problematiek van bodemverontreiniging* is een aantal projectspecifieke knelpunten bij de NDSM in Amsterdam onderzocht. Samengevat betreft het hoge saneringskosten, beperkingen ten aanzien van ondergrondse voorzieningen en beperkingen om bodem te mogen verplaatsen. Vanwege de belemmeringen als gevolg van bodemverontreiniging bij gebiedsontwikkeling is ook breder gekeken hoe deze zijn op te heffen, vooral hoe kosten verminderd kunnen worden.

Als uitgangspunt in het bodembeleid geldt het zorgplichtbeginsel. Dit betekent dat onaanvaardbare gezondheidsrisico's voor de mens en het ecosysteem moeten worden voorkomen. Daarnaast geldt als uitgangspunt bij het bodembeleid (o.a.) het stand-still beginsel. Mogelijkheden om kosten te reduceren liggen vooral in het vermijden van sanering. Dat zou mogelijk kunnen door bij sanering uit te gaan van daadwerkelijke risico's en in te zetten op slim beheer. Daarnaast kan dat door toepassing van verontreinigde bodem elders (verplaatsen). Echter is ook de toepassing gebonden aan regels. Mogelijk is er nog onbenutte ruimte in die regels.

Het ministerie van IenM is actief bezig met de ontwikkeling van een nieuw beleidskader voor bodemsanering dat inspeelt op o.a. de hiervoor beschreven problematiek. Een belangrijke stap daarin is het wetsvoorstel met betrekking tot de gebiedsgerichte aanpak van verontreiniging van het diepere grondwater dat een oplossing biedt voor beheersvraagstukken.

² In geval van permanente afwijking zijn compenserende maatregelen vereist.

Enkele gemeenten (waaronder Utrecht, Zwolle, Tilburg) doen vooruitlopend op de wetwijziging ervaring op met het gebiedsgericht beheer.

Dit levert echter geen oplossing voor de kosten als gevolg van bodemverontreiniging die drukken op de grondexploitatie van gebiedsontwikkeling. Daarom is vervolgonderzoek wenselijk. Naast nader onderzoek bij IenM naar nieuwe financieel instrumentarium m.b.t. bodemsanering, start IenM met de SKB (Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem), gemeenten en provincies een innovatiegroep, gericht op een brede discussie over het bodembeleid, waaronder het ontwikkelen van technieken om onderzoek te bekorten en te vereenvoudigen. Dit initiatief volgt op de discussies die in het kader van onorthodoxe maatregelen voor de NDSM zijn gevoerd. Tenslotte wordt vervolgonderzoek ingesteld naar onorthodoxe mogelijkheden om kosten van bodemsanering te verminderen via slimme toepassing en ruimte in regelgeving.

Bij enkele projecten werd *externe veiligheid* als probleem gezien. Door goede afspraken en overeenstemming zijn deze problemen echter opgelost. Bij het teruggetrokken project Maasterras speelde externe veiligheid bij goederenvervoer. Deze problematiek is vanwege het terugtrekken van het Maasterras verder niet in beschouwing genomen. Omdat externe veiligheid een knelpunt is waar naar verwachting de nodige winst te halen is in het kader van het programma onorthodoxe maatregelen, wordt bekeken of dit onderwerp kan worden ondergebracht bij een van de andere projecten.

Infrastructuur - meso niveau

Bij binnenstedelijke locatieontwikkeling zijn investeringen noodzakelijk in infrastructuur om het gebied te ontsluiten vanuit de directe stedelijke omgeving. Naar gelang de aard van het gebied kunnen kosten oplopen, bijv. veel water, bestaande ontsluiting is beperkt en niet toegespitst op nieuwe functie. Daarnaast kan het noodzakelijk zijn om bij grotere (en/of strategisch gelegen) locaties te komen tot aansluiting op het bovenstedelijk infrastructuurnetwerk. Dergelijke kosten drukken soms zwaar op de toch al onder druk staande grondexploitaties.

De bevindingen bij onorthodox (met name bij de NDSM en Kop van Feijenoord) lijken te bevestigen dat het belang van de mobiliteit op stedelijk en stadsregionaal niveau toeneemt, zeker in relatie tot de grotere binnenstedelijke bouw- en herstructureringslocaties. Dit vergt grote investeringen, die de draagkracht van gemeenten en regionale overheden kunnen overstijgen.

De stuurgroep bepleit nader onderzoek naar de relatie tussen mobiliteit op verschillende schaalniveaus (lokaal-regionaal-nationaal). Dit lijkt zinvol vanuit de veronderstelling dat maatregelen op een bepaald schaalniveau effecten hebben op boven- of onderliggende schaalniveaus. Daarmee is er waarschijnlijk winst te behalen in termen van efficiënte benutting van middelen op alle niveaus.

Afspraak: Het rijk inventariseert de eventuele lacune aan kennis over de samenhang van verstedelijking en infrastructuur op het regionale schaalniveau, doet zo nodig een voorstel over een vervolg en rapporteert hierover in het BO MIRT voorjaar 2011.

Bouwen op en nabij infrastructuur

Naast de ontsluiting, speelt het onderwerp van bouwen op of nabij infrastructuur. Gezien de toenemende ruimtedruk in steden komen steeds vaker locaties nabij infrastructuur in aanmerking voor stedelijke ontwikkeling. Voorbeelden zijn ontwikkelingen boven de A2, de A9, de Wilemsspoortunnel in Rotterdam aan de noordkant van de Maas en de Spoortunnel Delft. Tegelijkertijd is die ontwikkeling lastig vanwege belemmeringen op het vlak van externe veiligheid, geluid, bouwtechniek en de risicoverzekerbaarheid.

Naast het zoeken van een oplossingsrichting voor de specifieke problematiek bij het project Kop van Feijenoord in Rotterdam, acht de stuurgroep het zinvol om het onderwerp bouwen op of nabij infrastructuur in generieke zin vervolg te geven. Niet alleen omdat het gaat om steeds vaker voorkomende situaties, maar ook omdat problemen die het onaantrekkelijk maken op deze locaties te bouwen mede worden veroorzaakt door nationale regelgeving of de opstelling van rijkspartijen.

De stuurgroep ziet als belangrijke uitdagingen, het mogelijk maken van een sneller en beter planproces dat erkend wordt door alle betrokken partijen (zoals RWS, ProRail, gemeenten en ontwikkelaars) en een oplossing voor de risicoverzekerbaarheidsproblematiek van het bouwen nabij infrastructuur.

Afspraak: Op basis van bevindingen in Rotterdam wordt in het BO MIRT voorjaar 2011 gezien of hier in generieke zin vervolg aan kan worden gegeven.

Corporaties/huurbeleid

Uit haar aard gaat sociale woningbouw gepaard met onrendabele investeringen. Dit feit betreft zowel de (gemeentelijke) grondexploitatie als de vastgoedexploitatie van de corporatie. De hoogte van de grondprijs voor sociale woningen bepaalt de mate waarin het tekort bij de gemeente respectievelijk de corporatie komt te liggen. 'Bedrijfseconomisch' beschouwd is sociale woningbouw een last voor de grondexploitatie en in die zin een knelpunt. Binnen het traject onorthodoxe maatregelen is onderzocht of er mogelijkheden zijn om het effect ervan te verminderen.

Het financiële perspectief van locatieontwikkeling kan worden verbeterd door minder sociale woningbouw, of een hogere sociale grondprijs. Voor een aantal projecten (Binckhorst, Kop van Feijenoord, NDSM) is berekend in welke mate met een hogere sociale grondprijs of een kleiner sociaal programma de tekorten kunnen worden verminderd. Daaruit kwam naar voren dat het om grote bedragen gaat, die het tekort substantieel kunnen terugdringen. Het betreft hier echter geen onorthodoxe maatregelen. Enerzijds is dit gemeentelijk beleid dat gewoonweg gewijzigd kan worden, mits daar politiek draagvlak voor is. Anderzijds komen dergelijke maatregelen niet tegemoet aan de ratio achter het beleid van hanteren van percentages sociale woningbouw (voldoende woningen voor de doelgroep, streven naar de 'ongedeelde stad').

Onorthodox is 1) komen tot differentiatie in percentage sociale woningbouw zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de sociale ambitie en 2) de zoektocht naar compensatie voor de corporatie die een hogere grondprijs voor zijn rekening neemt. Beide zoekrichtingen vergen een ander schaalniveau dan het niveau van het project.

Afspraken over aantallen en percentages sociale huurwoningen worden (veelal) op niveau van de woningmarkt (stad/regio) gemaakt. Compensatie voor hogere grondprijzen betekent zoeken naar meer verdien capaciteit. Het kan gaan om het creëren van meer verkoopmogelijkheden, andere samenwerkingsvormen met corporaties (bijv. door ketenbenadering/kostenbeheersing), meer ruimte in het huurbeleid, of meer toestaan van marktactiviteiten.

Afspraken:

- De regio's kijken kritisch naar het aandeel sociale woningbouw dat nodig is binnen nieuwe gebieden waarbij het standaard voorschrijven van altijd en overal 30% sociale woningbouw wordt vermeden.
- Het Rijk betreft in zijn beleid de zorg voor voldoende financiële slagkracht van corporaties om te kunnen investeren in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Bij het volgend BO MIRT zal de stand van zaken worden gemeld.

Rol van rijksvastgoed

Bij een aantal projecten die zijn onderzocht is rijksvastgoed aanwezig dat ten behoeve van de voorgenomen ontwikkeling van de Staat verworven moet worden.

De rijksorganisatie die hiermee is belast is het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Het RVOB realiseert ruimtelijke en financiële doelen voor het Rijk. Het RVOB is in 2009 ontstaan uit een fusie tussen de Domeinen Onroerende Zaken en het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf. Het RVOB houdt zich bezig met (gebieds)ontwikkeling, beheer, aan- en verkoop van rijksgronden en- gebouwen.

Als ontwikkelaar is het RVOB vooral betrokken bij gebiedsontwikkelingen met meervoudige rijksdoelen al dan niet combinatie met de ontwikkeling van rijksvastgoed. Gebiedsontwikkeling vindt plaats in opdracht van de beleidsdepartementen. Besluiten worden genomen door het daartoe ingestelde opdrachtgeversberaad. Sinds 2010 beschikt het RVOB hiervoor over de mogelijkheid om vastgoed te activeren en zo op bedrijfsmatige grondslag bij ontwikkelingen betrokken te zijn.

Bij de binnenstedelijke projecten die in het kader van de onorthodoxe maatregelen zijn onderzocht komen we het RVOB vooral tegen als verkoper van de Staat. Daarbij gaat het RVOB uit van marktconforme voorwaarden. In de praktijk leidt dit vaak tot een stellingname waarbij de verkoper (RVOB) streeft naar opbrengstmaximalisatie en verkoop aan de voorkant van de ontwikkeling.

De koper wil een lagere prijs vaak met als argument dat allerlei nuttige publieke functies worden gerealiseerd. Niet zelden liggen de verwachting over en weer zo uiteen dat stagnatie en bestuurlijk gedoe het gevolg is.

In het kader van onorthodoxe maatregelen is verkend of een meer ontwikkelingsgerichte betrokkenheid vanuit het RVOB mogelijkheden biedt om ontwikkelingen in een versnelling te brengen. Bijvoorbeeld door vastgoed niet aan de voorkant van een ontwikkeling af te rekenen, maar later en vanuit een gezamenlijk planproces van ontwikkelende partijen (gemeenten, RVOB, anderen). Voorzover meervoudige rijksdoelen aan de orde zijn kan het RVOB deze gebundeld inbrengen hetgeen de voortgang in een proces ten goede komt. Voor het RVOB blijft marktconformiteit wel het uitgangspunt .

Voor de Merwedekanaalzone is gekeken of een ontwikkelende aanpak realistisch is. Echter in deze locatie waren de gesprekken tussen de gemeente en RVOB zodanig vergevorderd dat de voorkeur is gegeven aan een vervolg op de gebruikelijke wijze (prijsonderhandeling). Voor bijvoorbeeld de Binckhorst (waar Defensie-onderdelen zijn gehuisvest) zou een ontwikkelingsaanpak overwogen kunnen worden.

De casus die in het kader van onorthodoxe maatregelen naar voren zijn gekomen staan niet op zichzelf. Verwacht mag worden dat in de aankomende jaren een krimpende en zich verder concentrerende rijksoverheid betekent dat relatief veel overtollig rijksvastgoed op de markt zal komen, veelal in binnenstedelijk gebied.

Het opdrachtgeversberaad en RVOB hebben afgesproken overtollig vastgoed beter op rijksdoelen en ontwikkelingspotentie te gaan screenen. DG Ruimte en DG WWI willen hier via het opdrachtgeversberaad actief op sturen.

Onderzoek maatschappelijke effecten verstedelijking regio Rotterdam

Het onderzoek betreft een MKBA Binnenstedelijk bouwen Zuidvleugel/Stadsregio Rotterdam. In 2008 hebben de vier stedelijke regio's in de Zuidvleugel de regionale verstedelijkingsambities tot 2020 geformuleerd. Het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel heeft de ambitie om in de periode 2010 – 2020 175.000 woningen te bouwen, waarvan 80% binnenstedelijk (voor de Stadsregio Rotterdam is het streefpercentage binnenstedelijk 83%). Dit percentage is bruto (dus inclusief sloop en vervangende nieuwbouw) en betreft de contour gebaseerd op bestaand bebouwd gebied, BBG 2010.

Argumenten om 80% of meer in binnenstedelijk gebied te willen bouwen, zijn de volgende:

- Zuinig omgaan met de schaarse groene ruimte;
- Het realiseren van woningen en publieke ruimte, die aantrekkelijk zijn voor de midden- en hogere inkomensgroepen; zij zijn onmisbaar voor het behoud van economisch draagvlak onder de stedelijke voorzieningen;
- Tegengaan van verloedering van delen van de stad;
- Minder milieudruk indien de bevolkingsaanwas zoveel mogelijk in bestaand bebouwd gebied wordt gehuisvest (optimalisering van verkeer en bereikbaarheid).

Over de haalbaarheid van de 80%-ambitie en over de maatschappelijke kosten en baten daarvan lopen de meningen uiteen. Rijk en regio hebben daarom in het BO MIRT van mei 2009 afgesproken te onderzoeken wat de voor- en nadelen zijn van het in hoge mate of juist in minder hoge mate bouwen binnen bestaand bebouwd gebied.

Binnen de Zuidvleugel is gekozen voor een 'pilot'-onderzoek dat zich concentreert op de stadsregio Rotterdam. Er worden 4 ruimtelijke verstedelijkingsstrategieën onderzocht, gericht op het realiseren van de woningbouwopgave voor de periode 2010-2020 voor de Stadsregio Rotterdam:

- Het nul-alternatief: Niet in hoge mate binnenstedelijk bouwen in transformatiegebieden, maar wel blijven bouwen voor vervangingsopgave in de stad.
- Alternatief 1, dat uitgaat van een zo hoog mogelijk percentage binnenstedelijk bouwen volgens de ambities van de Stadsregio Rotterdam en de Zuidvleugel,
- Alternatief 2, met een lager percentage binnenstedelijk bouwen, door met name in de herstructureringsgebieden in lagere dichtheden te bouwen en daar meer kwaliteit toe te voegen, gekoppeld aan meer bouwen op uitleglocaties

- Alternatief 3, met een lager percentage binnenstedelijk bouwen, met name door het niet ontwikkelen van een aantal transformatielocaties, gekoppeld aan meer bouwen op uitleglocaties.

Te onderzoeken effecten zijn

- maatschappelijke kosten en baten van alternatieven met hoge en minder hoge percentages binnenstedelijk bouwen;
- effecten op de waardeontwikkeling van woningen en de waardering van toekomstige woonmilieus; effecten op de ontwikkeling van inkomens, de werkgelegenheid en de aantrekkingskracht van de stad en stadsregio;
- de relatie tussen fysieke ontwikkeling van de stad en de wijk en de 'sociale stijgingskansen' voor de bewoners;
- de mogelijkheden om kwaliteit te bieden bij hoogbouw en laagbouw, aansluitend bij de wensen van verschillende categorieën van woonconsumenten.
- de effecten op bereikbaarheid, mobiliteit en daarvoor noodzakelijke infrastructuur;
- de mogelijkheden om de kwaliteit van de openbare ruimte binnen de stad te verhogen en om een vitaal landschap in de stadsregio te behouden;
- milieueffecten in de stad en de regio.

Van de resultaten van het onderzoek in de stadsregio Rotterdam zal worden aangegeven wat de betekenis voor de Zuidvleugel als geheel kan zijn.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een combinatie van LPBL, SEO en Atlas voor Gemeenten, in opdracht van het Rijk, de gemeente Rotterdam en de Stadsregio Rotterdam alsmede het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel. Bij het onderzoek zullen regionale stakeholders worden betrokken. De rapportage van de onderzoeksresultaten zal in het voorjaar van 2011 aan het BO MIRT worden aangeboden.

4. Bevindingen met betrekking tot projecten

a. Merwedekanaalzone deelgebied 4

Gezien de omvangrijke grondpositie van het rijk is een andere rol van het RVOB benoemd als onorthodoxe zoekrichting. Gedacht wordt aan een risicodragende participatie door RVOB, mogelijk in combinatie met een fasegewijze overdracht van grond en afspraken over 'winst'deling achteraf. Echter, er is, met oog op lopende onderhandelingen tussen RVOB en de gemeente gekozen om de eerste uitkomsten daarvan af te wachten. Eerst wordt 'orthodox' het proces doorlopen (leid dat tot een financieel haalbaar plan?) alvorens wordt besloten of de onorthodoxe zoekrichting verder verkend wordt.

Op dit moment loopt een gezamenlijke taxatieopdracht van RVOB en gemeente Utrecht op basis van de toekomstige functie wonen, waarvan de uitkomst eind september wordt verwacht. De uitkomst is nu nog onduidelijk. Alleen bij een groot verschil van inzicht over de waarde van het terrein zou een onorthodoxe aanpak nodig worden. Groot bijkomend probleem is dat de woningmarkt zich inmiddels zodanig heeft ontwikkeld dat de opbrengstpotentie van het gebied sowieso onder druk staat.

Evaluatie van het proces totnogtoe levert een beeld op van een stroperige onderhandelingsituatie en langdurig proces. Het kost veel tijd om een taxatieopdracht te verlenen (gezamenlijke opdracht van gemeente Utrecht en RVOB). Het is tot op heden niet gelukt om de mogelijkheden van een andere rol van het RVOB adequaat te verkennen. Of een dergelijke aanpak wel resultaat zou hebben is dus nog niet te zeggen. Daarmee wordt dus in dit geval niet nagedacht over een eventuele bijdrage vanuit dergelijke grondposities van het Rijk aan publieke doelstellingen anders dan financiële.

Constateringen:

- Er hebben afgelopen jaar twee trajecten gespeeld met betrekking tot de grondpositie van het Rijk bij de Merwedekanaalzone deelgebied 4, te weten het onorthodoxe traject en het traject van onderhandeling tussen Utrecht en het Rijk.
- Het onorthodoxe traject heeft twee, mogelijk te combineren, suggesties opgeleverd over de wijze waarop het Rijk risicodragend zou kunnen participeren:
 - a. Fase-gewijze afstoting van het terrein;
 - b. Een basis-bedrag voor de grond als ondergrens bij verkoop vooraf, daarbij maken van afspraken over 'winst'deling achteraf.
- In het onderhandelingstraject wordt het gezamenlijke taxatierapport op korte termijn afgerond, waarna onderhandelingen snel kunnen worden afgerond.
- Het Rijk is van mening dat nu voorrang moet worden gegeven aan het lopende onderhandelingstraject.
- Indien de gemeente Utrecht daar op basis van de taxatie aanleiding toe ziet, kan zij de onorthodoxe suggesties inbrengen in het onderhandelingstraject.

Afspraken:

- Het MIRT onderzoek onorthodoxe maatregelen met betrekking tot Merwedekanaalzone deelgebied 4 wordt beëindigd.
- Gegeven de constateringen worden, indien zinvol, de onorthodoxe suggesties door Utrecht ingebracht bij het onderhandelingstraject met het Rijk.
- Het rijk zal het onderwerp 'andere inzet van rijksgrond en -vastgoed in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen' in meer algemene zin nader verkennen.

b. Merwedekanaalzone deelgebied 5

Het betreft een transformatie van een nog deels functionerend bedrijfsterrein langs het Merwedekanaal naar een levendige stadswijk met wonen, werken en voorzieningen. Door de gewijzigde situatie als gevolg van de crisis (schaarse middelen, andere marktsituatie) is op dit moment niet duidelijk of het project doorgang krijgt. Naar verwachting wordt hierover in voorjaar 2011 besloten.

Los daarvan is de fasering van het project nog niet vastgelegd, mede gezien de op dit moment te hoge verwervingswaarden.

Het onderzoek heeft zich gericht op onderstaande onderwerpen waarop mogelijkheden zijn verkend voor onorthodoxe oplossingen.

- Inzet van publiekrechtelijk instrumentarium zodat het beoogde proces van plotsgewijze ontwikkeling mogelijk wordt. Dit levert niet direct een oplossing voor het tekort, maar maakt wel dat er meer grip komt op het proces van planvorming.
- Tijdelijk toestaan van overschrijding van milieunormen. Daarbij is naar voren gekomen dat eerst één en ander nader moet worden uitgezocht. Het betreft verkrijgen van duidelijkheid over het verplaatsen van milieuhinderlijke bedrijven en de mogelijkheden voor toepassing van het instrument Interimwet Stad en Milieu.
- Beter mogelijk maken van tijdelijke functies, waarbij het gaat om tijdelijke vestiging, en niet een tijdelijke behoefte. De Wro en Wabo bieden reeds mogelijkheden, daarnaast wordt het punt in generieke zin opgepakt door het ministerie van IenM.
- Het probleem van hoge inbreng en verwervingswaardes. Los van een strategie van de gemeente in het privaatrechtelijke spoor, kan dit probleem niet worden opgelost op niveau van het project. Het wordt meegenomen als generiek punt.

Constatering:

- Op dit moment zijn voor Merwedekanaalzone deelgebied 5 geen projectspecifieke onorthodoxe maatregelen gevonden om het project financieel uitvoerbaar te maken. Wel zijn er inzichten opgedaan ter bepaling van de ontwikkelstrategie voor het gebied die mogelijk ook bij andere projecten bruikbaar zijn.

Afspraken:

- Het MIRT onderzoek wat betreft Merwedekanaalzone deelgebied 5 wordt beëindigd.
- De onderwerpen van de (te) hoge verwervingswaardes en tijdelijke functies worden als generiek punt opgepakt door het rijk.

c. NDSM Amsterdam

Het betreft een transformatie van een voormalig scheepswerfterrein naar een hoogwaardig woon- en werkgebied. Bij deze transformatie zijn vier thema's benoemd waarvoor een onorthodoxe aanpak gewenst is. Het betreft : monumenten, milieu, bovenplanse infrastructuur en rol en positie corporaties. De vier thema's zijn breed onderzocht.

- Wat betreft monumenten is onderzocht hoe de waarde ervan beter kan worden benut in de gebiedsontwikkeling. Eventueel mogelijke andere fiscale benaderingen t.a.v. (alle) onorthodoxe maatregelen zijn niet onderzocht. Wel is gekeken naar de kosten en baten van industrieel erfgoed in algemene zin. Zo blijken opbrengsten inderdaad hoger dan investeringen (onderzochte case is Westergasfabriekterrein). Het afwegen of een andere benadering mogelijk is dan puur conserveren ligt grotendeels lokaal. Een andere benadering bij nieuw gebruik is onderwerp voor zowel regio als ministerie van OC&W waarbij de ontwikkeling van het grotere gebied ZaanIJ betrokken dient te worden. Het thema wordt door de regio zelf opgepakt. Zo nodig vindt nog overleg met OCW plaats.
- In het kader van de problematiek van geluidzonering is opnieuw gekeken of anders met geluidscontouren kan worden omgegaan. Hierbij blijkt met name de stad- en milieubenadering mogelijkheden te bieden. De potentiële opbrengst is ca. € 17 miljoen. De regio zal hier zelf verdere invulling aan geven.
- Wat de bodemverontreiniging betreft is onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor nuttige toepassing van vervuilde grond buiten het plangebied. Dat bleek echter op regelgeving te stuiten. Hergebruik binnen plangebied is na veel moeite toegestaan (één-gevulsdefinitie). Onorthodox is aanleiding om breder te kijken naar anders omgaan met vervuilde bodem. Geen (blootstellings)risico's is het uitgangspunt, vervuilde bodem zo min mogelijk ontgraven en het stimuleren van goedkopere innovatieve saneringsmethoden. Daarbij is het de vraag wat eigenlijk de werkelijke risico's zijn. Er is bovendien geconstateerd dat in geval van bestaande bebouwing er andere regels gelden wat betreft bodem dan voor nieuwe bebouwing. Het ministerie van IenM is gevraagd daar uitleg over te geven. Andere onorthodoxe benaderingen van milieumaatregelen (geluid, bodem, etc.) worden op een hoger schaalniveau - MIRT onderzoek ZaanIJ - geagendeerd. Het gaat om bijv. het als uitgangspunt hanteren van Europese regelgeving als basis.
- De oplossing voor bovenplanse infrastructuur ligt buiten case op een hoger schaalniveau. De opbrengstpotentie bedraagt ca. € 85 miljoen. De regio kan dit onderwerp zelf oppakken bijvoorbeeld door e.e.a. gebundeld te agenderen in het MIRT overleg omdat de BDUgrens wordt overschreden. Het probleem van 'grijze' gebied van infra op stedelijke-regionale schaal dient als generiek punt te worden opgepakt. Bovenplanse infrastructuur maakt onderdeel uit van het MIRT-onderzoek ZaanIJ.
- Er is tenslotte onderzocht of corporaties meer zouden kunnen bijdragen aan het realiseren van de gebiedsontwikkeling, cq. of de sociale doelstelling van 30 % meer gedifferentieerd zou kunnen worden toegepast. Los van enkele inhoudelijke verkenningen is besloten om dat te beschouwen op een hoger schaalniveau.

Constateringen:

- Het probleem van de financiële realiseerbaarheid van de NDSM is groter geworden als gevolg van de ontwikkelingen op de kantorenmarkt en de economische crisis.
- Er worden voorstellen gedaan over een vervolg bij de regio zelf (over monumenten en de geluidsproblematiek) en over onderwerpen met een meer generiek karakter (bodem, infrastructuur en corporaties). Maatregelen kunnen de haalbaarheid van het project ten dele verbeteren.
- 'Onorthodox' heeft een goede functie vervuld in het bijeen brengen van integraal en sectoraal werkende actoren. Deze samenwerking is zowel op lokaal als nationaal niveau hard nodig.

Afspraken:

- Het MIRT onderzoek wat betreft NDSM wordt beëindigd.
- De onderwerpen bodem, infrastructuur en corporaties (het laatste in regionaal verband) krijgen een generiek vervolg.

d. Kop van Feijenoord Rotterdam

De Kop van Feijenoord is een bestaande woonwijk, die buitendijks gelegen is. Het project betreft een binnenstedelijk programma van herstructurering en nieuwbouw waarmee het woon- en leefklimaat in een bestaand woongebied wordt verbeterd en de wijk beter wordt verbonden met de binnenstad en met omringende wijken. Als zoekrichting voor onorthodoxe maatregelen is gekozen voor de peilhoogte problematiek (hoe zo kostengunstig mogelijk omgaan met bouwen in buitendijks gebied), de verkenning van mogelijkheden om te bouwen nabij en op de spoortunnel en de aanleg van een brug over de Nieuwe Maas met trambaan.

Wat betreft de peilhoogteproblematiek heeft het onderzoek opgeleverd dat de Kop van Feijenoord is geselecteerd als casus voor het Kennis-voor-Klimaatonderzoek 'Adaptieve strategieën voor het buitendijks gebied'. Daarbij wordt onderzocht hoe adaptieve oplossingen in buitendijkse gebieden de gevolgen van overstromingen kunnen beperken. Veel aandacht krijgen de juridische en planologische randvoorwaarden. Daarbij wordt onderzocht welke onorthodoxe mogelijkheden er zijn om de toepassing van het bouwbesluit te vereenvoudigen (denk bijvoorbeeld aan versoepeling van toegankelijkheidseisen). Ook wordt onderzocht hoe de waarde van hoogwaterbestendigheid in de grondexploitatie kan worden verrekend. Het onderzoek start na uitsluitel over subsidieverlening en zal doorlopen tot medio 2011. Het effect op de grondexploitatie zou €10 mln kunnen zijn op basis van huidige gegevens.

De gemeente Rotterdam wil door stedelijke ontwikkeling boven de Willemspoortunnel een litteken in de stad verwijderen en daarmee de sociaal-ruimtelijke samenhang verbeteren. Het betreft de ontwikkeling van ca. 700 woningen in combinatie met voorzieningen voor sport en welzijn. In het kader van onorthodoxe maatregelen is onderzocht³ wat de knelpunten zijn en in welke richting oplossingen gezocht moeten worden. Bouwen nabij of boven het spoor is gebonden aan vergunningverlening, vastgelegd in de Spoorwegwet. Daaruit volgt onder meer dat de opdrachtgever/ontwikkelaar volledig en voor onbepaalde tijd aansprakelijk is voor directe schade en gevolgschade, die kan ontstaan tijdens en na de bouw. Ongelimiteerde aansprakelijkheid is onverzekerbaar. De omvang van de mogelijke gevolgschade waar ProRail van uitgaat, is zo hoog dat de daarvoor gevraagde verzekeringspremies de planontwikkeling onmogelijk maken.

Uit het verrichte onderzoek blijkt dat duidelijke procesafspraken en een oplossing voor het probleem van ongelimiteerde aansprakelijkheid nodig zijn. Verbetering van het proces betekent ook invloed op projectkosten. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu start een overleg om te komen tot een concrete aanpak hiervan, allereerst intern en vervolgens met de diverse betrokken partijen. De aanbevelingen in het rapport van Movares –over geldende procedures bij met name beheersorganisaties en over de problematiek van risicoverzekerbaarheid - zijn input voor dit overleg.

De brug en trambaan worden op dit moment meegenomen in de MIRT-verkenning 'Kwaliteitssprong OV op Zuid', onderdeel van 'Rotterdam VooRuit'. Op dit moment worden alle oplossingsrichtingen onderzocht op hun effecten (o.a. vervoerwaarde, capaciteit, financiën, ruimtelijke effecten), waarna een selectie van oplossingsrichtingen verder wordt uitgewerkt. De besluitvorming hierover vindt op een hoger niveau plaats.

Constateringen:

- Voor het project Kop van Feijenoord wordt voorgesteld dat de regio zelf het onderwerp peilhoogte en uitbreiding infrastructuur verder verkent.
- Bij het onderwerp bouwen op of nabij de Willemspoortunnel is nauwere samenwerking tussen gemeente en ProRail wenselijk. Beide partijen staan hier positief tegenover, maar zoeken naar de juiste vorm. Het ministerie van IenM kan hierin een rol spelen.
- Het MIRT onderzoek onorthodoxe maatregelen naar het project Kop van Feijenoord, en specifiek naar de mogelijkheden omtrent de risicoverzekerbaarheid en de eventuele rol van het rijk hierin, wordt voortgezet.

Afspraak:

- Rijk en regio zetten het onderzoek voort naar het bouwen boven de Willemspoortunnel. Rapportage in het BO MIRT voorjaar 2011.

³ 'Onorthodoxe maatregelen t.b.v. gebiedsontwikkeling op en nabij infrastructuur', Movares Nederland B.V., Utrecht, juni 2010

e. Binckhorst Den Haag

Het betreft een transformatie van een groot binnenstedelijk bedrijventerrein tot een gemengd stedelijk woon-, werk- en leefgebied. De herontwikkeling van de Binckhorst beslaat een lange periode van ruim 20 tot 30 jaar.

De onderzoeksvragen die aanvankelijk voor de Binckhorst zijn geformuleerd, hebben betrekking op de grondexploitatiewet, het omgaan met tijdelijke milieuhindersituaties, de grondopbrengsten bij het realiseren van sociale huurwoningen, een (tijdelijk) fiscaal regime voor de Binckhorst en een actieve rol van het RVOB en/of de Rijksgebouwendienst in het geven van een nieuwe bestemming aan het leegkomende gebouw van de Defensiestaf.

Wat betreft de Wro/grondexploitatiewet zijn bij de Binckhorst problemen geconstateerd rondom de looptijd van bestemmingsplan en de grondexploitatie, het verplichte karakter van het exploitatieplan en andere wettelijke beperkingen. Er zijn binnen de wet weinig mogelijkheden gevonden om deze problemen op te lossen. Wel zijn inzichten opgedaan over het inzetten van publiekrechtelijk RO instrumentarium waarmee een plotsgewijze ontwikkeling kan worden gefaciliteerd. Enkele aanbevelingen hierover worden door het rijk als generiek punt opgepakt.

Het toepassen van de interimwet Stad&Milieu biedt wellicht mogelijkheden voor de Binckhorst voor het oplossen van milieuhindersituaties. De algemene maatregelen van de Crisis- en Herstelwet maken het mogelijk deze wet toe te passen bij uitwerkingsplannen, ook wanneer dit niet is voorbereid in het bestemmingsplan. Wel dient eerst duidelijkheid te bestaan over de eventuele uitplaatsing van de milieuhinderlijke bedrijven. Pas als hard is te maken binnen welk tijdsbestek bedrijven kunnen worden verplaatst en naar welke locatie, ofwel als blijkt dat dit voorlopig niet aan de orde kan zijn (ondanks de voornemens), is duidelijk hoe er kan worden omgegaan met de genoemde instrumenten ter optimalisatie van milieugebruiksruimte. Overigens loopt op dit moment nog nieuw onderzoek naar de hindercirkels op de Binckhorst en mogelijkheden voor woningbouw. Op basis van de uitkomsten van het milieuonderzoek kan worden bepaald welke ruimte bestaande instrumenten bieden en of het wenselijk is om andere oplossingen te zoeken.

De Binckhorst is toegevoegd aan de zogenoemde lijst van projecten van de Crisis- en Herstelwet, bijlage 2 zodat toepassing van de Crisis en Herstelwet hoofdstuk 1, afdeling 3, mogelijk wordt. Daarmee wordt verlichting van de vaste procedure voor de milieueffectrapportage mogelijk over de aanleg van de Verlengde Regulusweg. Deze aanleg is nodig als "by-pass" tijdens de aanleg van de Rotterdamsebaan. De bedoelde procedure kan op deze wijze met enkele maanden worden verkort.

Een bijzonder fiscaal regime voor de Binckhorst is niet nader onderzocht.

Er hebben verkennende gesprekken plaatsgevonden tussen het ministerie van IenM en gemeente Den Haag over het gebouw van de defensiestaf. Het gebouw komt binnen vier jaar leeg te staan en moet dan een transformatie ondergaan. Het ministerie van IenM wil via het AOB het RVOB vragen om te verkennen welke mogelijkheden er zijn voor functieomzetting in het licht van de doelstellingen van project De Binckhorst en welke rol het RVOB hierbij kan spelen.

Door de huidige recessie is de ontwikkeling van een blauwdrukplan door een PPS c.q. gebiedsonderneming losgelaten en heeft het project qua projectorganisatie en ontwikkelstrategie een metamorfose ondergaan. De gemeentelijke projectorganisatie streeft nu naar een organische gebiedsontwikkeling. Dit staat voor een ontwikkeling die drijft op ideeën en initiatieven van marktpartijen en ondernemers. Het is een ontwikkeling waarin de overheid op afstand staat, faciliteert. De oorspronkelijke ambities en vastgestelde einddoelen worden nog wel gehandhaafd. Deze organische benadering moet nog nader worden uitgewerkt. In het vervolg van het MIRT onderzoek wordt dit onderwerp ook bij de tweede tranche projecten verder opgepakt; bevindingen zullen worden gedeeld.

Constateringen:

- Tot nu toe zijn er voor de Binckhorst geen projectspecifieke onorthodoxe maatregelen gevonden om het project financieel uitvoerbaar te maken. Wel zijn er inzichten opgedaan die meegenomen worden bij de bepaling van de nieuwe ontwikkelstrategie voor het gebied.
- De gemeente Den Haag heeft inmiddels gekozen voor een nieuwe, organische ontwikkelingsstrategie voor de Binckhorst. Voor een succesvolle aanpak acht de gemeente kennisuitwisseling, flexibiliteit in (milieu)regelgeving en extra financiële middelen noodzakelijk.

Afspraken:

- Het MIRT onderzoek wordt op verzoek van de regio voorlopig voortgezet.
- Het rijk gaat de inspanningsverplichting aan om voor de Binckhorst oplossingen mee te verkennen voor de onderwerpen 'ontwikkelingsmogelijkheden van het Defensiestaf gebouw' en de problematiek van de milieuhindercirkels.
- De onderwerpen Wro/grondexploitatiewet worden als generiek punt opgepakt door IenM.

d. Pilots transformatie van kantoren naar woningen

In het BO MIRT voorjaar 2010 is geconstateerd dat de stuurgroep onorthodoxe maatregelen naast de projecten ook aan de slag is gegaan met het thematische onderwerp transformatie van kantoren. Met de regio Utrecht en de gemeente Amsterdam is het idee uitgewerkt om pilots in te zetten met betrekking tot concrete kantoorgebouwen, aansluitend op reeds bestaande initiatieven. In samenwerking met betrokken partijen zal worden onderzocht op welke (onorthodoxe) wijze de transformatie van leegstaande kantoren naar woningen of andere functies kan worden gestimuleerd.

Inmiddels is afgesproken dat er van circa 10 concrete kantoorgebouwen bij wijze van pilotproject de problematiek met betrekking tot transformatie in kaart zal worden gebracht en de mogelijke aanpak in werksessies zal worden uitgetest. De pilotprojecten betreffen dus niet het transformatietraject zelf, maar de fase om tot een daadwerkelijk initiatief te komen. De pilots worden geselecteerd uit regio's die al wat ruimere ervaring hebben met (de problemen rond) kantorentransformatie, te weten Utrecht, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven en Heerlen. Een extern bureau zal de begeleiding en rapportage van de pilots verzorgen, naar verwachting worden de pilots afgerond in februari 2011.

e. Tweede tranche projecten

In het bestuurlijk overleg MIRT met de Zuidvleugel van het voorjaar 2010, is ingestemd met de startnotities van het MIRT-onderzoek Onorthodoxe Maatregelen voor de projecten Maasterras in de Drechtsteden, Via Breda (spoorzone), Scheldekwartier Vlissingen, Overstad Alkmaar en Parkstad Limburg. Bij de projecten wordt voortvarend gewerkt aan de uitvoering van het onderzoek. De eindresultaten worden besproken bij het BO MIRT in het voorjaar 2011.

Met betrekking tot het project Maasterras in de Drechtsteden dient hier gemeld te worden dat als gevolg van de verslechterde economische omstandigheden en de noodzaak om regiobreed kritisch naar de programmering van de planvoorraad te kijken, voor het Maasterras een herprogrammeringsopgave is ingezet die tot enige vertraging zal leiden.

Dit gegeven verdraagt zich slecht tot de inzet en het tempo die op korte termijn nodig zijn om de status van pilotproject binnen het traject Onorthodoxe Maatregelen waar te kunnen maken. De stuurgroep meent dan ook er goed aan te doen het project Maasterras terug te trekken uit het traject Onorthodoxe Maatregelen. Dit kan worden gezien als illustratie van het proces van herbezinning, herprioritering en temporisering als gevolg van de economische crisis dat momenteel reeds speelt bij diverse gemeenten.