



# ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING IS ALLESBEHALVE SPONTAAN

**Organische gebiedsontwikkeling is een veelgehoorde modekreet. Het wordt gezien als een spontane vorm van ruimtelijke ordening die, in tegenstelling tot de reguliere ruimtelijke ordening, beter kan inspelen op veranderingen in de maatschappij. Maar is organische gebiedsontwikkeling wel zo spontaan?**

De economische crisis die in het begin van de eenentwintigste eeuw losbarst, is voor menigeen een periode van reflectie. Ook planologen in Nederland reflecteren op de gang van zaken en stellen zich de vraag of de ruimtelijke ordening anders georganiseerd moet worden. Die reflectie resulteert bij velen in een verlangen naar een ruimtelijke ordening die zich gemakkelijk(er) kan aanpassen aan veranderingen in de maatschappij. Dit verlangen wakkert bij tal van planologen het aloude geklaag over wet- en regelgeving aan. De opvatting overheerst dat het huidige systeem van wet- en regelgeving te rigide is en daardoor niet kan omgaan met maatschappelijke veranderingen. Vooral de modernistische planoloog, zittend achter de tekentafel en werkend aan een ruimtelijk blauwdrukplan, krijgt veel kritiek. In toenemende mate keren planologen zich resoluut tegen het modernistische gedachtegoed, terwijl ze een ruimtelijke ordening die buiten haar institutionele kaders treedt omarmen. Het idee om buiten de institutionele kaders te willen treden is niet alleen waar te nemen in de ruimtelijke ordening, maar ook in andere sectoren

van de overheid. Een tendens die overigens goed aansluit bij een terugtrekkende overheid, een koers die de overheid al een geruime tijd vaart.

Een spontane ruimtelijke ordening is in dit verband een veelgehoord concept. Dominant aanwezig in het gedachtegoed van een spontane ruimtelijke ordening is het woord 'organisch', dat dikwijls als adjectief aan de bestaande planologische terminologie wordt toegevoegd. 'Organisch' verwijst dan naar spontane ontwikkelingen waaruit (delen van) steden voortvloeien. Tijdens en vlak na de crisisjaren van de eenentwintigste eeuw duikt dit adjectief overal in Nederlandse ruimtelijke documenten op. Het is dé manier voor tal van politici en planologen om zo de vermeende spontaniteit als kenmerk of toestand aan de ruimtelijke ordening toe te voegen en onder de aandacht te brengen. Zo starten veel Nederlandse steden met 'organische gebiedsontwikkeling'. De Binckhorst in Den Haag, het Marineterrein in Amsterdam, het Ebbingekwartier in Groningen en Oosterwold in Almere zijn slechts enkele voorbeelden. Hoewel het idee van organische

gebiedsontwikkeling in zowel praktijk als beleid overall opduikt, is het niet altijd duidelijk wat precies zo spontaan is aan deze vorm van planning. In deze bijdrage wordt daarom specifiek ingezoomd op de mate van spontaniteit in organische gebiedsontwikkeling.

### Een spontane ruimtelijke ordening

De reguliere gebiedsontwikkeling wordt door velen als (te) rigide ervaren. Vanuit deze gedachte zou meer spontaniteit toegevoegd moeten worden aan de ruimtelijke ordening. Spontaniteit is afgeleid van het Latijnse *mea sponte* dat 'uit eigen beweging' betekent. Volgens het woordenboek is de huidige betekenis van het woord spontaniteit inderdaad het 'uit eigen aandrang en zonder nadere overweging handelen'. Spontaniteit bevat dus twee kenmerkende aspecten. Ten eerste is spontaniteit niet van tevoren gepland. Ten tweede behoeft spontaniteit geen voorafgaande gedachten. Met andere woorden, het gebeurt gewoon. Als men consequent is in het toepassen van spontaniteit in de ruimtelijke ordening, dan ontstaat een ruimtelijke ordening buiten het institutionele kader en het handelingsvermogen van de planoloog om. Het is vanuit dit oogpunt interessant om te bekijken in hoeverre spontaniteit doorwerkt in organische gebiedsontwikkeling. Voordat antwoord gegeven kan worden op die vraag, wordt een blik geworpen op het woord 'organisch'.

De betekenis van het woord 'organisch' vindt haar oorsprong in de biologische wetenschappen, waarbij het ontstaan van orde voortkomt uit iets levends. Gebaseerd op deze biologische betekenis wordt 'organisch' vaak gebruikt als iets natuurlijk dat vanzelf tot stand komt. Het is vanuit die betekenis gebruikelijk om het ontstaan en het functioneren van de ruimte te begrijpen als een 'biologisch systeem'. De ruimte is dan een natuurlijke orde die vanzelf ontstaat. Vanuit die gedachte wordt externe sturing – zoals wet- en regelgeving – gezien als een verstoring element in de totstandkoming van de natuurlijke orde. Op die manier roept 'organisch' inderdaad het beeld op dat de ruimtelijke ordening spontaan ontstaat zonder overheersende invloed van de planoloog of wet- en regelgeving. Maar klopt dit beeld wel met de werkelijkheid? De manier waarop organische gebiedsontwikkeling plaatsvindt is een goed beginpunt om dit te onderzoeken.

### Organische gebiedsontwikkeling op het Marineterrein

In een aantal steden is de organische gebiedsontwikkeling inmiddels in volle gang. Neem bijvoorbeeld het Marineterrein, een gebied van ca. 13 hectare in het hart van Amsterdam. Eeuwenlang is dit gebied gebruikt voor militaire doeleinden, maar vanwege bezuinigingen kondigt het Ministerie van Defensie in 2013 aan het terrein geleidelijk te willen verlaten. Gebaseerd op de beslissing van Defensie, kiezen de gemeente Amsterdam en de Rijksoverheid voor een ruimtelijke ordening die zich organisch ontwikkelt. De terreindelen en gebouwen worden gefaseerd beschikbaar gesteld door Defensie en, ten nutte van de organische ontwikkeling, klaargemaakt voor tijdelijke ontwikkelingen. Deze tijdelijke ontwikkelingen zijn niet enkel en alleen bedoeld voor de korte termijn, maar bepalen tevens de richtinggevende uitgangspunten voor de toekomstige ruimtelijke ordening. De Rijksoverheid en de gemeente Amsterdam hebben, zoals is afgesproken in de bijbehorende Bestuursovereenkomst, een projectbureau opgericht dat de opdracht heeft gekregen om deze organische ontwikkeling, op basis van een tijdelijke exploitatie, van betekenis te voorzien. De gemeente Amsterdam heeft de opdracht om de tijdelijke exploitatie zowel juridisch als planologisch mogelijk te maken en heeft, eveneens, de verantwoordelijkheid dat er een besluitvormend document komt dat de uitgangspunten voor de toekomstige ruimtelijke ordening beschrijft.

De tijdelijke exploitatie is niet willekeurig maar wordt gebaseerd op een gebiedsconcept. Op basis van het gebiedsconcept bepaalt het projectbureau wie vanaf 2015 de leeggekomen gebouwen mag huren en welke evenementen er plaatsvinden. Zoals vermeld

in de bijbehorende Strategienota, moet het gebiedsconcept ten minste de volgende drie kernthema's bevatten: maritieme kracht, waterpark en innovatieve werkplaats. Het gebiedsconcept is de stip op de horizon en wordt, naarmate de tijd verstrijkt, verder uitgewerkt door het projectbureau. Om het gebiedsconcept nader vorm te geven, stelt het projectbureau ambities en thema's op, die geïnspireerd worden door de reeds aanwezige tijdelijke ontwikkelingen. Het opstellen van ambities en thema's betreft een proces waar het projectbureau gedurende meerdere jaren stevast mee bezig is, vaak in samenspraak met tal van experts op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Zeer frequent worden de ambities en thema's eveneens besproken met de gemeente Amsterdam en de Rijksoverheid. In 2017 worden de ambities en thema's gebundeld in een allesomvattend gebiedsconcept: een innovatiedistrict, met wonen, technologie, duurzaamheid, sport, spelen en bewegen, en de maritieme omgeving als belangrijkste thema's.

Met het innovatiedistrict als uitgangspunt zoekt het projectbureau in de jaren die volgen weloverwogen verder naar nieuwe huurders. Op basis van de reeds aanwezige tijdelijke ontwikkelingen constateert het projectbureau het belang van 'leren'. Om die reden selecteert het projectbureau tijdelijke huurders die zich specifiek bezighouden met leren, kennisverwerving of kennisoverdracht. Het resulteert in de komst van *Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions* (AMS), de Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten (AHK), en de programmeeropleiding Codam. Sinds 2019 wordt het Marineterrein gepresenteerd als een innovatiedistrict in de Amsterdamse stad met leren, werken en wonen als belangrijkste thema's. Daarnaast wordt er nadrukkelijk belang gehecht aan innovatie, bijzondere woonvormen, sport, recreatie en groen. Het gebiedsconcept heeft geen vastomlijnde kaders, maar is globaal van karakter. De globaliteit van het gebiedsconcept wordt noodzakelijk geacht om adaptief te kunnen reageren op de steeds sneller veranderende samenleving.

## De reguliere gebiedsontwikkeling wordt door velen als (te) rigide ervaren

Terwijl het projectbureau stapsgewijs het gebiedsconcept uitwerkt, tracht de gemeente tegelijkertijd het gebiedsconcept te verankeren in een besluitvormend richtinggevend document dat de toekomstige ruimtelijke ordening van het gebied duidt. Om tot dit document te komen, gebruikt de gemeente Amsterdam het reguliere, bestuurlijk vastgelegde stappenplan dat het plan- en besluitvormingsproces voor gebiedsontwikkeling bepaalt, ook wel het Plaberum genoemd. In 2017 wordt het innovatiedistrict voldoende geschikt geacht voor het principebesluit, de eerste stap in het stappenplan. Om te kunnen voldoen aan de vervolgstappen van het plan- en besluitvormingsproces moeten vele keuzes over de planologische wenselijkheid gemaakt worden in combinatie met de maatschappelijke, juridische, economische en financiële uitvoerbaarheid. Het globale karakter van het gebiedsconcept heeft echter wel gevolgen voor de voltrekking van het proces. Globaliteit geeft milde sturing, veel keuzemogelijkheid en een vergrote beslissingsruimte. Op die manier kan sneller gereageerd worden op veranderingen in de maatschappij, maar het geeft



Een door de bewoners aangelegde weg in Oosterwold.  
Bron: Lilian van Karnenbeek

ook onderhandelingsruimte en tal van mogelijkheden voor de toekomstige ruimtelijke ordening. Door de globaliteit wordt keer op keer een beroep gedaan op het interpretatievermogen van de gemeente om het gebiedsconcept te vertalen naar reguliere en heersende wet- en regelgeving. Naarmate de jaren verstrijken en de overleggen toenemen, schetst de gemeente Amsterdam beetje bij beetje een steeds gedetailleerdere toekomstige ruimtelijke ordening. Stapsgewijs en doordacht wordt de ruimtelijke ordening van het Marineterrein langzaam uitgekristalliseerd in een voorlopig stedenbouwkundig plan. Hoe de ruimtelijke ordening er precies uit komt te zien is tot op heden onbekend, maar dat wonen, werken en leren een essentiële plaats zullen innemen, daar valt niet over te twisten.

## Het initiatief ligt, met andere woorden, volledig bij het individu

### Organische gebiedsontwikkeling in Oosterwold

Een ander voorbeeld van een organische gebiedsontwikkeling betreft Oosterwold, een ontwikkeling van circa 4000 hectare in Almere. Het credo van Oosterwold is om de burger een stuk grond te geven en een droomhuis te laten bouwen, energie op te laten wekken, afvalwater te laten zuiveren, de weg aan te laten leggen en voedsel te laten verbouwen. Het initiatief ligt, met andere woorden, volledig bij het individu. Geleidelijk worden individuen in Oosterwold toegelaten zodat het gebied zich op die manier organisch

ontwikkelt. De gemeente Almere heeft in samenspraak met het Waterschap, de provincie Flevoland, het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente Zeewolde, dit idee bedacht en gereguleerd in een structuurvisie en bestemmingsplan. Het bestemmingsplan valt onder de Crisis- en herstelwet, een wet die het mogelijk maakt om gebiedsontwikkelingen als experiment aan te wijzen en waarbij, indien nodig, afgeweken mag worden van wet- en regelgeving. Zoals Peter Pelzer (AGORA 2019-3) beargumenteert: 'het contrast met de tekentafelplanologie waarmee de op Christaller geïnspireerde geografie van Flevoland ooit bedacht werd, kan bijna niet groter'. Toch maakt het flexibele karakter van het institutioneel bestek van Oosterwold geen vrijstaat.

De betrokken overheden hebben een kader aan ontwikkelregels opgesteld. Deze ontwikkelregels zijn globaal van karakter en vastgelegd in het bestemmingsplan en de structuurvisie. De individuen dienen hun handelen te organiseren aan de hand van deze ontwikkelregels. Zo wordt gesteld dat de omvang, plaats en vorm van de grond door een individu op een moment in tijd bepaald mag worden, maar wel naar een beoogde ruimteverdeling. In percentages is uitgedrukt hoe bebouwing, groen, verharding en water zich tot elkaar moeten verhouden. Daarnaast stellen de ontwikkelregels dat afvalwater zowel gezuiverd als geloosd moet worden door de bewoners zelf. Zij dienen zich daarbij overigens wel te houden aan de wettelijke milieueisen. Ook leggen de bewoners in een samenwerkingsverband met andere bewoners een eigen weg aan. Wederom geldt dat deze wegen moeten voldoen aan de veiligheids- en verkeerseisen van de overheid. De ontwikkelregels bepalen daarnaast dat (toekomstige) bewoners zelf hun huis moeten bedenken en bouwen. Er is veel keuzevrijheid voor het bouwen van een huis, maar het moet wel voldoen aan de (veiligheids)voorschriften van het Bouwbesluit. Het in acht nemen van de ontwikkelregels en de bijbehorende wet- en regelgeving is van belang om te kunnen voldoen aan de eisen voor een vergunningverlening. Het proces van vergunningsverlening vindt plaats via de reguliere procedures.

Het is opmerkelijk dat de ontwikkelregels globaal van aard zijn, maar de uitwerking ervan nauw verankerd is in bestaande wet- en regelgeving, zoals de genoemde vergunningseisen, veiligheidsvoorschriften en milieueisen. Vergeleken met reguliere gebiedsontwikkelingen, worden (toekomstige) bewoners flink geconfronteerd met deze wet- en regelgeving en de toepassing ervan. De organische gebiedsontwikkeling levert de burger enerzijds een grotere autonomie op, maar creëert anderzijds ook meer beslissingsmomenten voor de burger die hun keuzes continu moeten afwegen tegen bestaande wet- en regelgeving. De globaliteit van de ontwikkelregels in relatie tot wet- en regelgeving stelt zo het interpretatievermogen van de bewoner op de proef.

## Organische gebiedsontwikkeling betreft een planologisch streven

### Verplichte en weloverwogen 'spontaniteit'

Deze bijdrage tracht de mate van spontaniteit in de ruimtelijke ordening te onderzoeken door te focussen op 'organische' gebiedsontwikkeling. 'Organisch' is een vaak voorkomend adjectief dat wordt gebruikt om spontaniteit als kenmerk of toestand aan de ruimtelijke ordening toe te voegen. De kernvraag is dan: wordt een spontane ruimtelijke ordening daadwerkelijk realiteit door het begrip 'organisch' aan gebiedsontwikkeling toe te voegen?

Als men teruggaat naar de letterlijke betekenis van spontaniteit, dan is het antwoord volmondig nee. Ten eerste komt organische gebiedsontwikkeling allesbehalve voort 'uit een eigen aandrang'. Het betreft hoofdzakelijk een planologisch streven dat sterk is verankerd in overheidsbeleid. De gebiedsontwikkelingen op het Marineterrein in Amsterdam en Oosterwold in Almere zijn niet impulsief tot stand gekomen, maar door de overheid geïnitieerd en geconditioneerd. Ten tweede is het handelen in organische gebiedsontwikkeling zeker niet 'zonder nadere overweging', integendeel. Hoewel de globaliteit van regels of thema's de wil om buiten het institutionele kader te treden lijkt te vertegenwoordigen, is de praktijk weerbarstiger. De globale regels en thema's worden in eerste instantie in algemene termen gevat, maar zijn ook sterk afhankelijk van milieueisen, veiligheidsvoorschriften en bestaande processen van planvorming en vergunningverlening. Daarnaast zorgt de globaliteit van regels en het inzetten op thema's ervoor dat juist intensiever nagedacht moet worden over het verloop van de gebiedsontwikkeling. Op die manier kan beargumenteerd worden dat de ruimtelijke ordening, en de regels waar een planoloog zich aan moet houden, ook bij organische gebiedsontwikkeling volledig overheerst. De wil om te komen tot een spontane ruimtelijke orde, die buiten het institutionele kader treedt, lijkt dan meer een loze belofte. Maar als organische gebiedsontwikkeling niet spontaan is, wat is het dan wel?

Wat opvalt is dat organische gebiedsontwikkeling vele gezichten kent. Hoewel het Marineterrein en Oosterwold beide in het beleid worden aangeduid als organische gebiedsontwikkeling, lijken de ontwikkelingen meer verschillen dan overeenkomsten te hebben. Wat beide gebiedsontwikkelingen echter duidelijk gemeen hebben, is een stapsgewijze benadering en een hang naar globaliteit. Op die

manier wordt getracht een ruimtelijke ordening te bewerkstelligen die zich gemakkelijk(er) kan aanpassen aan veranderingen in de maatschappij. Dit betekent geen tekentafel met eindbeeld en bijbehorende regels vooraf, maar een stapsgewijs proces met vergrote beslissingsruimte en keuzemogelijkheden. Naarmate de tijd vordert nemen de beslissingsruimte en de keuzemogelijkheden geleidelijk af en wordt het 'eindbeeld' langzaamaan duidelijker. Het is een vorm van ruimtelijke ordening die minder gericht is op de uitkomst, maar meer gericht is op een intensief proces. De globaliteit bepaalt de richting van het proces, en hoewel dat enigszins houvast geeft, wordt tegelijkertijd veel overgelaten aan het interpretatievermogen van de betrokken actoren. Dat interpretatievermogen lijkt met name op de proef te worden gesteld als de globaliteit vertaald moet worden naar bestaande wet- en regelgeving in de ruimtelijke ordening.

Tot slot lijkt het er dan op dat organische gebiedsontwikkeling niet zozeer buiten de institutionele kaders treedt, maar dat binnen de gestelde kaders een ander proces wordt voorgesteld. In die zin kan beargumenteerd worden dat voorstanders van organische gebiedsontwikkeling wellicht meer baat hebben bij het omarmen van de institutionele kaders, dan zich ertegen te ageren. Met name omdat de wet- en regelgeving in de ruimtelijke ordening soms niet eens zo dichtgeregeld of rigide is als men vaak denkt. De vraag is dan of de ruimtelijke ordening überhaupt gebaat is bij spontaniteit of dat de neergang van de ruimtelijke ordening begint bij het verzet tegen wet- en regelgeving. Zijn regels misschien niet prettiger dan we durven toe te geven?

### Literatuurselectie

- Groothuijse, F. D. Korsse & B. Schueler (2016) Rechterlijke toetsing van globale omgevingsplannen zonder horizon, in Rechter onder Vuur, Ortlep, R., Groothuijse, F., Kiewiet, J., Nehmelman, R. (Eds.), 121 – 138.
- Van Karnenbeek & Janssen-Jansen (2018) Playing by the rules: analysing incremental urban developments. *Land Use Policy*, 72, 402-409.
- Schueler, B. (2019) De bestuursrechter en de afwegingsruimte in het nieuwe omgevingsrecht, in *Verwant met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap*, Huisman, P., Neerhof R. & F. Ommeren (Eds.), 527-536.
- Uitermark, J. (2014) *Verlangen naar Wikipotopia*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Lilian van Karnenbeek (lilian.vankarnenbeek@wur.nl) promoveert aan de Wageningen University & Research op de afdeling Landgebruiksplanning. Ze onderzoekt de institutionele kant van organische gebiedsontwikkelingen.