



Botsproeven

Omgevingsplan Binckhorst

projectnummer 0414632
definitief
27 februari 2018

Botsproeven

Omgevingsplan Binckhorst

projectnummer 0414632

definitief V2
27 februari 2018

Opdrachtgever

Gemeente Den Haag - Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Postbus 12655
2500 DP 's-Gravenhage

datum vrijgave beschrijving revisie
Definitief V2

goedkeuring

vrijgave

Inhoudsopgave

Blz.

Botsproeven		2
1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en context	1
1.2	Doelstelling botsproeven	1
1.3	Opzet en aanpak botsproeven	2
1.4	Leeswijzer	5
2	Korte toelichting op doelstelling en ambities Binckhorst	6
2.1	Inleiding	6
2.2	De Binckhorst in het grotere geheel	6
2.3	Ambities transformatie	7
2.4	Deelgebieden	8
2.5	Instrumentarium	11
3	Maatgevende initiatieven in de botsproeven	13
3.1	Waarom maatgevende initiatieven?	13
3.2	Overzicht van maatgevende initiatieven	15
4	Botsproef 1 – toegestane functies	18
4.1	Inleiding	18
4.2	Resultaten Fase 1	19
4.2.1	Confrontatie van de ambities met de maatgevende initiatieven	19
4.2.2	Confrontatie tussen regels en maatgevende initiatieven	22
4.3	Conclusies en aanbevelingen Fase 1	26
4.4	Resultaten Fase 2	27
4.5	Conclusies en aanbevelingen Fase 2	29
4.6	Conclusies en aanbevelingen Fase 3	30
5	Botsproef 2 – maximale mogelijkheden	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Resultaten Fase 1	32
5.2.1	Stap 1: Maximale bouw- en ontwikkelmogelijkheden	32
5.2.2	Stap 2: Meest hinderlijke functies	36
5.3	Conclusies en aanbevelingen Fase 1	40
5.4	Resultaten Fase 2	41
5.4.1	Stap 1: maximale bouw- en ontwikkelmogelijkheden Fase 2	41
5.4.2	Stap 2: Meest hinderlijke functies Fase 2	46
5.4.3	Stap 3: Doorrekenen 'worst case' scenario	47
5.5	Conclusies en aanbevelingen Fase 2	48
5.6	Conclusies en aanbevelingen Fase 3	49

6	Botsproef 3 – fasering	51
6.1	Inleiding	51
6.2	Resultaten Fase 1	51
6.2.1	Stadsentree met regionale oriëntatie	51
6.2.2	Economische factor van betekenis	53
6.2.3	Uitdagend karakteristiek woongebied	55
6.2.4	Proeftuin voor duurzaamheid & vergroening	58
6.2.5	Onderlinge samenhang	59
6.3	Conclusies en aanbevelingen Fase 1	60
6.4	Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 2	62
6.5	Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 3	62
7	Botsproef 4 – tijdelijkheid	63
7.1	Inleiding	63
7.2	Resultaten Fase 1	66
7.2.1	Mogelijke tijdelijke functies	66
7.2.2	Tijdelijke functies versus ambities	72
7.2.3	Sturingsmogelijkheden	74
7.3	Conclusies en aanbevelingen	75
7.4	Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 2	78
7.5	Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 3	78
8	Botsproef 5 – robuustheid	79
8.1	Inleiding	79
8.2	Resultaten confrontatie functies met regels en mogelijkheden Fase 1	79
8.2.1	Wonen	79
8.2.2	Bedrijvigheid	85
8.2.3	Detailhandel	87
8.2.4	Horeca en commerciële functies	89
8.2.5	Maatschappelijke voorzieningen	91
8.2.6	Overige functies	92
8.3	Omgekeerde confrontatie ambities en regels Fase 1	92
8.4	Conclusies en aanbevelingen Fase 1	94
8.5	Resultanten confrontatie functies met regels en mogelijkheden Fase 2	95
8.6	Conclusies en aanbevelingen Fase 2	97
8.7	Conclusies en aanbevelingen Fase 3	97
9	Botsproef 6 – sturingsfilosofie	99
9.1	Inleiding	99
9.2	Resultaten Fase 1	99
9.2.1	Wat wordt door de markt opgepakt?	99
9.2.2	Marktinteresse versus ambities	102
9.2.3	Mogelijkheden voor sturing	102
9.3	Conclusies en aanbevelingen Fase 1	108
9.4	Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 2	110

9.5	Conclusies en aanbevelingen Fase 3	110
10	Botsproef 7 – flexibiliteit en saldering	111
10.1	Inleiding	111
10.2	Resultaten Fase 1	112
10.2.1	Flexibiliteit in het Omgevingsplan	112
10.2.2	Salderingsmethodiek	113
10.2.3	Beschouwing van de saldering	115
10.3	Conclusies en aanbevelingen Fase 1	116
10.4	Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 2	117
10.5	Conclusies en aanbevelingen Fase 3	117
11	Samenvattende conclusies en aanbevelingen	118
11.1	Conclusies en aanbevelingen per botsproef	118
11.2	Doelstelling van de botsproeven	126
11.3	Beschouwing op de botsproeven	128
12	Bijlagen	130

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

De Binckhorst, een volwaardige stadswijk die werkt

De komende decennia ontwikkelt de Binckhorst zich tot een veelzijdige stadswijk die in verbinding is met stad en regio. Het gebied zal van 'kleur' verschieten: van bedrijventerrein naar een gemengd stedelijk gebied met hoge dichtheid, een menging van wonen en werken en een bijpassende kwaliteit van de buitenruimte. De gemeente faciliteert en stimuleert deze duurzame transformatie.

Bewoners, ondernemers en investeerders bepalen uiteindelijk de toekomstige ontwikkeling van de Binckhorst en zijn verantwoordelijk voor de daarbij behorende kwaliteit. Door hen te faciliteren wil de gemeente creativiteit en ondernemerschap stimuleren. Hiervoor is het omgevingsplan als instrument gekozen. Dit instrument biedt de ruimte die benodigd om diverse initiatieven tot bloei te laten komen. Met Haagse Kracht kan de Binckhorst uitgroeien tot een volwaardige stadswijk die werkt.

Omgevingswet

De wetgeving op het gebied van het fysieke domein maakt momenteel een grote transitie door. Praktijkervaringen met gebiedsontwikkeling vragen om meer integraliteit en flexibiliteit. Hiervoor is nieuwe wetgeving nodig: de Omgevingswet. Deze nieuwe wet vervangt ruim twintig wetten op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu.

Sommige projecten mogen vooruitlopend op de Omgevingswet al gebruik maken van diverse mogelijkheden die deze wet biedt. Dit is geregeld in het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet. De Binckhorst is hierin opgenomen (in verschillende tranches). Op basis van deze wet kan voor de Binckhorst een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' worden opgesteld. Omdat in de Omgevingswet de term bestemmingsplan wordt vervangen door 'Omgevingsplan', wordt voor de Binckhorst ook deze term gehanteerd.

Botsproeven

In de periode mei-juni 2016 heeft het voorontwerp Omgevingsplan Binckhorst ter inzage gelegen. In de maanden daarna is het omgevingsplan verder doorontwikkeld. Om onder meer te toetsen of het omgevingsplan niet evident onuitvoerbaar is en te bekijken hoe robuust het omgevingsplan is, zijn botsproeven uitgevoerd. In de voorliggende rapportage zijn de botsproeven toegelicht en de resultaten hiervan beschreven.

Op basis van de botsproeven wordt het Omgevingsplan (indien nodig) verder aangescherpt of aangepast, waarna een ontwerp van het Omgevingsplan ter visie zal worden gelegd.

1.2 Doelstelling botsproeven

Bij het uitvoeren van de botsproeven gaat het om een test van de regels van het omgevingsplan Binckhorst. Hierbij is de inzet om een antwoord te vinden op onder andere de volgende vragen, zoals: werken de regels zoals we hebben voorzien? Waar kloppen de regels niet? Wat mist er nog? Zijn de regels begrijpelijk en werkbaar voor professionals én burgers? Welke (onbedoelde) effecten treden op?

De doelstelling van de botsproeven is dan ook driedig:

- Zorgen de regels er voor dat de ambities voor de Binckhorst behaald worden?
De gemeente heeft gekozen voor een organische transformatie, dus de markt is aan zet om de transformatie vorm te geven. De gemeente heeft echter wel duidelijke ambities voor de Binckhorst: een globale visie op 'waar het heen moet' met het gebied. Deze ambities zijn in het OER weergegeven. Worden deze ambities ook behaald met de gestelde regels, m.a.w. zorgen de regels er voor dat de markt de ambities in vult? In de botsproeven toetsen we in hoeverre de ambities worden ingevuld.
- Zorgen de regels er voor dat de markt aan de slag kan?
Organische transformatie betekent dat je marktpartijen moet 'uitnodigen' om te gaan investeren in de Binckhorst. Zijn de regels voldoende toepasbaar, uitlegbaar en flexibel om marktpartijen geïnteresseerd te maken in de Binckhorst, willen zij gaan investeren in het gebied?
- Is het Omgevingsplan niet evident onuitvoerbaar?
Een belangrijke juridische toets is de uitvoerbaarheid van het plan. In het 'traditionele' bestemmingsplan gebeurt dit met een uitvoerbaarheidstoets: je moet aantonen dat het initiatief uitvoerbaar is. In het Omgevingsplan, zeker met een organische transformatie waarbij er nog geen concreet eindbeeld is, kun je niet toetsen of het plan uitvoerbaar is want je weet nog niet wat uitgevoerd gaat worden. De toets is dan ook omgekeerd: is het plan niet evident onuitvoerbaar? Is voldoende geborgd in de regels dat niet op voorhand al kan worden geconcludeerd: dit is niet haalbaar?

1.3 Opzet en aanpak botsproeven

De botsproeven toetsen dus of het omgevingsplan Binckhorst niet evident onuitvoerbaar is en te bekijken hoe robuust het omgevingsplan is. De toetsingswijze in de botsproeven is hierbij tweeledig:

- *Vanuit de overheid*: zo objectief mogelijk toetsen / controleren of de regels uit het omgevingsplan voldoende borging bieden voor de ambities en zorgen voor een plan dat niet evident onuitvoerbaar is;
- *Vanuit initiatiefnemers*: zoeken naar de randjes en de ruimte. Opzoeken maximale mogelijkheden voor een initiatiefnemer om te gaan benutten. Maar ook: het gebruiksgemak en leesbaarheid van het omgevingsplan (voorspelbaarheid, rechtszekerheid en complexiteit).

Om een objectieve en zuivere toetsing uit te kunnen voeren, is een peilmoment bepaald. De opzet en inrichting van het Omgevingsplan in continu in beweging, waardoor een uitgevoerde botsproef per definitie achterhaald kan zijn op het moment dat deze klaar is. Daarom is een uitdrukkelijk peilmoment gekozen: op dit moment zijn de stukken die zijn getoetst voor de botsproeven 'on hold' gezet. Parallel aan het uitvoeren van de botsproeven is ondertussen wel verder gewerkt aan het omgevingsplan. De botsproeven zijn uitgevoerd met de volgende elementen als basis:

- Omgevingseffectrapportage (versie d.d. 13 januari 2017);
- Planregels Omgevingsplan Binckhorst (versie d.d. 13 januari 2017);
- Verbeelding / plankaart Omgevingsplan Binckhorst (versie d.d. 19 mei 2016);
- Beleidsregels Omgevingsplan Binckhorst (versie d.d. 13 januari 2017);
- Beleidsregel Stedenbouw incl. kaarten (versie 26 januari 2017);
- Opzet saldering (versie 9 januari 2017);

- Opzet monitoring (versie 3 januari 2017).

In bijlage 6 zijn deze stukken opgenomen als achtergrondinformatie; dit om duidelijk te maken welke uitgangspunten zijn gebruikt in de botsproeven.

In de planregels van het omgevingsplan zijn de randvoorwaarden beschreven waaraan initiatieven getoetst worden. De planregels waarborgen en verbeteren de kwaliteit van de leefomgeving en bewaken de rechtszekerheid van bestaande gebruikers. De beleidsregels zijn een verdere uitwerking van enkele planregels. In enkele plan- en beleidsregels wordt verwezen naar (Haags) beleid. Dit betekent dat initiatieven waarop de regels van toepassing zijn, ook aan dit beleid worden getoetst.

In meerdere botsproeven zijn zogenoemde maatgevende initiatieven gebruikt om te toetsen aan de planregels en beleidsregels van de Binckhorst en aan geldend (Haags) beleid dat gekoppeld is aan deze regels. Met behulp van de maatgevende initiatieven geven de botsproeven zo inzicht in de werking van, eventuele verbetering van en de behoefte (voor externe partijen) aan de regels. De volgende uitgevoerde botsproeven zijn uitgevoerd (zie uitwerking per botsproef in hoofdstuk 4 t/m 10):

1. Toegestane functies;
2. Maximale mogelijkheden;
3. Fasering;
4. Tijdelijkheid;
5. Robuustheidstoets;
6. Sturingsfilosofie;
7. Flexibiliteit / saldering.



Figuur 1.1 - Proces botsproeven Binckhorst

Per botsproef is aangegeven wat de context en doelstelling zijn en op welke wijze de botsproef is uitgevoerd. Vervolgens is aangegeven tot welke resultaten de botsproeven geleid hebben. Ieder hoofdstuk sluit af met conclusies en aanbevelingen per botsproef. In Figuur 1.1 is het proces weergegeven van de voorbereiding van de Botsproeven voor de Binckhorst tot de verslaglegging in voorliggende rapportage.

De botsproeven zijn uitgevoerd door Antea Group, samen met Plan en Project. Tijdens de sessies zijn de uitkomsten van de botsproeven – afzonderlijk van elkaar – gepresenteerd. Hierna was er ruimte voor vragen en discussie over de constatering en aanbevelingen. Hierdoor waren de sessies erg concreet en resultaat- en doelgericht. In totaal zijn er zeven sessies gehouden (één sessie per botsproef).

Mede naar aanleiding van de botsproeven is het Omgevingsplan vervolgens op diverse punten aangepast tot Ontwerp Omgevingsplan. De zeven uitgevoerde botsproeven zijn nogmaals tegen het licht gehouden en beoordeeld op basis van het Ontwerp Omgevingsplan. Hierbij is getoetst of het aangepaste Omgevingsplan leidt tot aanpassing in de conclusies en aanbevelingen in de botsproeven. Indien dit het geval is, dan is dit aangegeven in deze rapportage.

Het Ontwerp Omgevingsplan is vervolgens gepubliceerd en heeft ter visie gelegen. Tijdens de ter-visielegging zijn er ruim 100 zienswijzen binnen gekomen op het Ontwerp Omgevingsplan. Parallel hieraan is er door de gemeente verder gewerkt aan het verfijnen en 'bijslijpen' van het Omgevingsplan. Naar aanleiding van verschillende zienswijzen en de verfijning, zijn er diverse onderdelen in het Omgevingsplan aangepast. Alle aanpassingen zijn verwerkt in het definitieve Omgevingsplan, dat ter vaststelling aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Omdat er op veel plekken zaken zijn gewijzigd, is nogmaals gekeken of dit aanleiding geeft om de conclusies en aanbevelingen in de botsproeven bij te stellen.

Wij constateren drie significante inhoudelijke wijzigingen in het definitieve Omgevingsplan:

- De toegestane oppervlakte nieuwe bedrijvigheid en creatieve industrie is fors verlaagd: er is nu 250.000 m² bvo nieuwe bedrijvigheid en 27.000 m² bvo nieuwe creatieve industrie toegestaan. Dit was eerst 719.000 m² bvo gezamenlijk. Deze afname van ruim 60% leidt tot een minder fors maximaal programma;
- De rechten van bestaande bedrijven zijn beter geïmplementeerd, onder andere door een specifiek artikel dat in gaat op uitbreiding van bestaande bedrijven;
- In de gebieden met een gemengd woon-werk karakter zijn regels gesteld voor het in verhouding ontwikkelen van woningen en arbeidsplaatsen/bedrijfsvloeroppervlakte.

Daarnaast zien wij dat op veel aspecten, met name ten aanzien van de borging van de kwaliteiten in de fysieke leefomgeving, normen en omschrijvingen zijn aangescherpt en aangepast. Dit zijn echter geen grote, significante wijzigingen maar betreffen vooral het 'bijslijpen' of 'finetunen' van regels die er ook al waren in het Ontwerp Omgevingsplan.

De grote lijn van het Omgevingsplan, zowel in ambities (wat willen we) als in regels (wat staan we wel en niet toe) is, afgezien van de drie bovengenoemde punten, niet gewijzigd. Met andere woorden: de conclusies die wij in Fase 2 van de botsproeven hebben getrokken, gelden nog steeds in hoofdlijnen. Dit was in Fase 2 anders: toen constateerden wij grote wijzigingen in het Omgevingsplan, als de versie die oorspronkelijk (in Fase 1 is getoetst) wordt vergeleken met het uiteindelijke Ontwerp Omgevingsplan. Omdat de wijzigingen nu divers, maar nagenoeg allemaal niet ingrijpend zijn, hebben wij niet alle botsproeven nogmaals volledig uitgevoerd. Wel hebben

wij gekeken, per botsproef, of we aanleiding zien om onze conclusies een aanbevelingen bij te stellen of aan te passen. Indien dit het geval is, is dit aan het eind van ieder hoofdstuk (dus per botsproef) weergegeven.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport heeft de volgende indeling:

- In hoofdstuk twee is een korte toelichting gegeven op de doelstellingen en ambities voor de transformatie van de Binckhorst;
- In hoofdstuk drie zijn de gebruikte maatgevende initiatieven beschreven;
- In hoofdstuk vier tot en met tien zijn de resultaten, conclusies en aanbevelingen van de botsproeven weergegeven;
- Het rapport sluit in hoofdstuk elf af met samenvattende conclusies en aanbevelingen.

Zoals aangegeven, zijn de botsproeven in feite meerdere malen uitgevoerd: na de eerste uitvoering is het Omgevingsplan aangepast, waarna de botsproeven nogmaals zijn beschouwd. En vervolgens is gekeken, of de wijzigingen die zijn doorgevoerd van Ontwerp naar Definitief Omgevingsplan In de rapportage is de 'eerste cyclus' aangegeven als Fase 1, de herbeschouwing na aangepast (ontwerp) Omgevingsplan is aangeduid met Fase 2. De extra controle op het definitieve Omgevingsplan hebben we dan ook Fase 3 genoemd in dit rapport. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de fasen integraal opgenomen in deze rapportage. Daar waar er in de navolgende hoofdstukken onderscheid is tussen Fase 1, Fase 2 en Fase 3, is dit duidelijk aangegeven in de tekst. Ter verdere verduidelijking van het onderscheid, zijn de resultaten uit Fase 2 in blauwe tekst weergegeven en zijn de gewijzigde resultaten (indien aanwezig) uit Fase 3 in groene tekst weergegeven.

2 Korte toelichting op doelstelling en ambities Binckhorst

2.1 Inleiding

In het OER (omgevingseffectrapport) van het Omgevingsplan voor de Binckhorst heeft de gemeente Den Haag aangegeven voornemens te zijn om het gebied te transformeren tot een veelzijdige stadswijk die in verbinding is met stad en regio. Dit houdt in dat het gebied wordt getransformeerd tot een gemengd stedelijk, innovatief en duurzaam woon-werkgebied.

In dit hoofdstuk zijn de ambities die in het OER zijn opgenomen gestructureerd weergegeven, zodat in de botsproeven de koppeling met de ambities goed gelegd kan worden. De transformatie dient bij te dragen aan doelstellingen die de gemeente heeft geformuleerd voor de stad als geheel. Daarnaast draagt de transformatie bij aan het gewenste hierboven beschreven eindbeeld voor de Binckhorst. In dit hoofdstuk zijn eerst de overkoepelende (gemeentelijke) doelen beschreven, waaraan de transformatie dient bij te dragen (paragraaf 2.2). Vervolgens zijn deze doelen in paragraaf 2.3 vertaald naar de doelen voor het plangebied met bijbehorende gebiedskwaliteiten. Voor de vijf deelgebieden van de Binckhorst (Trekvlizone, Gasfabriekterrein, Spoorboogzone, Begraafplaatszone en Binckhorsthaven & Maanplein) heeft de gemeente specifieke ambities geformuleerd. Deze gebiedsspecifieke ambities zijn weergegeven in paragraaf 2.4.

Omdat het beschreven eindbeeld vooral richtinggevend is en geen concreet eindbeeld betreft, is gekozen voor het instrument omgevingsplan, zodat goed gestuurd kan worden op de voorgenomen transformatie. Ook heeft de gemeente globaal beschreven welke rol zij gaat vervullen om de transformatie tot stand te brengen. Beide zijn beschreven in paragraaf 2.5.

2.2 De Binckhorst in het grotere geheel

De Binckhorst maakt deel uit van een groter gebied: de stad Den Haag en het Central Innovation District (CID): de gebieden rond de drie stations Centraal, Holland Spoor en Laan van NOI in Den Haag.

De gemeente Den Haag wil met de transformatie van de Binckhorst een bijdrage leveren aan enkele doelen voor de stad als geheel:

- Het verbeteren van fysieke netwerken om de stedelijke opgaven aan te kunnen pakken;
- Voldoende werkgelegenheid voor de stad;
- Bijdragen aan het voorzien in de behoefte aan extra woningen;
- In 2040 moet de stad klimaatneutraal zijn.

Voor het CID geldt dat deze drie gebieden een steeds meer samenhangend innovatief district vormen waar de economische groeikansen zich concentreren. Binnen het CID biedt de Binckhorst ruimte voor startups, creatieve bedrijvigheid in een industriële sfeer en vernieuwende bedrijven die de transitie naar een nieuwe economie, gebaseerd op kennis en duurzaamheid, kracht bijzetten.

2.3 Ambities transformatie

Om de in de inleiding van dit hoofdstuk genoemde centrale ambitie te behalen, dient het gebied van een monofunctioneel gebied waarin zich vooral bedrijvigheid bevindt, naar een eigentijds en stedelijk multifunctioneel gebied te transformeren met een menging van wonen en werken, een hoge dichtheid en een bijpassende buitenruimte. Om deze transformatie te bewerkstelligen, zet de gemeente in op vier pijlers waaraan nieuwe initiatieven dienen bij te dragen:

1. Binckhorst als stadsentree met een regionale oriëntatie

- Hiervoor wordt ingezet op de bereikbaarheid en een goede invulling van de verkeersontsluitende functie van het gebied. Deze is driedig: door de realisatie van de Rotterdamsebaan verbetert de autobereikbaarheid, door het inzetten op een goede HOV-ontsluiting verbetert de bereikbaarheid met het openbaar vervoer en door wegnemen van barrières verbeteren de langzaam verkeersroutes

2. Binckhorst als economische factor van betekenis voor de stad

- Er wordt ingezet op creatieve en innovatieve bedrijvigheid waardoor ondernemerschap tot zijn recht komt. *Uitgangspunt is dat bestaande bedrijvigheid kan blijven; daarnaast kan nieuwe creatieve en ambachtelijke bedrijvigheid zich vestigen in de Binckhorst.* Horecaconcepten, voorzieningen en 'mixed concepts' kunnen de aantrekkingskracht van het gebied versterken.

3. Binckhorst als uitnodigend karakteristiek woongebied

- Er wordt ingezet op de realisatie van ca. 5.000 woningen, waarbij gestart wordt in de deelgebieden die hier het meest geschikt voor zijn. Er worden diverse woonconcepten en woningtypen voor diverse doelgroepen gerealiseerd. Het woonklimaat wordt geoptimaliseerd door zorg te dragen voor kwaliteit van de buitenruimte

4. Binckhorst als proeftuin voor duurzaamheid en vergroening

- Er liggen kansen voor duurzaamheid op het terrein van energie (geothermie en warmtenet), het beter benutten van grondstoffenstromen, klimaatbestendigheid, de buitenruimte, de flexibiliteit van de bebouwing, natuurinclusief bouwen en bijzondere vormen van werkgelegenheid (circulaire economie). De grootschalige transformatie van de Binckhorst naar een gemengd woon-werkgebied vraagt om een integrale en strategische aanpak van het energievraagstuk en duurzame vergroening.

Naast de pijlers zijn 5 belangrijke (gebieds-)kwaliteiten beschreven die verder richting geven aan nieuwe initiatieven in het gebied en houvast bieden:

- **Industriële sfeer en karakter:** de industriële sfeer en karakter, die de Binckhorst zo bijzonder en onderscheidend maken, moeten behouden blijven. Concreet betekent dit dat de karakteristieke bebouwing, die in enkele gevallen is beschermd als Rijksmonument, en robuuste buitenruimte behouden blijft. Voorbeelden van te behouden bebouwing zijn het kasteel, de oudste bebouwing van de voormalige gasfabriek en de Caballerofabriek. Wat betreft de buitenruimte wordt het potentieel van de talrijke kades benut.
- **Robuuste en aantrekkelijke buitenruimte:** de toekomstige buitenruimte moet flexibiliteit bieden in gebruiks- en verblijfskwaliteiten om aan uiteenlopende eisen en wensen van (toekomstige) gebruikers te kunnen voldoen. Toegankelijkheid, verblijfskwaliteit en

groene kwaliteit staan centraal. Zo biedt het toegankelijk maken van de kades ruimte voor routes voor langzaam verkeer. De keuzes voor de inrichting en materialisering zijn groen en duurzaam, zodat het gebied meer klimaatbestendig wordt gemaakt.

- **Stedelijkheid en stedelijke kwaliteit:** er wordt gekozen voor stedelijke dichtheid en functiemix met stedelijke woon- en werkvormen en ruimte voor aanvullende voorzieningen. De Binckhorst wordt een gebied met industriële sfeer en de ruigte van de huidige Binckhorst waarin de aanwezigheid van bedrijvigheid als verrijking wordt ervaren door aanwezigen. Er is ruimte voor circulaire economie, maakindustrie en creatieve bedrijvigheid, experiment, startups, scale-ups, zzp'ers, thuiswerkers en woon-werkcombinaties. Inzetten op stedelijke woonvormen betekent het realiseren van appartementen en grondgebonden stadswoningen. Tevens wordt een voorzieningenniveau nagestreefd dat meegroeit met de transformatie en ontwikkeling van het gebied.
- **Heldere en betekenisvolle structuur:** komen tot een ruimtelijke structuur die bijdraagt aan het functioneren en beleven van de Binckhorst en waarmee verbindingen worden gelegd met omliggende gebieden. Enkele structuren zijn hiervoor van grote betekenis:
 - a. **Binckhorstlaan:** heeft een zware verkeersfunctie als verbinding tussen het stadscentrum en de Rotterdamsebaan en het snelwegnet, een entreefunctie voor de stad en het gebied en vormt een prettig verblijfsgebied voor langzaam verkeer met publieke en toegankelijke functies.
 - b. **Waterfrontpark:** Trekvliet, kade, havens en groene verblijfsgebieden: een groen-recreatieve zoom waar mensen kunnen werken, wonen, sporten, recreëren en ontspannen. De openbare kade langs de Trekvliet vormt de belangrijkste route door het park en drie havens geven een karakteristieke betekenis aan het gebied.
 - c. **Groene long van Laak:** door het verbinden van het waterfrontpark met bestaand en nieuw groen ontstaat een stelsel van groene ruimtes. Het gebied tussen kasteel en begraafplaats vormt een verstilde groene long. De groene structuur biedt ruimte aan klimaatbestendige en natuurinclusieve inrichting.
 - d. **Broeksloot / Maanweg:** De ecologische groenrecreatieve zone van de Broeksloot wordt behouden en waar mogelijk versterkt. De Maanweg wordt een groene stadsstraat met aan de ene zijde de Broeksloot en het woonmilieu van Voorburg en aan de andere zijde een bedrijvenzone langs de Binckhorsthaven, die op termijn transformeert naar een gemengd woon-werkgebied.
- **Duurzaamheid:** PM (in de versie die in Fase 1 is getoetst was dit onderdeel nog niet ingevuld). **Duurzaamheid wordt ingevuld op ambities t.a.v. CO2-reductie, natuurinclusief bouwen, klimaatadaptatie en grondstoffengebruik / circulaire economie.**

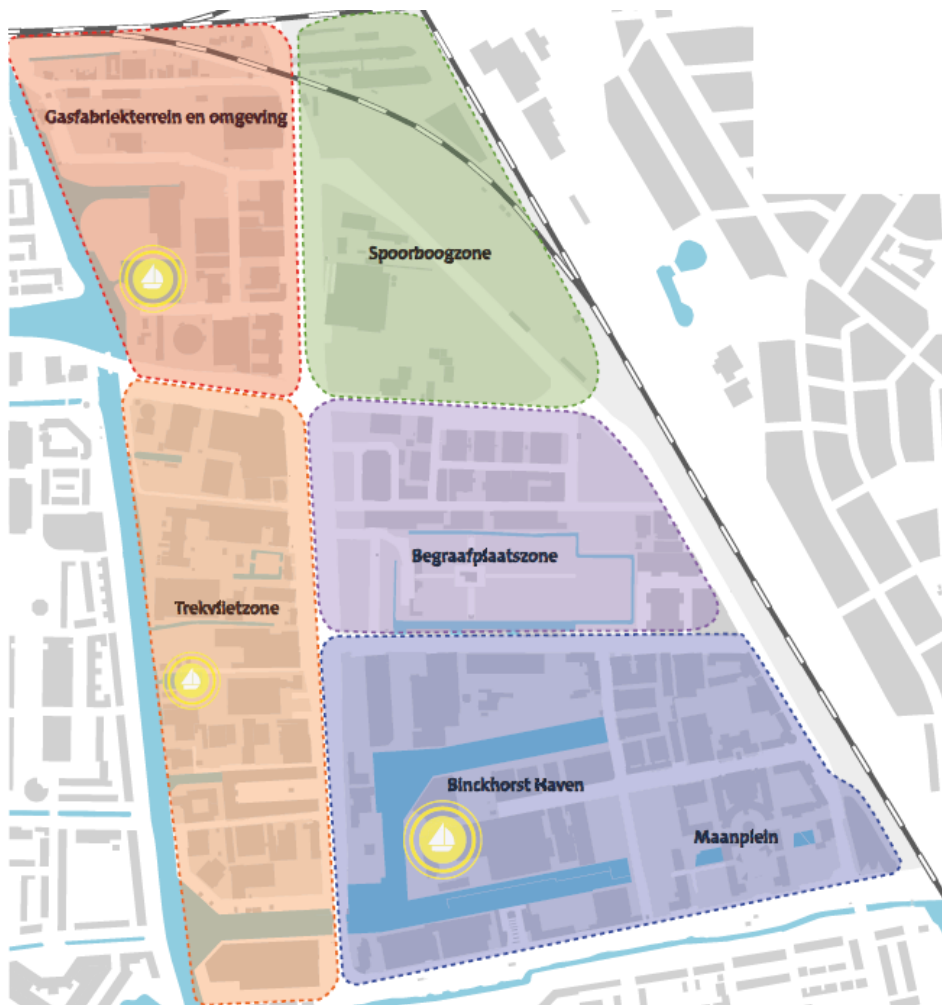
2.4 Deelgebieden

De in de vorige paragraaf beschreven ambities zijn per deelgebied verder toegespitst vanwege de accentverschillen per deelgebied (zie Figuur 2.1). Navolgend zijn deze ambities weergegeven.

Trekvlizone:

- Een gemengd stedelijk gebied met de nadruk op wonen.
- Na verbetering van de ontsluitingsstructuur kan op korte termijn worden gestart met woningbouwontwikkelingen. Voor bedrijven die zich hier willen vestigen gelden strengere voorwaarden dan in de rest van het gebied.

- De zone langs de Binckhorstlaan wordt een stadsentree met stedelijke uitstraling met een plint van bijpassende hoogte met bedrijven en publieke voorzieningen, met daarboven woningen.
- De zone aan de Trekvljet biedt met name ruimte voor wonen en het waterfrontpark.
- De zone rondom de Calistoweg wordt gekenmerkt door een gemengd stedelijk milieu.



Figuur 2.1 - Deelgebieden Binckhorst

Gasfabriekterrein en omgeving:

- Een transformatie naar een circulaire economie.
- Woningbouw is hier mogelijk onder zware voorwaarden, dit kan wijzigen na een eventueel vertrek van de Afvaloverslag. Op termijn kan hier een gemengd en robuust gebied met industrieel karakter ontstaan, met ruimte voor groen, evenementen, culturele - en creatieve broedplaatsen en verbindingen naar de omgeving. Verbetering van de openbare ruimte (inrichting, uitstraling, verblijfskwaliteit, herkenbaarheid), van bestaande routes (onderdoorgangen spoor) en nieuw te maken verbindingen zoals een nieuwe fietsbrug tussen het Gasfabriekterrein, Laak en Den Haag Hollands Spoor als onderdeel

van de Velostrada – een hoogwaardige fietsroute tussen Leiden en Den Haag) kunnen hier aan bijdragen.

- De Poolsterhaven kan de komende jaren voorzien in een gebruik als tijdelijke stalling voor rondvaartboten in combinatie met andere kleinschalige functies in de openbare ruimte.
- Daarnaast is in het noordelijk deel van de Poolsterhaven ruimte voor andere nautische functies.

Spoorboogzone:

- Gemengd stedelijk milieu met het accent op bedrijvigheid.
- Woningbouw is mogelijk als dit gecombineerd kan worden met en geen beperkingen oplevert voor de bedrijvigheid.
- Rond Binck36 wordt ingezet op behoud en uitbreiding van creatieve bedrijvigheid, hiervoor is verdere verdichting mogelijk. In Binck36 kan zich horeca vestigen.
- Langs de Binckhorstlaan kunnen aantrekkelijke economische functies landen.

Begraafplaatszone:

- Groene long en een aantrekkelijke leefomgeving voor de toekomstige transformatie.
- Plaats voor klimaatmaatregelen voor het hele gebied, geeft vorm aan de groenstructuur in het gebied.
- Rondom de karakteristieke bedrijfsloodsen aan de Mercuriusweg kan een gemengd stedelijk milieu met nieuwe maakindustrie (rondom bedrijfsloodsen) en woningen ontstaan en een stedelijke rand langs de groene long rondom de begraafplaats.
- De middelgrote bedrijfspanden in het deel tussen de Mercuriusweg en de begraafplaats worden gehandhaafd. Hier wordt ingezet op versterking en revitalisering van de aanwezige economische functies en is er ruimte voor een combinatie tussen deze bedrijvigheid en wonen.
- Door de aanwezigheid van diverse milieufacturen door de beton- en asfaltcentrales en de individuele bedrijven zijn er in delen van het gebied op de korte termijn beperktere mogelijkheden voor woningbouw; op lange termijn kan dit mogelijk wijzigen.

Binckhorsthaven / Maanplein:

- Binckhorsthaven / Maanplein: gemengd en eigentijds woon-werkgebied, met het accent op economische functies en wonen langs de Maanweg.
- Bestaande kwaliteiten zoals het industriële karakter, het water en de haven en ook de zittende bedrijven, vormen de basis. Er wordt ingezet op het creëren van een transitie-milieu, als opmaat naar een multifunctionele stedelijke omgeving waar ook gewoond wordt, maar het primaat ligt bij de werkfunctie. Wat betreft bedrijvigheid ligt de focus op het aantrekken van maakindustrie, creatieve bedrijvigheid en impact economy. Een combinatie met andere functies zoals horeca en recreatie is kansrijk.
- De mogelijkheden voor wonen worden bepaald door de hindercirkels van de beton- en asfaltcentrales. De kantoren dichtbij de Regulusweg zijn minder geschikt voor woonfuncties vanwege de milieuhinder van het spoor en de A12. Kansen voor wonen liggen bijvoorbeeld op de (groene) grens met Voorburg langs de Maanweg. Door de afname van de verkeersintensiteit op de Maanweg na realisatie van de Rotterdamsebaan kunnen hier kantoorpanden worden getransformeerd of is herontwikkeling van de strook met bedrijvigheid tussen het water en de Maanweg mogelijk.

- De Verlengde Melkwegstraat is de centrale toegangspek, voor fietsers, automobilisten en voetgangers.
- De buitenruimte van de Binckhorsthaven zal in de toekomst aangenaam, aantrekkelijk en klimaatbestendig zijn. Er is meer ruimte voor verblijf, recreatie en ontmoeting. Ook kunnen voetgangers, fietsers en ov-reizigers dan gebruikmaken van meer en betere verbindingen, onder andere via een brug vanaf het “schiereiland” over de haven naar de Binckhorstlaan. De kades zijn toegankelijk, vormen een continue netwerk; de aan de kades gelegen functies zijn gericht op het verlevendigen van de kades met een hoge verblijfskwaliteit. De havenkoppen bieden vanaf de doorgaande routes een blik op dit milieu. De verbindingen voor langzaam verkeer van de Binckhorsthaven met het Maanplein en verder richting station Voorburg zorgt voor een kwaliteitsimpuls, waarbij de creatieve maakindustrie en de ICT-sector naar elkaar toe groeien.

2.5 Instrumentarium

Om de in de vorige paragrafen beschreven ambities te bereiken, is een omgevingsplan opgesteld. De gemeente heeft er voor gekozen om een omgevingsplan als instrument te hanteren voor het sturen op de transformatie omdat dit instrument recht doet aan de lange looptijd van de transformatie en de hiervoor benodigde flexibiliteit.

In het omgevingsplan is een tweeledige doelstelling opgenomen die met het vaststellen van dit plan beoogd wordt. Ten eerste is het omgevingsplan met het oog op duurzame ontwikkeling gericht op het in onderlinge samenhang:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Daarnaast wordt met het omgevingsplan beoogd om een flexibele transformatie naar een duurzaam en hoogwaardig woon-, werk- en leefgebied mogelijk te maken, waarbij een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit wordt bereikt en in stand wordt gehouden.

Naast het omgevingsplan dient de werkwijze van de gemeente bij te dragen aan het bereiken van de ambities voor het gebied. Derhalve heeft de gemeente in het OER doelstellingen voor haar eigen werkwijze geformuleerd. De rol van de gemeente wordt gekenmerkt door private initiatieven die bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van de Binckhorst als gemengd woon-, werk- en leefgebied te faciliteren en stimuleren. De gemeente is voornemen om bewoners, ondernemers en investeerders voor een duurzame transformatie te faciliteren. Daarnaast wil de gemeente creativiteit en ondernemerschap stimuleren.

Dit wordt vormgegeven door mee te denken met de initiatieven voor het gebied om zodoende kansen te benutten. Tevens beoogt de gemeente zich ten aanzien van initiatieven flexibel en behulpzaam op te stellen. Uiteraard neemt de gemeente ook haar verantwoordelijkheid door de (on)mogelijkheden aan te geven en daarmee richtinggevend te zijn voor toekomstige initiatieven.

Ten slotte zal de gemeente voor bepaalde delen van de Binckhorst, met name delen van de Trekvlizone, een meer traditionele, actieve rol vervullen. Dit geldt voor de gebieden waar de gemeente relatief veel gronden en panden in eigendom heeft. Hier treedt de gemeente niet alleen op als overheidslichaam, maar ook als rechtspersoon. De grondpositie kan worden benut om de beoogde transformatie van de Binckhorst in deze gebieden een stap dichterbij te brengen.

De gemeente hanteert enkele instrumenten om de hierboven beschreven sturingsfilosofie vorm te geven in het omgevingsplan:

- *Functie "Transformatiegebied"*: binnen deelgebieden met de functie "Transformatiegebied" zijn tal van activiteiten mogelijk. De opgenomen randvoorwaarden geven sturing. Deze randvoorwaarden bepalen of op een specifieke locatie in de Binckhorst een activiteit ook daadwerkelijk mogelijk is en onder welke voorwaarden.
- *Toedeling gebruiksruimte: nieuwe initiatieven kunnen gebruiksruimte 'claimen'*. Er wordt bij nieuwe initiatieven beoordeeld of zij inpasbaar zijn in het gebied (zowel ruimtelijk als milieukundig). Met het toedelen van gebruiksruimte wordt bijgehouden in hoeverre de Binckhorst 'zich vult' en of er nog ruimte is voor nieuwe initiatieven.
- *Salderingsmethodiek*: hiermee wordt extra flexibiliteit geboden. Er worden extra mogelijkheden geboden om kansrijke initiatieven mogelijk te maken die (net) niet binnen de 'zachte' kaders passen van de regels van het omgevingsplan, mits een extra bijdrage aan de totale gebiedskwaliteit wordt geleverd.
- *Monitoring*: een goede monitoring, inclusief bijsturingmogelijkheden is van essentieel belang om er voor te zorgen dat de uitvoering van het plan plaatsvindt binnen de regels van het omgevingsplan. Enerzijds om gedurende de planperiode zicht te hebben op de mogelijkheden die het plan biedt (met name van belang voor de markt), maar ook voor de gemeente om ongewenste effecten te kunnen voorkomen danwel bij te sturen.

3 Maatgevende initiatieven in de botsproeven

3.1 Waarom maatgevende initiatieven?

De centrale vraag in het uitvoeren van de botsproeven is: werkt het omgevingsplan? De botsproeven moeten toetsen of de ambities voor de Binckhorst worden ingevuld, als er transformatie en (her)ontwikkeling plaats vindt. De regels uit het omgevingsplan zouden dit moeten borgen, maar gebeurt dit ook?

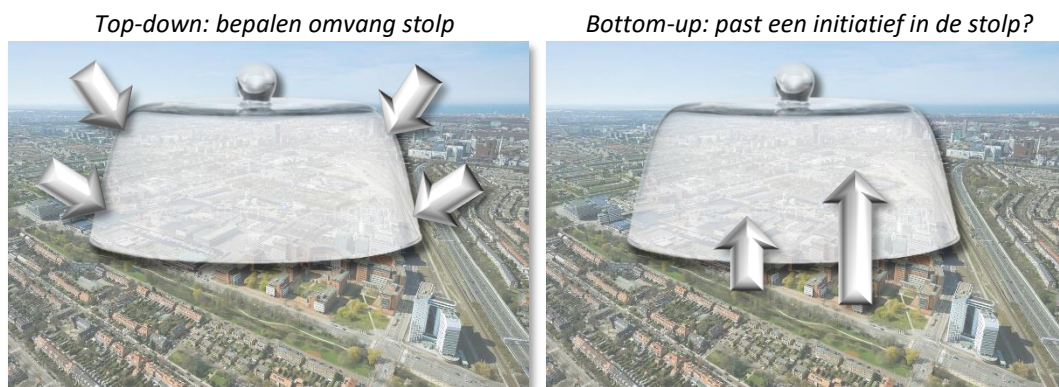
Het Omgevingsplan is in de afgelopen jaren met veel zorgvuldigheid tot stand gekomen, waarbij - conform de principes van de nieuwe Omgevingswet - zoveel mogelijk is getracht om niet vast te leggen wat exact mag, maar om een zo ruim en flexibel mogelijk kader te scheppen voor het huidige en toekomstige gebruik van het gebied. Inherent aan deze benadering van planologie is dat je dus zo weinig mogelijk beperkingen op legt; alleen de beperkingen die echt nodig zijn, bijvoorbeeld om te voldoen aan wet- en regelgeving, beleid of de ambities, zijn vastgelegd. De systematiek van het Omgevingsplan kan dan ook worden vergeleken met een stolp, die op het gebied is gezet. Deze stolp geeft de grenzen aan van wat mag en wat kan: binnen de stolp kan en mag zo veel mogelijk, maar functies die buiten de stolp vallen, zijn niet toegestaan. Om de ontwikkel- en gebruikruimte 'in de stolp' zo ruim mogelijk te houden, is een top-down benadering toegepast: inperken (en dit vastleggen) wat moet, maar zo weinig mogelijk.



Figuur 3.1 – Visuele impressie: een stolp over het plangebied (bron luchtfoto: aerophotostock.com).

De botsproeven moeten toetsen of deze stolp werkt: wordt met het omgevingsplan voldaan aan de vastgestelde wet- en regelgeving en het relevante beleid? En behalen we hiermee de ambities die we voor de Binckhorst hebben gesteld? En is de stolp 'stevig genoeg', is het Omgevingsplan

niet evident onuitvoerbaar? Om dit te toetsen, is gebruik gemaakt van een bottom-up benadering: we pakken een concreet (fictief) initiatief en we onderzoeken of dit 1) mogelijk is binnen de regels van het Omgevingsplan en 2) dit initiatief bij draagt aan de ambities voor de Binckhorst. De botsproeven werken dus ‘de andere kant op’, niet top-down zo minimaal mogelijk inkaderen, maar bottom-up controleren of iets concreet wel of niet kan.



Figuur 3.2 – Top-down en bottom-up benaderen van de stolp

In de Binckhorst kunnen, binnen de doelstelling van een gemengd stedelijk woon- en werkgebied, een grote hoeveelheid van initiatieven gaan landen. Om de botsproeven beheersbaar en navolgbaar te houden, maar toch zo goed mogelijk het volledige spectrum aan mogelijke initiatieven te beslaan, is een lijst zogenoemde **maatgevende initiatieven** opgesteld. De lijst met maatgevende initiatieven betreft 29 verschillende functies, die in het gebied mogelijk gerealiseerd zouden kunnen worden. Het zijn functies, die in basis aan zouden kunnen sluiten bij de ambitie om een gemengd woon- en werkgebied te realiseren. De maatgevende initiatieven geven hiermee een redelijkerwijs logische bandbreedte van functies die gevestigd zouden kunnen worden (er is nog niet bepaald of een initiatief daadwerkelijk kan of past binnen de gemeentelijke ambities voor de Binckhorst). Ook zijn de maatgevende initiatieven voorbeeldfuncties / -categorieën voor vergelijkbare initiatieven; zo is het maatgevende initiatief ‘scholen’ representatief voor een basisschool, een middelbare school, ROC of hogeschool.

De maatgevende initiatieven sluiten ook aan op concrete vragen uit de praktijk. Er is gekeken naar de initiatieven die in het Haags Initiatieven Team zijn behandeld (de zogenoemde ‘HIT initiatieven’) die in de afgelopen periode zijn behandeld of zijn ingekomen op de Binckhorst en directe omgeving. In totaal zijn 38 HIT initiatieven beoordeeld; de verschillende functies die (al dan niet in een gemixt concept) worden voorgesteld, passen allemaal binnen de maatgevende initiatieven die zijn opgesteld (in functie, niet altijd in programma en oppervlak).

Voor de maatgevende initiatieven is aangegeven hoe groot ze zouden kunnen zijn: in omvang, milieubelasting en verkeersaantrekkende werking. Deze kenmerken zijn nadrukkelijk indicatief en bedoeld om de botsproeven uit te voeren. Bijvoorbeeld maatgevend initiatief 1: het realiseren van 100 appartementen. Hier is uitgegaan van een gemiddeld woonoppervlak van 100 m² gbo. Per botsproef kan hier verschillend mee omgegaan worden. Zo kan in botsproef 1 worden bepaald of een dergelijk initiatief mogelijk is: zijn appartementen mogelijk? Een woonoppervlak is hier minder relevant. Terwijl het in botsproef 2 vooral gaat om de aantallen appartementen, totale inhoud (in m³, op basis van woonoppervlak) en de milieu- en verkeersshinder (op basis van

verkeersgeneratie) die hierdoor ontstaat. De ‘maatgevendheid’ is ook vastgelegd in het aantal appartementen; een initiatief van 50 appartementen of van 500 appartementen kan met dit maatgevende initiatief ook ingeschat worden. Ook gemengde of gemixte initiatieven kunnen we hiermee toetsen: zo is een initiatief voor een bouwblok met op de begane grond winkels, dan twee verdiepingen kantoor en daarboven vijf verdiepingen met appartementen een combinatie van drie maatgevende initiatieven (detailhandel, kantoor en appartementen).

De maatgevende initiatieven zijn tevens bedoeld om de botsproeven concreet en beleefbaar te maken. Iedereen kan zich iets voorstellen bij een appartementencomplex, een restaurant of een logistiek centrum. Maar als je dit logistieke centrum omschrijft als ‘een werkfunctie gericht op transport en overslag met een oppervlak van 5.000 m² bvo, vrije verdiepingshoogte van 16 m, milieucategorie 3.1 en forse verkeersaantrekkende werking gedurende het gehele etmaal, met een accent op zwaar verkeer’ dan zullen ineens veel minder mensen begrijpen wat je bedoelt.

3.2 Overzicht van maatgevende initiatieven

In totaal is een lijst met 29 maatgevende initiatieven opgesteld, verdeeld in zes categorieën. In de onderstaande tabel zijn de initiatieven (inclusief korte toelichting) weergegeven. In bijlage 1 is een overzicht gegeven van alle gebruikte kenmerken van deze maatgevende initiatieven. Het gaat dan om een nadere toelichting op het maatgevende initiatief (indien nodig), een indicatie van het ruimtebeslag (footprint van het gebouw), indicatie van de bouwhoogte, indicatie van de milieubelasting (middels milieucategorieën en hierbij behorende potentiële hinderafstanden) en een inschatting van de verkeersaantrekkende werking. Deze meer algemene kenmerken worden in de botsproeven gebruikt om (indien nodig) een andere inschatting van de effecten te maken.

Nr.	Initiatief	Toelichting
A	Woningen	
A01	100 appartementen	Reguliere appartementen, gemiddeld 100 m ² gbo.
A02	100 grondgebonden woningen	Eengezinswoningen, dichtheid gem. 35 won/ha.
A03	200 studentenwoningen	Gem. 25 m ² gbo per unit. Gezien HIT groter programma dan reguliere appartementen.
A04	50 zorgwoningen	Gem. 65 m ² gbo per woning.
B	Bedrijvigheid	
B01	Productiebedrijf in de hogere milieucategorieën	Industrie, met een bedrijfshal van 0,5 ha en hoogte 16 m. Milieucategorie 4.1 en hoger.
B02	Productiebedrijf in de middelzware milieucategorieën (cat. 3.1 en 3.2)	Diverse bedrijven, (o.a. creatieve industrie en MKB). Gehuisvest in bedrijfshal of ‘steviger’ gebouw. Milieucategorie 3.1 en 3.2.
B03	Productiebedrijf in de lage milieucategorieën (t/m cat. 2)	Diverse kleinere en MKB-bedrijven, creatieve industrie. Gehuisvest in bedrijfshal of ander gebouw. Tot en met milieucategorie 2.
B04	Bedrijf met gevaarlijke stoffen	Algemeen bedrijf, maar door het gebruik van gevaarlijke stoffen specifieke eisen vanuit externe veiligheid.
B05	Logistiek centrum	Bijvoorbeeld voor stadsdistributie of regionale distributie.
B06	Groot kantoor	Een fors gebouw met kantoorfunctie.

Nr.	Initiatief	Toelichting
C Detailhandel		
C01	Bouwmarkt	Gemiddelde bouwmarkt.
C02	Woonwinkel	Een voorbeeld van detailhandel in volumineuze goederen in de woonbranche.
C03	Autodealer	Verkoop van auto's, als voorbeeld van detailhandel in volumineuze goederen, niet in de woonbranche.
C04	Supermarkt	Een reguliere supermarkt.
C05	Kleinschalige winkels divers	Verzamelcategorie voor kleine winkels, bijv. kledingwinkel, groenteboer, elektrozaak, boekhandel.
D Horeca en commerciële functies		
D01	Restaurant	Een regulier restaurant. Ook maatgevend voor kleinere initiatieven zoals een lunchroom, brasserie, lunchroom of bistro (categorie 1 horeca).
D02	Nachthoreca	Bijv. discotheek, een '2 ^e Paard van Troje' of nachtclub. Ook cafés vallen hier onder, maar deze zijn vaak minder groot en minder belastend.
D03	Leisure center	Verzamelnaam voor bijv. een kinderspeelparadijs, schaats/skeelerbaan, kartbaan, klimwand, wellness en sauna etc.
D04	Hotel en logies	Voorbeeld voor een hotel, Bed & Breakfast of short stay voor arbeidsmigranten.
D05	Bioscoop / theater	Een functie gericht op avondprogramma, maar zonder de 'nachtelijke uurtjes en overlast' van nachthoreca.
E Maatschappelijke functies		
E01	Stadskantoor	Bijvoorbeeld gemeentelijke baliefunctie met kantoorruimte.
E02	Religieus gebouw	Bijvoorbeeld een kerk, moskee of synagoge.
E03	Huisarts / AHOED etc.	Kleinschalige medische voorzieningen, zoals huisarts, apotheek, tandarts of kleinschalige kliniek.
E04	Scholen	Onderwijsvoorzieningen, variërend van basisschool tot middelbare school, ROC of hogeschoollocatie.
E05	Binnensport	Een (evt. multifunctionele) sporthal, bijv. voor volleybal, gymnastiek of fitness.
E06	Veldsportcomplex	Buitensport, bijv. voetbalveld, tennis of hockey.
F Overige functies		
F01	Parkeergarage	Een parkeergarage, (half)verdiept of op / boven maaiveld. Indicatief gaan we uit van ca. 400 parkeerplaatsen.
F02	Stadstuinen / volkstuinen	Volkstuincomplex, stadslandbouw of vergelijkbaar. Benutting van buitenruimte zonder bebouwing.
F03	Muziekevenement	Een eenmalig of terugkerend tijdelijk evenement, zoals een buurtfeest, braderie of (buiten)concert. Muziek is maatgevend vanwege (tijdelijke) geluids-overlast.

Tabel 1 - Overzicht maatgevende initiatieven.

Naast een overzichtstabel kent bijlage 1 met maatgevende initiatieven ook een kruistabel ten behoeve van het functiemenging / het stapelen van functies. In deze kruistabel is aangegeven welke functies redelijkerwijs goed gestapeld op andere functies gerealiseerd kunnen worden, bijvoorbeeld appartementen boven winkels. De kruistabel laat niet zijn welke theoretische mogelijkheden er zijn, maar geeft aan welke stapeling normaal gesproken plaats zou kunnen vinden. Deze afweging is gemaakt met de volgende drie vragen:

- Is het functioneel mogelijk om te stapelen? Zo kun je geen gebouwen boven een veldsportcomplex bouwen, maar wel een tennisveld op het dak van een groot gebouw realiseren. En is het onmogelijk om grondgebonden woningen boven of onder andere functies te bouwen;
- Zijn de functies t.a.v. milieubelasting te combineren? Appartementen boven kleinschalige winkels gaat goed, maar je kunt appartementen maar moeilijk boven een bedrijf dat werkt met gevaarlijke stoffen realiseren;
- Is de stapeling technisch en financieel haalbaar? Het realiseren van appartementen boven winkels of andere voorzieningen is een beproefd concept; dit wordt op veel plekken gerealiseerd. Maar je ziet niet snel appartementen of commerciële of maatschappelijke functies boven een groot bedrijf of een logistiek centrum. Dit komt, doordat bedrijfshallen 'te licht' zijn om deze functies te dragen. Je zou dan de bedrijfshal constructief zo veel zwaarder moeten maken, dat de bouwkosten te hoog worden. Oftewel: technisch zou het misschien kunnen, maar het is niet aannemelijk dat dit financieel haalbaar is of wordt in de komende decennia.

Met deze afweging is in de kruistabel middels een stoplichtsysteem aangegeven of stapelen mogelijk is:

- Stapelen is goed mogelijk
- Stapelen is in principe mogelijk, maar zal niet heel snel gebeuren
- Stapelen is niet of nauwelijks mogelijk

De overzichtstabel met (on)mogelijkheden voor stapeling zijn vooral bedoeld ter illustratie. Zo wordt in botsproef 2 uitgegaan van maximale bouwmogelijkheden; dit betekent dat functies mogelijk gestapeld gaan worden om te komen tot de maximale bouwhoogte. Met de kruistabel kan worden ingeschat wat voor een stapeling dan logisch zou kunnen zijn. De kruistabel geeft niet uitsluitend aan welke stapeling mogelijk of onmogelijk is; de kruistabel geeft alleen de (on)waarschijnlijkheid aan. Als het gaat om 'harde kaders' (zoals stapelen van bedrijvigheid tot meerdere verdiepingen om tot aan de maximale bouwhoogte te komen in botsproef 2), is de kruistabel dus niet als uitgangspunt gehanteerd. Bijvoorbeeld: het realiseren van bedrijven boven appartementen is niet logisch / aannemelijk, maar theoretisch wel mogelijk dus kan niet zonder meer als 'niet haalbaar' worden afgeschreven.

4 Botsproef 1 – toegestane functies

4.1 Inleiding

De doelstelling voor de Binckhorst is om op organische wijze te transformeren naar een hoogstedelijk, duurzaam en gemengd woon- en werkgebied. Om de ontwikkel- en transformatierichting meer handen en voeten te geven, zowel in 'wat willen we bereiken' als 'waar willen we dit bereiken', heeft de gemeente ambities voor de Binckhorst geformuleerd. De ambities voor de Binckhorst zijn weergegeven in hoofdstuk 2. Tevens is, waar het nodig is, in de regels aandacht besteed aan geboden of verboden om te komen tot invulling van deze ambities. Uiteraard is dit zo veel mogelijk beperkt gebleven, zodat maximale ruimte wordt geboden aan initiatieven 'uit de markt', zodat een organische transformatie optimaal kan geschieden.

Aan de andere kant dient het omgevingsplan rekening te houden met wet- en regelgeving en een grote variëteit aan beleid, vanuit Rijk, provincie en gemeente. Normen en voorschriften uit wet- en regelgeving zijn, evenals veel beleid, sectoraal of thematisch gericht: ze gaan niet in op de integrale ambities of transformatie, maar zijn gericht op specifieke elementen. Denk bijvoorbeeld aan geluidsnormen, ecologische waarden, bezonning en schaduwwerking, duurzaamheidseisen of maximering van functies in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Het omgevingsplan is in de basis zo opgezet, dat voldaan wordt (of bij een concreet initiatief aangetoond moet worden dat voldaan wordt) aan al deze normen en voorschriften, maar dat niet meer gevraagd wordt dan nodig is. Hierdoor is de ontwikkelruimte voor de Binckhorst zo maximaal en flexibel mogelijk gehouden (zie ook Figuur 3.2; 'de stulp zo groot mogelijk houden, mits dit te verantwoorden is').

Ambities en normen of voorschriften kunnen elkaar versterken, maar elkaar ook bijten. Bijvoorbeeld: de ambitie is om wonen en werken te mengen. Echter, een bedrijf (werken) kan een dusdanige geluidsoverlast veroorzaken waardoor wonen in de buurt niet mogelijk is. Om inzicht te krijgen in deze confrontatie tussen ambities enerzijds en alle regels anderzijds, is botsproef 1 uitgevoerd.

Confrontatie ambities, regels en maatgevende initiatieven

In deze botsproef is aan de hand van de maatgevende initiatieven eerst bekeken, of deze initiatieven bij (kunnen) dragen aan het verwezenlijken van de ambities. Er is per maatgevend initiatief beoordeeld of dit initiatief goed past binnen 1) de vier pijlers voor de Binckhorst, 2) de vijf gebiedskwaliteiten en 3) de specifieke ambities voor de vijf deelgebieden. Met deze beoordeling is een (beredeneerd) overzicht ontstaan van de wenselijkheid en/of noodzaak van specifieke initiatieven om de ambities in te kunnen vullen. De beoordeling heeft op basis van expert judgement plaats gevonden, waarbij de volgende indeling is gehanteerd:

- Het initiatief kan goed bij dragen aan deze ambitie.
- Het initiatief kan slechts matig bij dragen, of er moet in de uitwerking specifiek aandacht aan de ambitie besteed worden om bij te kunnen dragen in de ambitie.
- Het initiatief kan niet goed bij dragen aan deze ambitie of kan zelfs negatief werken.

Vervolgens is per maatgevend initiatief gekeken, of dit initiatief goed te realiseren is binnen de regels van het Omgevingsplan. Hiertoe is bij ieder initiatief de ‘hele trits aan regels’ doorlopen, waarbij is onderzocht of:

- De regel van toepassing is op het initiatief;
- Zo ja, of de regel beperkingen of voorwaarden stelt voor het initiatief;
- Zo ja, of het initiatief goed kan voldoen aan de regel.

Ook deze stap is (beargumenteerd) beoordeeld met behulp van het ‘stoplichtsysteem’. Hierbij is de volgende indeling gehanteerd:

- Het initiatief is goed uitvoerbaar binnen de regel, of er kan in de uitwerking naar verwachting goed voldaan worden aan de voorwaarden die de regel stelt.
- Het initiatief is in principe uitvoerbaar binnen de regel, maar in het ontwerpen en ontwikkelen van het initiatief zal er de nodige aandacht moeten zijn aan de voorwaarden uit de regel, bijv. met nadere studie of specifieke ontwerp oplossingen.
- Het initiatief is niet goed of zelfs geheel niet uitvoerbaar binnen de regel.

Met de twee bovenstaande stappen tonen we met behulp van de maatgevende initiatieven aan:

- Of het initiatief goed bij draagt aan de verschillende ambities voor de Binckhorst;
- Of het initiatief al dan niet goed uitvoerbaar is binnen de verschillende regels.

Vervolgens is het zaak om hierin de confrontatie te zoeken: zijn de initiatieven, die goed bij dragen aan de ambities, ook goed uitvoerbaar op de gewenste plek? En worden initiatieven, die niet goed passen of afbreuk doen aan de ambities, tegen gehouden door de regels? In de volgende paragraaf worden deze resultaten gepresenteerd.

4.2 Resultaten Fase 1

De drie stappen die zijn omschreven in de vorige paragraaf (toets aan ambities, toets aan regels, confrontatie van de resultaten) komen in deze paragraaf achtereenvolgens aan bod. Om een overzichtelijk beeld te kunnen schetsen, zijn de conclusies op een globaler niveau weergegeven dan de maatgevende initiatieven. Zo wordt woningbouw in het algemeen beschouwd, waarbij indien nodig onderscheid is gemaakt in de verschillende typen woningbouw, die in de maatgevende initiatieven naar voren komen. In bijlage 2 is een overzicht gegeven van deze confrontaties: maatgevende initiatieven versus ambities respectievelijk regels. De bijlage bevat een overzicht in beoordeling (stoplichtsysteem) en verantwoording hiervan (motivering).

4.2.1 *Confrontatie van de ambities met de maatgevende initiatieven*

Navolgend is aangegeven hoe initiatieven bij kunnen dragen aan het realiseren van de ambities: er is hierbij gekeken naar de vier pijlers, de vijf gebiedskwaliteiten en de specifieke ambities per deelgebied. Er is onafhankelijk beoordeeld en beargumenteerd of initiatieven bij kunnen dragen aan de ambities zoals omschreven in het OER, waarbij de beoordeling strikt op de omschreven ambities is toegepast. Er is dus niet gekeken naar een achterliggende visie of ander beleid vanuit de gemeente waarin de uitvoering van de ambities is omschreven.

Welke functies om de vier pijlers te realiseren?

De ambities voor de Binckhorst zijn in eerste instantie vorm gegeven met de vier pijlers. De eerste pijler is Binckhorst als stadsentree met een regionale oriëntatie. Het invullen van deze ambitie

betreft vooral ingrepen in de infrastructuur: het realiseren van de Rotterdamsebaan en aansluitend een hoogwaardige Binckhorst Avenue, het zorgen voor goede ontsluiting op het omliggende wegennet en het zorgen voor een goed functionerend en hoogwaardig OV-systeem. Initiatieven die in het gebied ontplooid gaan worden, hebben geen direct (positief of negatief) effect op deze doelstellingen. Ze dragen niet actief bij, tenzij infrastructuur wordt aangepast als onderdeel van het initiatief.

Wel kunnen initiatieven bijdragen aan het ruimtelijke en stedenbouwkundige beeld van de 'stadsentree'. Immers, een dergelijke plek vraagt om een hoogstedelijke en kwalitatief hoogwaardige uitstraling, je maakt niet een stadsentree door een woonwijk met alleen grondgebonden woningen te realiseren. De mate waarin initiatieven kunnen bijdragen aan dit beeld, hangt af van de functie van de initiatieven en vooral de uitstraling van de gebouwen. Daarom is in de scoretabel ook aangegeven, dat vooral de meer hoogstedelijke en hoogwaardige functies goed kunnen bijdragen, zoals appartementen, kleinschalige (hoogwaardige) bedrijvigheid en creatieve industrie, grote kantoorfuncties en (vooral grootschalige) horeca en commerciële functies en retail. Kleinschalige of meer laagwaardige retail zal dit beeld echter niet versterken, evenals lokaal gerichte voorzieningen, bedrijvigheid met een laagwaardige uitstraling of grondgebonden woningen.

De tweede pijler is er voor zorgen dat de Binckhorst een economische factor van betekenis voor de stad blijft en wordt. Om deze ambitie in te vullen, is vooral bedrijvigheid (in vele soorten en maten) gewenst in de Binckhorst. Dit kan gaan om grote en kleine bedrijven, in de lichte en zwaardere milieucategorieën (nota bene: zwaardere milieucategorieën passen echter niet goed binnen het gewenste gemengde woon-werkklimaat). Ook kantoorfuncties kunnen zorgen voor een duidelijke meerwaarde, doordat de steeds verder groeiende diensteneconomie vooral gehuisvest is in kantoren. In het algemeen geldt voor deze ambitie: hoe meer productiviteit en creatie van toegevoegde waarde per m², hoe meer wordt bijgedragen aan deze ambitie. Ook grootschalige commerciële functies kunnen, door een bovenlokale / regionale doelgroep, bijdragen aan de economische ambities. Denk hierbij aan Leisure Centra, een grote bioscoop, een theater of andere grote culturele functie. Faciliterend aan dit economische klimaat kan een hotelfunctie ook meerwaarde bieden. Woningen en functies gericht op een lokaal verzorgingsgebied (zoals een supermarkt) dragen echter niet tot nauwelijks bij aan deze ambitie.

Het maken van een uitnodigend en karakteristiek woongebied is de derde pijler. Om dit te bereiken, is het uiteraard zeer gewenst om woningen te realiseren. Maar ook het bieden van een goede hoeveelheid (stedelijke) verzorgingsfuncties (denk aan supermarkten, kleinere winkels, horeca en maatschappelijke functies) dragen sterk bij aan een goede woonkwaliteit. Zware en grote bedrijvigheid strookt slecht met de woonambities, maar kleinschalige bedrijfjes met weinig overlast kunnen wel een meerwaarde geven aan de gebiedskwaliteiten, gericht op wonen (denk aan levendigheid, werk om de hoek etc). Middelzware bedrijvigheid (categorie 3.1 en 3.2) is in principe inpasbaar, maar versterkt de woonambities niet.

De laatste pijler binnen de ambities is de Proeftuin voor duurzaamheid en vergroening. Vooral in woonconcepten en commerciële functies zijn er goede mogelijkheden om duurzame en groene oplossingen uit te werken en te realiseren, evenals bij kleinere (vooral hoogwaardige) bedrijvigheid en kantoorfuncties. Ook een laagdynamische functie als stadstuinen / stadslandbouw kan hier goed aan bijdragen. Bij andere functies, zoals meer laagwaardige bedrijvigheid, grotere detailhandelsvestigingen of kleine maatschappelijke functies, zijn deze mogelijkheden beperkter.

Versterken van de gebiedskwaliteiten

Naast de vier pijler zijn er vijf gebiedskwaliteiten gedefinieerd, die verder koers moeten geven aan nieuwe initiatieven. Dit zijn kwaliteiten die het gebied nu al kenmerken, maar ook kwaliteiten die juist in de toekomst een goede plek kunnen krijgen. Daar waar de vier pijlers vooral gericht zijn op de toekomstige functies, zijn de gebiedskwaliteiten meer geïnterpreteerd richting de ruimtelijke uitstraling van deze functies.

De industriële sfeer en karakter kan met name door werkfuncties (grote en kleine bedrijven, productieprocessen, plekken waar werken 'zichtbaar is') verder versterkt worden. Woningen, horeca en commerciële en maatschappelijke functies kunnen ook bijdragen aan dit karakter, maar dan gaat het met name om de uitstraling van panden (beeldkwaliteit en architectuur).

De gewenste gebiedskwaliteit in een robuuste en aantrekkelijke buitenruimte speelt ook in op de uitstraling. Om deze buitenruimte te creëren ligt er in eerste instantie een opgave in het openbaar gebied. Maar de uitstraling en beeldkwaliteit van gebouwen speelt ook een belangrijke rol in de sfeer op 'street level'. Daarom zijn alle functies, waarin het goed mogelijk is om extra aandacht en investering te vragen in de uitstraling, positief beoordeeld. Functies waar dit (vooral financieel) minder mogelijk is, zijn dan ook minder gewaardeerd binnen deze gebiedskwaliteit.

Binnen de gebiedskwaliteit stedelijkheid en stedelijke kwaliteit wordt ingezet op stedelijke dichtheid en functiemix van stedelijke woon- en werkvormen. In principe kunnen alle functies redelijk tot goed hierin bijdragen, door het mixen en stapelen van functies; soms vereist dit extra bouwkundige of ruimtelijke maatregelen. Alleen grondgebonden woningen en een veldsportcomplex kunnen, door een groot ruimtebeslag in combinatie met lage bouwhoogte en relatief weinig bebouwing, niet bijdragen aan een stedelijke dichtheid en functiemix.

De vierde gebiedskwaliteit, een heldere en betekenisvolle structuur, zal middels nieuwe functies vooral ingericht moeten worden op 'de juiste functies op de juiste plek'. Dit kan terug komen in het versterken van de grote structuren met de juiste functies (bijv. veel winkels langs de Binckhorst Avenue, meer rustige functies zoals wonen langs het Waterfrontpark en de Maanweg) maar ook door een logische stedenbouwkundige opbouw van het gebied. Een voorbeeld hiervan is het concentreren van horeca en uitspanning op enkele plekken. Alle functies kunnen, door de juiste positionering, goed bijdragen aan de gewenste structurering van het gebied. Alleen meer laagwaardige functies met een strikt lokale betekenis (verschillende detailhandelsvormen, sport) hebben minder invloed op deze gebiedskwaliteit.

Tot slot is duurzaamheid aangemerkt als gebiedskwaliteit. Op moment van schrijven fase 1 is deze gebiedskwaliteit nog niet concreet uitwerkt, maar een beoordeling kan al wel plaats vinden: analoog aan de pijler "proeftuin voor duurzaamheid en vergroening", kunnen functies beter bijdragen aan duurzaamheid, naarmate er binnen (bestaande en nieuwe) gebouwen en functies meer aandacht is voor de concrete invulling in gebouw- en functieoplossingen.

Visie voor de vijf deelgebieden

De vier pijlers en vijf gebiedskwaliteiten zijn nader gedetailleerd in vijf deelgebieden, waarbij het accent voor de transformatie per deelgebied verschillend is.

In de Trekvlietzone wordt een gemengd stedelijk milieu nagestreefd, waar het accent vooral op wonen ligt. Het is dan ook logisch dat woonfuncties en ondersteunende functies (zoals lokale

winkels, maatschappelijke functies, horeca etc.) goed passen in dit deelgebied. Ook bedrijvigheid draagt, mits ondergeschikt, bij aan de ambities voor de Trekvlietzone. Voorwaarde is wel dat ondersteunende functies en bedrijvigheid niet hinderlijk zijn voor de woonfunctie en woonkwaliteit in het gebied. Dit betekent dat alleen bedrijven in lage milieucategorieën (categorie 1 en 2) bijdragen aan de ambities. Iets zwaardere bedrijven (bijv. categorie 3.1) zijn alleen mogelijk als de milieuhinder dusdanig wordt ingeperkt dat de hinder gelijk is aan max categorie 2, zodat het gewenste woonklimaat wordt gerealiseerd.

Voor het Gasfabriekterrein en omgeving wordt ingezet op de circulaire economie, waarbij het gebied een robuuste en industriële uitstraling en functie kan krijgen. Werkfuncties (met bijbehorende hindercontouren), horeca, leisure en sport passen goed binnen dit concept. Hindergevoelige functies (wonen, scholen) passen nu slecht in dit gebied; op termijn zou dit mogelijk wel kunnen. Gezien de gewenste functies en uitstraling, is een monofunctioneel grondgebruik met weinig dynamiek (denk vooral aan grondgebonden woningen) hier niet wenselijk.

De Spoorboogzone en Begraafplaatszone kennen verschillende ruimtelijk ambities: voor de Spoorboogzone wordt meer ingezet op een woonwerkmix met focus op werken, terwijl de Begraafplaatszone zich kenmerkt door een beleidsmatige focus op de groene en landschappelijke kwaliteiten. Echter, in de voorziene functies zijn deze twee deelgebieden goed vergelijkbaar. Verschillende werkfuncties, detailhandelsvormen, horeca, commerciële en maatschappelijke functies zijn goed in te passen in dit gebied. Woningen zijn mogelijk en zelfs gewenst, maar dit moet wel in verhouding staan; de focus ligt op werken. Zware bedrijvigheid is in de toekomst in de Begraafplaatszone niet gewenst.

In de Binckhorsthaven / Maanplein wordt ingezet op een doorontwikkeling van bedrijvigheid en creatieve industrie, in combinatie met horeca en recreatie. Wonen past hier op termijn ook binnen, met name langs de Maanweg wordt ingezet op een primaat wonen. De maatgevende initiatieven passen goed binnen de ambities voor dit gebied; meer laagwaardige functies zoals zware bedrijvigheid, logistiek en meer laagwaardige grote retail zijn minder gewenst binnen de gebiedsambities. Grondgebonden woningen en veldsport passen slecht in de gewenste industriële woonwerkmix.

4.2.2 *Confrontatie tussen regels en maatgevende initiatieven*

Na de confrontatie tussen initiatieven en ambities, is gekeken of initiatieven ook mogelijk zijn binnen de gestelde regels in het Omgevingsplan. Zijn initiatieven mogelijk, welke voorwaarden worden gesteld of welke initiatieven zijn juist moeilijk te realiseren? Ook in deze paragraaf is een concluderend overzicht gegeven van deze confrontatie; de uitwerking per maatgevend initiatief en per regel is in bijlage 2 opgenomen.

Wonen

De maatgevende initiatieven die zich richten op woningen, zijn in het algemeen goed te realiseren binnen de Binckhorst. Er zijn voorwaarden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van geluidsbelasting en overige milieuhinder, waaraan nieuwe woningen moeten voldoen. Dit zal per initiatief beoordeeld en gemotiveerd moeten worden.

Wel is de beleidsregel ten aanzien van woonkwaliteit / gedifferentieerd woningbouwprogramma een aandachtspunt. Vanuit deze beleidsregel wordt de verplichting opgelegd om meerdere woningtypen (in oppervlak) te realiseren. Het is hiermee niet mogelijk maar één type woning (in grootte) te bouwen in een complex, er gelden wel enkele uitzonderingen, zoals sociale woningbouw. Ook ten aanzien van betaalbaarheid zijn hierin eisen gesteld. Zoals de beleidsregel nu is opgezet, betekent dit dat er binnen een gebouw per definitie een mix moet zijn tussen woningtypen en -doelgroepen, of er moeten binnen een project / initiatief meerdere gebouwen gerealiseerd worden. Dit is een belangrijke (beperkende) voorwaarde voor initiatieven voor woningbouw.

Een andere belangrijke conclusie is dat grondgebonden woningen (eengezinswoningen met tuin) niet mogelijk zijn binnen de Binckhorst. Grondgebonden woningen zijn vanuit functie/activiteit wel mogelijk, maar binnen de gestelde bouwregels kan dit woningtype niet ontwikkeld worden. Zo is het erg lastig om bij grondgebonden woningen (inclusief tuin) een FSI van minimaal 1,5 te behalen. Ook is wonen op de begane grond in functie alleen mogelijk binnen de gebiedsdelen met de aanduiding 'primaat wonen' (Trekvlizone en langs de Maanweg). De regels voor de plint (minimaal 8 m met daarbinnen 1 of 2 verdiepingen) bemoeilijkt de ontwikkeling van grondgebonden woningen (met uitzondering van het Waterfrontpark). Tot slot leiden de gestelde minimale bouwhoogtes (13 m Waterfrontpark en Maanweg, 20 m restant Trekvlizone) tot het nagenoeg onhaalbaar zijn van grondgebonden woningen. Hieruit volgt de conclusie dat, een enkele uitzondering daargelaten, alle woningen en woningtypen in gestapelde vorm (appartementen) gerealiseerd zullen worden.

Bedrijvigheid

Ook werkfuncties zijn goed mogelijk binnen de Binckhorst. Met name kleinschalige bedrijven (o.a. MKB) en creatieve industrie is op veel plekken goed mogelijk, mits de eventuele milieuhinder inpasbaar is ten opzichte van (geluids-)gevoelige functies. Voor bedrijven met milieucategorie 1 of 2 zal dit in de praktijk niet leiden tot problemen; iets zwaardere bedrijven (categorie 3.1 en 3.2) zijn ook mogelijk maar hier zal de inpasbaarheid t.o.v. gevoelige functies beperkender kunnen zijn. De regels zijn zo opgezet dat binnen de Trekvlizone in principe alleen bedrijven in de milieucategorie 1 en 2 kunnen komen. Ook voor initiatieven in deze sector geldt een verantwoordingsplicht bij omgevingsvergunning, bijv. ten aanzien van milieuhinder, water en ecologie. De activiteiten qua bedrijvigheid zijn goed inpasbaar ten aanzien van de richtafstanden zoals genoemd in de regels.

Vanuit de stedenbouwkundige voorwaarden (onder andere minimale bouwhoogte) geldt voor veel kleinere bedrijfsfuncties dat stapelen nodig is; dit geldt met name in de Trekvlizone en Gasfabriekterrein e.o.; in mindere mate in de Spoorboogzone en Begraafplaatszone. Voor (middel)zwaardere bedrijvigheid en logistiek zijn de ontwikkelmogelijkheden beperkt vanwege de regel dat de FSI minimaal 1,5 moet zijn; dit leidt voor deze bedrijfstypen tot fors hogere bouwkosten, die veelal financieel niet haalbaar zullen zijn.

Voor nieuwe zwaardere bedrijvigheid (meer dan milieucategorie 3.2) is in principe alleen plek binnen het gezoneerde industrieterrein op de Binckhorsthavens. Bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen zijn in principe niet toegestaan, tenzij kleinschalig (niet vallend onder Bevi).

Kantoorfuncties passen ook goed binnen de regels; er is echter wel een totaal oppervlak (in m² bvo) aan kantoren toegestaan. Tevens mogen nieuwe zelfstandige kantoren niet groter zijn dan

500 m² bvo; hierdoor is het niet mogelijk om grootschalige nieuwe kantoren te realiseren. Bestaande grote kantoren kunnen wel gehandhaafd blijven (of verbouwd of verplaatst worden binnen het plangebied).

Detailhandel

Alle categorieën van detailhandel, die zijn gebruikt in de maatgevende initiatieven, kunnen gerealiseerd worden (voor woonwinkels zijn alleen bestaande vestigingen toegestaan). Sommige (steden)bouwkundige regels, zoals regels voor de plint en minimale FSI, kunnen leiden tot beperkingen; deze zijn in principe oplosbaar. Dit geldt ook voor nadere eisen of motivering bij omgevingsvergunning; verwacht wordt dat uitwerking voor dit type functies goed mogelijk is. Bestaande detailhandel kan, mits deze is benoemd in de regels, blijven bestaan (dit geldt ook voor volumineuze detailhandel in de woonbranche); verplaatsing of verbouwing is ook mogelijk, mits het oppervlak (bvo) niet uit breidt.

Vestiging van nieuwe detailhandel is echter strikt beperkt, doordat is voorgeschreven dat er maximaal 2.000 m² bvo aan nieuwe detailhandel gerealiseerd mag worden. Tevens mag nieuwe detailhandel per vestiging niet meer dan 200 m² bvo bedragen. Deze beperking leidt tot de conclusie dat nieuwe detailhandel in volumineuze goederen (incl. woonbranche) en supermarkten niet mogelijk zijn. Kleinere winkels (tot 200 m² bvo) mogen wel, tot in totaal maximaal 2.000 m² bvo. Gezien het totale gebied is dit een zeer kleine toevoeging van detailhandel. Er kan tevens één bouwmarkt worden gerealiseerd in het gebied (deze is momenteel reeds aanwezig).

Horeca en commerciële functies

Bestaande horecafuncties mogen blijven bestaan. In tegenstelling tot werkfuncties en detailhandel, is voor bestaande horeca geen specifieke regeling opgenomen om te mogen verplaatsen of verbouwen. Dit betekent dat verplaatsing of verbouwing/vergroting gezien moet worden als nieuwe horeca.

Nieuwe horeca is toegestaan binnen het gebied, tot een nader te bepalen maximum oppervlak. Tevens moet nieuwe horeca voldoen aan de beleidsregel Horeca, wat inhoudt dat de horeca geconcentreerd moet zijn rondom Binck36, Caballero Fabriek, Poolsterhaven en Fokkerhaven. Ook kan nieuwe horeca binnen bedrijfsverzamelgebouwen (max 500 m² per vestiging) of mixed concepts (nog niet ingeperkt in oppervlak) gerealiseerd worden; dit alles binnen het totale toegestane oppervlak aan nieuwe horeca. Er zijn (nog) geen beperkingen gesteld in het type horeca (cafés, snackbars, restaurants, discotheken etc.) of het aantal vestigingen.

Hotel- en logiesfuncties zijn overal toegestaan, deze functie is goed inpasbaar binnen de verschillende randvoorwaarden. Echter, voor de activiteit 'exploiteren van een hotel' is aangegeven dat alleen het bestaande The Hague Teleport Hotel gevestigd mag zijn; exploitatie van de hotels is dus voorbehouden aan het bestaande hotel (verplaatsen of verbouwen is mogelijk, mits er niet meer dan 58 kamers zijn). Kortom: alleen het bestaande hotel is mogelijk. Er zijn verder geen regels gesteld ten aanzien van andere logiesfuncties, bijvoorbeeld voor arbeidsmigranten (een binnen de binnen HIT behandelde cases veel voorkomend initiatief voor de Binckhorst); binnen het Haagse beleid is hiervoor geen 'tussencategorie' gedefinieerd, dus dit type logiesfuncties valt onder 'hotels' óf onder 'woningen'.

Een leisure center is toegestaan binnen het gebied, waarbij voor bestaande activiteiten geldt dat verplaatsen/aanpassen mag en deze bestaande functies niet mogen vergroten. Nieuwe activiteiten mogen, mits binnen maximaal oppervlakte bvo indien skate/skeelercentrum, lasergame of paintballcentrum (maximale oppervlakten zijn nog niet bepaald binnen de regels). Daarnaast moet er rekening worden gehouden met de Haagse leisurestructuur, zoals omschreven in het Haags Leisurebeleid. Rekening moet worden gehouden met de (gecumuleerde) geluidsbelasting in de Trekvlietzone.

Bioscoop/theater zijn toegestaan binnen het gebied, waarbij er rekening moet worden gehouden met de Haagse leisurestructuur, zoals omschreven in het Haags Leisurebeleid. Voor bestaande activiteiten geldt dat verplaatsen/aanpassen mag en deze bestaande functies niet mogen vergroten.

Voor al deze functies geldt tevens, dat bij initiatief aangetoond moet worden dat er voldaan wordt aan de diverse voorwaarden t.a.v. milieuaspecten. In het algemeen is dit goed mogelijk voor dit type functies, voor een bijv. leisure center zal (bij zwaardere milieubelasting) bij de vergunningaanvraag een zware motivatie- en mitigatie-eis worden neergelegd.

Maatschappelijke functies

Alle maatschappelijke functies zijn mogelijk te realiseren, behalve het religieus gebouw omdat deze functie niet is toegestaan in het omgevingsplan. Dit betekent dat er geen religieuze gebouwen kunnen worden gebouwd in de Binckhorst. De maatgevende initiatieven die wel mogelijk zijn, zijn: stadskantoor/gemeentelijke functie, huisarts/AOED etc., scholen en binnensport. Daarnaast geldt er een maximum voor bestaande maatschappelijke activiteiten die niet mogen uitbreiden, maar wel mogen aanpassen of verplaatsen (binnen het gebied), waarbij er rekening gehouden moet worden met de richtafstanden indien er sprake is van een gevoelige functie (zowel de verplaatste functie zelf als het verplaatsen van een milieubelastende functie zoals sport richting gevoelige functies).

De functie veldsportcomplex zal niet gerealiseerd kunnen worden, omdat deze niet voldoet aan de minimale bouwhoogten, omdat de minimale FSI van 1,5 niet haalbaar is en omdat de regels van primaat werken moeilijk te handhaven zijn i.v.m. bestaande m² bvo economische functies. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de (gecumuleerde) geluidsbelasting op gevoelige bestemmingen in de Trekvlietzone. Eventueel is het wel mogelijk om een veldsportcomplex op het dak van (bestaande of nieuwe) gebouwen te realiseren.

Overige functies

De overige functies van parkeergarage en muziek-evenement passen goed binnen de regels; deze zijn naar verwachting inpasbaar en realiseerbaar binnen de (algemene) randvoorwaarden. De stadstuinen/volkstuinen vallen niet binnen de toegestane functies en worden dus niet toegestaan. Voor de parkeergarage geldt dat er aangetoond moet worden dat er voorzien wordt in voldoende parkeerplaatsen. Hiervoor moet wel voldaan worden aan het Haags parkeerbeleid. Een muziek-evenement mag overal gehouden worden, mits dit passend is binnen de milieueisen (o.a. geluid). Daarnaast geldt voor een dergelijke activiteit ook ander beleid buiten het omgevingsplan (bijv. evenementenbeleid); deze toets is niet in de botsproeven uitgevoerd.

4.3 Conclusies en aanbevelingen Fase 1

Het behalen van de verschillende ambities is met de regels die er nu liggen goed mogelijk; in botsproef 5 wordt nader ingegaan op de mate waarin ambities ingevuld kunnen worden met initiatieven. Wat opvalt is dat de regels breder zijn dan de ambities: er is meer mogelijk binnen de regels dan er nodig is om de ambities te behalen. Dit is ook logisch, omdat de Binckhorst een transformatiegebied is, waarin koers gegeven wordt voor toekomstige ontwikkelingen maar waarin ook bestaande functies in het gebied zijn ingepast. Het gebied wordt getransformeerd naar een hoogstedelijk gebied met een gemengd woon- werkmilieu. Om dit te kunnen faciliteren moet er ruimte gegeven worden aan de verschillende initiatieven.

De huidige regels maken deze gewenste initiatieven mogelijk. Het gaat echter niet alleen om het wél mogelijk maken, maar ook om het niet mogelijk maken van ongewenste initiatieven. De botsproef laat zien dat de regels ook op deze manier functioneren: de regels bieden een ruimtelijk en milieukundig kader voor het al dan niet toestaan van functies, waarmee is geregeld dat bijvoorbeeld een te hoge milieubelasting wordt voorkomen. Een voorbeeld hiervan is dat het onmogelijk is om nieuwe zware bedrijvigheid, met een hoge milieubelasting of met gevaarlijke stoffen, te starten in een gebied waar veel woningen staan.

Wij constateren daarnaast specifiek de volgende zaken:

- Grondgebonden woningen zijn nagenoeg uitgesloten in de huidige regels.
- Voor woonprogramma's is specifiek voorgeschreven dat een initiatief een mix van verschillende typen woningen dient te bevatten. Dit kan belemmerend werken voor de ontwikkeling van woonfuncties.
- Zware bedrijvigheid is uitgesloten. Middelzware bedrijvigheid (categorie 3.1 en 3.2) is in de Trekvlietzone uitgesloten, maar in de rest van het plangebied wel mogelijk. De enige manier om zwaardere bedrijvigheid toe te staan, is door aan te tonen dat extra maatregelen genomen worden zodat de 'zwaardere' milieubelasting afdoende wordt teruggebracht.
- In detailhandel is zeer beperkte toevoeging mogelijk. In onze optiek zijn de mogelijkheden te beperkt op het moment dat je een hoogstedelijk gemengd woon/werkmilieu wilt creëren. In de regels wordt nu niet duidelijk of er onderscheid is in categorieën detailhandel en welke eisen voor welke categorie gelden. Een nadere aanpassing van de omschrijvingen, zoals het expliciet scheiden van volumineuze en niet-volumineuze detailhandel, kan helderheid scheppen.
- Religieuze functies zijn expliciet niet toegestaan. De verwachting bij een hoogstedelijk divers woon- en werkgebied is dat deze wel aanwezig zijn.
- Een veldsportcomplex kan alleen gerealiseerd worden als het bovenop een gebouw is, soortgelijke sportvoorzieningen worden nu dus onmogelijk gemaakt op de begane grond.

Bedrijfsverzamelgebouwen en mixed concepts

In het omgevingsplan worden verschillende activiteiten toegestaan en er is vastgelegd wat er gebouwd mag worden. De bouw en het gebruik van een gebouw staan hiermee los van elkaar. Toch zijn er twee zaken opgenomen, waarin gebouw en activiteit zijn gecombineerd: bedrijfsverzamelgebouwen en mixed concepts. In de huidige opzet is het vanuit deze botsproef niet helder wat de meerwaarde is van deze twee concepten. Immers: de gewenste activiteiten zijn reeds toegestaan

en de gewenste gebouwen zijn reeds toegestaan. De enige 'meerwaarde' die gevonden kan worden, is het toestaan van horeca buiten de vier concentratiegebieden. Beide concepten, met name het mixed concept, geeft echter ook onduidelikheden over welke activiteiten wel en niet zijn toegestaan.

Open normen

Wij zien daarnaast enkele open normen in de (beleids)regels: regels die iets voorschrijven maar waarvoor niet duidelijk is gemaakt (bijvoorbeeld door verwijzing naar beleidsregels of 'extern' beleid) hoe wordt getoetst voor deze regels. Waar moet je aan voldoen? De systematiek van open normen gaat uit van het 'voorschrijven' van een meer kwalitatief eindbeeld in plaats van het strikt toepassen van harde eisen, maar op sommige punten missen wij deze kwalitatieve omschrijving. Specifiek onder de volgende regels valt dit ons op:

- Onder 4.2.1.k wordt voor openbare ruimte de residentiekwaliteit voorgeschreven. Wordt dit gekoppeld aan een beleidsregel (bijv. openbare ruimte)? Wat betekent deze beleidsregel?
- Onder 4.2.1.m wordt aangegeven dat de sociale veiligheid niet onevenredig wordt aangetast. Deze regel is niet uitgewerkt in een beleidsregel en dus een zeer open en subjectieve regel. Hoe toets je objectief en gelijk?
- Onder 4.2.1.p is aangegeven dat rekening gehouden moet worden met de belangen van de begraafplaats. Het is onvoldoende helder wat deze belangen zijn en waar dan rekening mee gehouden moet worden.
- 4.2.2.j t.a.v. gebiedsaanduiding OV-tracé: er dient ruimte beschikbaar te blijven voor evt. toekomstige herinrichting ivm aanleg OV-tracé. Deze regel bepaalt niet wat de ruimte is die vrijgehouden moet worden. Geen bebouwing? Of beperkte bouwhoogte? Of slechts deels bebouwen?
- 4.2.9.b.2 maatschappelijke functies die een onevenredige maatschappelijke overlast en daarmee een veilige en gezonde leefomgeving in de weg staan, zijn niet toegestaan. Dit is een dusdanig open norm dat er in onze optiek onvoldoende duidelijk is hoe hieraan voldaan moet of kan worden. Daarnaast is een veilige en gezonde leefomgeving geborgd met andere regels.

Tot slot geven wij een aanbeveling voor het 'leesbaar maken' van het omgevingsplan. Middels de regels, verbeelding, beleidsregels en bijbehorende bijlagen is het voor initiatiefnemers, zeker als zij minder planologisch onderlegd zijn, moeilijk om te bepalen of een initiatief mogelijk haalbaar zou kunnen zijn. Het vraagt om een actieve en meedenkende houding van de gemeente om een initiatiefnemer te helpen. Echter, om de initiatiefnemer al meer helderheid te bieden voordat hij aan tafel komt, kan het wenselijk zijn om een *tool* aan te bieden waarmee deze duidelijkheid verkregen wordt middels het doorlopen van een vragenlijst, bijvoorbeeld vergelijkbaar met het omgevingsloket of de Activiteitenbesluit Internet Module.

4.4 Resultaten Fase 2

Confrontatie tussen ambities en maatgevende initiatieven: geen wijzigingen

Naar aanleiding van onder andere de resultaten uit fase 1 van deze botsproef, is het Omgevingsplan aangepast. De confrontatie tussen maatgevende initiatieven en ambities is daarom opnieuw uitgevoerd (zie bijlage 3). Dit heeft niet geleid tot significant andere uitkomsten: de omschreven ambities zijn op enkele punten meer uitgewerkt of verder verfijnd, maar dit tast de kern en het doel van de ambities niet aan. Wel zijn er nuanceringen in de resultaten van deze confrontatie.

Zo is onder andere het onderscheid tussen bestaande en nieuwe bedrijvigheid meer nadrukkelijk aangegeven in zowel de ambities als in de regels. Daarnaast is nieuwe bedrijvigheid meer beperkt in milieubelasting: werd eerst nieuwe bedrijvigheid t/m categorie 3.2 voorzien, nu wordt ingezet op lichtere bedrijvigheid (t/m categorie 2, met een enkele uitzondering voor circulaire economie – hiervoor gelden dan ook extra regels). Ook blijkt uit de ambities duidelijker dat bestaande bedrijvigheid gehandhaafd wordt. Wordt echter gekeken naar de confrontatie tussen maatgevende initiatieven en ambities, dan blijkt dat de beoordeling niet aangepast is. Dit maakt duidelijk dat de ‘boodschap’ van de ambities ongewijzigd is.

Confrontatie tussen regels en maatgevende initiatieven: aanpassingen op enkele punten

In de regels zijn inmiddels ook enkele aanpassingen doorgevoerd, zowel in opzet/structurering van de regels als in enkele inhoudelijke bepalingen. De confrontatie tussen maatgevende initiatieven en regels is daarom ook aangepast (zie bijlage 3). Navolgend is per categorie maatgevende initiatieven aangegeven op welke eerdere resultaten heroverweging heeft plaatsgevonden.

Wonen

De specifieke regels voor de activiteit Wonen zijn niet aangepast. Wel zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd in de regels voor bouwen/verbouwen (inclusief achterliggende beleidsregels) Voor woningen is de differentiatie in FSI relevant. In de stedenbouwkundige beleidsregels is de FSI nader gedifferentieerd, waarbij er voor de zone Waterfrontpark een minimale FSI van 1 is toegerekend (overige gebieden kennen een FSI van minimaal 1,5). Ondanks de nog steeds relatief forse minimale bouwhoogte (13 m), is het realiseren van grondgebonden woningen – mits in een compact en ‘stads’ concept, beter mogelijk geworden. Daarnaast is de beleidsregel Woonkwaliteit iets aangepast, waardoor deze enerzijds concreter is en anderzijds meer flexibiliteit biedt in het toepassen van de voorwaarden. Hierdoor is het ‘gemakkelijker’ en duidelijker geworden voor initiatiefnemers om aan deze beleidsregel te voldoen.

Bedrijvigheid

Ten aanzien van nieuwe bedrijvigheid zijn aanpassingen doorgevoerd in de toegestane milieucategorieën: nu zijn de regels zo opgezet dat in principe alleen nieuwe bedrijvigheid in de lichtere milieucategorieën (1 en 2) is toegestaan. Dit betekent dat nieuwe middelzware bedrijven (categorie 3.1 en 3.2), die eerst nog toegestaan waren buiten de Trekvlizone, nu ook niet meer mogelijk zijn – tenzij aangetoond kan worden dat de emissie dusdanig laag is, dat voldaan wordt aan de gestelde normafstanden (bijv. aantonen dat een bedrijf dat normaal in bijv. categorie 3.1 zou zitten, dusdanig weinig milieubelastend is, dat de uitstraling gelijk is aan categorie 2). Daarnaast is er ook een uitzondering voor nieuwe bedrijven in de circulaire economie, mits deze passend zijn binnen de milieucontouren van de bestaande bedrijven en ook gelinkt zijn aan deze bestaande afvalverwerkingsbedrijven. Bestaande bedrijven met hogere milieucategorieën blijven wel mogelijk binnen het gezoneerde terrein. Daarnaast is de activiteit ‘creatieve industrie’ toegevoegd als type bedrijvigheid. In totaal mag er binnen maximaal 719.000 m² bvo nieuwe bedrijvigheid (inclusief creatieve industrie) gerealiseerd worden.

Detailhandel

De mogelijkheden voor nieuwe detailhandel zijn verruimd. Uit fase 1 bleek dat nieuwe detailhandel in zijn totaliteit was begrensd op 2.000 m² bvo. In de aangepaste regels is dit programma verruimd: er is nu specifiek onderscheid gemaakt in volumineuze detailhandel (dit weer verdeeld in wel/niet in de woonbranche) en overige detailhandel. Nieuwe volumineuze detailhandel (niet in

de woonbranche) is mogelijk tot 10.000 m² bvo. Overige detailhandel is nog steeds sterk begrensd, maar deze grens is wel verruimd: van 2.000 m² bvo naar 3.500 m² bvo. Er zijn wel extra voorwaarden gesteld over de verdeling van deze 3.500 m² bvo over typen en deelgebieden. De maximale omvang van individuele winkels is ook verruimd: van 200 m² bvo naar 300 m² bvo.

Horeca en commerciële functies

In de botsproef fase 1 was nog niet bekend tot welk oppervlak nieuwe horeca gerealiseerd mag worden. Dit is inmiddels ingevuld: maximaal 4.125 m² bvo aan nieuwe horeca. Tevens is meer specifiek aangegeven dat alle typen horeca mogelijk zijn (mits het woon- en leefklimaat niet onevenredig aangetast wordt). Daarnaast is voor commerciële functies gericht op leisure, cultuur en recreatie geen beperking meer opgenomen, afgezien van dat voldaan moet worden aan het Haagse Leisurebeleid en dat voor nieuwe initiatieven wel via een 'laddertoets' aangetoond moet worden dat er behoefte is. Voor hotels zijn er geen wijzigingen.

Maatschappelijke functies en overige functies

Voor maatschappelijke functies zijn geen nieuwe of andere eisen gesteld. Ook voor overige functies zijn er inhoudelijk geen wijzigingen; wel zijn evenementen nu specifiek benoemd in de regels. Evenementen zijn mogelijk, mits voldaan wordt aan diverse voorwaarden (bijv. ten aanzien van geluidsbelasting, duur, frequentie etc.). Impliciet was er reeds een koppeling met milieueisen, door deze toevoeging is deze verduidelijkt en versterkt.

4.5 Conclusies en aanbevelingen Fase 2

Vanuit de confrontatie tussen maatgevende initiatieven en de ambities concluderen wij, dat de ambities inhoudelijk niet gewijzigd zijn. Wel zijn de ambities op enkele punten meer geconcretiseerd, aangevuld en verder verfijnd. Dit maakt het nog duidelijker voor initiatiefnemers om een beeld te vormen bij 'waar de gemeente heen wil' met de Binckhorst.

Wij zien in de regels een verdere aanscherping van toegestane bedrijvigheid: nieuwe bedrijven in de middelzware milieucategorieën (3.1 en 3.2) worden niet meer mogelijk gemaakt, tenzij maatregelen genomen worden om de milieubelasting te verminderen. Dit past onze inziens nog beter bij de ambities t.a.v. het gemengde woon-werkgebied die de gemeente heeft. De verdere aanscherping van (middel)zware bedrijvigheid voor specifiek de circulaire economie (en nabij twee bestaande afvalverwerkers) biedt kansen om ambities voor duurzaamheid in te vullen.

De forse beperkingen ten aanzien van het oppervlak toegestane detailhandel zijn verminderd. Zo is nu meer kleinschalige detailhandel toegestaan en is volumineuze detailhandel specifiek als aparte categorie benoemd. Wij achten het toegestane oppervlak kleinschalige detailhandel nog steeds beperkt gezien de ambities voor een hoogstedelijk gemengd woon- en werkgebied, maar door de aanpassingen zijn de beperkingen minder 'fors'.

Wij constateren daarnaast dat de 'open normen' t.a.v. belangenafweging van de begraafplaats en de 'onevenredige maatschappelijke overlast' vanuit maatschappelijke functies zijn geschrapt. Ten aanzien van de voorgeschreven kwaliteit van de openbare ruimte geeft de beleidsregel ruimtelijke kwaliteit meer invulling.

Tot slot achten wij de gewijzigde opzet van de regels (eerst systematiek, dan inhoudelijke 'voorwaarden', dan algemene en procedurele regels) een verbetering voor de leesbaarheid. Doordat

het omgevingsplan op relatief abstracte voorwaarden stuurt (dit is inherent aan het bieden van flexibiliteit) blijft het plan relatief moeilijk leesbaar voor de leek. Het actief begeleiden van initiatiefnemers en belanghebbenden (“en wat betekenen deze regels nu voor uw situatie?”) blijft in onze optiek een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle ‘uitvoering’ van het Omgevingsplan.

4.6 Conclusies en aanbevelingen Fase 3

Ten opzichte van het Ontwerp Omgevingsplan is het definitieve Omgevingsplan niet significant gewijzigd, als het gaat om de resultaten in deze botsproef. We zien dat regels en normen op punten licht zijn aangepast / aangescherpt, maar dit leidt niet tot andere conclusies dan die wij in Fase 1 en Fase 2 al hebben aangegeven. Wel is de opzet van de regels aangepast, als het gaat om bestaande functies en de mogelijkheden voor uitbreiding van deze functies: in artikel 14 is nu specifiek vastgelegd aan welke eisen en normen uitbreidingen van bestaande functies zich moeten houden. Deze normen en eisen zijn in het algemeen iets minder zwaar dan de regels voor nieuwe functies, hetgeen meer recht doet aan bestaande rechten. Op individueel niveau (per initiatief) zijn er geen gevolgen voor het totale plan (en de ambities); in hoofdstuk 8 gaan wij in op eventuele effecten van ontwikkelingen gezamenlijk voor het totale plan.

Door de gewijzigde structuur in de regels, wordt het voor initiatiefnemers en belanghebbenden wel weer complexer om te achterhalen ‘wat nu precies de regels zijn’: normen en eisen zijn meer uit elkaar getrokken en minder geconcentreerd op één plek in de regels. Ten opzichte van het totale, zoals in eerdere fasen aangegeven, behoorlijk complexe regelstelsel is deze wijziging echter ondergeschikt. Het staft wel nog meer onze aanbeveling, om er voor te zorgen dat initiatiefnemers en belanghebbenden goed worden begeleid in de transformatie van de Binckhorst.

5 Botsproef 2 – maximale mogelijkheden

5.1 Inleiding

Binnen botsproef 2 gaat het om de ‘maximale mogelijkheden’ die het Omgevingsplan aan ontwikkeling en activiteiten mogelijk maakt binnen de Binckhorst. Het uiteindelijke programma dat gerealiseerd is en wordt, is niet op voorhand vastgelegd. Het is daarom nog niet helder welke functies er in de toekomst exact zullen zijn, hoeveel oppervlak hiermee gemoeid gaat, en wat hiermee de milieubelasting van toekomstige functies is. Aan de andere kant moet in het Omgevingsplan worden aangetoond dat het plan ‘niet evident onuitvoerbaar’ is. Oftewel: zijn de ontwikkel- en gebruiksmogelijkheden in het Omgevingsplan dusdanig, dat we op voorhand kunnen concluderen dat er geen onoverkomelijke knelpunten komen – bijvoorbeeld ten aanzien van verkeersafwikkeling, strijdigheden met ruimtelijke kaders, stikstofdepositie, geluid etc. Het gaat dus niet alleen om het toegestane programma, maar vooral om de effecten die met dit programma mogelijk zijn.

De effecten komen voort uit directe hinder vanuit functies. Het gaat dan om effecten zoals luchtverontreiniging, geluidsoverlast, risico’s in externe veiligheid etc.; het betreft de ‘uitstoot’ van hinder vanuit huidige en nieuwe functies in het gebied. Dit zal voornamelijk vanuit bedrijven zijn. Daarnaast zal er sprake zijn van indirecte hinder, met name door verkeer: nieuwe functies leiden tot nieuwe verkeersbewegingen, en extra verkeer leidt tot effecten op bijv. de doorstroming op het wegennet, de geluidsbelasting in de omgeving, op luchtkwaliteit en stikstofdepositie.

Omdat op voorhand niet concreet is vastgelegd welk programma waar kan komen, kan de ‘onuitvoerbaarheidstoets’ worden gedaan op basis van een worst case scenario: een ontwikkelscenario met maximaal ontwikkelvolume en zo veel mogelijk hinderlijke functies in het gebied. Het belangrijk om het worst case scenario dusdanig op te zetten, dat de maximale (redelijk te verwachten) milieubelasting wordt ‘bereikt’. Dit gaat enerzijds om de omvang van het programma (immers: hoe meer activiteiten, hoe groter de milieubelasting) en anderzijds om de type functies die in het worst case scenario een plek krijgen. Dit laatste hangt mede samen met de bouw mogelijkheden: uit botsproef 1 weten we dat de meeste (maar niet alle) functies/activiteiten zijn begrensd. Er is ook een maximaal ‘bouwprogramma’ mogelijk, op basis van toegestane gebouwen en bouwhoogten. Als het totale oppervlak aan functies niet inpasbaar is in dit bouwprogramma, dan moet het bouwprogramma worden ‘gevuld’ met de meest hinderlijke functies. Bijvoorbeeld bedrijven en geen woningbouw, omdat bedrijven in de regel meer hinder veroorzaken. Is het bouwprogramma ruim genoeg, dan speelt dit geen rol: in dit geval kan het gehele toegestane oppervlak voor verschillende functies worden gerealiseerd en is het dus vooral van belang om zo veel mogelijk oppervlak een plek te geven in het worst case scenario. Als bekend is wat er maximaal aan nieuw programma maximaal kan komen en wat hiermee de totale verkeersgeneratie is, dan kunnen alle relevante effecten berekend worden. Uit de berekeningen kan vervolgens geconstateerd worden of het Omgevingsplan al dan niet ‘niet evident onuitvoerbaar’ is.

Om de maximale mogelijkheden in beeld te krijgen, worden drie stappen doorlopen:

- **Stap 1.** Bepalen maximale bouw- en ontwikkelmogelijkheden in het Omgevingsplan. Hiermee kan worden berekend wat het maximale ontwikkelvolume in de Binckhorst is, zodat een maximaal programma bepaald kan gaan worden.

- **Stap 2.** Invullen van het maximale ontwikkelvolume met ‘meest hinderlijke functies’. Door in het ontwikkelvolume de meest hinderlijke functies te plaatsen, bijvoorbeeld met de grootste verkeersgeneratie en meeste uitstoot, wordt het worst case scenario geïmplementeerd. Het invullen met de ‘meest hinderlijke functies’ gebeurt op basis van de maatgevende initiatieven. Zoals hiervoor is aangegeven, is het van belang om hier ook te kijken naar maximaal ontwikkelvolume in relatie tot toegestane functies, zoals de meest hinderlijke functies tot het maximum toegestane worden meegenomen.
- **Stap 3.** Doorrekenen ‘worst case scenario’. Op basis van stap 2 kunnen de effecten worden berekend voor de maatgevende hinderaspecten: verkeersafwikkeling, effecten op luchtkwaliteit en stikstofdepositie op gevoelige gebieden. Voor effecten op overige omgevingsaspecten zoals water, bodem, ecologie, archeologie, geluid, externe veiligheid, trillingen of lichthinder zijn in het Omgevingsplan afdoende waarborgen opgenomen, of zijn de effecten naar verwachting dusdanig dat deze niet maatgevend zullen zijn.

In de navolgende paragraaf zijn de resultaten uit de drie stappen fasegewijs toegelicht.

5.2 Resultaten Fase 1

5.2.1 *Stap 1: Maximale bouw- en ontwikkelmogelijkheden*

De maximale bouw- en ontwikkelmogelijkheden worden bepaald door de regels die in het Omgevingsplan gesteld worden aan huidige en nieuwe bebouwing. Om inzicht te krijgen in het maximale ontwikkelvolume, is het nodig om te onderzoeken:

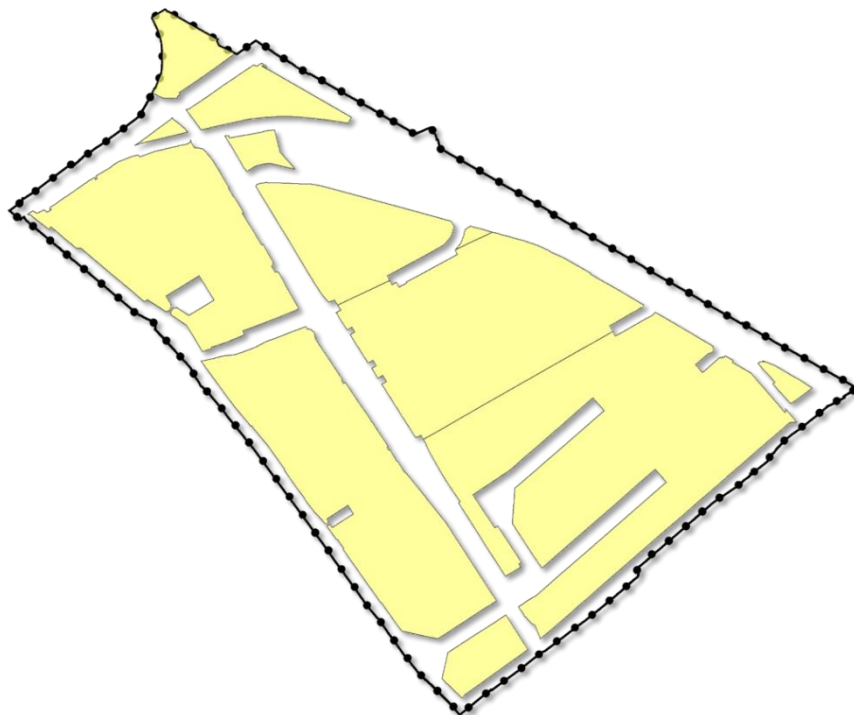
- Op welke plekken gebouwd mag worden;
- Tot hoe hoog gebouwd mag worden;
- Waar er beperkingen zijn t.a.v. bouwen;
- Hoeveel er redelijkerwijs binnen de bouwmogelijkheden ook daadwerkelijk bebouwd kan worden.

In figuur 5.1 is het plangebied van omgevingsplan Binckhorst weergegeven (zwarte lijn) en daarbinnen alle vlakken die de functie ‘transformatiegebied’ binnen het omgevingsplan. Dit zijn alle vlakken die getransformeerd mogen en kunnen worden tot een gemengd woon- en werkgebied. In totaal is er 99,28 hectare aangemerkt met als functie ‘transformatiegebied’.

Om het ontwikkelvolume te bepalen, is ook inzicht nodig in hoe hoog gebouwen gemaakt kunnen worden. In de regels is bepaald dat de minimale en maximale bouwhoogte respectievelijk 8 en 70 meter bedraagt, met uitzonderingen voor hogere torens. In de stedenbouwkundige beleidsregel is de bouwhoogte nader uitgewerkt, waarbij voor de bouwblokken in de deelgebieden is bepaald:

- Wat de minimale toegestane bouwhoogte is;
- Wat de maximale toegestane bouwhoogte is;
- Wat de maximale toegestane bouwhoogte voor hoogteaccenten is.

Ten aanzien van de hoogteaccenten is wel de maximale bouwhoogte vastgelegd, maar niet hoe groot een accent mag zijn. Is er nog sprake van een accent als 10% van de footprint ‘een toren wordt’ of is dit nog zo bij 50%? Er is aangenomen dat gestreefd wordt naar smallere torens als hoogteaccent, daarom wordt er van uit gegaan dat maximaal 20% van de footprint van een gebouw een hoogteaccent mag hebben.



Figuur 5.1 - Functie transformatiegebied binnen omgevingsplan Binckhorst (99,28 ha)



Figuur 5.2 – Minimale en maximale bouwhoogten (incl. hoogteaccenten).

Er zijn in het Omgevingsplan ook specifieke regels gesteld, die maken dat de bebouwing niet of slechts deels tot maximaal volume ingevuld kan worden. Deze regels komen vanuit diverse uitgangspunten maar leiden er allen toe dat er een beperking wordt gesteld in het ontwikkelvolume. Het gaat hierbij om de volgende beperkingen:

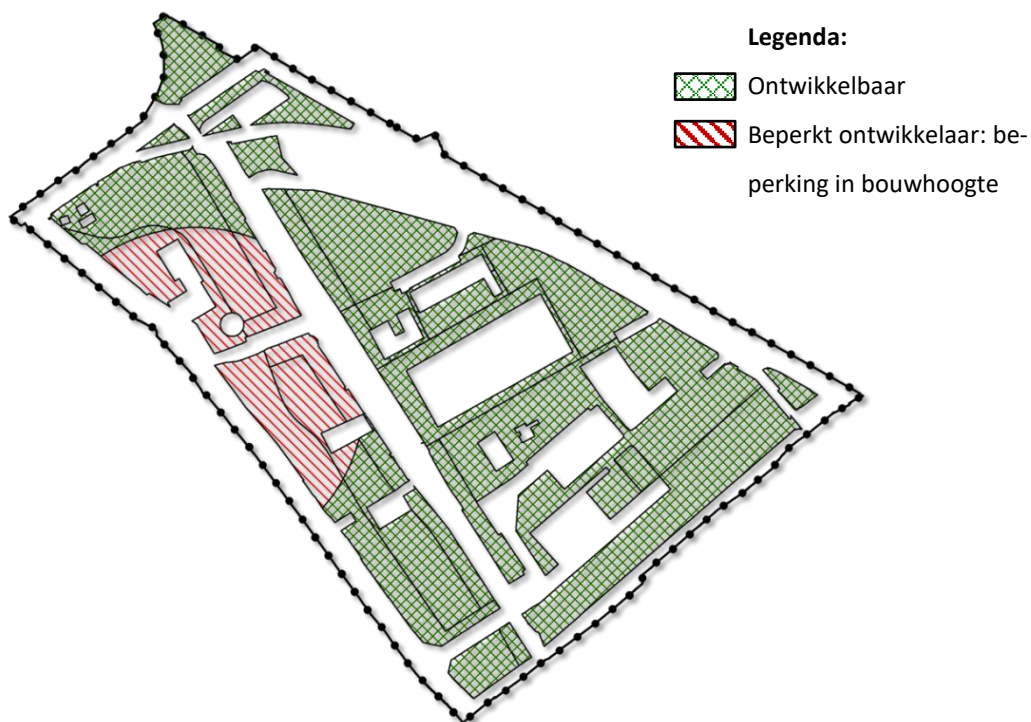
- **Bouwverbod langs de Trekvliet.** In de regels is bepaald dat langs de Trekvliet binnen 26 m vanaf de watergrens geen bebouwing mag worden gerealiseerd. Dit leidt tot een beperking in potentieel bebouwd oppervlak van 3,65 ha.
- **OV tracé.** Langs de Binckhorst Avenue ligt een ruimtelijke reservering voor een OV-tracé. Binnen dit gebied moet volgens de regels ruimte beschikbaar te blijven voor een eventuele toekomstige herinrichting in verband met de aanleg van een openbaar vervoers-tracé. Er is niet bepaald wat 'ruimte beschikbaar houden' exact inhoudt, er is van uitgegaan dat dit betekent dat bebouwing (ook op hogere bouwlagen) niet mogelijk is. De beperking binnen de functie Transformatiegebied bedraagt 0,84 ha.
- **Beschermde Groen.** De Begraafplaats is in de stedenbouwkundige beleidsregels aangeduid als waardevolle groenstructuur. Dit geldt ook voor de 'voortuin' van het Vergeten Kasteel. Beide gebieden zijn in het GIS-systeem tevens aangemerkt als ecologische hoofdstructuur. Tot slot is voor de begraafplaats een regel opgenomen dat deze door ontwikkelingen niet onevenredig in haar belangen mag worden geschaad. Deze beperkingen zijn vertaald als 'er mag niet gebouwd worden'. De gezamenlijke oppervlakte die hiermee niet ontwikkeld kan gaan worden is 6,22 ha.
- **Economisch en cultuurhistorische waardevolle bebouwing.** Diverse gebouwen in het gebied zijn aangemerkt als economisch en/of cultuurhistorische waardevol. Vanuit de stedenbouwkundige beleidsregels en vanuit de regel waarmee cultuurhistorische waarden (zoals vastgelegd in de Gis-viewer) worden beschermd, is het in de praktijk nagenoeg niet mogelijk om op deze plekken nieuw ontwikkelvolume te realiseren. In theorie kan een nieuw gebouw 'rondom' een bestaand gebouw gemaakt worden, maar in de praktijk zal dit door de zeer hoge bouwkosten niet gebeuren. Uitgangspunt is daarom dat er ter plekke van bestaande bebouwing geen nieuwe bebouwing (in significant volume) gerealiseerd kan worden. In totaal is er 10,31 ha van de functie Transformatiegebied toe te wijzen aan de waardevolle bebouwing.
- **Molenbiotoop.** In de GIS-viewer staat de molenbiotoop van de Laakmolen, die ten westen van het gebied staat. Conform provinciale regels (Verordening ruimte) gelden er beperkingen in de bouwhoogte binnen de molenbiotoop: de bouwhoogte mag niet hoger zijn dan $1/30^e$ van de afstand tussen gebouw en molen, plus de hoogte tussen maaiveld en onderste stand van de wiek. De molenbiotoop beslaat 16,69 ha van de functie Transformatiegebied. Afhankelijk van de afstand tot de molen, mag de maximale bouwhoogte binnen de biotoop ca. 3 tot 14 meter bedragen. Deze beperking in bouwhoogte is meegenomen in het bepalen van het maximale ontwikkelvolume.

Figuur 5.3 bevat de ruimtelijke weergave van de bovengenoemde beperkingen. In totaal is er 20,92 ha van de functie transformatiegebied niet bebouwbaar (sommige belemmeringen vallen samen op 1 locatie) en is er 16,69 ha beperkt in bouwhoogte.

Vanuit Figuur 5.3 kan ook een 'inverse' kaart worden gemaakt: de gebieden die juist wel ontwikkelbaar of bebouwbaar zijn (al dan niet met een hoogtebeperking). In Figuur 5.4 is deze 'ontwikkelkaart' weergegeven.



Figuur 5.3 – Beperkingen in bouwmogelijkheden: beperking in hoogte (molenbiotoop) of niet bebouwbaar.



Figuur 5.4 – Inverse kaart: ontwikkelbaar gebied, al dan niet met beperking in bouwhoogte.

In totaal is er 78,37 ha ontwikkelbaar, waarvan 13,30 ha een hoogtebeperking kent vanuit de molenbiotop. Dit betekent echter niet, dat dit oppervlak ook volledig bebouwd gaat worden. Er is ruimte nodig om bijvoorbeeld infrastructuur en openbaar groen te realiseren en niet al het 'uitgeefbaar gebied' is logischerwijs te bebouwen. Vanuit *expert judgement* kan worden gesteld dat:

- van het ontwikkelbaar gebied maximaal 80% uitgeefbaar is. Minimaal 20% dient namelijk benut te worden ten behoeve van ontsluitende infrastructuur en openbare ruimte. Dit komt overeen met een hoogstedelijke dichtheid;
- van het uitgeefbaar gebied maximaal 90% bebouwbaar is. De resterende 10% kan niet worden bebouwd voor noodzakelijke buitenruimte op uitgeefbare percelen (bijv. voor expeditie) en vanwege 'overhoeken': hoekjes en randjes binnen uitgeefbare percelen die vanwege hun vorm niet kostenefficiënt bebouwd kunnen worden. Omdat een worst case scenario uitgerekend moet worden, wordt er van uit gegaan dat buitenruimte op uitgeefbaar gebied geminimaliseerd is; dit betekent onder andere dat parkeren (ondergronds) binnen de gebouwen wordt opgelost¹.

Vanuit deze twee afslagen is berekend dat binnen het ontwikkelbare gebied maximaal 56,43 ha bebouwd kan gaan worden. Wordt binnen dit bebouwbare gebied gekeken naar de maximale toegestane bouwhoogte, met uitgangspunt dat hoogteaccenten maximaal 20% van de footprint mogen zijn en met beperking van de bouwhoogte door de molenbiotop, dan kan er binnen het gebied bovengronds maximaal 19.625.000 m³ aan gebouwen worden gerealiseerd. In de onderstaande tabel is het maximale bouwvolume per deelgebied aangegeven (nb in fase 2 is deze berekening aangepast; zie paragraaf 5.4. In de bijlagen is voor het overzicht alleen de berekening in fase 2 opgenomen; de achterliggende berekening voor fase 1 is niet toegevoegd).

Deelgebied	Maximale bouwvolume
Trekvlizone	3.086.000 m ³
Gasfabriekterrein e.o.	2.173.000 m ³
Spoorwegboogzone	4.228.000 m ³
Begraafplaatszone	2.811.000 m ³
Binckhorsthaven en Maanplein	7.327.000 m ³
Totaal:	19.625.000 m ³

Tabel 2 Indicatie maximale bouwvolume.

Naast het maximale ontwikkelvolume is er 10,31 ha met waardevolle bebouwing. De exacte dimensionering van de huidige gebouwen is niet bekend, maar uit gaande van een gemiddelde bouwhoogte van 8 m en 90% bebouwing binnen de waardevolle gebieden, is er binnen de waardevolle bebouwing nog 742.000 m³ aan bouwvolume aanwezig. Deze zal echter niet volledig efficiënt benut kunnen worden, onder andere omdat bestaande verdiepingshoogtes niet aansluiten op de optimale meest efficiënte verdiepingshoogtes voor functies. Ingeschat is dat een correctiefactor van 0,75 reëel is, waarmee een 'benutbaar' volume van 557.000 m³ resteert in de bestaande bebouwing. Het totaal bedraagt in het worst case scenario hiermee 20.181.000 m³.

5.2.2 Stap 2: Meest hinderlijke functies

Voor het bepalen van de meest (toegestane) hinderlijke functies is er uitgegaan van wat mag en wat kan binnen de Binckhorst. Dit is gedaan vanuit de maatgevende initiatieven in de categorieën

¹ Hierbij is de aanname gedaan dat eventuele lokale hinder door parkeren (bijv. op maaiveld) niet opweegt tegen extra vloeroppervlak (hinderlijke) functies, incl. extra gegenereerde verkeersbewegingen.

woningen, bedrijvigheid, detailhandel, horeca en commerciële functies, maatschappelijke functies en overige functies. Voor het bepalen van de meest hinderlijke functies is gekeken naar potentiële directe hinder vanuit de functies en naar verkeersgeneratie, op basis van CROW-kentallen. De CROW-kentallen geven voor verschillende functies aan in welke bandbreedte de verkeersgeneratie zal plaatsvinden. Dit hangt niet alleen af van de functie, maar ook van locatie en stedelijkheid. In locatie zijn er de categorieën 'centrum', 'schil centrum' (stedelijk gebied rondom een centrum), 'rest bebouwde kom' en 'buitengebied'. Gezien de ligging van de Binckhorst is er gekozen voor de locatiefactor 'schil centrum' (de Binckhorst is gelegen tegen het centrum van Den Haag). T.a.v. stedelijkheid zijn er vijf categorieën, variërend van 'zeer sterk stedelijk' tot 'niet stedelijk'. Gezien het huidige en vooral toekomstige gewenste karakter is gekozen voor 'sterk stedelijk'. Tot slot is de maximale verkeersgeneratie in de bandbreedte benut in de berekeningen, om op deze wijze het worst case scenario vorm te geven. Door gebruik te maken van de CROW-kentallen in deze categorieën, wordt rekening gehouden met de verwachte modal split (aandeel fiets, voetganger, OV en auto in de totale verkeersgeneratie) die de Binckhorst zal kennen. De CROW-kentallen geven hiermee inzicht in de verwachte verkeersgeneratie per auto.

Voor *wonen* geldt dat er in totaal 5.000 woningen zijn toegestaan. De aanname is dat dit toegestane woningprogramma maximaal wordt gevuld, omdat er de ambitie is om tot een gemengd woon- en werkgebied te komen. Daarnaast kennen woningen een relatief hoge verkeersgeneratie. Dit programma bestaat uit appartementen, omdat grondgebonden woningen niet kunnen als de maximale bouwhoogten behaald moeten worden. Dit betekent dat er 5.000 appartementen gerealiseerd worden. Dit komt overeen met 1.875.000 m³ (uitgaande van gemiddeld 125 m² bvo (= gemiddeld ca. 100 m² gbo) en 3 m verdiepingshoogte per appartement). De verkeersgeneratie bedraagt gemiddeld 7,2 mvt/etm (motorvoertuigen per etmaal) per appartement. De totale verkeersgeneratie vanuit de appartementen komt hiermee uit op 36.000 mvt/etm.

De mogelijkheden voor *detailhandel* zijn begrensd in het Omgevingsplan. Naast de bestaande functies mag er maximaal 2.000 m² reguliere detailhandel worden gerealiseerd. Daarnaast mag er 1 bouwmarkt komen. Het is niet bekend wat het huidige en toekomstig toegestane oppervlak in volumineuze detailhandel (incl. woonbranche) is, er is ingeschat dat dit ca. 35.000 m² bvo bedraagt. Detailhandel kent weinig directe hinder² maar wel een hoge verkeersgeneratie. Een supermarkt kent verreweg de meeste verkeersgeneratie, maar is uitgesloten door de toegestane omvang detailhandel (totaal en per vestiging). In de onderstaande tabel is aangegeven met welk programma aan detailhandel is gerekend in het worst case scenario.

Functie	Opp.	Hoogte	Inhoud	Verkeersgeneratie	
	m ² bvo	m ¹	m ³	/100 m ² bvo	totaal
Bouwmarkt	3.230	5	16.150	26,2	846
Detailhandel volumineus	35.000	5	175.000	9,1	3.185
Kleinschalige detailhandel	2.000	5	10.000	63,9	1.278

Tabel 3 Invulling worst case scenario detailhandel.

² Er is alleen eventueel sprake van zeer lokale hinder door bijv. laden/lossen of koeling. Deze is niet significant binnen de totale effecten vanuit het gehele plangebied; normen hiervoor volgen direct uit de randvoorwaardelijke regels en relevante regelgeving zoals het Activiteitenbesluit.

Voor *horeca en commerciële functies* is er gekozen voor een redelijkerwijs te verwachten mix van restaurants/café's, nachthoreca en leisure center. Ook is het bestaande hotel meegenomen, als maximaal te realiseren hotelfunctie.

Functie	Opp.	Hoogte	Inhoud	Verkeersgeneratie	
	m ² bvo	m ¹	m ³	/100 m ² bvo	totaal
Restaurant	4.500	4	18.000	13,0	585
Nachthoreca	2.000	5	10.000	13,0	260
Leisure center	5.000	6	30.000	15,8	790
Hotel	2.500	3	7.500	0,70	17

Tabel 4 Invulling worst case scenario horeca en commerciële functies.

Aangezien religieuze gebouwen vanuit de regels niet zijn toegestaan, zijn deze ook niet voorzien. Dit geldt ook voor het veldsportcomplex: deze is in de regels alleen toegestaan bovenop een andere functie. De *maatschappelijke functies* worden daarom 'vertegenwoordigd' door een redelijkerwijs te verwachten mix stadskantoor / gemeentelijke functie, huisartsen, scholen en binnensport. Er is minimaal ingestoken op maatschappelijke voorzieningen omdat deze in directe uitstraling relatief weinig hinderlijk zijn en relatief verkeersgeneratie kennen.

Functie	Opp.	Hoogte	Inhoud	Verkeersgeneratie	
	m ² bvo	m ¹	m ³	/100 m ² bvo	totaal
Stadskantoor	1.000	5	5.000	9,5	95
Huisarts / ahoed etc.	1.500	4	6.000	7,1	107
Scholen	2.000	4	8.000	3,9	78
Binnensport	1.000	5	5.000	26,8	268

Tabel 5 Invulling worst case scenario maatschappelijke functies.

In het worst case scenario worden geen maatgevende functies in de categorie 'overig' meegenomen; deze leveren weinig tot geen permanente hinder en hebben geen significante verkeersaantrekkende werking.

Bedrijvigheid is binnen het Omgevingsplan programmatisch niet begrensd. Uitzondering vormt de kantoorfunctie: alleen het oppervlak bestaande kantoor is toegestaan, uitbreiding is niet mogelijk. Er is uitgegaan van 10.000 m² bvo bestaand kantooroppervlak. Met een gemiddelde verdiepingshoogte van 4 m leidt dit tot 40.000 m³ kantoren. De verkeersgeneratie bedraagt 9,9 mvt/etm per 100 m² bvo, oftewel 990 mvt/etm in totaal.

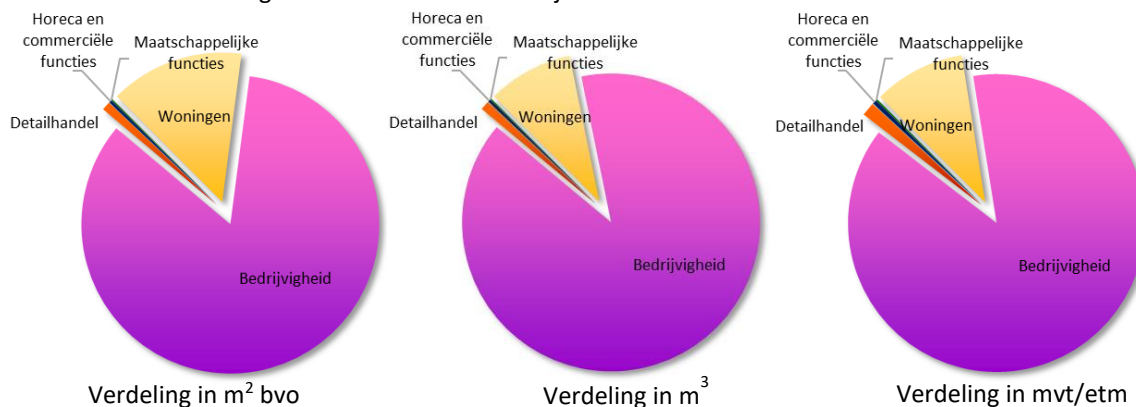
Bedrijven in de zware milieucategorieën of met gebruik van gevaarlijke stoffen zijn ook uitgesloten. Doordat de 'lichtere' bedrijvigheid (tot milieucategorie 3.2) niet is begrensd in programma, wordt er in het worst case scenario van uit gegaan dat alle ontwikkelruimte, die niet wordt gebruikt door andere functies, wordt ingevuld met bedrijvigheid. Als de overige functies in mindering worden gebracht op het toegestane ontwikkelvolume, resteert er 17.975.000 m³ voor bedrijvigheid. Uitgaande van een gemiddelde verdiepingshoogte van 5 m betekent dit 3.595.000 m² bvo. De verkeersgeneratie bedraagt gemiddeld 8,8 mvt/etm per 100 m² bvo, in totaal is de verkeersgeneratie vanuit bedrijvigheid hiermee 316.000 mvt/etm.

Conclusies

Op basis van het vorenstaande is het maximale ontwikkelvolume in het worst case scenario ingevuld met maatgevende initiatieven, waarbij de 'meest hinderlijke functies' zijn gebruikt om het ontwikkelvolume 'te vullen'. Het totale ontwikkelvolume van 20.181.000 m³ wordt gevuld met 4.290.000 m² bvo aan functies (hierbij is nog geen rekening gehouden met parkeren etc; dit wordt ondergronds opgelost in het worst case scenario). De totale verkeersproductie komt in de berekeningen uit op 361.000 motorvoertuigen per etmaal. Wordt in de CROW kentallen het minimum van de bandbreedte voor verkeersgeneratie opgezocht, dan is de verkeersproductie nog steeds 271.000 motorvoertuigen per etmaal.

Op basis van deze verkeersgeneratie kan reeds worden geconcludeerd dat het volledige bouwen ontwikkelvolume, dat met het Omgevingsplan wordt toegestaan, zeer waarschijnlijk **niet** uitgevoerd kan worden. De verkeersgeneratie is dusdanig hoog, dat dit niet goed afgewikkeld kan worden op het omliggende wegennet. Zo heeft de kruising Binckhorstlaan – Mercuriusweg, die centraal in het gebied ligt en waarover een groot deel van het verkeer zal gaan, een capaciteit van ca. 50.000 motorvoertuigen per etmaal. Hier moet bij gerekend worden dat een deel van deze capaciteit nodig is om doorgaand verkeer vanaf de Rotterdamsebaan af te wikkelen. Het doorrekenen van de effecten is in dit stadium derhalve niet opportuun, stap 3 zal daarom in een latere fase, nadat eventuele maatregelen zijn genomen, worden uitgevoerd.

Daarnaast blijkt uit deze maximale invulling, dat de verhouding tussen wonen, werken en voorzieningen erg 'scheef' gaat: bijna 90% van het bouwvolume wordt ingevuld met werkfuncties. De onderstaande grafieken maken dit duidelijk.



Figuur 5.5 – Verdeling categorieën functies in het worst case scenario: in m² bvo, m³ en verkeersgeneratie.

Er is in de botsproef nog niet concreet gekeken naar de directe hinder die de functies kunnen veroorzaken. Op basis van het maximale programma is onvoldoende concreet inzichtelijk te maken wat de milieubelasting zal zijn; daarnaast zal er in de beoordeling van de directe hinder ook afgewogen moeten worden in hoeverre bestaande zware functies (zoals de afvalverwerking, de betoncentrale en de asfaltcentrale) belastender zijn dan het potentiële volume aan lichtere functies op deze plekken. Er zal eerst in kaart moeten worden gebracht wat alle huidige functies zijn. Daarnaast kan vanuit de maximale verkeersgeneratie reeds geconstateerd worden dat het plan niet uitvoerbaar is; het heeft in deze fase nog geen zin om zaken nader te beschouwen.

5.3 Conclusies en aanbevelingen Fase 1

Op basis van de uitgevoerde berekeningen concluderen wij dat er een dusdanig fors programma binnen het Omgevingsplan gerealiseerd kan worden, dat niet op voorhand aangetoond kan worden dat het plan niet evident onuitvoerbaar is. Er is een maximaal bouwvolume mogelijk van ca. 20.181.000 m³. Dit komt neer op ca. 4.290.000 m² bvo aan functies (exclusief gebouwd parkeren) en een verkeersgeneratie van ca. 270.000 tot 360.000 motorvoertuigen per etmaal. Deze verkeersgeneratie kan niet op het onder- en omliggende wegennet afgewikkeld worden. Het is in deze fase dan ook nog niet opportuun om kwantitatieve berekeningen uit te voeren t.a.v. milieuaspecten zoals geluid, luchtkwaliteit en stikstof. Wij adviseren om eerst te onderzoeken welke maatregelen genomen kunnen worden om het totale bouwvolume óf de totale verkeersgeneratie terug te dringen. Hierbij zien wij de volgende mogelijkheden:

1) Beperken programma

Het ontwikkelvolume kan begrensd worden in het omgevingsplan. Dit is een directe manier om het ontwikkelvolume te begrenzen. Dit kan op vier manieren:

- De toegestane bouwhoogte wordt verminderd;
- Er worden regels gesteld ten aanzien van toegestane footprint per perceel, of er worden andere regels gesteld waardoor het potentiële bebouwde oppervlak wordt verminderd;
- De functie Transformatiegebied wordt op een beperkter oppervlak gelegd;
- In de regels wordt een maximaal toegestaan oppervlak (m² bvo) voor bedrijven opgenomen. Hiermee wordt voorkomen dat het oppervlak bedrijvigheid onbegrensd is.

Deze wijze van begrenzen beperkt de vrijheid en flexibiliteit in het Omgevingsplan fors. Het is echter wel een manier om op relatief eenvoudige wijze op voorhand te voorkomen dat er een te groot volume wordt gerealiseerd.

2) Bijsturen via monitoring

Een andere mogelijkheid betreft het reguleren van de ontwikkeling via de monitoring. Dit kan bijvoorbeeld door in de monitoring te kijken naar de maatgevende wegvakken en kruispunten: als deze 'vol dreigen te lopen', zal de verdere ontwikkeling van de Binckhorst stoppen tenzij er verkeerskundige maatregelen genomen gaan worden. Op deze manier wordt de vrijheid en flexibiliteit in het Omgevingsplan niet op voorhand begrensd, maar hangt het ontwikkelvolume af van de functies die daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden. Het is dan wel nodig om een bouw- of ontwikkelverbod in de regels op te nemen, die direct is gekoppeld aan de monitoring; dit zorgt voor juridische 'hardheid' om met de monitoring te kunnen sturen.

Daarnaast constateren wij dat de verhouding wonen-werken 'scheef gaat' als het maximale bouwvolume wordt ontwikkeld. Dit komt doordat het aantal woningen is begrensd, maar het oppervlak bedrijvigheid niet. Vanuit de gedachte van organische ontwikkeling is sturen hierop niet gewenst, maar vanuit de ambities kan het toch gewenst zijn om in de regels een bepaling op te nemen zodat wonen en werken meer in verhouding tot elkaar ontwikkeld gaan worden.

Tot slot bemerken wij in deze botsproef enkele aandachtspunten ten aanzien van de kaarten die zijn opgenomen bij de beleidsregel Stedenbouwkundige kwaliteit:

- Niet alle gebieden met de functie Transformatiegebied hebben op de kaarten een nadere aanduiding voor minimale en maximale bouwhoogte. Dit gaat vooral om de 'kleinere vlekken' langs de randen. Hierdoor geldt op deze locaties geen hoogtebeperking, afgezien van het gestelde in de regels (minimaal 8 m, maximaal 70 m).

- Op de stedenbouwkundige kaarten zijn bouwhoogten afgestemd op 'huidige bouwblokken', waardoor geen bouwhoogten gelden voor huidige wegen. Deze hebben deels echter wel de functie Transformatiegebied en kunnen dus in principe ontwikkeld worden. Deze gronden zijn in eigendom van de gemeente, dus er kan wel op gestuurd worden. Ook de plintregeling is afgestemd op de huidige bouwblokken.
- De minimale bouwhoogten zijn niet afgestemd op de hoogtebeperkingen van de molenbiotoop. De toegestane bouwhoogten dienen in de regels en in de beleidsregel Stedenbouwkundige kwaliteit hierop te worden afgestemd, of er dient met de provincie nader overlegd te worden op welke alternatieve wijze de molenbiotoop wordt ingepast.

5.4 Resultaten Fase 2

Mede naar aanleiding van de resultaten uit fase 1 van deze botsproef (o.a. de conclusie dat het maximaal toegestane programma dusdanig groot is, dat nadere analyse naar uitvoerbaarheid niet relevant is) is het Omgevingsplan op diverse punten aangepast. Zo is er in het Ontwerp Omgevingsplan geen sprake meer van 'onbegrensde' bedrijvigheid en kan dan ook een concreet maximaal programma benoemd worden.

De bouwmogelijkheden spelen hierin echter ook een rol: het kan zijn dat de bouwmogelijkheden dusdanig zijn, dat het toegestane programma niet inpasbaar is. Analoog aan de analyse voor bouwmogelijkheden in fase 1, is wederom onderzocht welke bouwmogelijkheden er zijn. In bijlage 4 zijn de achterliggende berekeningen voor botsproef 2 – fase 2 opgenomen.

5.4.1 *Stap 1: maximale bouw- en ontwikkelmogelijkheden Fase 2*

De functie Transformatiegebied is ongewijzigd ten opzichte van de in fase 1 getoetste versie. Binnen het totale plangebied heeft 99,28 ha de functie Transformatiegebied (zie ook Figuur 5.1).

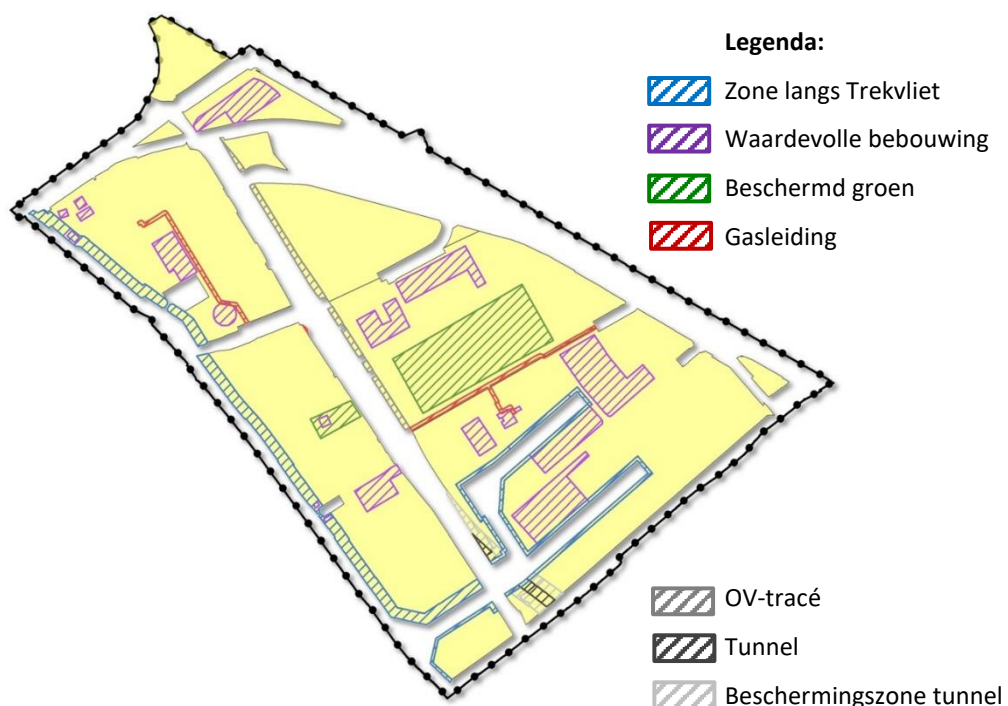
De minimale en maximale bouwhoogten van 8 respectievelijk 70 meter (en hoogteaccenten van maximaal 140 m) zijn ook gehandhaafd in de regels. Wel zijn de regels aangepast op minimale FSI: deze is nader gedifferentieerd per plandeel. De nadere differentiatie in bouwhoogten (incl. accenten) in de stedenbouwkundige beleidsregel (beleidsregel Ruimtelijke Kwaliteit) is wel aangepast. Tevens zijn de 'hoekjes' die niet nader waren aangeduid (zie conclusies fase 1) meegenomen in de stedenbouwkundige beleidsregel. Een en ander leidt tot een licht gewijzigde opzet t.a.v. bouwhoogten (zie Figuur 5.6).

Tevens zijn er wijzigingen doorgevoerd in de diverse regels en beleidsregels die potentieel beperkend kunnen zijn voor de ontwikkelingen:

- De positie (inclusief belemmeringszone waar niet gebouwd mag worden) voor de gasleiding is in de verbeelding verwerkt;
- De bebouwingsvrije zone (in basis 26 m) geldt niet alleen langs de Trekvlies maar ook langs de kades in de Binckhorsthaven. Bij de Binckhorsthaven is de minimale vrije ruimte 8 m, dit in verband met aanwezige bebouwing (minimaal 26 m bebouwingsvrije ruimte kan hier niet overal behaald worden);



Figuur 5.6 – Minimale en maximale bouwhoogten (incl. hoogteaccenten) en minimale FSI.

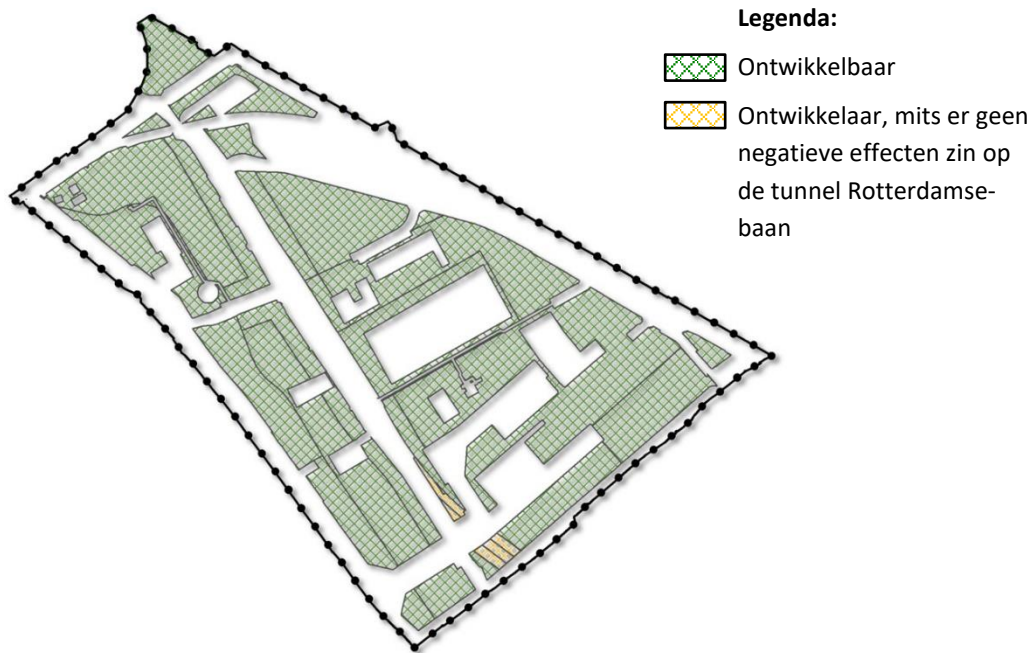


Figuur 5.7 – Beperking in bouw mogelijkheden.

- De tunnel en beschermingszones van de Rotterdamsebaan is op de plankaart aangegeven. Ter plekke van de deze tunnel en beschermingszone is bebouwing alleen toegestaan als wordt aangetoond dat er geen negatieve effecten zijn op de tunnel. Dit is in deze botsproef vertaald als 'bebouwing is in principe mogelijk';
- De molenbiotoop is niet meer opgenomen. In nader overleg met de provincie over de molenbiotoop is aangegeven dat de gemeente gebruik kan maken van de afwijkingsmogelijkheid die is opgenomen in artikel 2.3.3, tweede lid van de Verordening ruimte, waarmee nieuwe bebouwing binnen de biotoop kan worden gerealiseerd.

De beperkingen in bouw mogelijkheden door OV-tracé, (cultuurhistorisch) waardevolle bebouwing en beschermd groen zijn niet aangepast (zie Figuur 5.7). In totaal is er 25,23 ha aan 'bouwbelemmeringen' aanwezig, dit leidt tot een beperking van 23,56 ha binnen de functie transformatiegebied niet bebouwbaar (sommige belemmeringen vallen samen op 1 locatie).

Op basis van de bovenstaande figuur is ook in fase 2 een 'inverse kaart' gemaakt: een kaart die inzicht geeft in de wel bebouwbare gebieden binnen de functie Transformatiegebied. Figuur 5.8 geeft deze 'inverse kaart' weer.



Figuur 5.8 – Inverse kaart: ontwikkelbaar gebied.

In totaal is er 75,72 ha ontwikkelbaar (inclusief tunneltracé en beschermingszones tunneltracé). Analoog aan fase 1 is bepaald welk oppervlak van dit gebied redelijkerwijs bebouwbaar is, door rekening te houden met:

- Maximaal 80% van het ontwikkelgebied is uitgeefbaar (minimaal 20% is nodig voor openbare ruimte);
- Maximaal 90% van het uitgeefbare gebied is bebouwbaar (minimaal 10% is nodig voor 'overhoeken' en buitenactiviteiten op maaiveld binnen het uitgeefbaar gebied).

Hiermee komt het maximaal bebouwbare gebied uit op 54,52 ha. Het maximale bouwvolume is wederom bepaald door voor het maximaal bebouwbare gebied uit te gaan van maximale bouwhoogten, waarbij voor de hoogteaccenten is aangehouden dat deze maximaal 20% van de bebouwing mag zijn. Tabel 6 geeft de maximale bouwvolumes per deelgebied en voor het totaal weer; in bijlage 4 zijn de berekeningen om hiertoe te komen opgenomen.

Deelgebied	Maximale bouwvolume
Trekvlizone	4.088.000 m ³
Gasfabriekterrein e.o.	3.741.000 m ³
Spoorwegboogzone	4.007.000 m ³
Begraafplaatszone	2.684.000 m ³
Binckhorsthaven en Maanplein	7.148.000 m ³
Totaal:	21.668.000 m ³

Tabel 6 Indicatie maximale bouwvolume (fase 2).

Naast dit maximale volume aan nieuwe bebouwing geldt, analoog aan de berekening in fase 1, nog steeds een bouwvolume van 557.000 m³ binnen waardevolle gebouwen, dat benut kan worden. Het totale te benutten bouwvolume, dat gevuld kan worden met activiteiten, bedraagt derhalve maximaal **22.225.000 m³**. Dit is 2.044.000 m³ meer dan is bepaald in fase 1. Deze toename is ook te verklaren: de in fase 2 meegenomen 'extra beperkingen' vanuit de gasleiding en de bebouwingvrije zone in de Binckhorsthaven vermindert het maximaal te ontwikkelen oppervlak beperkt, maar de (forse) beperking in bouwhoogte vanuit de molenbiotop is niet meer meegenomen.

Zoals aangegeven in de inleiding van deze paragraaf, zijn ten opzichte van het 'geteste' Omgevingsplan in fase 1, nu maximale oppervlakten / aantallen in de regels aangegeven voor toegestane activiteiten. Dit is gedaan voor alle activiteiten, met uitzondering van nieuwe activiteiten gericht op cultuur en ontspanning en maatschappelijke activiteiten. Voor nieuwe activiteiten gericht op cultuur en ontspanning is in de regels opgenomen dat de Ladder voor duurzame verstedelijking gevolgd moet worden. Gezien de totale gebiedsomvang en ambities voor het gemengde hoogstedelijke woon- en werkgebied is ingeschat dat nieuwe activiteiten maximaal 10.000 m² bvo bedragen. Voor nieuwe activiteiten gericht op maatschappelijke diensten is in de regels geen beperking opgenomen. Er is ingeschat dat ook voor maatschappelijke diensten het nieuwe oppervlak maximaal 10.000 m² bvo zal bedragen. Voor bedrijvigheid is uitgegaan van de regel dat in totaal maximaal 719.000 m² aan nieuw bedrijvigheid en nieuwe creatieve industrie mag komen. In bijlage 4 is een totaaloverzicht gegeven van oppervlakten / aantallen voor de toegestane huidige en nieuwe functies; Tabel 9 geeft een overzicht van de maximale oppervlakten voor toegestane nieuwe functies.

Naast de toegestane nieuwe functies, worden de bestaande functies nadrukkelijk gehandhaafd. Het gaat hier in totaal om ca. 551.000 m² bvo aan bestaande bedrijvigheid, detailhandel, kantoren, maatschappelijke diensten, cultuur en ontspanning, horeca, hotel, en recreatie (zie ook bijlage 4). Totale oppervlak aan bestaande en nieuwe activiteiten bedraagt hiermee ca. 1.946.000 m² bvo.

Nieuwe activiteiten	Toegestaan oppervlak / aantal
Woningen:	max. 5.000 woningen (= ca. 625.000 m ² bvo)
Bedrijvigheid en creatieve industrie:	max. 719.000 m ² bvo
Detailhandel:	max. 16.729 m ² bvo
- <i>Waarvan volumineus (niet woonbranche):</i>	<i>max. 10.000 m² bvo</i>
- <i>Waarvan bouwmarkt:</i>	<i>max. 3.229 m² bvo</i>
- <i>Waarvan 'reguliere' detailhandel:</i>	<i>max. 3.500 m² bvo</i>
Kantoor:	max. 10.000 m ² bvo
Maatschappelijke diensten (<i>inschatting</i>):	max. 10.000 m ² bvo
Cultuur en ontspanning (<i>inschatting</i>):	max. 10.000 m ² bvo
Horeca:	max. 4.125 m ² bvo
Totaal nieuwe activiteiten:	max. 1.394.854 m ² bvo

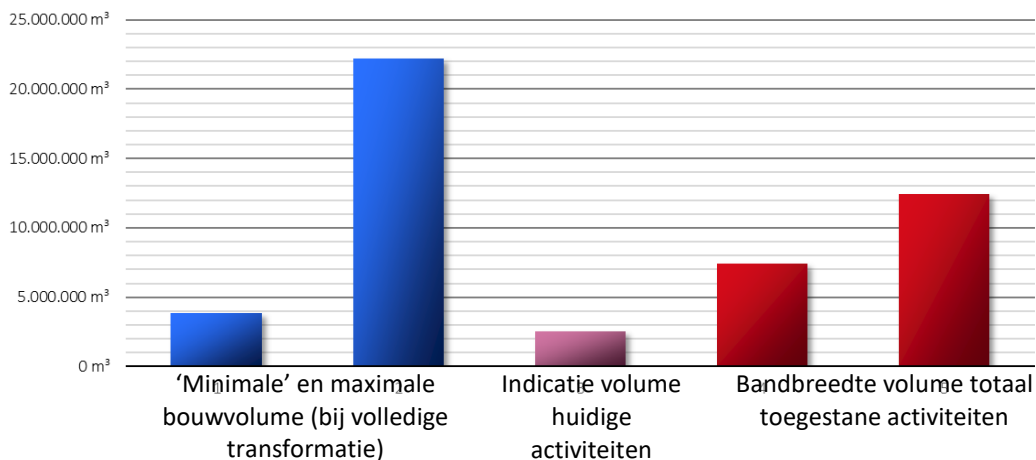
Tabel 7. Maximale oppervlakte nieuwe activiteiten in de Binckhorst.

Met behulp van de maatgevende initiatieven is per activiteit ingeschat wat de gemiddelde verdiepingshoogte is, waarmee het totale oppervlak (m² bvo) 'omgerekend' kan worden naar gebouwwolume. Uit deze berekening (zie bijlage 4) leidt het maximale programma tot (indicatief) ca. 8.272.000 m³; dit is inclusief bestaande activiteiten (het indicatieve bouwwolume van alleen de nieuwe activiteiten bedraagt ca. 5.720.000 m³).

Gezien het toegestane maximale bouwwolume (22.225.000 m³) lijkt het toegestane volume aan activiteiten (op basis van toegestane maximale oppervlakten) in eerste instantie beperkt: 'slechts' 37% van het maximale bouwwolume kan dan ingevuld worden door de toegestane activiteiten. Dit kan echter goed verklaard worden vanuit de ambities voor een organische transformatie, en de (stedenbouwkundige) regels die vervolgens zijn gesteld om deze transformatie te faciliteren. Het is immers wenselijk om 'de markt' vrijheid en flexibiliteit te bieden. Dit betekent dat er vrijheid moet zijn in de mogelijkheden voor bebouwing. Dus stel dat het volledige, maximaal toegestane programma gerealiseerd wordt, dan nog is er ruim voldoende flexibiliteit in (bouw)regels om dit programma 'in te passen'. Dit betekent ook, dat het maximaal toegestane bouwwolume in de praktijk niet volledig benut zal gaan worden.

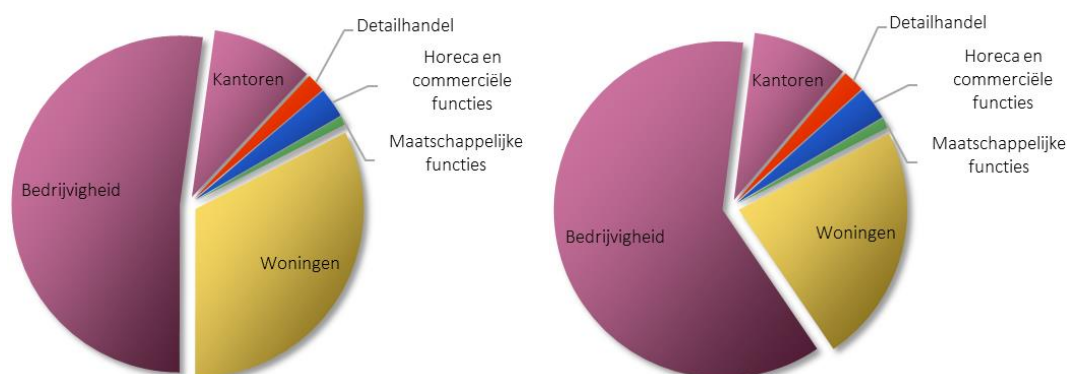
Zoals aangegeven, is het ingeschatte volume aan toegestane functies bepaald aan de hand van gemiddelde 'reguliere' verdiepingshoogtes voor maatgevende initiatieven binnen de toegestane activiteiten. Stel dat de gemiddelde verdiepingshoogte 1,5 zo hoog is, dan leidt het toegestane programma tot een totale 'inhoud' van ca. 12.409.000 m³, nog steeds ruim minder dan het maximale bouwwolume. Aan de andere kant: het redelijkerwijs te verwachten *minimale* bouwwolume is berekend op ca. 3.828.000 m³ (op basis van volledige transformatie maar met minimale bouwhoogten en minder verdichte ruimte, zie bijlage 4 en botsproef 5). Stel dat het gebied transformeert met deze 'minimale' invulling, dan zou iets minder dan de helft van het maximaal toegestane programma een plek kunnen krijgen.

De toegestane bouwmogelijkheden (minimaal en maximaal) kennen een dusdanige bandbreedte, dat het toegestane programma (zowel huidige aanwezige activiteiten, als het totaal aan toegestane activiteiten) goed inpasbaar is. Figuur 5.9 maakt dit grafisch inzichtelijk (de paarse en rode kolommen zijn inpasbaar binnen de bandbreedte van de blauwe kolommen).



Figuur 5.9 – Bandbreedte minimale en maximale toegestane bouwvolume (blauw), en indicatie benodigd volume totaal toegestane activiteiten (rood). In paars de indicatie van het volume van huidige activiteiten.

Doordat het programma is begrensd, komen de toegestane typen activiteiten ook meer in verhouding tot elkaar te staan. In Figuur 5.10 is aangegeven wat de verhoudingen zijn tussen de verschillende categorieën voor activiteiten (in m² bvo en in m³). Het aandeel bedrijvigheid (inclusief kantoren) is met ruim 60% van het toegestane oppervlak nog steeds relatief fors, maar met ruim 30% voor woningen ligt deze verhouding duidelijk meer in de richting van een gemengd woon- werkgebied dan is geconstateerd in fase 1 van deze botsproef (vergelijk Figuur 5.5).



Figuur 5.10 – Verdeling maximale programma: in m² bvo (links), m³ (rechts).

5.4.2 Stap 2: Meest hinderlijke functies Fase 2

Doordat in fase 1 het oppervlak bedrijvigheid niet was begrensd, werd de invulling met meest hinderlijke functies primair bepaald door het toegestane bouwvolume, dat maximaal met bedrijvigheid werd gevuld. Nu (in fase 2) blijkt dat het programma ook voor bedrijvigheid is begrensd (zie vorige paragraaf), is het bouwvolume niet meer leidend.

Omdat het totale toegestane programma inpasbaar is binnen de toegestane bouw mogelijkheden, is het 'worst case scenario', oftewel het scenario 'met de meeste hinder' relatief eenvoudig te bepalen: hoe groter het programma dat wordt gerealiseerd, hoe groter de milieubelasting /

milieuhinder. Er hoeft dus geen keuze gemaakt te worden in het toestaan van activiteiten (welke activiteiten wel of niet opnemen in het 'worst case scenario'), omdat het volledige toegestane programma (ruim) inpasbaar is.

Wel dient nog inzicht gegeven te worden in de potentiële verkeersgeneratie van het toegestane programma. Dit is, analoog aan de berekening in fase 1 van deze botsproef, gedaan op basis van CROW-kentallen voor verkeersgeneratie (zie ook bijlage 4). De totale verkeersgeneratie van het maximaal toegestane programma bedraagt ca. 103.000 – 160.000 motorvoertuigen per etmaal (bandbreedte op basis van de bandbreedte uit de CROW-kentallen). Ca. 33% van deze verkeersgeneratie wordt (op basis van de CROW-kentallen) gegenereerd door de bestaande functies in het gebied.

5.4.3 *Stap 3: Doorrekenen 'worst case' scenario*

Vanuit stap 1 en stap 2 is nu bepaald wat het 'worst case' scenario inhoudt: dit is het realiseren van het maximale toegestane programma, zoals opgenomen in bijlage 4. Met dit scenario is nu 'gerekend' om te onderzoeken in of het Omgevingsplan niet evident onuitvoerbaar is. Voor veel relevante milieuaspecten is in de regels geborgd hoe omgegaan moet worden met 'wettelijke' normen en grenswaarden (zie ook paragraaf 5.1), maar voor verkeer, luchtkwaliteit en stikstofdepositie is in beeld gebracht welke potentiële effecten het worst case scenario kan genereren.

Verkeer

Bij het bepalen van het maximale programma (zie bijlage 4) is tevens berekend wat de verkeersgeneratie is, op basis van CROW-kentallen voor verkeersgeneratie van functies. Deze verkeersgeneratie is verwerkt in een berekening in het Verkeersmodel Haaglanden. In bijlage 5 zijn de resultaten van deze berekening opgenomen.

Uit de rekenresultaten blijkt dat in de 'referentiesituatie 2030', d.w.z. de situatie waarin alleen de huidige situatie is meegenomen (inclusief autonome economische groei, dus zonder transformatie van de Binckhorst), de wegen in en rondom het plangebied het verkeer redelijk tot goed kunnen verwerken. Wel zijn er al in de referentiesituatie enkele wegen rondom het plangebied die 'redelijk vol zitten', d.w.z. een hoge intensiteit/capaciteit verhouding (I/C-verhouding) hebben.

Ook de 'plansituatie 2030' is doorgerekend; dit is de situatie in 2030, waarin het maximale toegestane programma is ontwikkeld. In deze plansituatie is dus het totale programma, met maximale verkeersgeneratie toegevoegd in het verkeersmodel. In de plansituatie lopen veel wegen en kruispunten 'vol': er komt zo veel verkeer, dat de wegen in én rondom het plangebied het verkeer niet meer goed kunnen verwerken.

Wij concluderen hiermee, dat het maximale toegestane programma niet zonder meer te realiseren is, omdat het maximale programma leidt tot een te grote verkeersbelasting. Wegen in én buiten het plangebied kunnen het extra verkeer niet aan. De verkeerseffecten zijn 'worst case' berekend: er is uitgegaan van de maximale verkeersgeneratie die op basis van de CROW-kentallen is bepaald (ca. 160.000 mvt/etm). Echter, gezien de forse knelpunten die ontstaan, zal de verkeerssituatie ook met de 'minimale verkeersgeneratie van het maximale toegestane programma' (ca. 103.000 mvt/etm) niet acceptabel zijn. Aanvullende maatregelen zijn dan ook noodzakelijk. Deze zijn in het Omgevingsplan opgenomen, door bij nieuwe activiteiten voorwaarden te stellen aan een goede (en duurzame) verkeersafwikkeling. Hierdoor kan er per initiatief getoetst worden of

er nog sprake zal zijn van een goede verkeersafwikkeling. Dit leidt tot een grotere onderzoekslast bij initiatieven en een grotere monitoringslast voor het gehele Omgevingsplan, maar is onontkoombaar om een goede verkeersafwikkeling te kunnen blijven garanderen. Bijkomend 'voordeel' van deze 'verkeerskundige voorwaarden' is dat extra op duurzame mobiliteit ingezet kan worden.

Luchtkwaliteit

Om de situatie t.a.v. luchtkwaliteit in beeld te brengen, is het maximale programma met de maximale verkeersgeneratie gebruikt in de luchtkwaliteitsberekeningen. Hierbij is gerekend met het wegverkeer, omdat de bedrijfsemissies op straatniveau verwaarloosbaar zijn. De luchtkwaliteitsberekeningen zijn separaat bij het omgevingsplan opgenomen. Uit deze rekenresultaten blijkt, dat op de rekenpunten sprake is van een overschrijding van de grenswaarde van $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ als jaargemiddelde concentratie NO_2 . Deze overschrijding is er in de 'reken situatie' dat het gehele maximale programma in 2017 wordt gerealiseerd. Dit zal in de praktijk uiteraard niet het geval zijn, maar omdat er in het Omgevingsplan geen fasering is vastgelegd voor de ontwikkeling, is het vanuit de 'rekenregels' nodig om deze fictieve situatie door te rekenen. Echter, ook in de toekomst, met een meer gefaseerde ontwikkeling, zal er sprake zijn van een overschrijding van de grenswaarden; pas in 2030 laten de rekenresultaten zien dat voldaan wordt aan de grenswaarden.

Wij concluderen dat het maximale toegestane programma met de maximale verkeersgeneratie (het 'worst case' scenario), zonder dat nadere voorwaarden worden gesteld aan fasering of aan eventuele beperkingen van de verkeersgeneratie (bijvoorbeeld middels monitoring), leidt tot overschrijdingen van de normen voor luchtkwaliteit. Om dit 'probleem' te ondervangen, zijn in het Omgevingsplan dan ook regels gesteld voor initiatieven, zodat per initiatief beoordeeld kan worden of voldaan wordt aan de grenswaarden. Dit is in onze optiek een enigszins omslachtige methode (net zoals bij verkeer), beter was geweest als op voorhand aangetoond kan worden dat grenswaarden niet overschreden worden. Dit is echter niet het geval, waardoor het stellen van nadere regels de enige mogelijkheid is om grenswaarden voor luchtkwaliteit te borgen. Dit sluit wel aan bij het karakter van het Omgevingsplan.

Stikstofdepositie

Tot slot is ook gekeken naar de effecten van de ontwikkeling op omliggende Natura2000 gebieden. Het meest nabij gelegen gebied is Meijendel & Berkheide, ten noorden van Den Haag. Dit gebied ligt op ca. 4 km afstand van de Binckhorst. Toch kan er sprake zijn van effecten: door ontwikkeling van de Binckhorst kan, als gevolg van uitstoot door bedrijven, woningen en verkeer, de stikstofdepositie op het natuurgebied toenemen. Uit de berekeningen voor stikstofdepositie (zie separaat bijgevoegd bij het omgevingsplan) blijkt dat dit inderdaad het geval is: er is sprake van een toename van stikstofdepositie vanuit de Binckhorst op omliggende natuurgebieden, maar er is binnen deze gebied wel ontwikkelingsruimte. Naar verwachting kunnen concrete initiatieven dan ook 'volstaan met een melding'.

5.5 Conclusies en aanbevelingen Fase 2

Wij hebben in fase 2 geconstateerd dat het maximale toegestane bouwvolume is vergroot ten opzichte van het toegestane bouwvolume dat was bepaald in fase 1: het maximale toegestane bouwvolume is nu berekend op ca. $22.225.000 \text{ m}^3$ (dit was $20.181.000 \text{ m}^3$). Er is echter – in tegenstelling tot in fase 1 – wel bepaald wat het maximale programma mag zijn dat gerealiseerd

mag worden. Dit maximale programma is goed inpasbaar binnen het maximale toegestane bouwvolume; er is ook voldoende flexibiliteit in bouwvolume beschikbaar om het maximale programma op organische wijze te laten ontwikkelen. De aandachtspunten uit fase 1 t.a.v. 'kleine hoekjes' waar geen nadere differentiatie in bouwhoogten was gegeven en t.a.v. de molenbiotoop zijn verwerkt in het Omgevingsplan.

Het maximale toegestane programma leidt tot een verkeersgeneratie die fors minder is dan bepaald in fase 1. Echter, de verkeersgeneratie die het maximale programma maximaal kan geven (dus het 'worst case' scenario), leidt tot knelpunten in de huidige infrastructuur. Doordat nu regels zijn gesteld voor initiatieven (een initiatief mag kort gezegd niet leiden tot onacceptabele verzwaring van de verkeersdruk) kan, in combinatie met monitoring, gestuurd worden op de toename van verkeer in het plangebied. Bijkomend voordeel is dat marktpartijen ook worden verleid of zelfs worden gedwongen, om te komen met alternatieve, duurzame oplossingen om autobruik te verminderen. Hiermee is in onze optiek afdoende geborgd dat nieuwe initiatieven verkeerskundig inpasbaar zijn.

Het 'worst case' scenario, met maximaal programma en maximale verkeersgeneratie, leidt ook tot overschrijdingen in de normen voor luchtkwaliteit en effecten op nabijgelegen Natura2000 gebieden zijn niet op voorhand uit te sluiten. Ook bij luchtkwaliteit is met extra 'voorwaarden' (regels) geborgd dat geen onacceptabele overschrijdingen van de grenswaarde kunnen ontstaan. T.a.v. stikstofdepositie zullen verschillende concrete initiatieven wel kunnen leiden tot een 'significant' bijdrage op natuurgebieden, maar kan de bestaande ontwikkelingsruimte binnen deze gebieden worden benut.

Wij concluderen dan ook in deze tweede fase van botsproef 2, dat de bouw- en ontwikkelmogelijkheden fors zijn en dat deze, indien geen nadere voorwaarden gesteld zouden worden, kunnen leiden tot overschrijding van normen en grenswaarden. Echter, doordat deze voorwaarden expliciet wel zijn gesteld in de regels, achten wij het Omgevingsplan in deze botsproef niet evident onuitvoerbaar.

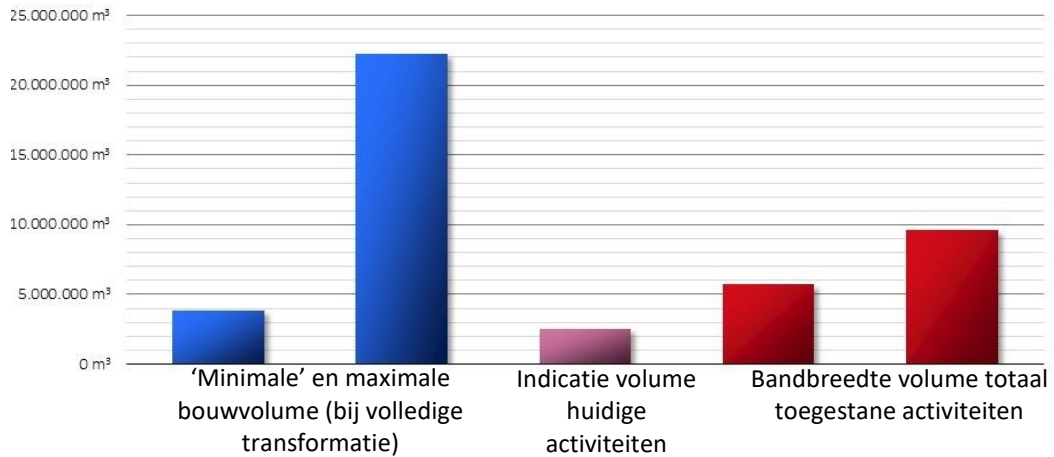
5.6 Conclusies en aanbevelingen Fase 3

In Fase 2 hebben we al geconstateerd, dat door het begrenzen van de toegestane oppervlakten nieuwe functies, het maximale bouwvolume al wordt ingeperkt. Wel was er nog steeds sprake van forse effecten, bijvoorbeeld op de verkeersbelasting. Doordat er duidelijk regels zijn gesteld aan het beperken van effecten (o.a. op de verkeersgeneratie), is in het Omgevingsplan geborgd dat er niet te grote negatieve effecten kunnen optreden.

In het definitieve Omgevingsplan is het toegestane programma nog verder aangescherpt. Het toegestane oppervlak aan nieuwe kantoren is vergroot (van 10.000 m² bvo naar 63.500 m² bvo), maar het oppervlak nieuwe bedrijvigheid en creatieve industrie is fors ingeperkt: dit was in totaal 719.000 m² bvo en dit is nu verlaagd naar 250.000 m² bvo nieuwe bedrijvigheid en 27.000 m² bvo nieuwe creatieve industrie. Overige toegestane oppervlakten of aantallen zijn niet gewijzigd. Ook zijn de minimale en maximale bouw mogelijkheden niet significant gewijzigd.

Het aanpassen van de toegestane hoeveelheid bedrijvigheid, creatieve industrie en kantoren, leidt tot uiteindelijk een minder fors programma aan nieuwe functies. In Fase 2 hebben wij berekend dat het totale oppervlak aan functies (huidig en nieuw) afgerond circa 2.000.000 m² bvo zou

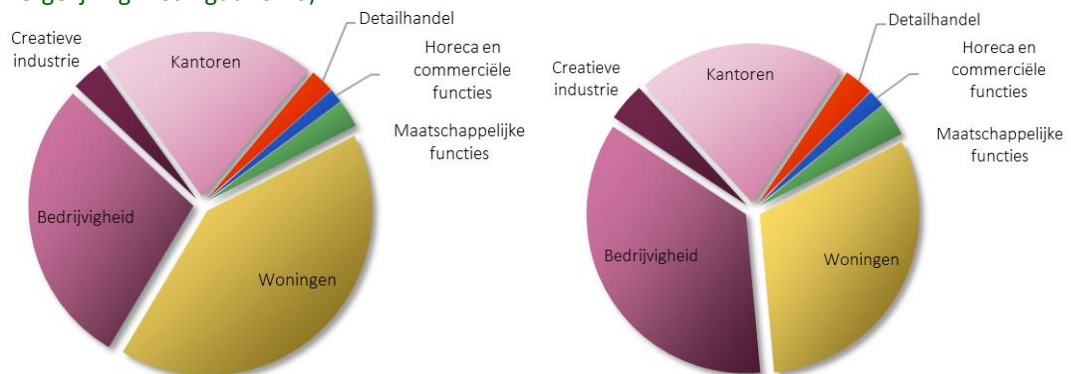
bedragen, ofwel ca. 8.257.000 m³ aan bouwvolume. Met de aanscherping zoals die nu is doorgevoerd, komt dit lager uit: in totaal circa 1.575.000 m² bvo ofwel circa 6.410.000 m³ aan functies (huidig en nieuw). Dit is een vermindering van circa 20%. In de onderstaande figuur is de bandbreedte (in volume) nogmaals weergegeven; deze figuur is te vergelijken met Figuur 5.9.



Figuur 5.11 – Bandbreedte minimale en maximale toegestane bouwvolume (blauw), en indicatie benodigd volume totaal toegestane activiteiten (rood). In paars de indicatie van het volume van huidige activiteiten.

Dit leidt ook tot een lagere verwachte verkeersgeneratie: daar waar deze in Fase 2 is ingeschat op circa 103.000 – 160.000 motorvoertuigen per etmaal, komen we nu uit op circa 75.000 – 131.000 motorvoertuigen per etmaal. Dit is nog steeds erg fors, maar de opgenomen regels over toegestane verkeersbelasting van de wegen en kruispunten, die ook al in het Ontwerp Omgevingsplan waren opgenomen, maken dat de toename in verkeer (en daarmee ook milieueffecten vanuit verkeer) al wordt begrensd. De conclusies uit Fase 2 van deze botsproef zijn dan ook nog steeds onverkort van toepassing, met dien verstande dat het 'worst case scenario' nu 'minder worst case' is ingeschat.

Ook maakt de aanscherping, dat de verhouding tussen wonen, bedrijvigheid, kantoor en overige functies nog meer in verhouding komt te staan, waardoor de karakteristieken van een gemengd woon-werkgebied beter zijn ingezet vanuit programmatisch oogpunt (zie onderstaande figuur ter vergelijking met Figuur 5.10).



Figuur 5.12 – Verdeling maximale programma: in m² bvo (links), m³ (rechts).

6 Botsproef 3 – fasering

6.1 Inleiding

De Binckhorst wordt op organische wijze getransformeerd tot een hoogstedelijk, duurzaam en gemengd woon- en werkgebied. Een organische ontwikkeling houdt in dat de voorgenomen transformatie niet binnen enkele jaren gerealiseerd zal zijn en dat initiatieven vooral uit de markt moeten komen. Beoogd wordt om de transformatie binnen een periode van ca. 20 jaar tot stand te brengen. Gedurende deze periode zullen op verschillende locaties binnen het gebied functies wijzigen, oude functies en bijbehorende bebouwing verdwijnen en nieuwe gebouwen met nieuwe activiteiten verrijzen. Om de beoogde transformatie van de Binckhorst vorm te geven, zijn ambities geformuleerd in vier pijlers (zie ook hoofdstuk 2). Voor de verschillende pijlers heeft de fasering van de transformatie een andere betekenis. Derhalve zijn de ambities uit het OER in deze botsproef uitgesplitst over de vier pijlers. Ook zijn de pijlers in samenhang benaderd.

Uiteraard is op moment van dit schrijven (1^e helft 2017) nog niet exact te voorzien wanneer alle elementen van de beoogde transformatie daadwerkelijk worden uitgevoerd. Derhalve is in dit hoofdstuk aan de verschillende elementen een geschatte fasering gekoppeld. Dit is een fasering die is gebaseerd op de waarschijnlijkheid dat een aspect van de transformatie op korte, middel-lange of lange termijn kan worden uitgevoerd. Op basis van de verwachte (en voor zover van toepassing: de vastgestelde) fasering is in deze botsproef per pijler beschreven welke (on)mogelijkheden er zijn in de tijd: zal een ontwikkeling op korte of juist lange termijn plaats vinden, en waar? Of is dit volledig afhankelijk van initiatieven uit de markt en kun je hier op voorhand geen inschatting voor maken? Tevens is gekeken of het Omgevingsplan voorwaarden of uitgangspunten stelt in de fasering, of dat dit juist niet is vastgelegd in regels.

Bijzonder aandachtspunt in de fasering is de fasering van initiatieven ten opzichte van elkaar. Met name voor gevoelige functies (zoals woningen) speelt dit een rol, zo kan een woningontwikkeling profijt hebben van afschermdende werking door gebouwen op het naastgelegen perceel. In de tijd gezien is het van belang om dan ook verder te kijken dan 'het eerste initiatief': wat gebeurt er als die afschermdende gebouwen worden gesloopt? In deze botsproef is dan ook aandacht besteed aan dergelijke situaties en de wijze waarop het Omgevingsplan hierin iets wel of juist niet regelt. In de onderlinge samenhang wordt hier nader op in gegaan.

6.2 Resultaten Fase 1

6.2.1 *Stadsentree met regionale oriëntatie*

In de ambities in het omgevingseffectrapport (OER) is beschreven dat de Binckhorst door de ligging van het gebied nabij het centrum en goede aansluitingen op diverse verkeersstromen de komende jaren kan uitgroeien tot een ware stadsentree met een sterke regionale kracht. Hier dragen zowel de realisatie van de Rotterdamsebaan als een nieuwe HOV-verbinding aan bij. Ook voor lokaal verkeer en voor langzaam verkeer zullen meer ruimte en kwalitatief goede oplossingen worden gerealiseerd. Deze verbindingen en verkeersfuncties zijn van groot belang voor een succesvolle ontwikkeling tot een hoogstedelijk gemengd woon-werkgebied. Binnen deze ambities is onderscheid te maken in ambities voor de aanpassing van de infrastructuur en ambities voor

de uitstraling als stadsentree. De aanpassing van de hoofdinfrastructuur zal primair een taak voor de gemeente zijn. Het bereiken van de gewenste uitstraling zal vormgegeven moeten worden middels de diverse initiatieven die in het gebied zullen komen; hierin is een wisselwerking en samenwerking tussen gemeente en marktpartijen nodig.

De Rotterdamsebaan wordt de komende jaren aangelegd, de eerste werkzaamheden zijn hiervoor reeds gestart. Medio 2020 moet de Rotterdamsebaan volgens planning gereed zijn. De aanleg van de HOV-verbinding is nog niet gestart. De gemeente benoemt in het Omgevingsplan de duidelijke ambitie om de HOV-verbinding vorm te geven, maar er is nog geen planning vastgesteld voor realisatie; dit is mede afhankelijk van de diverse ontwikkelingen die mogelijk plaats zullen vinden in het gebied. Het is dan ook de verwachting dat de HOV-verbinding over 10 tot 20 jaar gerealiseerd zal worden.

Het moment van inrichting van de buitenruimte ten behoeve van lokaal verkeer en langzaam verkeer zal per deelgebied verschillen. Daar waar herontwikkeling op de korte termijn wordt beoogd kan de nabij gelegen openbare ruimte ook op korte termijn opnieuw worden ingericht. Een voorbeeld hiervan is de herinrichting van de kades langs de Trekvlies en de diverse havens in het gebied. Op het terrein van de Gasfabriek zal echter naar verwachting pas herinrichting plaatsvinden na vertrek van de aanwezige bedrijven zoals de afvaloverslag.

De realisatie van de ambities binnen de pijler Stadsentree met regionale oriëntatie zijn primair een taak voor de gemeente als het gaat om hoofdinfrastructuur; lokale infrastructuur en de gewenste stedelijke uitstraling zal ontwikkeld moeten gaan worden in samenwerking tussen gemeente en marktpartijen en is dan ook meer volgend aan de realisatie van nieuwe functies in het gebied. In de onderstaande afbeelding is een kaart van het gebied opgenomen, waarin is aangegeven hoe de fasering binnen deze pijler globaal zal verlopen.



Figuur 6.1 – Fasering van de te realiseren ambities binnen de pijler Stadsentree met regionale oriëntatie

6.2.2 Economische factor van betekenis

Om de werkgelegenheid in de stad te garanderen wordt ingezet op creatieve en innovatieve en/of ambachtelijke bedrijvigheid. Beoogd wordt om in de Binckhorst juist deze ondernemers ruimte te bieden zodat de rol van het gebied als krachtige economische motor van de stad, nog voornamer kan worden.

Op dit moment is de Binckhorst voornamelijk in gebruik als monofunctioneel bedrijventerrein. Dit betekent dat het vestigen van nieuwe bedrijvigheid op diverse locaties op korte termijn mogelijk is. Er zijn immers nauwelijks gevoelige functies in het gebied aanwezig die hierbij 'hinderend' functioneren door beperkingen op te leggen aan bedrijvigheid die zich wil vestigen. Wel zal bij de vestiging van nieuwe bedrijvigheid rekening moeten worden gehouden met de ambities voor het realiseren van woningen. Het karakter van de bedrijvigheid zal in de komende jaren wel wijzigen: nu zijn er nog enkele zware bedrijven met een hoge milieucategorie gevestigd; deze blijven gehandhaafd in het Omgevingsplan, maar gezien de ontwikkelpotentie is het mogelijk dat er op termijn vanuit de markt andere functies voor deze plekken worden voorgesteld. Ook zal de meer laagwaardige bedrijvigheid, die nu veel aanwezig is, langzaam kunnen veranderen naar hoogwaardige bedrijvigheid (ook dit is afhankelijk van de marktinitiatieven). Er is op voorhand geen concrete inschatting te maken van de snelheid waarmee deze transformatie zal gaan plaats vinden. Dit is grotendeels afhankelijk van initiatieven uit de markt en de mate waarin huidige bedrijvigheid zich in de toekomst voort zet.

Voor enkele deelgebieden geldt dat het primaat ook in de toekomst bij de functie bedrijvigheid dient te blijven liggen. Voorbeelden hiervan zijn het overgrote deel van het Gasfabriekterrein en de Spoorboogzone. In beide deelgebieden kunnen zich op korte termijn bedrijven vestigen. Ook in de gebieden rond de Binckhorsthaven ligt het accent op bedrijvigheid; langs de Maanweg wordt in de ambities echter ingezet op een primaat voor wonen. In de regels is afdoende geborgd dat grote en zware bedrijvigheid zich in de toekomst niet meer kan vestigen (zie ook hoofdstuk 4). In de Trekvliezone wordt ingezet op een primaat voor wonen; bedrijvigheid is hier goed mogelijk, mits het gaat om kleinschalige lichte bedrijvigheid (max milieucategorie 2), die goed mengt met de woonfunctie.

De fasering van de transformatie binnen deze pijler, van huidig (meer monofunctioneel) bedrijventerrein naar hoogstedelijk gemengd en duurzaam gebied, is vooral afhankelijk van initiatieven uit de markt. Binnen het totale plangebied zijn er geen locaties waar deze nieuwe bedrijvigheid niet kan landen, dus binnen de gehele functie 'Transformatiegebied' is de gewenste transformatie naar de toegestane bedrijvigheid (zie botsproef 1) mogelijk. Omdat de gebiedstransformatie op organische wijze zal plaats vinden, kunnen initiatieven voor werken dus op verschillende plekken landen; er is geen ruimtelijke fasering zoals vaak gebruikt wordt in meer traditionele gebiedsontwikkelingen.

Wanneer op welke plek initiatieven voor nieuwe bedrijvigheid zullen gaan landen, is met name afhankelijk van het huidige grondgebruik en de huidige grondpositie. Gronden die nu braak liggen kunnen snel worden ontwikkeld, terwijl percelen of gebouwen die nog actief in gebruik zijn en waar recent investeringen zijn gedaan, vermoedelijk nog meerdere jaren in de huidige staat blijven. In de onderstaande figuur is deze 'fasering' voor het gebied weergegeven; de figuur betekent in basis dat overal in het gebied vanaf vigerend Omgevingsplan initiatieven ontplooid kunnen gaan worden. Naarmate de transformatie van het gebied vordert en er woningen of andere

gevoelige functies in het gebied gerealiseerd gaan worden, zullen deze gevoelige functies op lokaal niveau mogelijk beperkend zijn voor nieuwe bedrijvigheid; er moet dan rekening gehouden worden met hinderafstanden tussen bedrijven en gevoelige functies. Dit is op voorhand niet op kaart aan te geven.

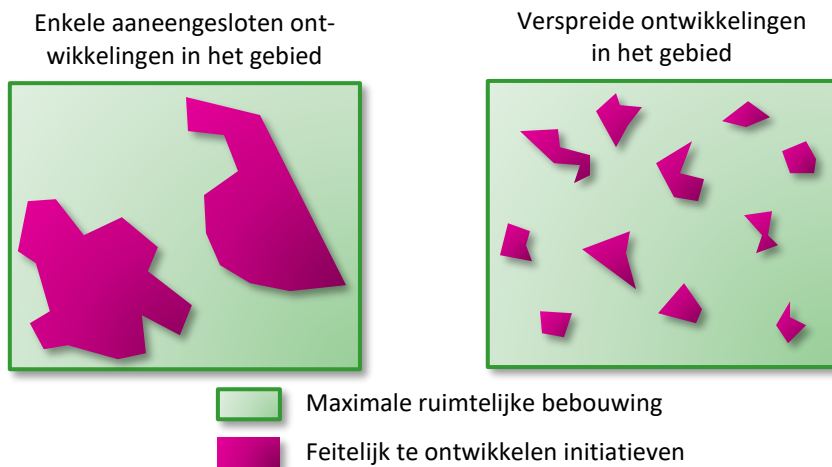


Figuur 6.2 – Fasering van de te realiseren ambities binnen de pijler Economische factor van betekenis

Belangrijk aandachtspunt is wel de totale ontwikkelpotentie voor bedrijvigheid, in combinatie met de fasering. In botsproef 2 is geconstateerd dat er in potentie een fors bouwvolume is toegestaan via het Omgevingsplan, waarbij bedrijvigheid een van de weinige activiteiten is die niet is begrensd in oppervlak. Als gevolg hiervan zal het bouwvolume, zeker als de maximale bouw mogelijkheden worden opgezocht, voor ca. 80-90% bestaan uit bedrijvigheid. In botsproef 2 hebben wij ook geconstateerd dat het maximale toegestane bouwvolume leidt tot een dusdanig groot programma, dat de verkeersafwikkeling sterk in het geding komt. In botsproef 5 wordt dit nader uitgewerkt, maar een belangrijke conclusie voor de fasering is dat dit er toe kan gaan leiden dat op een gegeven moment nieuwe initiatieven niet meer mogelijk zijn omdat het verkeer niet afgevoerd kan worden, terwijl de maximale ruimtelijke bebouwing van het gebied (bij lange na) nog niet is ingevuld. Dit kan leiden tot 2 typen ruimtelijke effecten:

- Grote aaneengesloten gebieden worden niet getransformeerd omdat er geen verkeersruimte meer is voor nieuwe initiatieven, of;
- Verspreid over het gehele gebied zijn initiatieven ontwikkeld, maar in tussengelegen ruimten kan niets meer ontwikkeld worden vanwege de verkeersruimte.

Dit zijn twee uitersten, uiteraard is een mengvorm van beide typen effecten ook goed mogelijk. In de onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven. Vanuit het principe van organische ontwikkeling en de huidige regels in het Omgevingsplan is hier niet op te sturen.



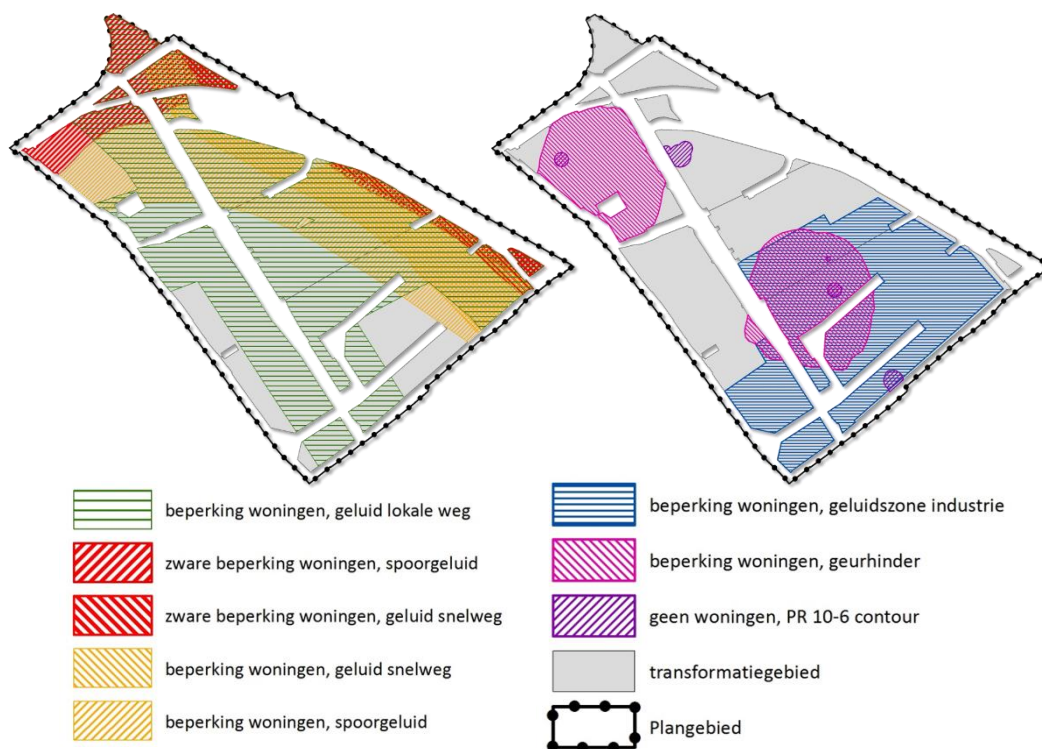
Figuur 6.3 – Twee typen effecten door 'gedeeltelijke ontwikkeling'.

6.2.3 Uitdagend karakteristiek woongebied

Om een bijdrage te leveren aan de woningbouwopgave van de gemeente Den Haag en om een gemengd woon-werkgebied in de Binckhorst te realiseren, wordt de komende jaren ingezet op de realisatie van ca. 5.000 woningen in de Binckhorst. Er worden diverse woonconcepten en woningtypen voor diverse doelgroepen gerealiseerd. Het woonklimaat wordt geoptimaliseerd door zorg te dragen voor kwaliteit van de buitenruimte. Met het toevoegen van deze woningen in het gewenste woon- en leefklimaat zal de gewenste hoogstedelijke gemengde woon- en werkomgeving bereikt moeten worden.

In tegenstelling tot de bedrijvigheid, die in principe overall in het gebied 'snel' gerealiseerd zou kunnen worden, gelden voor de nieuwe woningen beperkingen in de ontwikkelpotentie. Dit komt vooral door de aanwezigheid van milieuhinder vanuit de bestaande bedrijvigheid en geluidsbelasting door de aanwezigheid van wegen en spoorwegen in en rondom het gebied; voor woningen gelden strengere immissie-eisen dan voor bedrijvigheid. Dit betekent dat op veel plekken in het gebied de milieuemissie (of -immissie) teruggedrongen moet worden, voordat woningen gerealiseerd kunnen worden.

Figuur 6.4 illustreert de potentiële beperkingen voor woningbouw. In deze figuur is aangegeven welke milieuocontouren er momenteel bekend zijn in het gebied en zijn opgenomen in het GIS-systeem. Het gaat hier om geluid vanuit de spoorweg, de snelweg, lokale wegen en het gezoneerde industrieterrein, om externe veiligheid en om geurhinder. Er is onderscheid gemaakt tussen zware belasting (rood, dit betekent dat woningen in principe niet mogelijk zijn, tenzij zware bouwkundige maatregelen worden getroffen) en lichtere belasting (met name geur en geluid; woningbouw is hier onder voorwaarden mogelijk, bijvoorbeeld met mitigerende maatregelen en/of saldering). Er is slechts een beperkt gebied aan de Trekvluit dat niet belast is. Belangrijk is om te beseffen dat de milieuhinder van de diverse bestaande bedrijven hierin nog niet is meegenomen, voor zover deze niet in het getoetste GIS-systeem is opgenomen.



Figuur 6.4 – Huidige milieu-aandachtspunten voor woningbouw: geluid (verkeer en industrie), geur en externe veiligheid zoals opgenomen in het GIS-systeem. 'Zware' beperking t.a.v. geluid betekent: hoger dan de maximale ontheffingswaarde voor spoor en snelweg. 'Beperking' door geluid betekent: hoger dan voorkeurswaarde. Bij lokale wegen is de geluidszone (geen geluidscontouren) weergegeven.

Doordat in de regels van het Omgevingsplan voorwaarden zijn gesteld aan activiteiten (bijvoorbeeld maximaal toegelaten gecumuleerde geluidsbelasting op woningen) is enige flexibiliteit en nuancering t.a.v. de in Figuur 6.4 weergegeven milieuhinder mogelijk. Zo is de toegelaten gecumuleerde geluidsbelasting voor woningen buiten de Trekvlietzone dusdanig ruim, dat er wel mogelijkheden zijn: alleen in de 'rode' gebieden in de figuur is woningbouw zonder afscherpende maatregelen niet mogelijk. De milieubelasting binnen het gebied geeft wel aan, dat er in sommige delen van het plan extra opgaven liggen, om te kunnen voldoen aan alle milieunormen (en daarmee aan de regels).

De milieubeperkingen zijn echter niet leidend in de fasering van de woningontwikkeling in de Binckhorst. Immers: middels ontwerpogaven of nadere maatregelen is milieuhinder goed terug te dringen. Er kan wel worden geconcludeerd, dat naarmate een locatie meer milieubelast is (vanuit meerdere bronnen), de ontwikkelopgave complexer wordt en een ontwikkeling met woningen waarschijnlijk pas later of niet zal plaatsvinden (zeker in combinatie met milieubelasting vanuit huidige bedrijven, die in de toekomst wellicht verdwenen zijn).

Het meest kansrijke deelgebied voor woningbouw in de eerstkomende tien jaar is de Trekvlietzone, nabij de Trekvliet (de Waterfrontzone). Hier is de hinder door omliggende bedrijven en wegen beperkt. In het overige deel van de Trekvlietzone is sprake van vooral geluidsoverlast vanuit

wegen; in het zuidelijke deel vanuit bedrijvigheid (geluidszone industrie). De kans is zeer aannemelijk dat eerst maatregelen genomen moeten worden om deze geluidsbelasting terug te dringen, voordat woningbouw mogelijk is binnen de regels van het Omgevingsplan (met saldering en monitoring is wel enige flexibiliteit aan te brengen). In een deel van de Trekvlietzone, het zuidelijk deel, is naast geluidsoverlast door de wegen ook sprake van een geluidszone door aanwezige bedrijven op het gezoneerde industrieterrein Binckhorst Zuid; vanwege deze geluidszone zijn woningbouwontwikkelingen op korte termijn minder waarschijnlijk, tenzij (bijv. via saldering) passende maatregelen genomen worden (nb. dit betekent niet dat er op korte termijn geen initiatieven kunnen komen; de concrete initiatieven voor SDU, Van Klingereren en het Maanplein tonen aan dat er vanuit de markt juist wel interesse is). Voor de Trekvlietzone wordt momenteel al gewerkt aan concrete plannen voor ontwikkeling van woningbouw; dit versterkt de mogelijkheden voor ontwikkeling op korte termijn.

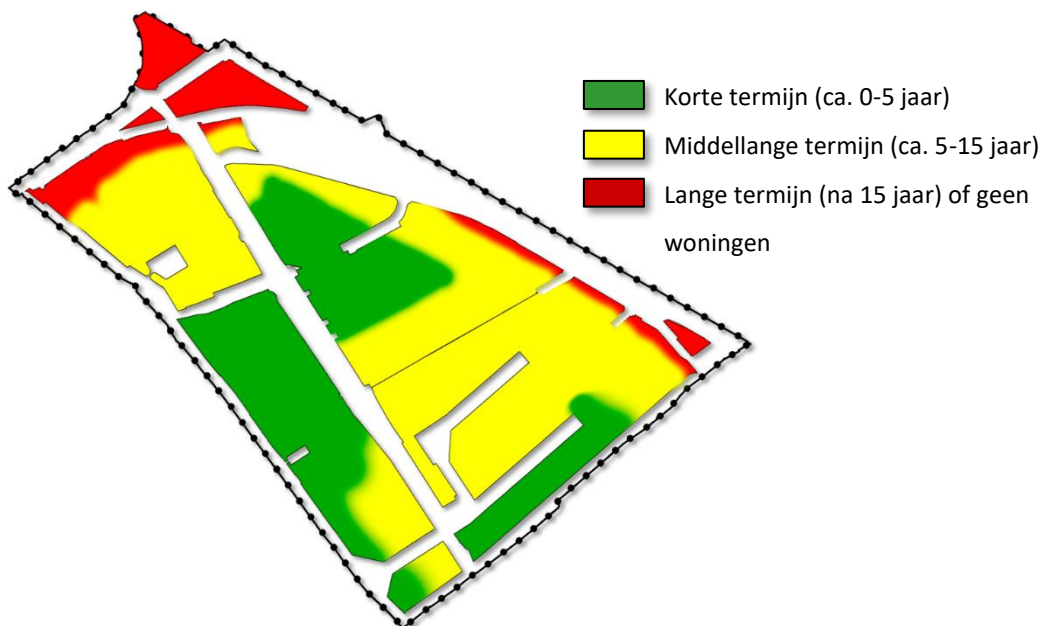
Langs een deel van de Maanweg en in delen van de Spoorwegboogzone en Begraafplaatszone is er voor zover bekend relatief weinig milieubelasting (hierbij is bestaande bedrijvigheid niet meegenomen omdat hier op dit moment geen inzicht in is). Als hier ontwikkelingen voor woningen plaats vinden, dan is het waarschijnlijk mogelijk om dit op kortere termijn (ca. 5 – 10 jaar) te realiseren (dit hangt vooral af van de bestaande aanwezige bedrijvigheid en eventuele hinder hiervan op gevoelige functies).

Er zijn ook gebieden die juist zeer zwaar milieubelast zijn, met name door de snelweg en het spoor. Vanwege de forse geluidsbelasting, die hoger ligt dan maximaal toelaatbaar, is het onwaarschijnlijk dat hier woningen ontwikkeld gaan worden; mocht dit wel gebeuren dan kan dit alleen met veel hinderreducerende maatregelen en waarschijnlijk pas op lange termijn (na 15 jaar).

In het grootste deel van het Gasfabriekterrein, de Begraafplaatszone en de Binckhorsthaven is sprake van een aanzienlijke milieubelasting, waarbij bestaande bedrijven nog niet zijn meegenomen. Woningbouw kan hier in de toekomst komen, maar dan moeten eerst maatregelen genomen worden. Bijvoorbeeld het (laten) stoppen van hinderlijke bedrijvigheid (afvaloverslag, evt. betoncentrale). Ook zal bij woningbouwinitiatieven goed gekeken moeten worden naar de geluidsbelasting vanuit (snel)wegen en spoor; met mitigerende maatregelen of met saldering zijn hier mogelijkheden voor. De ontwikkeling van woningbouw in deze gebieden zal met name afhangen van het tempo waarin hinderlijke bedrijven stoppen; daarom wordt hier voorzien in een geleidelijke ontwikkeling over circa 5 tot 15 jaar.

Al met al leidt dit tot een globale zonering van mogelijke fasering voor woningen, en daarmee voor de ambitie om te komen tot een uitdagend karakteristiek woongebied. In de onderstaande figuur is dit weergegeven – er is, zoals aangegeven, in deze figuur geen rekening gehouden met milieuhinder vanuit de bestaande bedrijven die niet in het GIS-systeem is opgenomen; deze bestaande bedrijven kunnen onderstaand plaatje nog fors beïnvloeden.

Daarnaast is de ‘globale fasering’ voor woningbouw in grote mate afhankelijk van marktinitiatieven en derhalve van grondeigendommen. Dit blijkt bijvoorbeeld duidelijk uit de nu reeds concrete initiatieven voor o.a. Van Klingereren, het SDU terrein en het Maanplein: hier zijn concrete plannen voor woningbouwontwikkeling terwijl deze plekken in Figuur 6.5 op middellange termijn voorzien zijn. Dit toont aan dat de ontwikkelpotentie zeker niet alleen van de milieubelasting van het gebied af hangt.



Figuur 6.5 – Globale fasering woningbouw, op basis van ontwikkelpotentie en (bekende) milieubelasting.

6.2.4 Proeftuin voor duurzaamheid & vergroening

Omdat Den Haag in 2040 een klimaatneutrale stad moet zijn en omdat in de Binckhorst gewerkt gaat worden met saldering, is er ruimte voor hoge duurzaamheidsambities op het gebied van o.a. energie, de buitenruimte, grondstofstromen en specifieke vormen van werkgelegenheid.

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat om woningen in het gebied te kunnen realiseren, de milieubelasting op veel plekken terug moet worden gebracht. Het realiseren van woningen betreft een belangrijke ambitie binnen de totale visie voor de Binckhorst. Parallel aan het 'invullen' van deze ambitie zal dan ook gelijk de milieubelasting op veel plekken teruggebracht moeten worden. Dit leidt tot een verbetering van de leefomgeving en de milieukwaliteit in het gebied.

Ook kan op korte termijn worden gestart met de realisatie van de gewenste groenstructuren in het gebied. De groene long die de zone rondom de begraafplaats betreft en de locatie waar de woningen aan de Vestaweg zijn gesloopt zal worden uitgebreid aan de overkant van de Binckhorstlaan. Hier worden de bedrijfspanden in de tuin van Kasteel Binckhorst gesloopt. Deze groene long heeft een belangrijke, gebiedsdekkende functie. Het is dan ook wenselijk om op korte termijn de verbetering van deze groenkwaliteiten te concretiseren en te realiseren. Het Omgevingsplan stelt hier echter geen specifieke regels voor; tevens zijn deze 'groene kwaliteiten' niet uitgewerkt in het Omgevingsplan.

Voldoen aan de duurzaamheidsvraag is een continu proces dat gelijktijdig met de transformatie van het gebied zal worden ingevuld. Hierdoor is het vervullen van de ambities t.a.v. duurzaamheid geen separaat proces, maar direct gekoppeld aan de ontwikkelingen en initiatieven die in het gebied in de komende jaren van de grond komen. Dit betekent ook, dat deze pijler geen 'eigen' fasering heeft; de fasering hangt af van het realiseren van de nieuwe functies, dus van de

fasering die voor de overige drie pijlers in de komende jaren zal gaan lopen. Specifieke initiatieven die primair zijn gericht op duurzaamheid, bijvoorbeeld een duurzame energieopwekking, zijn niet automatisch gekoppeld aan de fasering van andere initiatieven. Zowel in ambities als in regels is hier echter niet concreet op in gegaan, dus is er op voorhand geen vastgelegde fasering.

6.2.5 *Onderlinge samenhang*

In de vorige paragrafen is geconstateerd dat de fasering in ontwikkelingen binnen de vier pijlers een eigen dynamiek kennen. De fasering binnen de pijler Stadentree met regionale betekenis wordt ten aanzien van de belangrijke infrastructuur vooral vorm gegeven door de planning van de Rotterdamsebaan (planning is concreet) en voor andere toekomstige belangrijke infrastructuurele werken (planning is nog niet concreet). Binnen de economische ambities zijn er vanuit het Omgevingsplan weinig beperkingen; ontwikkeling zou snel kunnen plaats vinden, maar dit is afhankelijk van initiatieven uit de markt. De fasering van woningbouwontwikkelingen is juist gebonden aan de (afwezigheid van) milieubelasting in het gebied en kent daardoor waarschijnlijk een langere doorlooptijd dan bedrijven. De ambities t.a.v. duurzaamheid en vergroening zijn juist weer volgend aan de snelheid en fasering binnen de overige drie pijlers.

De realisatie van de ambities voor wonen en werken kunnen uit de pas gaan lopen, waardoor er een situatie kan ontstaan dat er wellicht geen sprake meer is van een gemengd woon-werkgebied: door de beperkingen voor woningbouw en de ruime mogelijkheden voor bedrijven kan het zijn dat het accent in het gebied erg op 'werken' komt te liggen. De 'scheve verhouding' tussen wonen en werken binnen de maximale mogelijkheden (zie botsproef 2) kan dit versterken. Het Omgevingsplan biedt momenteel geen regels om een gelijk oplopende fasering te kunnen garanderen. Dit is inherent aan de organische transformatie, waardoor initiatieven vooral uit de markt moeten komen.

Met de komst van de nieuwe functies in het gebied, met name woningbouw, zal behoefte ontstaan aan voorzieningen in de nabijheid van de woningen. Dit zijn voorzieningen in de breedste zin van het woord: winkels, sport, recreatie, cultuur, etc. Met name in de plint langs de Binckhorstlaan is op de eerste bouwlagen ruimte voorzien voor economische functies en voorzieningen. De ontwikkelruimte voor nieuwe voorzieningen is echter duidelijk begrensd en beperkt in het Omgevingsplan, terwijl voorzieningen essentieel zijn om te komen tot een aantrekkelijk woongebied en een goed functionerende hoogwaardige werkomgeving. Op termijn kan dit leiden tot een tekort aan voorzieningen, maar voor de komende jaren zouden tijdelijke functies in dit geval goed kunnen voorzien in de behoefte. Botsproef 4 gaat hier verder op in (zie hoofdstuk 7).

De keuze voor organische ontwikkeling heeft geresulteerd in een maximale flexibiliteit in mogelijkheden. Er is daarom ook geen (onnodige) fasering vastgelegd: de regels zien toe op wat wel en niet (en onder welke voorwaarden) mag, zonder dat rekening wordt gehouden met enige fasering. Dit maakt het Omgevingsplan robuust in de toekomst: er is geen afhankelijkheid van fasering in de transformatie van de ontwikkeling, waardoor de 'marktvraag' (die weer afhankelijk zal zijn van de economische conjunctuur) bepaalt hoe snel ontwikkeld zal gaan worden. Dit leidt ertoe dat de transformatie geen 'harde einddatum' kent; de regels zijn er op toegespitst om tijds-onafhankelijk de gewenste voorwaarden te stellen.

Onderlinge fasering en volgordeelijkheid bij initiatieven

Het is ook belangrijk om te onderzoeken hoe volgordeelijkheid een rol kan spelen in het mogelijk maken van initiatieven. Het gaat hier dan niet zozeer om fasering van initiatieven als onderdeel van de transformatie van huidig naar nieuw gebied, maar om fasering tussen initiatieven onderling. Dit is aan de hand van onderstaand voorbeeld goed uit te leggen.

Voor woningen gelden (vanuit het Omgevingsplan) beperkingen voor de geluidsbelasting. Zo mag een woning in de Trekvlietzone gecumuleerd niet meer dan 55 dB belast zijn. Vanuit de Binckhorstlaan (met forse verkeersintensiteiten) zal er een forse geluidsproductie zijn. Dit betekent, dat een woning nabij de Binckhorstlaan vermoedelijk al meer dan 55 dB belast zal zijn. Komt er een initiatief voor woningen nabij de Binckhorstlaan, dan zal dit initiatief niet of lastig mogelijk zijn, vanwege deze geluidsbelasting. Als er echter al een ander gebouw (bijvoorbeeld met bedrijvigheid) is gerealiseerd, die de geluidsbelasting tegen houdt, dan zal diezelfde woning veel minder geluidsbelast zijn vanuit de Binckhorstlaan; de woningen zijn dan wel mogelijk. Maar wat als vervolgens het tussengelegen gebouw gesloopt wordt? Dan is er geen afscherpende werking meer en worden de woningen alsnog te veel belast. Hoe ga je hier mee om?

Deze onderlinge fasering is van belang op het moment dat functies of gebouwen een afscherpende werking voor andere functies verzorgen. Dit kan gaan om geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, wind etc. Met name gevoelige functies (in dit geval primair woningen) kunnen baat hebben bij afscherpende werking.

In de regels zijn algemene randvoorwaarden bepaald, die gelden voor alle activiteiten. Deze algemene randvoorwaarden borgen dat de milieu- en omgevingsbelasting binnen de toegestane normen blijven. De activiteit 'slopen' is toegestaan, maar er zijn in de regels geen specifieke voorwaarden gesteld aan deze activiteit. Het is dan ook de vraag in hoeverre er bij een sloopvergunning of -melding wordt getoetst aan de algemene randvoorwaarden uit het Omgevingsplan. Het is mogelijk om hierover specifieke regels op te nemen, vergelijkbaar met het oude aanlegvergunningstelsel in een bestemmingsplan.

In de gevallen dat sloop plaats vindt om vervangende nieuwbouw te realiseren, of er vindt sloop t.b.v. verbouwing plaats, dan zal er in ieder geval sprake zijn van een toets aan het Omgevingsplan voor de omgevingsvergunning voor de nieuwbouw. Ook in deze situaties is het specifiek borgen van de algemene voorwaarden voor sloop echter aan te raden.

6.3 Conclusies en aanbevelingen Fase 1

In deze botsproef is gekeken naar de mogelijke fasering van de transformatie van de Binckhorst. Geconcludeerd wordt dat de fasering van projecten, initiatieven en ontwikkelingen binnen de pijlers Stadsentree, economie en wonen een eigen dynamiek kunnen en zullen kennen. Dit leidt niet automatisch tot het 'uit de pas lopen' van de transformatie, maar kan er wel toe leiden dat bedrijvigheid sneller wordt ontwikkeld dan woningbouw. In combinatie met het feit, dat binnen de toegestane maximale mogelijkheden (botsproef 2) is geconstateerd dat voor bedrijvigheid fors meer vloeroppervlak ontwikkeld kan worden dan voor woningen, is het belangrijk te monitoren of er in gedurende de komende jaren/decennia nog steeds sprake is van het gewenste gemengde woon- en werkgebied. In botsproef 5 wordt hier ook op ingegaan.

De realisatie van de ambities binnen de pijler Stadsentree kent op korte termijn een forse impuls door de realisatie van de Rotterdamsebaan. Naar gelang de ontwikkeling van de nieuwe woon- en werkfuncties zal de gemeente (als primair verantwoordelijke) ook in de komende jaren haar plannen voor de lokale infrastructuur en het wenselijke HOV-stelsel moeten gaan uitwerken. De ontwikkeling en uitrol hiervan zal gelijk op moeten lopen met de ontwikkeling van de nieuwe woon- en werkfuncties. De stedelijke uitstraling en allure die bij deze pijler hoort, zal vooral gevuld moeten worden vanuit de nieuwe woon- en werkfuncties.

De realisatie van de ambities binnen de pijler Duurzaamheid en vergroening is vooral afhankelijk van wat er op dit vlak wordt gedaan binnen de initiatieven uit de markt. Realisatie van openbaar groen en openbare ruimte zal in de fasering aan moeten sluiten op de initiatieven. Dit kan op twee manieren: volgend aan initiatieven, om een gebied af te ronden, of vooruitlopend op initiatieven, om een transformatie te activeren.

Aandachtspunt is het creëren van een voldoende voorzieningenniveau in het gebied. Middels tijdelijke functies van maximaal 10 jaar (zie ook botsproef 4) zal het mogelijk zijn om gedurende het 'transformatieproces' te kunnen voorzien in het juiste niveau, gewenst bij een hoogstedelijk gemengd woon- en werkmilieu, maar op langere termijn (ca. na 15 jaar) wordt hier een knelpunt voorzien.

Het Omgevingsplan biedt momenteel geen directe regels om te sturen in de fasering. De voorwaarden die worden gesteld ten aanzien van bijvoorbeeld geluid en andere milieueisen voor woningen, maken wel dat de realisatie van woningen naar verwachting langzamer zal gaan lopen dan de realisatie van nieuwe bedrijven. Dit is echter een direct gevolg van het feit dat voor woningen (en andere gevoelige functies) strengere eisen gelden dan voor bedrijvigheid. Vanuit het Omgevingsplan is sturing hierop niet mogelijk. Om te voorkomen dat de realisatie van wonen en werken onderling uit de pas gaat lopen, kan overwogen worden om een regel op te nemen die verplicht stelt dat de ontwikkeling van werkvolume gelijk op moet gaan met de ontwikkeling van woonvolume. Aan de andere kant gaat het Omgevingsplan hiermee sterk sturen in initiatieven uit de markt; vanuit de gedachte van een organische ontwikkeling is het juist de insteek om zo veel mogelijk vrijheid te creëren.

In botsproef 2 is reeds geconstateerd dat het maximaal te realiseren bouwvolume kan leiden tot een grote hoeveelheid aan (met name) werkfuncties. Het is de verwachting dat de verkeersgeneratie die hiermee gepaard gaat, de capaciteit van het onder- en omliggende wegennet fors overschrijdt. Monitoring kan hierin een belangrijke sturende rol gaan spelen (zie ook botsproef 2 en 5). In het kader van de fasering zal het van belang zijn, hoe dit in het Omgevingsplan een plek krijgt. Als het maximale bouwprogramma niet wordt ingeperkt, dan kan het risico ontstaan dat op enig moment het gebied vanuit milieu en verkeer 'vol' zit. Dit kan leiden tot een 'stop op de ontwikkeling', terwijl er stedenbouwkundig juist de wens is om het gebied verder 'af te maken'. Als er niet gestuurd gaat worden op waar wanneer ontwikkeld mag worden, dan ontstaat het risico dat er een mengelmoes ontstaat van getransformeerde en nog niet getransformeerde plekken en percelen. Ook hier geldt echter: dit is wellicht inherent aan de keuze om te gaan voor een organische ontwikkeling.

Het is belangrijk om te beseffen, dat de gemeente in de ontwikkelfasering nog een ander belangrijk instrument in handen heeft: het grondeigendom. Een groot deel van het gebied is in gemeentelijk eigendom (al dan niet belast met erfpacht), waardoor er in het privaatrechtelijke spoor veel

mogelijkheden zijn om te kunnen sturen in de ontwikkeling – ook in de tijd. In botsproef 6 (stuuringsfilosofie) wordt hier nader op ingegaan.

Het ontbreken van fasering(sbepalingen) in de regels is mede een resultante van de keuze voor organische ontwikkeling, waardoor het transformatietempo door de markt bepaald gaat worden. Regels zijn voldoende robuust om gedurende de transformatie én na afronding (wanneer dit ook moge zijn) te kunnen functioneren, om zodoende de gewenste voorwaarden te borgen. De fasering van de transformatie is hiermee direct marktafhankelijk.

Tot slot zien wij een potentiële lacune in de regels, als het gaat om slopen van gebouwen in relatie tot afschermdende werking die gebouwen kunnen hebben. Er gelden algemene randvoorwaarden vanuit de regels, die onder andere de maximaal toegelaten milieu- en omgevingsbelasting regelen. Afschermdende werking richting gevoelige functies kan hierin een belangrijke rol spelen. Er zijn in onze optiek te weinig waarborgen om de afschermdende werking, of andere wijze waarop de normen bereikt kunnen worden, in stand worden gehouden als een afschermdend gebouw gesloopt wordt. Het verdient te aanbeveling om hier separate regels voor op te nemen, zodat het Omgevingsplan hier expliciet in is. Dit kan middels een vergunningplicht voor sloop of via monitoring.

6.4 Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 2

Ten aanzien van de fasering / voortgang van ontwikkelingen binnen de vier pijlers zijn er in de aangepaste versie van het Omgevingsplan geen wijzigingen doorgevoerd. De conclusies over fasering uit Fase 1 kunnen dan ook onverkort gehandhaafd worden.

Wel is nader onderzocht of een sloopvergunningstelsel wenselijk is, om het ongewenst verminderen van afschermdende werking tegen te gaan. De kans op voorkomen wordt zeer klein geacht; daarnaast is het met de algemene omgevingsvergunningplicht voor het aanpassen van activiteiten (artikel 4) eventueel mogelijk om voorwaarden te stellen. In onze optiek blijft het potentiële risico van ongewenst wegnemen van afschermdende werking aanwezig, maar in de praktijk zal dit risico zeer beperkt zijn.

6.5 Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 3

Er zijn in het gewijzigde Omgevingsplan geen wijzigingen opgenomen die leiden tot andere uitkomsten in de botsproef Fasering. De resultaten en conclusies uit Fase 1 en Fase 2 zijn dan ook nog steeds actueel en geldig.

7 Botsproef 4 – tijdelijkheid

7.1 Inleiding

De ‘omvorming’ van de Binckhorst naar een hoogstedelijk gemengd woon- en werkgebied is een proces dat een lange doorlooptijd vraagt. Het gebied functioneert nu primair als bedrijventerrein en kent vele eigenaren en gebruikers, waardoor het niet mogelijk is om het gebied grootschalig en met een concreet programma te herontwikkelen (het ‘ontwikkelen op de oude manier’). Mede hierom is er voor gekozen om de omvorming als transformatie vorm te geven. Door uit te gaan van een geleidelijke transformatie, zonder concreet eindbeeld maar met meer abstracte ambities, wordt de markt uitgedaagd om initiatieven te ontplooien, die gezamenlijk gedurende de komende jaren (en wellicht zelfs decennia) zullen leiden tot de nieuwe Binckhorst.

Deze transformatie is in de afgelopen jaren al ingezet, doordat het gebied steeds meer aandacht krijgt vanuit nieuwe ondernemers en de creatieve industrie. Onder andere de Caballerofabriek, Mama Kelly, Junoblok en Bink36 zijn hier goede voorbeelden van. Met behulp van het omgevingsplan wil de gemeente deze transformatie verder faciliteren, zodat zij samen met ondernemers, ontwikkelaars en andere economische en maatschappelijke groepen komt tot de nieuwe gewenste invulling van de Binckhorst.

Een transformatie over langere looptijd, soms ook wel organische ontwikkeling genoemd, vraagt om veel flexibiliteit in het eindbeeld, maar ook gedurende de transformatie. Er is immers geen sprake van een programmagestuurde projectmatige ontwikkeling, maar diverse initiatieven kunnen op verschillende plekken in het gebied en op verschillende momenten ontplooid gaan worden. Gedurende de gehele transitiefase, globaal tot het moment dat ‘de nieuwe Binckhorst af is’, zal er dan ook sprake zijn van een gebied dat in beweging is. Op sommige plekken zullen huidige functies nog lang gehandhaafd blijven, op andere plekken zal een nieuw programma gerealiseerd worden. En dit kunnen best ‘buren’ zijn.

Belangrijk aandachtspunt in een transformatie is wat er gebeurt met gebouwen of plekken, waar de oude functie is gestopt en waar nog geen nieuwe ‘definitieve’ activiteiten ontplooid gaan worden. Immers, dit is een fase in het grondgebruiksproces waar snel sprake kan zijn van leegstand. En leegstand leidt in dit verband snel tot verloedering en verval van een gebouw of een plek, wat leidt tot een verslechtering van het imago en de beleving van het gebied, wat al snel kan leiden tot een forse vermindering van de transformatiepotentie.

Tijdelijke functies kunnen een oplossing bieden voor deze transitiefase. Met tijdelijke functies is het mogelijk om een nuttige invulling te geven aan leegstaande plekken en gebouwen, waarmee levendigheid op een plek vastgehouden kan worden zodat verloedering wordt tegen gegaan. Tijdelijke functies kunnen zelfs positief bijdragen aan een transformatie, bijvoorbeeld door gebiedsgebruikers al te kunnen laten zien hoe het gebied zal gaan worden. Door tijdelijke functies op de juiste plek in te zetten, kan een bijdrage worden geleverd aan de transformatie van de oude naar de nieuwe gebiedsidentiteit; onder andere in gedrag, symboliek, communicatie en beleving van, over en in de Binckhorst.

Tijdelijke functies toestaan: twee sporen

Tijdelijke functies vormen een bijzondere plek in het omgevingsrecht, doordat het mogelijk is om deze toe te staan via twee sporen: via het bestemmingsplan (in dit geval: het omgevingsplan), of via een directe omgevingsvergunning waarin van het bestemmingsplan afgeweken kan worden. Het **eerste spoor** betreft het toestaan van functies binnen de kaders die het omgevingsplan stelt. De wijze waarop dit gebeurt, is analoog aan nieuwe permanente (niet-tijdelijke) functies: een functie moet voldoen aan de voorwaarden uit het omgevingsplan. Of een functie wel of niet tijdelijk is, maakt in principe niet uit – hooguit kan vanwege de tijdelijkheid in sommige gevallen een lichtere eis of lichtere bewijsvoering van toepassing zijn. Het Omgevingsplan is gericht op het toestaan van permanente functies; er zijn geen specifieke regels voor 'binnenplanse' tijdelijke functies opgenomen. In de opzet is uitgangspunt geweest dat het Omgevingsplan gericht dient te zijn op permanente functies; gewenste tijdelijke functies dienen in principe via het tweede spoor vergund te (kunnen) worden. Voor deze 'binnenplanse' vergunningen geldt een plicht: als een initiatief voldoet aan de regels uit het Omgevingsplan (en overige relevante regels) dan kan een vergunning niet geweigerd worden.

Het **tweede spoor** betreft het toestaan van tijdelijke functies die niet passen in het omgevingsplan, maar die voor maximaal 10 jaar worden gevestigd. De grondslag voor dit spoor ligt in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het bijbehorende Besluit omgevingsrecht (Bor): in bijlage II, artikel 4 lid 11 van het Bor (artikel 4 betreft de zogenoemde 'kruimellijst') is bepaald dat een omgevingsvergunning kan worden verleend voor activiteiten die afwijken van wat er in het omgevingsplan is toegestaan, tot een maximum van 10 jaar. Tijdelijke functies worden hiermee mogelijk, ongeacht of het initiatief past binnen de regels van het Omgevingsplan. Bij de omgevingsvergunning moet wel worden gemotiveerd dat het initiatief voldoet aan een goede ruimtelijke ordening (in de nieuwe Omgevingswet wordt dit aangepast in "een goede fysieke leefomgeving"), maar toetsing aan verschillende milieu- en omgevingsaspecten is vaak minder hard en de motivering en bewijslast kan in veel gevallen minder uitgebreid zijn. Voor een omgevingsvergunning binnen dit spoor geldt de 'reguliere' procedure (d.w.z. vergunningverlening binnen 8 weken na aanvraag, geen zienswijzenperiode), waardoor een omgevingsvergunning relatief snel afgegeven kan worden. Bij het afgeven van een omgevingsvergunning in dit tweede spoor heeft de gemeente afwegingsruimte: een omgevingsvergunning kan (gemotiveerd) geweigerd worden als het initiatief niet voldoet aan bijv. regels of beleid. Er is dus geen 'afgifteplicht' zoals binnen het eerste spoor.

Spoor 1: via Omgevingsplan

- Via omgevingsplan toestaan van functies;
- Analoog aan (nieuwe) permanente functies;
- Voldoen aan voorwaarden;
- Afgifte omgevingsvergunning verplicht als het initiatief past.

Spoor 2: via Wabo / Bor (bijlage II artikel 4.11)

- Activiteiten die afwijken van wat er in omgevingsplan is toegestaan;
- Maximum 10 jaar;
- Voldoen aan goede ruimtelijke ordening;
- Afwegingsruimte gemeente in afgifte omgevingsvergunning.

Figuur 7.1 - Samenvatting sporen tijdelijkheid

Overigens is het goed te beseffen dat via de 'kruimellijst' (bijlage II artikel 4 Bor) ook een andere mogelijkheid bestaat om buiten het omgevingsplan een functie toe te staan: artikel 9 bepaalt dat een gebouw een andere functie kan krijgen (en zelfs verbouwd kan worden, mits het bouwoppervlak of het bouwvolume niet vergroot), voor zover het gebouw is gelegen binnen de bebouwde kom. De Binckhorst ligt binnen de bebouwde kom, dus met deze regel is het mogelijk om in een bestaand gebouw een andere functie te huisvesten. Ook hiervoor geldt dat aan goede ruimtelijke ordening moet worden voldaan en dat een 'reguliere' procedure van toepassing is. Een functie is via artikel 9 echter permanent, dus niet (alleen) voor een tijdelijke periode. Een ander groot verschil met artikel 11 is, dat het moet gaan om bestaande gebouwen/bouwwerken en dat er dus geen bouw mogelijkheden worden gecreëerd (nuancering: in combinatie met andere regels binnen de kruimellijst is beperkte uitbreiding, bijv. in de vorm van een bijbehorend bouwwerk wel mogelijk). In de praktijk zal het bij tijdelijke functies in de Binckhorst vooral gaan om toepassing van artikel 4 lid 11; indien relevant zal ook het gebruik van artikel 4 lid 9 worden toegelicht in deze botsproef.

In deze botsproef besteden we met name aandacht aan het tweede spoor. Immers: initiatieven voor tijdelijke functies die binnen het omgevingsplan mogelijk zijn, zijn initiatieven die we graag willen en toestaan in de Binckhorst. De regels uit het Omgevingsplan zijn bedoeld om richting te geven aan de transformatie, zodat de ambities voor de Binckhorst gerealiseerd gaan worden (ongeacht of functies tijdelijk zijn). Uit botsproef 1 is al gebleken dat de regels in het algemeen goed aansluiten op de ambities. Middels het tweede spoor is het echter mogelijk om tijdelijke functies toe te staan die niet passen binnen de regels uit het Omgevingsplan (de gemeente heeft dus afwegingsruimte om een tijdelijke omgevingsvergunning (gemotiveerd) toe te staan of te weigeren). Het is dan de vraag of deze tijdelijke functies kunnen bijdragen aan het realiseren van de ambities. Of, vanuit ander perspectief, of deze tijdelijke functies niet belemmerend werken voor de transformatie van de Binckhorst.

Doel en opzet van deze botsproef

Deze botsproef is bedoeld om in beeld te krijgen of, en zo ja hoe, tijdelijke functies kunnen bijdragen of kunnen belemmeren in het realiseren van de ambities voor de Binckhorst. Het gaat dan om initiatieven voor verschillende typen tijdelijke functies, die mogelijk zouden kunnen komen. Vervolgens is het de vraag hoe gewenste tijdelijke functies kunnen worden gestimuleerd en ongewenste tijdelijke functies tegen gehouden kunnen worden. En welke sturing is er vanuit de gemeente mogelijk en/of nodig?

Om een antwoord te krijgen op de bovenstaande vragen, is deze botsproef opgezet in 3 stappen:

1. Opstellen 'short list' van mogelijke / waarschijnlijke tijdelijke functies. Aan welke activiteiten moeten we aan denken als we het hebben over tijdelijke functies? Hierbij sluiten we aan bij de maatgevende initiatieven, zoals omschreven in hoofdstuk 3. In deze stap onderzoeken we niet alleen het wat, maar ook het waar, wanneer en het hoe: zijn er ruimtelijke beperkingen voor de functies, hoe lang zal een tijdelijke functie kunnen of moeten bestaan en hoe zal een tijdelijke functie tot stand komen?
2. Toets van de tijdelijke functie aan de ambities. Welke tijdelijke functies dragen bij aan het realiseren van de ambities en welke belemmeren de gewenste transformatie?
3. (On)mogelijkheden en wensen voor sturing. Is het nodig en mogelijk om gewenste tijdelijke functies als gemeente actief te stimuleren, te begeleiden of zelf uit te voeren? En hoe kan de gemeente ongewenste tijdelijke functies voorkomen, is het nodig om hier actief op in te zetten?

In de volgende paragraaf is deze botsproef uitgewerkt aan de hand van deze drie stappen.

7.2 Resultaten Fase 1

7.2.1 Mogelijke tijdelijke functies

In hoofdstuk 3 zijn de maatgevende initiatieven omschreven, die we gebruiken in de botsproeven. De maatgevende initiatieven zijn in basis opgezet als permanente functies, maar de lijst kan goed gebruikt worden om de mogelijke tijdelijke functies in beeld te brengen. In deze paragraaf is dit per categorie gedaan, waarna een overzicht is gegeven van de mogelijke tijdelijke functies. Op voorhand is ten aanzien van de mogelijkheden voor tijdelijke functies belangrijk om te beseffen dat ook via spoor 2, dus buiten het omgevingsplan om, een afweging in het kader van goede ruimtelijke ordening gemaakt moet worden. Oftwel: als een omgevingsvergunning wordt verleend voor een tijdelijke functie (max 10 jaar, via artikel 4 lid 11 van bijlage II Bor), of voor een (permanente) functie in een bestaand gebouw (via artikel 4 lid 9 van bijlage II Bor), dan moet worden aangetoond dat het initiatief wel voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. Het is dus niet mogelijk om via dit spoor bijvoorbeeld wettelijke milieueisen terzijde te schuiven. Een bijzonder aandachtspunt in het kader van de goede ruimtelijke ordening is de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze zogenoemde 'laddertoets' is wettelijk vastgelegd in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (bro). De laddertoets is echter niet van toepassing op de kruimellijst uit het Bor, dus voor initiatieven die via artikel 4 van het bijlage II Bor worden vergund. De Raad van State heeft dit ook bevestigd (zie onder andere AB-RvS nr. 201502129/1/A1). Dit betekent concreet dat voor functies waarvan het toegestane oppervlak is gemaximeerd in het Omgevingsplan, bijvoorbeeld detailhandel, de mogelijkheid bestaat om toch te vestigen via spoor 2.

De ladder voor duurzame verstedelijk is echter ook opgenomen in de provinciale Verordening ruimte (artikel 2.1.1. van de Verordening). De Verordening ruimte is van toepassing op de motivering van een initiatief als dit wordt gerealiseerd via artikel 4 lid 9 van bijlage II van het Bor (dus voor nieuwe functies in bestaande gebouwen, zonder dat het bouwvolume verandert), als het gaat om detailhandel en kantoren binnen stedelijk gebied, en op de bedrijfsfuncties op het bedrijventerrein De Binckhorst. Ook is de Verordening van toepassing op tijdelijke functies via artikel 4 lid 11 van bijlage II van het Bor (dit geldt niet voor tijdelijke woningen binnen stedelijk gebied). Kortom: als het gaat om toegestaan programma (mede in relatie tot de Ladder voor duurzame verstedelijking), dan kan via spoor 2 een initiatief worden toegestaan, maar dan geldt nog wel de toets aan de Verordening ruimte (behalve voor tijdelijke woningen). Spoor 2 is dan ook niet zonder meer geschikt om de begrenzings in toegestaan oppervlak uit het Omgevingsplan 'te omzeilen' bij tijdelijke functies.

Wonen

In de maatgevende initiatieven zijn meerdere typen woningen aangeduid. Voor tijdelijke functies is het niet nodig om onderscheid te maken in de woningtypen; voor wonen als tijdelijke functie is het vooral van belang om te kijken naar het gebouwtype. Er kan in principe onderscheid gemaakt worden in drie typen woongebouwen:

- Nieuw gebouw bouwen, waarin gewoond wordt;
- Tijdelijke demontabele gebouwen (bijv. wooncontainers) die gemakkelijk weer weggehaald kunnen worden;
- Wonen in bestaande panden die eventueel verbouwd worden.

De eerste vorm (nieuw permanent gebouw) komt niet vaak voor bij tijdelijke woningen, omdat de bouwkosten dusdanig hoog zijn dat een lange periode nodig is (veelal 15 tot 20 jaar) om tot een rendabele business case te komen. Vanuit de financiële haalbaarheid is het daarom niet snel mogelijk om tijdelijk wonen in een nieuw te bouwen gebouw toe te staan middels het tweede spoor (maximaal 10 jaar). 'Tijdelijk' wonen in een periode van bijvoorbeeld 20 jaar is wel mogelijk, maar dan valt een dergelijk 'tijdelijk' initiatief binnen de regels van het Omgevingsplan (eerste spoor); het is overigens de vraag of een dergelijke lange periode nog als tijdelijk gezien kan worden.

Wel wordt vaak gewerkt met tijdelijke gebouwen, bijvoorbeeld containerwoningen. Dit zijn 'kant-en-klare' modules die eenvoudig geplaatst en aangesloten kunnen worden. Na een bepaalde periode worden de modules weer verwijderd en veelal op een andere plek ingezet. Tijdelijke woongebouwen worden vaak gebruikt voor studentenhuisvesting, huisvesting van arbeidsmigranten of tijdelijke huisvesting van statushouders.



Figuur 7.2 – Voorbeeld containerwoningen

Ontwikkelaars hebben veel interesse in het bouwen van tijdelijke woongebouwen, met namen gericht op huisvesting van studenten of arbeidsmigranten, zo blijkt uit de analyse van de HIT-initiatieven. Voor deze woonvorm is voor initiatiefnemers een haalbare business

case op te zetten als de verhuurperiode uit gaat van 5 tot 10 jaar, het gaat dan om enkele tientallen tot zelfs enkele honderden bewoners. Tijdelijke demontabele woongebouwen zijn binnen de Binckhorst dan ook mogelijk binnen het tweede spoor.

Tot slot kan er ook een initiatief komen om tijdelijk te wonen binnen bestaande gebouwen. Vaak wordt dit ingezet als een vorm van leegstandsbeheer ('anti-kraak'); gebouwen worden hiertoe niet of tot een minimum verbouwd, om noodzakelijke voorzieningen te hebben (bijv. keuken, douche etc.). In een dergelijk geval is meestal sprake van bewoning van grotere gebouwen door één of enkele bewoners. In een meer verregaande vorm komt het soms voor dat enkele tientallen bewoners gehuisvest worden in een gebouw. De woondoelgroepen die bij deze vorm horen, bestaan met name uit studenten, jongeren en arbeidsmigranten; gezinnen of ouderen kiezen niet vaak voor deze woonvorm. Ook deze vorm is financieel haalbaar in korte periodes, variërend tussen de 1 en 10 jaar. Ook kan via artikel 4 lid 9 van bijlage II bij het Bor (permanent) wonen mogelijk gemaakt worden in bestaande gebouwen, mits het bouwvolume niet vergroot wordt. Wonen binnen bestaande gebouwen is dan ook mogelijk via het tweede spoor.

Resumerend kan gesteld worden dat tijdelijke woonfuncties goed mogelijk zijn in tijdelijke demontabele gebouwen (bijv. containers) en in bestaande gebouwen. Doelgroepen zijn vooral arbeidsmigranten en jongeren (alleenstaand of stellen), in de huidige situatie is er geen tekort aan studentenwoningen in Den Haag. Deze woonvormen kunnen via het tweede spoor, dus buiten het omgevingsplan om, vergund worden. In de integrale afweging voor de omgevingsvergunning t.a.v. goede ruimtelijke ordening zal, afhankelijk van de locatie, afgewogen moeten worden of er

bij een dergelijk initiatief sprake is van een acceptabel woon- en leefklimaat (bijv. ten aanzien van geluid). Voor de Binckhorst betekent dit, dat tijdelijke woningen binnen de regels van het Omgevingsplan gerealiseerd kunnen worden, maar dat het ook mogelijk is om buiten het Omgevingsplan om tijdelijke woningen toe te staan (dus zonder dat voldaan wordt aan alle regels uit het Omgevingsplan). Het is ook mogelijk om bestaande panden te verbouwen en er permanent nieuwe woningen van te maken, via artikel 4 lid 9, mits het bouwvolume niet toeneemt.

Bedrijvigheid

Om te bepalen welk type bedrijvigheid als tijdelijke functie haalbaar is, moet in eerste instantie gekeken worden naar vestigingseisen van bedrijven. Grotere bedrijven, met name productiebedrijven in de zwaardere milieucategorieën en logistieke bedrijven stellen strenge vestigingsvoorwaarden zodat zij hun bedrijfsproces goed kunnen inrichten. Dit komt vooral tot uiting in de omvang (vloeroppervlak en vrije werkhoogte) en vorm van gebouwen; om te komen tot een rendabele bedrijfsvoering is het voor deze bedrijven noodzakelijk dat een gebouw efficiënt benut kan worden (zo weinig mogelijk onbenutte ruimte in een gebouw, goede mogelijkheden om productieprocessen efficiënt te kunnen schakelen en positioneren). Daarnaast dient er vaak fors geïnvesteerd te worden in specifieke machines, waarbij het gebouw constructief geschikt moet zijn om deze machines te huisvesten. Dit alles maakt dat grote productiebedrijven en logistieke bedrijven veelal kiezen voor een nieuw gebouw en zich niet snel in bestaande gebouwen zullen vestigen. Om een nieuw gebouw rendabel te kunnen exploiteren, is vaak een langere exploitatieperiode (> 10 jaar) nodig. Dit maakt dat deze grotere bedrijven, indien zij zich op de Binckhorst willen vestigen, in de praktijk niet tot nauwelijks gebruik zullen maken van het tweede spoor, om zich maximaal 10 jaar te vestigen.

Kleinere bedrijven én kantoren daarentegen, zijn uitermate geschikt om tijdelijk te huisvesten in tijdelijke of bestaande (leegstaande) gebouwen. Met name start-ups en flexibele bedrijven zijn hiervoor geschikt. In de praktijk zie je vooral bedrijven in de creatieve industrie, ICT en hoogwaardige ambachtelijke bedrijven die zich vestigen in leegstaande (bedrijfs-) panden. Deels hangt dit samen met een stoer industrieel karakter van panden, dat goed combineert met het imago van deze bedrijven. Een bijna logisch gevolg is, dat deze bedrijven zich ergens tijdelijk vestigen (voor enkele jaren). De Caballero fabriek, Bink36 en de Besturing zijn hier goede voorbeelden van (in een meer langdurige setting); dergelijke concepten kunnen ook zeer goed in een tijdelijke omgeving (max 10 jaar) functioneren. Grote kantoren zijn vanwege hun omvang vaak minder geschikt als werkconcept in leegstaande gebouwen.

Tijdelijke en demontabele bebouwing wordt in de praktijk niet vaak benut voor het vestigen van nieuwe (grote en kleine) bedrijven. Tijdelijke bebouwing wordt wel regelmatig toegepast om groei van een bedrijf (met name kantoorfuncties) op locatie tijdelijk op te vangen, in afwachting van het gereed komen van een nieuwe permanente grotere vestiging. In de praktijk zal tijdelijke



Figuur 7.3 – Voorbeeld hergebruik bedrijfspand

bedrijfsbebouwing in de Binckhorst her en der op relatief kleinschalige wijze in deze vorm voor kunnen komen.

Wij concluderen dat vooral kleinere bedrijvigheid / MKB (t/m milieucategorie 3.2) goede kansen heeft om zich tijdelijk te vestigen in de Binckhorst, in vrijkomende of leegstaande panden. Grote bedrijven en kantoren zullen eerder gaan voor een meer permanente huisvesting, en daarmee binnen de regels van het Omgevingsplan (indien mogelijk), terwijl kleinere bedrijven ook via het tweede spoor vergund zouden kunnen worden.

De regels uit het Omgevingsplan bieden echter veel mogelijkheden voor het vestigen van deze kleinere bedrijven; mogelijke beperkingen vanuit de regels richten zich vooral op milieunormen, parkeren en op enkele plekken op gebouwhoogte. In de praktijk zullen niet veel situaties voor komen dat een kleiner bedrijf zich niet kan vestigen binnen de regels van het Omgevingsplan, maar dit wel tijdelijk (max 10 jaar) zou kunnen via het tweede spoor. Immers, in het kader van goede ruimtelijke ordening moet er alsnog gekeken worden naar o.a. milieubelasting en parkeren.

Detailhandel

De mogelijkheden voor nieuwe detailhandel zijn beperkt binnen de regels van het Omgevingsplan. Dit komt met name doordat het oppervlak nieuwe detailhandel begrensd is. Nieuwe detailhandel in welke vorm dan ook (volumineus – al dan niet in de woonbranche, of kleinschalig) zal binnen de regels van het Omgevingsplan dan ook beperkt ontwikkeld kunnen worden. Hieruit volgt dan ook, dat nieuwe initiatieven voor detailhandel – zeker als deze tijdelijk van aard zijn, al snel via het tweede spoor (buiten het Omgevingsplan om) gaan lopen om toegestaan te worden.

Er is echter een nuancering te maken: het benodigde vloeroppervlak van een nieuwe detailhandelsvestiging bepaalt of zij zich tijdelijk zal kunnen vestigen. Ook voor detailhandel geldt, dat het bouwen van een nieuw gebouw (met permanent karakter) te hoge kosten met zich mee brengt om binnen 10 jaar rendabel te kunnen exploiteren. Tijdelijke vestiging in tijdelijke bebouwing is voor verschillende meer kleinschalige detailhandelsvormen wel goed mogelijk; denk bijvoorbeeld aan een supermarkt of kleine winkels in verschillende branches. Grootschalige detailhandel in tijdelijke bebouwing (bijv. een woonwinkel, autodealer of bouwmarkt) is in principe ook mogelijk, maar komt in de praktijk nauwelijks voor. Ook vestiging van detailhandel in leegstaande of vrijkomende bestaande gebouwen is goed mogelijk; met name kleinere winkels zijn vanwege flexibiliteit in vloeroppervlak en een minimum aan investeringen t.b.v. installaties geschikt voor vestiging in leegstaande panden. In de praktijk zijn hier ook veel voorbeelden van (bijv. pop-up stores); ook in grootschaliger of geclusterd verband: denk bijvoorbeeld aan een bazaar of een 'permanente' versmarkt in een leegstaande bedrijfshal. Dergelijke tijdelijke winkelvoorzieningen kunnen al voor enkele weken of maanden gevestigd worden.

Detailhandel via spoor 2 zal getoetst moeten worden aan de Verordening ruimte. Dit betekent, dat in principe



Figuur 7.4 – Voorbeeld foodmarket in bedrijfshal

dat alleen kleinschalige detailhandel is toegestaan. De provincie hanteert als richtsnoer 200 m² bvo als grens voor 'kleinschalig'. Gezien de beperkingen voor detailhandel die vanuit het provinciaal beleid op het Omgevingsplan zijn gelegd, achten wij de mogelijkheden voor tijdelijke detailhandel (ook kleinschalig) beperkt, als deze functie moet voldoen aan de provinciale Verordening ruimte.

Horeca en commerciële functies

Bij veel gebiedstransformaties wordt horeca ingezet als tijdelijke functie. De stoere, industriële uitstraling van oude gebouwen past goed bij het imago dat veel horecabedrijven willen uitstralen; een goed voorbeeld uit het gebied is Mama Kelly. Tijdelijke horeca kan variëren in omvang: van klein café of lunchroom tot groot restaurant en zelfs nachtclubs en feestlocaties. Ook in de exploitatieduur zijn er grote verschillen: van enkele dagen (bijv. een food-festival) tot meerdere jaren. Binnen het Omgevingsplan is de totale omvang van horeca in de Binckhorst beperkt tot de huidige vestigingen en nieuwe horeca tot een maximum (nog te bepalen) oppervlakte. Daarnaast geldt voor horeca een beleidsregel, waarin de horecastructuur voor het gebied is vastgelegd. Vanuit deze beleidsregel mag horeca zich vestigen bij de Poolsterhaven, de Fokkerhaven, Bink36 en rondom de Caballerofabriek, als de horeca passend is bij de uitstraling van de Binckhorst. Ook mag horeca als ondergeschikte functie binnen bedrijfsverzamelgebouwen, mixed concepts, en ondergeschikt binnen bedrijven, detailhandel, dienstverlening en kantoren.

Buiten het bestemmingsplan om is horeca (via het tweede spoor) als tijdelijke functie (max 10 jaar) ook mogelijk binnen het gehele plangebied, mits passend binnen onder andere milieueisen; voor zeer grootschalige horeca (feestlocaties, nachtclubs etc.) zal de haalbaarheid in de praktijk dan ook veel lastiger zijn dan voor kleine horeca met minder milieubelasting en minder verkeersaantrekkende werking. In de praktijk wordt tijdelijke horeca vooral ontwikkeld in leegstaande panden. Tijdelijke gebouwen worden soms gebruikt als er geen ruimte is maar wel een duidelijke behoefte aan een horecavestiging.

Binnen de maatgevende initiatieven zijn ook andere commerciële functies geduid, zoals een hotel, leisure center, theater etc. Binnen het Omgevingsplan zijn deze functies duidelijk begrensd in toegestaan oppervlak. Via het tweede spoor is echter een groot scala tijdelijke functies mogelijk, zoals een tijdelijk hotel, pop-up theater, congreslocatie, tijdelijke urban-sportscenter, escape room of zelfs een 'pop-up kartbaan'. Leegstaande panden en braakliggende gebieden worden vaak benut voor dergelijke tijdelijke functies, waarbij de exploitatietijd zeer divers kan zijn. De haalbaarheid via het tweede spoor zal ook hier met name af hangen van de milieubelasting en verkeersaantrekkende werking (en de wijze waarop hiermee omgegaan wordt).



Figuur 7.5 – Tijdelijke horeca in een tijdelijk gebouw

Voor horeca en commerciële voorzieningen worden vanuit de Verordening ruimte geen programmatische belemmeringen opgelegd. Vestiging van tijdelijke functies in deze categorie via spoor 2 (buiten het Omgevingsplan) is dan ook goed mogelijk.

Maatschappelijke functies

Maatschappelijke functies zijn binnen het Omgevingsplan toegestaan, er worden in principe weinig beperkingen gesteld. Als er tijdelijke maatschappelijke functies komen, bijvoorbeeld tijdelijke huisvesting voor onderwijs of een tijdelijke sportvoorziening, dan zal dit ook snel kunnen binnen de regels van het Omgevingsplan. De noodzaak om ‘buitenplans’ tijdelijke maatschappelijke voorzieningen te laten vestigen, is dan ook beperkt. De mogelijkheid om dit tweede spoor te bewandelen, is er echter wel; zo kunnen religieuze functies of een veldsportcomplex, mits tijdelijk, via het tweede spoor goed gevestigd worden, daar waar het Omgevingsplan beperkingen stelt aan de realisatie hiervan (zie ook botsproef 1).

Overige functies

Onder de categorie ‘overige functies’ is een breed scala aan tijdelijke functies te scharen. Het gaat bijvoorbeeld om tijdelijke parkeerterreinen, tijdelijke stadslandbouw, een tijdelijke camping, evenementen of tijdelijk groen. Zo lang er voor deze functies niet gebouwd hoeft te worden, zijn ze toegestaan binnen de regels uit het Omgevingsplan; meestal hangt er aan dit type functies ook geen omgevingsvergunningplicht zodat het realiseren van deze tijdelijke functies altijd mogelijk is. Mocht een omgevingsvergunning echter nodig zijn, en past de tijdelijke functie niet binnen het Omgevingsplan, dan is via het tweede spoor realisatie veelal mogelijk.

Resumé

Samengevat kan voor tijdelijke functies het volgende worden gesteld:

- **Woningen.** Mogelijk binnen de regels van het Omgevingsplan en mogelijk via spoor 2 (bijlage II Bor, tot max 10 jaar óf in bestaande gebouwen). In de praktijk vindt tijdelijk wonen vooral plaats in demontabele gebouwen (bijv. containerwoningen) en in leegstaande panden. Tijdelijke woningen zijn vooral gericht op studenten, arbeidsmigranten en jongeren. De omvang kan variëren tussen enkele bewoners tot een paar honderd bewoners. Borging van ruimtelijke kwaliteit via spoor 2 is alleen mogelijk via ‘goede ruimtelijke ordening’; de regels uit de Verordening ruimte zijn niet van toepassing bij tijdelijke woningen.
- **Bedrijvigheid.** Binnen het Omgevingsplan is vooral kleinschalige bedrijvigheid t/m maximaal milieucategorie 3.2 mogelijk, mits voldaan wordt aan de regels uit het Omgevingsplan. Via spoor 2 is tijdelijke bedrijvigheid ook mogelijk tot max 10 jaar, maar gezien de ‘vrijheden’ in het Omgevingsplan heeft dit beperkte meerwaarde. Grote en/of milieubelastende tijdelijke nieuwe bedrijvigheid is binnen het Omgevingsplan niet mogelijk, via spoor 2 zijn de mogelijkheden ook zeer beperkt vanwege de milieubelasting. In de praktijk zullen er niet veel initiatieven komen om grote bedrijven tijdelijk te huisvesten vanwege vestigingseisen. Vestiging van tijdelijke bedrijven zal voornamelijk plaats vinden in leegstaande panden.
- **Detailhandel.** Binnen het Omgevingsplan is nieuwe detailhandel slechts zeer beperkt mogelijk; er is een scherpe begrenzing in toegestaan oppervlak in het gebied. Via spoor 2 is het echter wel mogelijk om nieuwe detailhandel te vestigen. Vooral leegstaande panden worden in de praktijk vaak benut voor tijdelijke detailhandel, met een diverse omvang. De duur kan variëren tussen enkele weken (pop-up) tot meerdere jaren. Groot-schalige detailhandel vestigt zich in het algemeen minder snel als tijdelijke functie, vanwege vestigingseisen (beschikbaar vloeroppervlak, ruimte voor parkeren etc.). Aandachtspunt is de relatie met de Verordening ruimte; wij zien dan ook slechts beperkte mogelijkheden voor tijdelijke detailhandelfuncties.

- **Horeca en commerciële functies.** Ook horeca wordt binnen het Omgevingsplan beperkt in oppervlak (vermoedelijk minder dan detailhandel) en in locatie. Via spoor 2 is vestiging van tijdelijke horeca, met name kleinere vestigingen, echter mogelijk in het gehele plangebied. Tijdelijke horeca wordt in de praktijk vooral gevestigd in leegstaande panden en op braakliggende terreinen (met tijdelijke bebouwing). Overige commerciële tijdelijke functies komen in de praktijk in een grote variëteit voor; vestiging is met name via spoor 2 mogelijk.
- **Maatschappelijke functies** kunnen via spoor 2 vergund worden. Tijdelijke maatschappelijke functies zijn goed mogelijk binnen de regels van het Omgevingsplan; in de praktijk zal vestiging van tijdelijke functies via spoor 2 dan ook niet vaak voorkomen.
- **Overige functies.** Tijdelijke overige functies, zoals evenementen, tijdelijke parkeerterreinen, stadslandbouw, een tijdelijke stadscamping of tijdelijk groen zijn mogelijk binnen de regels van het Omgevingsplan en via spoor 2, mocht het voor deze functies nodig zijn om een omgevingsvergunning te verlenen. In de praktijk zijn deze functies vaak vergunningsvrij.

7.2.2 *Tijdelijke functies versus ambities*

Als het gaat om hoe tijdelijke functies wel of juist niet kunnen bijdragen in het realiseren van de ambities, dan zijn met name de vier pijlers van belang: de stadsentree met regionale oriëntatie, de economische factor van betekenis, het uitnodigende karakteristieke woongebied en de proeftuin voor duurzaamheid en vergroening. Maar ook de vijf gebiedskwaliteiten kunnen profijt (of juist hinder) ondervinden van tijdelijke functies. Navolgend zijn de ambities getoetst.

Stadsentree met regionale oriëntatie

De ambities binnen deze pijler zijn vooral gericht op bereikbaarheid en de verkeersontsluitende functie van het gebied. Om deze ambities te realiseren, zal vooral ingezet moeten worden op het verbeteren van het wegennet (o.a. aanleg Rotterdamsebaan) en het (hoogwaardige) openbaar vervoer. Tijdelijke functies spelen in deze infrastructurele maatregelen geen grote rol: het vraagt om forse investeringen die je niet voor een beperkte periode doet.

Ten aanzien van de 'regionale oriëntatie' is de ambitie gesteld dat de Binckhorst uitgroeit tot een ware stadsentree, waardoor de Binckhorst een visitekaartje wordt voor Den Haag. De gewenste (hoog)stedelijke uitstraling is hiervoor van belang. Deze uitstraling wordt niet alleen door gebouwen gecreëerd, maar ook door activiteiten in het gebied. Tijdelijke gebouwen zijn veelal beperkt in omvang en hebben geen hoogwaardige uitstraling, dus dragen niet bij aan deze uitstraling. Tijdelijke gebouwen kunnen zelfs negatief werken op deze uitstraling, maar alleen als er veel grote tijdelijke gebouwen komen, die ook nog eens goed zichtbaar zijn. Tijdelijke functies zijn wel van belang om de gewenste uitstraling te verkrijgen: met tijdelijke functies kunnen leegstaande plekken en gebouwen worden gevuld, zodat de Binckhorst levendig blijft en levendiger wordt: van een 'saai bedrijventerrein' naar een 'plek waar het gebeurt'. Met name publiekstrekkende tijdelijke functies (denk aan evenementen, food courts, markthallen) kunnen bijdragen aan de gewenste stedelijke uitstraling.

Economische factor van betekenis

Bedrijvigheid is één van de twee belangrijke functies in het toekomstige gebied. De mogelijkheden voor gewenste bedrijven (dus niet in de hogere milieucategorie) om zich te vestigen op de

Binckhorst zijn in het Omgevingsplan goed geregeld: er is optimaal ruimte voor nieuwe bedrijvigheid. Dit betekent dat bedrijvigheid als tijdelijke functie geen meerwaarde heeft in het vervullen van deze pijler; ten opzichte van bedrijvigheid die mogelijk is binnen het bestemmingsplan biedt tijdelijke bedrijvigheid geen 'extra'. Wel kan tijdelijke bedrijvigheid een goede uitkomst bieden om leegstaande gebouwen en plekken te benutten, zodat leegstand en stilstand van een gebied wordt voorkomen. Tijdelijke bedrijvigheid is op deze plekken zeer gewenst, maar ook deze vorm kan binnen het Omgevingsplan goed gefaciliteerd worden. Ook tijdelijke kantoorfuncties zijn hierin van toegevoegde waarde.

Nieuwe zware bedrijvigheid is in de toekomst niet gewenst in de Binckhorst; het Omgevingsplan stelt hier ook regels voor. Via het tweede spoor is zware bedrijvigheid slechts zeer beperkt mogelijk, omdat ook voor tijdelijke functies nog een motiveringsplicht voor goede ruimtelijke ordening gemaakt moet worden. Dit zal in de praktijk leiden tot het uitsluiten van tijdelijke zware bedrijvigheid.

Uitnodigend karakteristiek woongebied

Het toevoegen van woningen, als nieuwe functie in het gebied, is een belangrijke ingreep die invulling kan geven aan deze ambitie. Het Omgevingsplan biedt hiervoor veel mogelijkheden. Daarnaast is het ook mogelijk om tijdelijke woningen te realiseren, bijvoorbeeld in containerwoningen. Dit zien wij wel als aandachtspunt binnen deze pijler: een gemengd hoogstedelijk woon- en werkgebied vraagt om een mix van stedelijke woonvormen, voor verschillende doelgroepen, zodat een gemêleerde woonpopulatie bereikt kan worden. Tijdelijke woonvormen zijn met name geschikt voor studenten en arbeidsmigranten (en in mindere mate voor starters). Tijdelijke bewoners kunnen bijdragen aan de woonambities, maar bij een te groot programma tijdelijke woonvormen kan de balans in woonpopulatie scheef gaan lopen. Gezien de diverse HIT-initiatieven voor huisvesting van zowel studenten als arbeidsmigranten is het wenselijk om de hoeveelheid tijdelijke woningen in verhouding te laten zijn tot de gehele transformatie. Daarnaast kan een tijdelijke woonfunctie oplossingen bieden voor leegstaande panden en plekken, om 'stilstand' van een gebied te voorkomen en 'stedelijke reuring' te houden.

Een aantrekkelijk en uitnodigend woongebied vraagt ook om faciliteiten en voorzieningen voor bewoners. Aandachtspunt hierin is de ontwikkeling van voorzieningen, zoals supermarkten en dagelijkse winkels. Binnen het Omgevingsplan zijn deze detailhandelsfuncties slechts zeer beperkt toegestaan. Via het tweede spoor zijn deze functies meer mogelijk, maar ook dan is een toets aan de Verordening ruimte nodig, waarmee de hoeveelheid nieuwe detailhandel naar verwachting beperkt blijft – óók tijdelijke detailhandel. Tijdelijke horecavoorzieningen zijn wel goed mogelijk en kunnen het gebied extra aantrekkelijk maken voor nieuwe bewoners.

Proeftuin voor duurzaamheid en vergroening

Tijdelijke functies kunnen binnen deze pijler een belangrijke meerwaarde leveren, doordat 'duurzame pilots' gestart kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan een tijdelijke zonne-akker, tijdelijke innovatieve stadslandbouw, tijdelijke grondgebonden sportfuncties of tijdelijk groen op plekken die leeg zijn. Dergelijke initiatieven dragen op termijn niet permanent bij aan de ambities, maar kunnen goed fungeren als vliegwielen om nieuwe ontwikkelingen te stimuleren.

Gebiedskwaliteiten

Naast de vier pijlers staan in het OER vijf gebiedskwaliteiten omschreven, die de transformatie verder houvast kunnen geven. Het gaat hier om de industriële sfeer en karakter, de robuuste en

aantrekkelijke buitenruimte, de stedelijkheid en stedelijke kwaliteit, de heldere en betekenisvolle structuur en duurzaamheid.

Tijdelijke functies kunnen goed bijdragen in het behouden en versterken van de industriële sfeer, het karakter en de robuuste buitenruimte. Vooral tijdelijke woon- en werkfuncties worden vaak gekenmerkt door 'pioniers', door vernieuwers die creativiteit zoeken in een nieuw gebied. De Caballero-fabriek en Bink36 zijn hier goede voorbeelden van: het zijn geen 'doorsnee grijze kantoormuizen' die je hier ziet. Het feit dat een gebied niet af is, en daardoor nog een rauw randje kent, draagt bij aan deze 'stoere' sfeer die men zoekt. Tijdelijke woon- en werkfuncties kunnen, vanuit hun karakter en uitstraling dus goed bijdragen aan het industriële karakter van het gebied – zeker gedurende de transformatieperiode.

Daarnaast bieden tijdelijke functies, zoals stadslandbouw, tijdelijk groen en tijdelijke pilots in duurzaamheid, een goede invulling en meerwaarde voor het versterken en vergroten van de gebiedskwaliteiten t.a.v. duurzaamheid.

Algemeen: tijdelijke functies en het stimuleren van transformatie

Naast de hierboven omschreven potentiële voor- en nadelen van tijdelijke functies voor de specifieke ambities, kunnen tijdelijke functies ook een meer algemeen positief effect hebben. Dit algemene effect gaat over het versterken van het gewenste gebiedsimago. De Binckhorst moet in de komende jaren transformeren van huidig (meer monofunctioneel) bedrijventerrein naar een hoogwaardige, kwalitatieve, duurzame en hoogstedelijke gemengde woon- en werkomgeving. Het gebied zal dus gedurende de komende (20?) jaren langzaam 'verkleuren' in identiteit en in imago. Deze verkleuring is al ingezet, zo blijkt onder andere uit de verschillende initiatieven die inmiddels vanuit de markt los komen in het gebied. De totale transformatie, in volledige omvang en programma, is echter een forse ruimtelijke ingreep die tijd vraagt, maar ook verandering in mentaliteit over het gebied. De gemeente is in haar visie en ambities al ver in haar beeld van 'hoe de Binckhorst wordt' en uit de diverse initiatieven blijkt dat ook marktpartijen langzaam gaan voelen 'welke richting het op gaat'. Bij het grote publiek zullen de ambities en transformatiekoers echter nog onbekend zijn, terwijl het forse programma straks vraagt om vele nieuwe bewoners, bedrijven en bezoekers in het gebied.

Tijdelijke functies kunnen een grote rol spelen in het versterken en versnellen van de imagoverandering van een gebied. Tijdelijke functies kunnen vaak snel en relatief eenvoudig gevestigd worden en kunnen 'laten zien hoe het gebied gaat worden', waardoor een vliegwiel-effect ontstaat in de transformatie. Het gaat dan niet alleen om tijdelijke functies vooruitlopend op permanente functies (bijvoorbeeld pioniers in de creatieve industrie), maar ook om tijdelijke functies die het gebied ontsluiten en beleefbaar maken, zoals showcases, pilots en evenementen. De inzet van tijdelijke functies om het gebiedsimago van de Binckhorst versneld te laten verkleuren, is dan ook zeer gewenst.

7.2.3 Sturingsmogelijkheden

Bij sturing in tijdelijke functies moet onderscheid gemaakt worden in het publiekrechtelijke en het privaatrechtelijke spoor dat de gemeente kan volgen. Het privaatrechtelijke spoor gaat over het door de gemeente zelf initiëren of faciliteren van tijdelijke functies. Met name op de eigendommen van de gemeente zijn hier goede sturingsmogelijkheden, bijvoorbeeld om tijdelijke functies toe te staan die kunnen bijdragen aan de transformatie of aan de imagoverandering. In

botsproef 6 wordt verder ingegaan op de mogelijkheden om via het privaatrechtelijke spoor te kunnen (bij)sturen.

In het publiekrechtelijke spoor zijn de sturingsmogelijkheden beperkter. Voor zover tijdelijke functie gerealiseerd gaan worden binnen de regels van het Omgevingsplan, zijn de sturingsmogelijkheden uit het Omgevingsplan ook mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan de verschillende (algemene en specifieke) voorwaarden of het toepassen van saldering. Wordt een tijdelijke functie echter buiten het Omgevingsplan om aangevraagd (dus via spoor 2), dan is de gemeente gebonden aan de algemene sturingsmogelijkheden bij een omgevingsvergunning via de kruimellijst. Dit wil zeggen dat er bij een initiatief getoetst moet worden aan goede ruimtelijke ordening. De sturingsmogelijkheden en voorwaarden vanuit deze toets zijn beperkter dan via het Omgevingsplan. Bijvoorbeeld: een initiatief zal altijd moeten voldoen aan de eisen uit de Wet geluidhinder, zoals de maximaal toegestane geluidsbelasting van (of op) gevoelige functies. De specifieke regels uit het Omgevingsplan die een maximale gecumuleerde geluidsbelasting toestaan (55 dB in de Trekvlietzone, 68 dB in de overige gebieden) zijn echter niet van toepassing op initiatieven die via spoor 2 lopen. Zo kunnen tijdelijke woningen in de Trekvlietzone in principe gerealiseerd worden, zonder dat wordt voldaan aan de maximale gecumuleerde geluidsbelasting van 55 dB. Ook zal bijvoorbeeld de minimale en maximale bouwhoogte in het plangebied, die via de beleidsregel Stedenbouw gelden, niet direct afgedwongen kunnen worden. Kortom, de voorwaarden uit de regels van het Omgevingsplan zijn niet onverkort van toepassing op (tijdelijke) initiatieven die via spoor 2 vergund (kunnen) worden.

Het bovenstaande dient wel genuanceerd te worden. Immers, de regels van het Omgevingsplan zijn grotendeels gebaseerd op het concreet maken van verschillende wetten, regelingen, verordeningen en beleidskaders. In het kader van een goede ruimtelijke ordening zal via spoor 2 wel een toetsing aan al deze kaders plaats moeten vinden. Zo zal een hogere geluidsbelasting van tijdelijke woningen wel vanuit de Wet geluidhinder (en eventueel hogere waarden beleid) getoetst en gemotiveerd moeten worden. Gezien het feit dat de regels zijn opgezet om zo min mogelijk 'extra' beperkingen op te leggen, zal het er in de praktijk op neer komen dat initiatieven voor tijdelijke functies via spoor 2 grotendeels wel moeten voldoen aan de eisen die ook worden gesteld via de regels uit het Omgevingsplan; de mogelijkheden voor vergunning via spoor 2 blijven echter iets ruimer dan bij vergunning via het Omgevingsplan. Daarnaast kan de gemeente weigeren om mee te werken aan het (tijdelijk) vergunnen van een initiatief via de kruimellijst: een initiatief moet wel passen binnen de verschillende beleidskaders die de gemeente heeft. Initiatieven die niet bijdragen aan het realiseren van dit beleid, kunnen op basis hiervan geweigerd worden.

Er zijn ook kansen vanuit het Omgevingsplan, die via spoor 2 niet mogelijk zijn. Een goed voorbeeld is het toepassen van saldering. Deze systematiek is in het Omgevingsplan uitgewerkt en is dan ook alleen van toepassing op initiatieven die binnen het Omgevingsplan worden vergund. Een initiatief voor een tijdelijke functie via spoor 2 kan dan ook geen gebruik maken van saldering.

7.3 Conclusies en aanbevelingen

Binnen de Binckhorst is een groot scala van tijdelijke functies mogelijk, op het gebied van wonen, werken en voorzieningen. Er zijn twee sporen die benut kunnen worden om tijdelijke functies te kunnen vergunnen:

- Spoor 1: omgevingsvergunning via het Omgevingsplan. Dit kan voor permanente, maar ook voor tijdelijke functies. Initiatieven (ook voor tijdelijke functies) moeten voldoen aan de regels en uitgangspunten uit het Omgevingsplan.
- Spoor 2: omgevingsvergunning buiten het Omgevingsplan om. Dit kan voor tijdelijke gebouwen en tijdelijke activiteiten (max 10 jaar) door toepassing van artikel 4 lid 11 van bijlage II in het Besluit omgevingsrecht (Bor), of voor tijdelijke én permanente activiteiten in bestaande gebouwen, evt. met verbouwing mits het bouwoppervlak en bouwvolume niet toeneemt (artikel 4 lid 9 van bijlage II Bor).

Initiatieven die via spoor 2 lopen, hoeven niet te voldoen aan de regels en voorwaarden uit het Omgevingsplan. Deze initiatieven moeten echter wel voldoen aan goede ruimtelijke ordening, waardoor alsnog getoetst kan worden aan wet- en regelgeving en aan diverse beleidskaders; de gemeente heeft afwegingsruimte om een initiatief al dan niet toe te staan. In de praktijk zal een tijdelijk initiatief via spoor 2 dan ook grotendeels moeten voldoen aan de regels uit het Omgevingsplan, omdat de regels een vertaling zijn van de diverse wetten, regelingen en beleidskaders. Het Omgevingsplan is gericht op permanente functies; er zijn geen specifieke regels ten aanzien van tijdelijkheid voor functies opgenomen. Uitgangspunt voor het Omgevingsplan is geweest dat gewenste tijdelijke functies via spoor 2 vergund kunnen worden.

Tijdelijke functies kunnen bijdragen aan de ambities voor de Binckhorst. Dit kan in algemene zin, doordat tijdelijke functies de imagooverandering en de 'verkleuring' van grondgebruik kunnen versnellen en kunnen faciliteren. Tijdelijke functies kunnen dan ook dienen als vliegwiel voor de transformatie. Tijdelijke plekken om te wonen en te werken trekken 'pioniers', mensen die graag in een vernieuwende en veranderende omgeving een plek willen om te wonen, werken en leven. Het 'rauwe randje' dat een te transformeren bedrijventerrein zoals de Binckhorst kan bieden, met haar industriële en stoere karakter, past hier goed bij. Voor deze pioniers hoeft een (deel)gebied ook niet af te zijn: het mag juist in ontwikkeling zijn want dit draagt bij aan een dynamische leefomgeving. Deze pioniers creëren een nieuwe leefomgeving en nieuw imago van een gebied, dat vervolgens ook verder ontwikkeld kan worden. Er kan een vergelijking worden getrokken met een ecologische successie van een gebied: eerst vestigen zich robuuste pionierssoorten, die een habitat geschikt maken voor vestiging van andere planten- en diersoorten; deze volgordelijkheid ontwikkelt zich steeds verder tot een habitat 'af' is (in evenwicht is).

Voor de pijler Stadsentree met regionale oriëntatie kunnen tijdelijke functies in infrastructurele zin weinig bijdragen. Wel is er een meerwaarde door tijdelijke functies te benutten om het imago en de stedelijke uitstraling van de Binckhorst in de regio te versterken gedurende de transformatie. Binnen de pijler Economische factor van betekenis kunnen tijdelijke werkfuncties bijdragen aan de ambities. Denk hierbij met name aan werkpioniers in de creatieve industrie en ICT. De huidige Caballerofabriek en Binck36 zijn goede voorbeelden. Dergelijke initiatieven kunnen echter goed binnen de regels van het Omgevingsplan vergund worden, dus er is geen noodzaak om werkfuncties per sé tijdelijk te maken (via spoor 2). Wat betreft effecten en uitstraling kunnen tijdelijke en permanente werkfuncties dan ook goed met elkaar vergeleken worden.

In de pijler Uitnodigend karakteristiek woongebied kunnen tijdelijke woonvormen bijdragen aan de transformatieopgave en de specifieke doelstellingen. Binnen het Omgevingsplan is het aantal woningen begrensd, maar via spoor 2 kunnen (mede door geen beperkingen vanuit de Verordening ruimte) tijdelijke woningen in bestaande gebouwen of tijdelijke woongebouwen (bijv. con-

tainerwoningen) veelal toegestaan worden. In de praktijk worden deze woonvormen vooral gebruikt voor studenten en arbeidsmigranten, daarnaast zullen young professionals als woonpioniers ook betrokken worden naar het gebied. Aandachtspunt is dat een overvloed aan initiatieven voor tijdelijke woningen (bijv. containerwoningen) kunnen leiden tot een scheve verhouding met andere functies. De sturingsmogelijkheden vanuit goede ruimtelijke ordening zijn hierin echter relatief beperkt (mede vanwege het ontbreken van programmatische beperkingen).

Een belangrijk aandachtspunt in de transformatie is het beperkte programma voor voorzieningen, met name detailhandel. Tijdelijke functies kunnen hier in principe een oplossing voor bieden als deze via spoor 2 vergund worden, maar ook via dit spoor gelden programmatische beperkingen vanuit de Verordening ruimte; voor kleine tijdelijke winkels (max 200 m² bvo) zijn er wellicht wel mogelijkheden. Via het tweede spoor kunnen wel meer tijdelijke horecavoorzieningen mogelijk gemaakt worden; gedurende de transformatieperiode kan tijdelijke horeca bijdragen aan de imagooverandering en beleving van de Binckhorst.

Tot slot kunnen tijdelijke functies, bijvoorbeeld tijdelijk groen, stadlandbouw of pilots voor duurzaamheid bijdragen aan de ambities binnen de pijler Proeftuin voor duurzaamheid en vergroening. Veel initiatieven binnen deze 'sector' kunnen vergunningvrij (en hoeven niet per sé tijdelijk te zijn vanuit vergunbaarheid), middels spoor 2 zijn ook initiatieven tijdelijk toe te staan die niet volledig binnen de regels van het Omgevingsplan kunnen (denk bijvoorbeeld aan kleinschalige tijdelijke bebouwing en bouwwerken bij een pilot voor duurzame energieopwekking). In onderstaande tabel zijn de mogelijkheden en de inpasbaarheid in ambities samengevat weergegeven.

Tijdelijke functies	Bijdragen aan ambities?	Mogelijk?
Wonen	✓✗ Kan goed bijdragen, mits niet te veel tijdelijke woningen.	✓ Mogelijk binnen het omgevingsplan, breder mogelijk buiten Omgevingsplan.
Bedrijvigheid	✓ Kan goed bijdragen als pioniersfunctie voor bedrijven.	✓ Mogelijk binnen en buiten Omgevingsplan.
Detailhandel	✓ Kan goed bijdragen in voorzieningenniveau.	✗ Zeer beperkt mogelijk binnen én buiten Omgevingsplan.
Horeca	✓ Kan goed bijdragen in voorzieningenniveau.	✓ Mogelijk binnen Omgevingsplan, breder mogelijk buiten Omgevingsplan.
Tijdelijk groen, stadlandbouw, pilots voor duurzaamheid, tijdelijke (stads)camping	✓ Kan tijdelijk goed bijdragen in ambities.	✓ Mogelijk binnen Omgevingsplan, breder buiten Omgevingsplan. Veel vergunningvrij mogelijk.

Tabel 8 Samenvatting tijdelijke functies: bijdrage aan ambities en mogelijkheden voor realisatie.

De mogelijkheden voor de gemeente om te sturen in tijdelijke functies zijn vooral binnen het privaatrechtelijke spoor aanwezig: in dit spoor kan de gemeente (vooral via haar grondposities) zelf initiëren of activeren in gewenste tijdelijke functies. Sturen via publiekrechtelijke weg gebeurt via het Omgevingsplan indien een tijdelijk initiatief binnen het Omgevingsplan wordt uitgevoerd, of 'alleen' via een toets aan goede ruimtelijke ordening indien een initiatief via de 'kruimellijst' uit het Bor mogelijk wordt gemaakt. De mogelijkheden om te kunnen sturen via goede ruimtelijke ordening zijn t.a.v. milieu grotendeels vergelijkbaar met de kaders uit het Omgevingsplan, pro-

grammatisch zijn de sturingsmogelijkheden beperkter. Wel kan de gemeente een vergunningaanvraag binnen de kruimellijst gemotiveerd weigeren als het initiatief niet past binnen het gemeentelijk beleid.

7.4 Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 2

Er zijn in het gewijzigde Omgevingsplan geen wijzigingen opgenomen die leiden tot andere uitkomsten in de botsproef Tijdelijkheid. De resultaten en conclusies uit Fase 1 zijn dan ook nog steeds actueel en geldig.

7.5 Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 3

Er zijn in het gewijzigde Omgevingsplan geen wijzigingen opgenomen die leiden tot andere uitkomsten in de botsproef Tijdelijkheid. De resultaten en conclusies uit Fase 1 en Fase 2 zijn dan ook nog steeds actueel en geldig.

8 Botsproef 5 – robuustheid

8.1 Inleiding

Uit de botsproeven 1 tot en met 4 is gebleken welke initiatieven mogelijk zijn binnen het Omgevingsplan, wat de maximale mogelijkheden zijn binnen het Omgevingsplan, welke fasering het Omgevingsplan met zich meebrengt en welke tijdelijke functies in de Binckhorst mogelijk zijn. Zo doende kan naar aanleiding van deze botsproeven worden geconcludeerd of de regels in het Omgevingsplan zo zijn geformuleerd dat ze bijdragen aan het bereiken van de ambities die zijn opgenomen in het Omgevingseffectrapport (OER).

In deze botsproef wordt deze confrontatie tussen ambities en regels uitgevoerd: worden de ambities voor de Binckhorst behaald, als initiatieven binnen de regels gerealiseerd gaan worden? Zijn er op basis van de regels ontwikkelingen mogelijk, die niet passen in de ambities? Wordt het 'eindbeeld' voor de Binckhorst behaald in de ambities, en hoe ziet het gebied er gedurende transformatiefase uit? De resultaten en analyses uit de eerste vier botsproeven worden in deze botsproef benut om de robuustheid van regels in confrontatie met de ambities te controleren. Hierbij is de focus in deze botsproef meer integraal en holistisch en minder specifiek gericht op de thema's van de eerdere botsproeven: in deze botsproef gaat het om het wat, waar, hoeveel, wanneer en onder welke voorwaarden een functie of activiteit is toegestaan – en of dit aan sluit bij de ambities voor de Binckhorst. Dit is in de navolgende paragraaf uitgewerkt per groep / thema aan maatgevende functies (wonen, bedrijvigheid, detailhandel, horeca en commerciële functies, maatschappelijke functies, overige functies). Vervolgens is de robuustheidsproef 'omgekeerd' uitgevoerd: zijn er ambities die vanuit mogelijkheden in functies onvoldoende of niet aan bod komen? En zijn er regels die 'niet zijn gebruikt' in de botsproeven en confrontaties, zouden deze regels wellicht geschrapt kunnen worden? Tot slot is een verbindend overzicht gegeven om de transformatie integraal (dus functies onderling) te beschouwen.

8.2 Resultaten confrontatie functies met regels en mogelijkheden Fase 1

8.2.1 Wonen

Voor woningen in het gebied is vooral de pijler Uitnodigend karakteristiek woongebied relevant:

1. Er wordt ingezet op de realisatie van ca. 5.000 woningen, waarbij gestart wordt in de deelgebieden die hier het meest geschikt voor zijn (Trekvlizzone en Maanweg).
2. Er worden diverse woonconcepten en -typen voor diverse doelgroepen gerealiseerd.
3. Het woonklimaat wordt geoptimaliseerd door zorg te dragen voor de kwaliteit van de buitenruimte.

Wat mag er?

De regels stellen voorwaarden aan de realisatie van woningen, maar ook aan de realisatie van andere functies ter bescherming van woningen. Voor de realisatie woningen (mede in relatie tot andere activiteiten) zijn de volgende regels belangrijk:

- De maximale toegestane gecumuleerde geluidsbelasting op de gevel is vastgelegd. Deze mag in de Trekvlizzone maximaal 55 dB bedragen, in overige deelgebieden is dit maximaal 68 dB (4.2.1.a/b/c).

- Woningen mogen niet binnen het gezoneerde industrieterrein (4.2.1.d).
- Woningen mogen bestaande bedrijvigheid niet hinderen (4.2.1.i).
- In de Spoorboogzone moet afstand gehouden worden tot toegestane én aanwezige bedrijven, rekening houdend met categorie 3.2 bedrijvigheid, en moet rekening gehouden worden met een minimale afstand vanuit categorie 2 bedrijven (4.2.5.c/d).
- Er mogen maximaal 5.000 woningen komen (4.2.5.a).
- Nieuwe woningen moeten in een gedifferentieerd programma gerealiseerd worden (4.2.5.e). Dit houdt in: kleine, middelgrote en grote woningen zijn gemengd (niet bij projecten <30 woningen, sociale woningprojecten, CPO en kleinschalig opdrachtgeverschap). Tevens moet 30% sociaal zijn en 20% middeldure huurwoningen betreffen. (niet bij niet bij projecten <30 woningen, CPO en kleinschalig opdrachtgeverschap).

Deze regels maken dat voldoende afstand tussen woningen en (milieubelastende) bedrijven gehouden moet worden. Woningen in de Spoorboogzone zijn in principe mogelijk, alleen wel onder stringente eisen, waardoor in de praktijk woningen lastig te realiseren zijn. Er zijn aanwezige bedrijven die belemmerend kunnen werken – hiervoor geldt niet een milieubelasting (bijv. in geluidshinder of luchtkwaliteit), maar een feitelijke afstand tussen woningen en bedrijven. Dit maakt dat stapelen van wonen en werken in de Spoorboogzone niet zonder meer mogelijk is (alleen met afwijking van de standaard regels). Gezien de milieubelasting in de Trekvlietzone wordt woningbouw hier goed mogelijk gemaakt. In overige deelgebieden is woningbouw, gezien de toegestane en bestaande bedrijvigheid, een complexere opgave; ook langs de Maanweg.

In totaal kunnen binnen het Omgevingsplan maximaal 5.000 woningen vergund worden. De verplichte differentiatie in woningbouwprogramma zorgt ervoor dat op projectniveau / initiatiefniveau een mix van verschillende woningtypen worden gerealiseerd. Op (deel)gebiedsniveau is deze differentiatie niet vastgelegd. Het kan daardoor voorkomen dat (met gebruik making van de uitzonderingen) een eenzijdig programma wordt gerealiseerd; de beleidsregel t.a.v. differentiatie stelt echter wel beperkingen aan initiatieven met woningen in de vrije sector.

Als nieuwe gebouwen voor wonen worden gerealiseerd, dan gelden de volgende voorwaarden:

- Rekening houden met minimale en maximale bouwhoogte (4.2.2.a.1).
- Bij een plintregeling moet de verdiepingshoogte van de plint minimaal 8 m bedragen (4.2.2.a.2).
- De FSI moet (minimaal?) 1,5 bedragen (4.2.2.a.5).
- Wonen op de begane grond is alleen mogelijk bij de aanduiding 'primaat wonen' (4.2.2.a.7). Dit is in de Trekvlietzone, langs de Maanweg en ten noorden van de Wegastraat (met een diepte tot aan de Orionstraat). Bij een plintregeling moet sprake zijn van een hoge begane grondlaag, ook bij woningen.
- Wonen op de verdieping is ook mogelijk bij de aanduiding 'primaat werken' (rest plangebied), mits de bestaande footprint van bedrijven op de begane grond behouden wordt en mits de woningen geen beperkingen opleveren voor bestaande economische functies (4.2.2.a.7).

Vanuit deze voorwaarden voor nieuwbouw geldt dat grondgebonden woningen niet tot nauwelijks mogelijk zijn; dit omdat de minimale bouwhoogte 12 m (Wegastraat), 13 m (Maanweg en Waterfrontpark) of 20 m (rest Trekvlietzone) bedraagt. Bij een minimale hoogte van 13 m (Waterfrontpark) is er sprake van minimaal 4 verdiepingen; in theorie kunnen dit grondgebonden woningen zijn, maar de kans hierop is klein (mede gezien de toegestane maximale bouwhoogte en

daarmee de mogelijkheden tot maximalisatie van de verdienpotentie op de grond als hoger wordt gebouwd). De minimale FSI van 1,5 maakt ook dat grondgebonden woningen nagenoeg (maar niet volledig) uitgesloten worden. Overige locaties kennen allemaal een plintregeling, waarbij is opgenomen dat de plint (en verdiepingshoogte) minimaal 8 m moet bedragen; uitvoering is mogelijk in 1 of 2 bouwlagen. Dit maakt dat in de praktijk woningen op de begane grond niet snel gerealiseerd moeten worden: er moeten extra kosten gemaakt worden om de 'extra bouwlaag' in de plint 'in te bouwen' (er moet 8 m hoogte mogelijk blijven in het gebouw) en er ontstaan dan verdiepingen met een hoogte van 4 m (hoog voor woningen). De plintregeling geldt in gebieden met primaat werken, maar ook voor de gebieden met primaat wonen.

Hoeveel mag er?

Vanuit de regels en de beleidsregels voor stedenbouw zijn kaders opgesteld ten aanzien van de minimale en maximale bouwhoogte. In botsproef 2 is reeds aangegeven wat het maximale ontwikkelvolume kan zijn. Ook voor het minimale ontwikkelvolume (minimale bouwhoogte en inschatting minimaal ontwikkelbaar oppervlak) kan een inschatting gemaakt worden bij volledige transformatie van het plangebied³. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Verhouding uitgifbaar/openbaar: maximaal 80%/20% (maximaal mogelijk in een hoogstedelijke omgeving), minimaal 55%/45% (minimaal nodig in een stedelijke omgeving).
- Verhouding bebouwbaar / niet bebouwbaar binnen het uitgifbaar oppervlak: maximaal 90% (sterk stedelijk, maximale bebouwing, parkeren in kelders), minimaal 60% (waarbij veel parkeren op maaiveld opgelost zal worden).
- Bouwhoogte: maximaal conform regels, maximale invulling hoogteaccenten (20% van bebouwing); minimaal de min. bouwhoogte conform regels met geen hoogteaccenten.

Dit leidt tot (indicatief) de volgende ontwikkelvolumes voor de verschillende deelgebieden (het maximale bouwvolume is concreet, het minimale bouwvolume is een globale inschatting en kan variëren):

Deelgebied	Maximale bouwvolume	Minimale bouwvolume
Trekvlizone	3.086.000 m ³	864.000 m ³
Gasfabriekterrein e.o.	2.173.000 m ³	618.000 m ³
Spoorwegboogzone	4.228.000 m ³	462.000 m ³
Begraafplaatszone	2.811.000 m ³	389.000 m ³
Binckhorsthaven en Maanplein	7.327.000 m ³	855.000 m ³
Totaal:	19.625.000 m ³	3.188.000 m ³

Tabel 9 Indicatie minimale en maximale bouwmogelijkheden.

Er gelden daarnaast voor woningen beperkingen in 'plaatsing binnen het toegestane bouwvolume'. Twee zijn er hier relevant: er mogen geen woningen binnen het gezonede industrieterrein en op de begane grond kunnen in principe geen woningen gerealiseerd worden (met uitzondering van het Waterfrontpark), omdat de plint minimaal 8 m moet zijn (woningen zijn hierbinnen niet goed mogelijk vanwege de gewenste verdiepingshoogte (<4m) en extra bouwkosten door het 'inbouwen' van de extra bouwlaag). Met deze beperkingen wordt het bouwvolume waarin woningen potentieel kunnen komen, ingeperkt. In de navolgende tabel is aangegeven

³ In de berekening in botsproef 5 is de beperking in bouwhoogte vanwege de molenbiotoop meegenomen, conform regels inzake bescherming molenbiotoop uit de Verordening ruimte.

welk bouwvolume per deelgebied (indicatief) minimaal en maximaal beschikbaar kan zijn voor woningen.

Deelgebied	Maximale bouwvolume	Minimale bouwvolume
Trekvliztzone	2.444.000 m ³	570.000 m ³
Gasfabriekterrein e.o.	1.606.000 m ³	358.000 m ³
Spoorwegboogzone	3.529.000 m ³	142.000 m ³
Begraafplaatszone	2.186.000 m ³	103.000 m ³
Binckhorsthaven en Maanplein	5.138.000 m ³	185.000 m ³
Totaal:	14.902.000 m ³	1.357.000 m ³

Tabel 10 Indicatie minimale en maximale bouwmogelijkheden voor woningen.

Op basis van de toegestane bouwhoogten en beperkingen voor ruimtelijke (niet milieuhygiënische) beperkingen voor woningen, kan er binnen het plan dus ca. 1,4 miljoen tot 14,9 miljoen m³ aan bouwvolume gerealiseerd worden, waarbinnen de 5.000 woningen gerealiseerd kunnen worden.

In de beleidsregels voor woningdifferentiatie zijn verschillende categorieën voor woninggrootte aangegeven. Op basis van deze verdeling en expert judgement wordt ingeschat dat een gemiddeld appartement in de Binckhorst ca. 100 m² gbo zal bedragen, oftewel 125 m² bvo. Dit betekent dat voor het volledige programma van 5.000 woningen in totaal 625.000 m² bvo benodigd is; met een gemiddelde verdiepingshoogte van 3 m leidt dit tot een benodigd bouwvolume van 1.875.000 m³. Wordt dit volume vergeleken met de minimale en maximale bouwvolumes voor woningen die is opgenomen in Tabel 10, dan is duidelijk dat:

- Het woningprogramma in ieder deelgebied inpasbaar is, als het maximale bouwvolume wordt gerealiseerd en dit maximaal wordt ingezet voor woningen;
- Het volledige woningprogramma slechts moeilijk binnen de gehele Binckhorst te realiseren zal zijn, als overal de ondergrens van het te ontwikkelen volume wordt opgezocht: stel dat 5.000 woningen binnen de 1,4 miljoen m³ worden gerealiseerd, dan betekent dit een gemiddeld oppervlak van 90 m² bvo (ca. 65-70 m² gbo).

Uiteraard dient de bovenstaande berekening vanwege de verschillende aannamen met de nodige marge beschouwd te worden, maar de rekensom leidt wel tot de conclusie dat er binnen de Binckhorst voldoende ontwikkelruimte is om het programma van 5.000 woningen te realiseren.

Waar mag het?

De regels uit het Omgevingsplan laten expliciet geen woningen toe binnen het gezoneerde industrieterrein. Verder zijn er geen directe beperkingen; woningen mogen in principe overal gerealiseerd worden. Het gebied kent echter een hoge milieubelasting; zo zullen geur-, en geluidsc contouren vanuit bestaande bedrijven het onmogelijk maken om op sommige plekken woningen te kunnen ontwikkelen, of is er een zo grote gecumuleerde geluidsbelasting (bijvoorbeeld vlak langs het spoor en de A12). De milieubelasting in het gebied levert hiermee beperkingen voor de realisatie van woningen, maar de milieubelasting kan in de toekomst wijzigen (bijv. door vertrekkende of nieuwe bedrijven); op voorhand zijn er (m.u.v. het gezoneerde terrein) dan ook geen plekken die op voorhand uitgesloten kunnen worden voor woningbouw. Kortom: in principe zijn woningen nagenoeg overal toegestaan, maar in de praktijk zullen woningen niet overal haalbaar blijken vanwege milieunormen. Een goed overzicht van de huidige bedrijvigheid (inclusief milieuhinder)

is dan ook belangrijk om te kunnen gaan (bij)sturen in initiatieven, zodat in een vroeg stadium de haalbaarheid van een initiatief aangegeven kan worden.

Op basis van de informatie die beschikbaar is gegeven bij deze botsproeven, achten wij op dit moment met name de Trekvlietzone geschikt voor woningbouw. In het deelgebied Binckhorsthaven en Maanplein zijn er mogelijkheden, als voldoende afstand wordt gehouden van de betonnen asfaltcentrale of als mitigerende maatregelen worden getroffen; vooral langs de Maanweg zijn er dan mogelijkheden. Tot slot zien wij in het noordelijke deel van de Begraafplaatszone mogelijkheden voor woningbouw (zie ook botsproef 3 – fasering).

Wanneer mag het?

Er is in de regels geen tijdsaspect of fasering gekoppeld aan de realisatie van woningen; dit is reeds in botsproef 3 aangegeven. Als de redenatie 'gemakkelijke locaties worden het snelst ontwikkeld' wordt aangehouden, dan zullen de Trekvlietzone en delen langs de Maanweg als eerste worden ontwikkeld. Woningbouw op andere locaties is echter ook goed mogelijk; de fasering van de woningrealisatie in de Binckhorst zal met name afhangen van initiatieven uit de markt, gekoppeld aan grondeigendommen.

Confrontatie ambities, regels en mogelijkheden

Binnen de pijler Uitnodigend karakteristiek woongebied wordt ingezet op ca. 5.000 woningen. De realisatie van maximaal 5.000 woningen binnen het omgevingsplan is geborgd. Er is echter 'buitenplans' de mogelijkheid om bestaande gebouwen te transformeren naar woningen: via artikel 4 lid 9 bijlage II Bor (kruimellijst) is het mogelijk om omgevingsvergunning te krijgen voor het omzetten naar woningen, mits het bestaande gebouw in omvang niet vergroot wordt (zie ook botsproef 4). Dit maakt het mogelijk om buiten de planregels om extra woningen te realiseren. Wel is in de regels het totale maximale aantal van 5.000 woningen vastgelegd; omdat dit een totaal is tellen tijdelijke woningen hierin mee. Het is afhankelijk van de beschikbare (vrijkomende) bebouwing, of hierin potentieel veel woningen gevestigd kunnen worden. In de praktijk zal het niet gaan om grote aantallen, omdat de toegestane bouwhoogten het voor initiatiefnemers aantrekkelijk maken om sloop en nieuwbouw te realiseren, zodat meer woningen op eenzelfde grondoppervlak gerealiseerd kunnen worden. Ook zijn tijdelijke woningen (bijv. containerwoningen voor studenten of arbeidsmigranten) mogelijk voor maximaal 10 jaar (zie botsproef 4), buiten het omgevingsplan om. Deze twee 'buitenplanse' mogelijkheden tellen in principe mee in het toegestane totaal van 5.000 woningen, omdat de regels een totaal aan toegestane woningen aangeven (het aantal is niet specifiek gericht op te realiseren nieuwe woningen via het Omgevingsplan). Er is binnen de ontwikkelmogelijkheden in de Binckhorst in ieder geval (ruim) voldoende ruimte om de 5.000 woningen te realiseren.

De Trekvlietzone is, onder andere door de beperkingen in geluidsbelasting, een aantrekkelijk gebied om woningen te realiseren. De huidige bedrijfsmilieuhinder is onbekend op moment van dit schrijven, maar het is de verwachting dat deze hinder relatief beperkt zal zijn en dat de Trekvlietzone inderdaad snel ontwikkeld kan gaan worden. Voor de Maanweg zijn de mogelijkheden beperkter; met name aan de oostelijke zijde ligt dit gebied binnen de 55 dB geluidszone van het spoor, de 48 dB geluidszone van de A12, de 48 dB contour van de Supernovaweg én de geluidszone van het gezoneerde industrieterrein. Daarnaast zal ook bestaande bedrijvigheid kunnen bijdragen in de gecumuleerde geluidsbelasting. De toegestane gecumuleerde geluidsbelasting is echter maximaal 68 dB, dus er worden wel mogelijkheden gezien om hier woningen te realiseren. Overige delen in het plangebied zijn momenteel naar verwachting nog zwaarder milieubelast

vanuit huidige bedrijvigheid; dit maakt woningbouw op korte termijn minder waarschijnlijk (maar wel haalbaar, zo blijkt onder andere uit de initiatieven voor het SDU terrein, Van Klinger en het Maanplein).

Daarnaast geldt de ambitie dat er diverse woonconcepten en woningtypen voor diverse doelgroepen worden gerealiseerd. De beleidsregel t.a.v. differentiatie woningbouwprogramma zorgt er voor dat een gemixt programma wordt gerealiseerd: er zijn voorwaarden gesteld in prijsklasse: 30% sociaal en 20% middeldure huur. Initiatieven voor sociale woningbouw moeten hier nu ook aan voldoen; dit moet in de beleidsregel aangepast worden. Tevens zijn de percentages opgenomen als vast (dus geen bandbreedte of minimum-maximum). Ook is in de beleidsregel vastgelegd dat er een mix moet komen in verschillende grootten van woningen. Deze is echter niet van toepassing op sociale projecten. De regels leiden er toe dat de 'mix van woningtypen' vooral verplicht is voor projecten waarin vrije sector woningen zijn opgenomen. De regels gelden per initiatief / bouwplan. Er kan gemonitord worden hoe het gedifferentieerde programma zich in een (deel)gebied ontwikkelt, maar er zijn momenteel geen regels die publiekrechtelijke bijsturing dwingend mogelijk maken (dit kan wel mogelijk gemaakt worden via aanpassing van de beleidsregels). Bijsturing in overleg met initiatiefnemers of via privaatrechtelijke weg is uiteraard wel goed mogelijk.

De regels voor nieuwe gebouwen maken dat het in de praktijk nagenoeg onmogelijk is om grondgebonden woningen te realiseren; het woningbouwprogramma zal dan ook nagenoeg geheel worden gevuld met appartementen. Aandachtspunt hierin is de verplichte verdiepingshoogte van 8 m voor de plint (met 1 of 2 bouwlagen), terwijl binnen de gebieden met 'primaat wonen' wel een woonfunctie op de begane grond (met ca. 3 m hoogte per laag) wenselijk is; dit geldt voor alle gebieden met 'primaat wonen' met uitzondering van het Waterfrontpark en het hoekje Trekvlizzone ten zuiden van de Binckhorsthaven. In gebieden met primaat werken geldt dat woningen per definitie niet op de begane grond mogen; woningen zijn hier tevens alleen mogelijk als dit geen beperkingen oplevert voor bestaande bedrijven (d.w.z. bedrijven die op het moment van indienen initiatief voor woningen bestaand of vergund zijn).

De derde ambitie is dat het woonklimaat wordt geoptimaliseerd door zorg te dragen voor de kwaliteit van de buitenruimte. In de regels zijn voorwaarden opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien van parkeren, inrichting openbare ruimte, beeldkwaliteit en stedenbouwkundige en landschappelijke structuren, die borgen dat er voldoende kwaliteit in de buitenruimte wordt gerealiseerd, als initiatiefnemers de buitenruimte willen gaan herinrichten. Daarnaast is in deze ambitie een belangrijke rol weggelegd voor de gemeente, die als beheerder openbaar gebied, initiatiefnemer van projecten in openbaar gebied en als grondeigenaar van veel (openbaar) gebied zelf kan bepalen welke kwaliteit wordt gerealiseerd.

Wij concluderen dat de ambities voor een Uitnodigend karakteristiek woongebied goed ingevuld kunnen worden met de regels en de ontwikkelmogelijkheden. Er gelden vanuit de regels enkele beperkingen voor woningen die geen directe relatie hebben met deze pijler (deze regels zijn gesteld vanuit milieueisen of vanuit stedenbouwkundige eisen die los staan van de ambities). De regels van het Omgevingsplan leiden er derhalve ook toe dat de ambities in deze pijler gerealiseerd kunnen gaan worden, zonder dat onnodige of extra beperkingen worden gesteld. Indachtig het uitgangspunt dat de gebiedstransformatie op organische wijze tot stand moet komen en dat initiatieven dus vooral vanuit de markt moeten komen, legt het Omgevingsplan geen program-

matische fasering of looptijd op. Aandachtspunt is de monitoring en eventuele bijsturing in te realiseren woningtypen, zodat ook op (deel)gebiedsniveau de gewenste mix van verschillende grootten en doelgroepen wordt bereikt.

8.2.2 *Bedrijvigheid*

Voor de Binckhorst is ook een duidelijke ambitie neergezet ten aanzien van bedrijvigheid: de Binckhorst (is en) wordt een economische factor van betekenis voor de stad. Er wordt ingezet op creatieve en innovatieve bedrijvigheid waardoor ondernemerschap tot zijn recht komt.

Wat mag er?

Bedrijvigheid is veel minder begrensd dan wonen. Zo is er voor bedrijvigheid geen maximum oppervlak of maximaal aantal bedrijven vastgelegd in de regels van het omgevingsplan. En in het gehele plangebied is (binnen de functie transformatiegebied) bedrijvigheid mogelijk, ook op de begane grond. Wel zijn er regels gesteld ten aanzien van nieuwe bedrijvigheid en eventuele beperkingen als gevolg van gevoelige functies:

- Er is maximaal 55 dB aan gecumuleerde geluidsbelasting vanuit bedrijven op de grens van de Trekvlietzone toegestaan (4.2.1.b);
- Bij gevoelige functies in de Trekvlietzone is maximaal 55 dB gecumuleerde geluidsbelasting toegestaan (4.2.1.c); ook bedrijven leiden tot een bijdrage hierin;
- Bij gevoelige functies in de overige deelgebieden is dit maximaal 68 dB (4.2.1.d). Dit leidt tot meer mogelijkheden voor bedrijven, maar ook hier is er sprake van bescherming van het woon- en leefklimaat en daarmee een beperking voor bedrijven.

Veel regels in de algemene randvoorwaarden zijn op het eerste gezicht beperkend. Bijvoorbeeld:

- Er moet rekening gehouden worden met bestaande (dus ook toekomstig bestaande) gevoelige functies en deze mogen niet onevenredig worden geschaad (4.2.1.j);
- Geen onevenredige trillinghinder, lichthinder en/of geurhinder (4.2.1.l);
- Rekening houden met ecologische waarden en deze niet onevenredig aantasten (4.2.1.n);

Deze regels zijn echter het directe gevolg van wet- en regelgeving, met deze regels wordt geborgd dat de onderzoeksplicht naar deze aspecten in het omgevingsvergunningstraject goed wordt uitgevoerd en dat de uitvoerbaarheid bij omgevingsvergunning ook wordt aangetoond. Feitelijk zijn deze regels daarom niet extra beperkend.

In artikel 4.2.6 zijn verschillende afstanden aangegeven voor het exploiteren van een bedrijf; dit zijn maximale richtafstanden die in acht genomen moeten worden. Dit artikel leest als een vertaling van de indicatieve afstanden uit de VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering tussen bedrijvigheid en gevoelige functies. Om de milieucategorieën los te laten en direct te kunnen meten op effect zijn afstanden gehanteerd. Het is echter onduidelijk hoe 'hard' deze afstanden zijn: mag ook aangetoond worden, bijvoorbeeld middels akoestisch onderzoek, dat een kleinere afstand vanwege geluid aangehouden mag worden? Of zijn de afstanden hard, en moet er bijvoorbeeld in de Begraafplaatszone altijd minimaal 56 meter tussen een bedrijf en een woning zitten vanwege geluid (n.b. deze afstand geldt ook verticaal!)? Deze tweede redenatie is echter niet bedoeld in de regels; aanscherping van deze regels in artikel 4.2.6 kan misverstanden voorkomen.

Er zijn verder geen specifieke regels opgenomen, die de aanwezigheid en verdere ontwikkeling van bedrijvigheid kunnen beperken. Dit is ook het beeld dat in botsproef 1 naar voren is gekomen: bedrijfsfuncties zijn zeer goed mogelijk binnen de regels van het Omgevingsplan. Wel is duidelijk dat nieuwe zware bedrijvigheid niet gewenst is: dit is volgens regels ook alleen toegestaan binnen het gezoneerde industrieterrein. Dit draagt niet per direct bij aan de economische ambities, maar wel aan de ambitie om te komen tot een gemengd woon- en werkgebied.

Wel is het oppervlak aan grote kantoren duidelijk begrensd in de regels (op moment van dit schrijven is nog niet helder hoeveel oppervlak is toegestaan). Tevens mag een kantoor per vestiging niet groter zijn dan 500 m² bvo. Deze begrenzing is een gevolg van de Verordening ruimte, maar strookt niet met de ambitie om van de Binckhorst een economische factor van betekenis te maken: in een dergelijk grootschalig en hoogstedelijk gemengd woon- en werkgebied hoort ook een aanzienlijk aandeel aan kantoorfuncties een plek te kunnen krijgen.

Hoeveel mag er?

In Tabel 9 is reeds aangegeven dat het te realiseren bouwvolume circa 3.188.000 tot 19.625.000 m³ bedraagt. Bedrijvigheid is in de regels niet gemaximeerd. Er zijn ook geen regels opgenomen ten aanzien van de verhouding tussen bijvoorbeeld wonen en werken of tussen werken en voorzieningen (bijvoorbeeld: per 100 m² woonoppervlak mag er 100 m² werkoppervlak aanwezig zijn). In theorie is het dan ook mogelijk om het volledige bouwvolume in te vullen met bedrijvigheid. Uitgaande van een verdiepingshoogte van 4 tot 5 m zou er dan maximaal ca. 3,9 tot 4,9 miljoen m² bvo gerealiseerd kunnen worden. In de praktijk zal echter een dergelijk groot oppervlak voor bedrijvigheid niet snel gerealiseerd worden. Dit heeft meerdere redenen:

- Het berekende oppervlak voor bedrijvigheid gaat uit van maximale bouwhoogten, dus meerlaags bouwen (tot 10 verdiepingen en zelfs 30 tot 40 verdiepingen in de hoogtecenten). Lichte, meer kantoorgericht bedrijvigheid zal tot zulke hoogten gevestigd kunnen worden (denk dan bijv. aan 'creatieve industrie' i.c.m. ICT), maar in de praktijk zijn de gebouwlagen op grotere hoogte meer geschikt voor appartementen en voor kantoorfuncties (die slechts zeer beperkt zijn toegestaan). Het zal goed kunnen voorkomen dat op enkele plekken zodanig 'op hoogte gewerkt wordt', maar dit zal redelijkerwijs niet gelden voor het gehele plangebied.
- Naast werken is er ruimte voor een fors programma aan woningen en een beperkt programma aan voorzieningen. Vooral woningen en commerciële voorzieningen / detailhandel leiden in de business case van een ontwikkelaar tot een significant hogere opbrengst dan bedrijfsruimte; vanuit de markt zal daarom niet snel ingezet worden op alleen bedrijfsruimten.

Omdat de bovenstaande nuancering 'wat verwachten we in de praktijk' niet in de regels is geborgd, kan hiermee geen rekening gehouden worden in de maximale mogelijkheden (botsproef 2). Als het echter gaat om wat er in de praktijk vermoedelijk zal gebeuren en of het Omgevingsplan hiervoor goed werkt (de robuustheid) is het wel goed om deze nuancering in het achterhoofd te houden.

Daarnaast leidt een dergelijk groot oppervlak aan bedrijfsruimte tot een zeer hoge verkeersgeneratie (ca. 300.000 – 500.000 motorvoertuigen per etmaal); het wegennet zal een extra verzwaring niet aan kunnen. Daarom zal er al eerder sprake zijn van een 'stop op het gebied'. Dit is in botsproef 2 reeds uitgewerkt.

Waar mag het?

Bedrijvigheid is overal in het gebied mogelijk. In sommige delen, zoals de Trekvlietzone met een duidelijk primaat voor wonen, zijn de mogelijkheden vanuit milieu beperkter, maar dan is lichte bedrijvigheid alsnog goed mogelijk. Omdat bedrijvigheid in het algemeen geen 'gevoelige functie' is, hoeft er niet tot zeer beperkt rekening gehouden te worden met milieubelemmeringen. Mits de cultuurhistorisch en ecologisch waardevolle objecten in het gebied worden gerespecteerd en mits de milieubelasting op de omgeving door bedrijvigheid nog binnen de gestelde normen ligt, zijn er geen beperkingen in het toestaan van bedrijvigheid.

Wanneer mag het?

Ook voor bedrijvigheid is er geen fasering of tijdsaspect vastgelegd in de regels van het Omgevingsplan. In botsproef 3 is dit reeds aangegeven. Dit betekent dat bedrijvigheid altijd mag, mits maar wordt voldaan aan de voorwaarden (bijvoorbeeld t.a.v. milieubelasting).

Confrontatie ambities, regels en mogelijkheden

De ambitie is om de Binckhorst te transformeren naar een hoogwaardig en economisch waardevol gebied waarin bedrijvigheid, met name in de creatieve, innovatieve en ambachtelijke sectoren zich goed kan vestigen. De regels maken dit optimaal mogelijk: er worden zo weinig mogelijk beperkingen gegeven voor de realisatie van nieuwe bedrijfsgebouwen en de vestiging van nieuwe bedrijven. Zware bedrijvigheid wordt wel nagenoeg uitgesloten. Dit heeft geen direct positief effect op de economische ambities, maar wel op de ambitie om te komen tot een gemengd woon-werkgebied. Het is mogelijk om bedrijvigheid als tijdelijke functie (max 10 jaar) of binnen een bestaand gebouw te vestigen via de kruimellijst van het Bor. De meerwaarde is echter beperkt, omdat het Omgevingsplan reeds ruim voldoende mogelijkheden en vrijheden biedt om bedrijvigheid te vestigen.

8.2.3 Detailhandel

Voor detailhandel zijn er geen specifieke ambities vastgelegd in het Omgevingsplan. Indirect kunnen echter wel ambities gedestilleerd worden uit de ambities voor de Binckhorst. De doelstelling voor de Binckhorst is om te transformeren naar een hoogstedelijk gemengd woon- en werkmilieu; 'boven' de vier pijlers staat de ambitie om te komen tot een Binckhorst als een volwaardige stadswijk die werkt.

In een 'werkende stadswijk', waar gemengd gewoond en gewerkt wordt, is het essentieel om een voldoende aanbod te hebben aan voorzieningen. Het gaat hier in eerste instantie om voorzieningen voor de vele mensen die in het gebied gaan wonen, werken en leven. Denk bijvoorbeeld aan supermarkten, winkels in verschillende branches, horecavoorzieningen, ontspanningsvoorzieningen, voorzieningen voor sport en spel, medische voorzieningen en onderwijsvoorzieningen. Gezien de omvang van het gebied en de omvang van het potentiële programma kan deze voorzieningenbehoefte niet volledig afgewenteld worden op het omliggende stedelijk gebied. Vooral lokale voorzieningen zullen toegevoegd moeten worden in de Binckhorst, wil sprake zijn van een stadswijk die werkt. Binnen de maatgevende initiatieven is de algemene groep 'voorzieningen' gesplitst in detailhandel, horeca en commerciële voorzieningen en maatschappelijke voorzieningen; deze paragraaf beschouwt de (on)mogelijkheden voor detailhandel.

Wat mag er en hoeveel mag er?

Detailhandel is in de regels van het Omgevingsplan duidelijk begrensd. De algemene randvoorwaarden en bouw mogelijkheden zijn voor detailhandel minder relevant. Dit komt doordat geen groot oppervlak (nieuwe) detailhandel is toegestaan en detailhandel voornamelijk gevestigd zal worden op maaiveldniveau en eventueel op lagere verdiepingen. Daarnaast is er vanuit detailhandel in het algemeen relatief weinig milieubelasting en milieugevoeligheid die op grotere afstand merkbaar is (milieubelasting vanuit detailhandel is lokaal). Dus daar waar toegestaan bouwvolume en milieuregels voor wonen en werken relevant zijn, gaat het bij detailhandel meer om het toegestane programma.

In artikel 4.2.7 van de regels is de toegestane detailhandel duidelijk begrensd:

- Bestaande detailhandelsvestigingen zijn toegestaan. Dit zijn vooral vestigingen van detailhandel in volumineuze goederen, met name in de woonbranche. Bestaande vestigingen mogen blijven, vernieuwen, verbouwen en verplaatsen, mits het oppervlak niet vergroot en de aard van de activiteiten niet wijzigt (4.2.7.a/b). Er zijn momenteel 11 vestigingen van detailhandel in volumineuze goederen in de woonbranche (bijv. keukenwinkels), 3 winkels met volumineuze goederen (buiten de woonbranche) en 3 overige detailhandelsvestigingen (1x een skateboardwinkel en 2 kringloopwinkels).
- Nieuwe detailhandel in volumineuze goederen is toegestaan tot een maximaal (nog te bepalen) oppervlak; het is de verwachting dat er slechts beperkt ruimte is voor nieuwe initiatieven. Nieuwe detailhandel in volumineuze goederen in de woonbranche is niet toegestaan (4.2.7.c.1).
- Er is 1 nieuwe bouwmarkt toegestaan, met een duidelijk begrensd oppervlak van 2.584 m² wvo (4.2.7.d).
- Overige nieuwe detailhandel is toegestaan, tot maximaal 2.000 m² bvo in totaal in het gebied. Daarnaast mogen vestigingen maximaal 200 m² bvo zijn. Tevens is de hoeveelheid detailhandel gekoppeld aan de hoeveelheid woningen: per 5 woningen is 2 m² detailhandel toegestaan (4.2.7.c).

Vanuit deze regels is het slechts zeer beperkt mogelijk om detailhandel toe te voegen in de Binckhorst. Voor de 'dagelijkse behoeften' gaat het primair om 'reguliere' detailhandel, dus geen detailhandel in volumineuze goederen. Winkels in deze sector mogen maximaal 200 m² bvo per vestiging zijn, tot in totaal maximaal 2.000 m² bvo. Een reguliere supermarkt heeft tegenwoordig een oppervlak nodig van ca. 750 m² tot 2.000 m² wvo. Dit betekent dat er in de Binckhorst geen mogelijkheden zijn om binnen de regels van het Omgevingsplan een supermarkt te vestigen voor de bewoners en werkenden in het gebied. Andere winkels, zoals verswinkels, winkels in de modische branche of in wit- en bruingoed zijn mogelijk mits deze niet groter zijn dan 200 m² bvo per vestiging; er zijn dus alleen kleine winkeltjes mogelijk.

Het is daarnaast mogelijk om tijdelijke winkels te realiseren, voor maximaal 10 jaar, of om winkels te realiseren in bestaande gebouwen (kruimellijst, zie botsproef 3). De regels uit de provinciale Verordening ruimte laten echter geen toevoeging van significante oppervlakten toe; de provincie stelt als richtsnoer dat winkels groter dan 200 m² bvo getoetst moeten worden aan het provinciale beleid en de ladder voor duurzame verstedelijking. Met behulp van tijdelijke functies of door via de kruimellijst winkels toe te staan, biedt dan ook geen mogelijkheid om significant winkeloppervlak toe te voegen.

Waar en wanneer mag het?

Er worden in de regels geen ruimtelijke beperkingen aan de vestiging van detailhandel. Dit betekent dat bestaande detailhandelsvestigingen gehandhaafd kunnen blijven, maar ook dat het in principe mogelijk is om overal binnen de functie Transformatiegebied detailhandel te vestigen.

Er zijn ook geen voorwaarden gesteld aan de fasering, behalve het feit dat er per 5 woningen 2 m² bvo reguliere detailhandel is toegestaan. De ontwikkeling van detailhandel is hiermee direct gekoppeld aan de ontwikkeling van woningen: hoe meer woningen zijn gerealiseerd, hoe meer detailhandel is toegestaan. De hoeveelheid toe te voegen detailhandel wordt hiermee ook in de tijd beperkt: een 'kleine' winkel is al snel 100 tot 200 m² bvo, dus per 250 tot 500 woningen kan dan 1 winkel worden gerealiseerd.

Confrontatie ambities, regels en mogelijkheden

Het is duidelijk dat het toegestane oppervlak voor nieuwe winkels en het toegestane oppervlak per winkel zeer beperkend is voor de ontwikkeling van een lokale detailhandelsstructuur die het gemengde hoogstedelijke woon-werkgebied kan gaan bedienen. Het is hiermee niet gezegd, dat er te weinig detailhandel in de directe nabijheid is om de Binckhorst te kunnen bedienen. Om dit in beeld te krijgen, moet nader (distributieplanologisch) onderzoek gedaan worden in de omliggende wijken. Wel is het aannemelijk dat een hoogstedelijk gemengd woon-werkgebied vraagt om voldoende (detailhandels)voorzieningen in de directe nabijheid; kwalitatief is hier sprake van een gemis om de gewenste ambities te kunnen bereiken.

De sterke begrenzing in oppervlak werkt ook door in de ontwikkelingsfasering: de ontwikkeling van detailhandel is gekoppeld aan de gerealiseerde woningen in het gebied, pas bij 5.000 woningen mag de volledige 2.000 m² bvo voor detailhandel ingevuld zijn. De ontwikkeling van bedrijvigheid (en de behoefte aan detailhandel vanuit werknemers) wordt derhalve niet meegenomen. Mogelijk kan dit tijdelijk opgelost worden, door kleinschalige winkels tijdelijk (buitenplans) toe te staan.

8.2.4 Horeca en commerciële functies

Ook horeca en commerciële functies (gericht op sport, ontspanning en leisure) zijn belangrijk om te komen tot een voorzieningenniveau dat een hoogstedelijk gemengd woon-werkgebied vraagt (zie vorige paragraaf).

Wat mag er en hoeveel mag er?

Horeca is toegestaan in het plangebied:

- Bestaande horecavestigingen (9 stuks) mogen gehandhaafd blijven (4.2.11.a). In tegenstelling tot voor andere activiteiten is voor horeca niet bepaald of deze verbouwd of verplaatst mag worden (en onder welke voorwaarden).
- Nieuwe horeca is ook toegestaan, tot een maximum (nader te bepalen) oppervlak en mits voldaan wordt aan de horecastructuur (4.2.11.b). De beleidsregels die hieraan gekoppeld zijn, laten horeca toe in vier 'concentratiegebieden': bij de Caballerofabriek, bij de Bink36, rondom de Poolsterhaven en rondom de Fokkerhaven. Er is geen begrenzing in oppervlak vastgelegd. Ook is horeca mogelijk in mixed concepts (4.2.14) en in bedrijfsverzamelgebouwen, tot maximaal 500 m² per concept (4.2.13.c.5). Ondergeschikte horeca binnen bedrijven, detailhandel, dienstverlening en kantoren is via de beleidsregel ook mogelijk.

De vestiging van horeca is hiermee goed mogelijk. Wel moeten horeca-initiatieven (uiteraard) voldoen aan de regels (o.a. voor milieuaspecten).

Nieuwe hotels zijn niet toegestaan in het gebied: alleen het bestaande hotel wordt gehandhaafd. Uitbreiding of verplaatsing is mogelijk mits er maximaal 58 kamers zijn (4.2.12).

Andere commerciële functies, gericht op cultuur, ontspanning en recreatie, zijn volgens de regels ook mogelijk:

- Bestaande activiteiten mogen gehandhaafd blijven en verbouwen of verplaatsen als het oppervlak niet vergroot en de aard niet gewijzigd worden (4.2.10.a/b);
- Nieuwe activiteiten zijn ook mogelijk. Skate- en skeelercentra en paintball- en lasercentra worden in oppervlak gemaximeerd en er wordt rekening gehouden met het Haagse Leisurebeleid (4.2.10.c).

De regels voor nieuwe activiteiten zijn nu te interpreteren als: nieuwe activiteiten zijn mogelijk, alleen de genoemde centra worden begrensd. Als wordt bedoeld dat alleen de genoemde centra mogelijk zijn, dan dienen de regels verduidelijkt te worden op dit punt. Als dit laatste het geval is, dan zijn activiteiten gericht op cultuur, ontspanning en recreatie sterk beperkt. In dat geval is het ook wenselijk om de definities aan te scherpen: vallen commerciële sportvoorzieningen zoals een fitnessruimte bijvoorbeeld onder deze activiteiten?

Daarnaast zijn horeca en commerciële functies ook goed mogelijk als tijdelijke functie (maximaal 10 jaar) of als permanente functie in een bestaand gebouw (kruiemregel, zie ook botsproef 4). De functies worden vanuit de Verordening ruimte niet beperkt in oppervlak.

Waar mag het en wanneer mag het?

De nieuwe horeca die binnen het Omgevingsplan wordt toegestaan, wordt geconcentreerd in de vier locaties. Nieuwe horeca buiten deze locaties is alleen mogelijk binnen een bedrijfsverzamelgebouw (gemaximeerd tot 500 m² bvo) of binnen mixed concepts.

Naast de ruimtelijke begrenzing van horeca zijn er geen voorwaarden opgenomen in locatie of tijd die relevant zijn voor de vestiging van horeca en andere commerciële functies.

Confrontatie ambities, regels en mogelijkheden

Horeca is een belangrijke voorziening in een levendig hoogstedelijk woon- en werkgebied. Het Omgevingsplan laat horeca toe, zonder dat hier een harde begrenzing in oppervlak aan gegeven is. Tevens wordt gestreefd naar concentratie van de horeca op vier locaties; voor een stedenbouwkundige opbouw en herkenbaarheid in het gebied is dit ook gewenst, dit draagt bij aan de ambities en gebiedskwaliteiten. Horeca buiten deze locaties is alleen mogelijk in een mixed concept of als meer ondergeschikte horeca.

Gezien de hoogstedelijke omgeving, hoge gewenste bebouwingsdichtheid en omvang van het gebied, kan het ook wenselijk zijn om verspreid in het gebied incidentele kleinschalige horeca toe te staan, zoals lunchrooms of koffiezaakjes. Binnen het Omgevingsplan is dit niet mogelijk, maar als er een dergelijke vraag ontstaat in een ontwikkeld gebied dan is deze kleinschalige horeca middels de kruiemlijst wel te vergunnen. Ook tijdelijke horeca op verschillende plekken is via de kruiemlijst goed mogelijk; in de transformatiefase kan dit een meerwaarde zijn in de beleefbaarheid en toegankelijkheid van een gebied (zie ook botsproef 3).

Nieuwe hotels zijn niet mogelijk in het gebied. Gezien de ambities voor hoogstedelijk gemengd gebied en ook de regionaal aantrekkende werking, zouden hotels een toevoeging kunnen zijn die kan bijdragen aan de ambities. De meerwaarde is echter beperkt, zeker in vergelijking tot nieuwe horeca en nieuwe detailhandel.

Andere commerciële functies, gericht op cultuur, recreatie en ontspanning, zijn in onze optiek mogelijk binnen de regels. Deze functies zijn ook wenselijk om bij te kunnen dragen aan een goed woon-, werk- en leefklimaat, mits deze functies niet leiden tot onnodige overlast (dit wordt reeds met de algemene voorwaarden beperkt). Indien het de bedoeling is om overige functies juist te beperken tot alleen skate- en skeelercentra en paintball- en lasercentra, dan verdient het de aanbeveling om de regels scherper op te schrijven. Tevens is een nadere verduidelijking van deze categorie activiteiten in de begripsbepalingen dan nodig. Wij zien een duidelijke toegevoegde waarde in kleinschalige functies gericht op cultuur, recreatie en ontspanning. Denk bijvoorbeeld aan een kleine bioscoop of filmhuis, theater, sportschool etc. Deze functies kunnen een positieve bijdrage leveren aan de leefbaarheid van het gebied.

8.2.5 *Maatschappelijke voorzieningen*

Maatschappelijke voorzieningen betreft de derde categorie van voorzieningen die gewenst zijn in een groot hoogstedelijk gemengd woon- en werkgebied (zie ook de inleiding in paragraaf 8.2.3). Vooral voor de ambities om te komen tot een uitnodigend woongebied, is een voldoende aanbod aan maatschappelijke voorzieningen gewenst. Denk hierbij aan (basis)scholen, kinderopvang, huisarts, apotheek, buurthuizen etc. Ook sportvoorzieningen worden in de maatgevende initiatieven én in de begripsbepalingen onder deze categorie geschaard.

Wat mag er en hoeveel mag er?

Maatschappelijke voorzieningen zijn toegestaan binnen de regels van het Omgevingsplan, zowel bestaande voorzieningen (4.2.9.a) als nieuwe voorzieningen (4.2.9.b). Er worden geen beperkingen opgelegd in het oppervlak en de omvang aan voorzieningen; alleen religieuze voorzieningen zijn niet toegestaan. Wel is vastgelegd dat gevoelige functies niet te dicht nabij grote infrastructuur mag komen, dit in verband met milieueisen (4.2.9.b.1). Daarnaast mogen maatschappelijke functies geen onevenredige maatschappelijke overlast kunnen veroorzaken. Er is niet bepaald wat deze maatschappelijke overlast in zou kunnen houden, anders dan dat het betrekking heeft op een veilige en gezonde leefomgeving. In het algemeen moeten de maatschappelijke voorzieningen wel voldoen aan de algemene randvoorwaarden, waardoor o.a. de milieueisen geborgd zijn.

Vanuit de regels voor bouwen (o.a. bouwhoogte, FSI) worden wel beperkingen gesteld aan nieuwe gebouwen. Dit maakt dat maatschappelijke functies met beperkte en lagere bebouwing, zoals een veldsportcomplex, op maaiveld niet mogelijk is. Wel is het mogelijk om veldsport te realiseren op gebouwen. Bij tijdelijke functies die buitenplannen vergund worden, geldt deze beperking niet.

Waar mag het en wanneer mag het?

Ook maatschappelijke voorzieningen zijn niet begrensd in locatie en in tijd. Er is ook geen koppeling met de voortgang van andere ontwikkelingen, zoals het geval is bij detailhandel. Wel is bepaald dat gevoelige functies niet nabij hoofdinfrastructuur gerealiseerd mag worden.

Confrontatie ambities, regels en mogelijkheden

Maatschappelijke voorzieningen zijn toegestaan met slechts weinig beperkingen; het is dan ook goed mogelijk om het maatschappelijke voorzieningenniveau te realiseren dat gewenst is om te komen tot hoogstedelijk woon- en werkgebied en met name een uitnodigend woongebied.

Veldsportvoorzieningen op maaiveld zijn niet mogelijk (of alleen als tijdelijke functie). Dit is wellicht beperkend voor het aanbod aan veldsportvoorzieningen, maar past wel binnen de ambities om te komen tot een hoogstedelijk gemengd gebied. Door eventuele veldsportvoorzieningen, indien nodig, op gebouwen te leggen kan tevens een bijdrage worden geleverd in de ambities t.a.v. duurzaamheid (dubbel grondgebruik, water vasthouden op daken / groene daken etc.). Ook liggen er in de nabijgelegen wijken diverse sportvoorzieningen. Daarnaast zijn tijdelijke sportvoorzieningen een goede mogelijkheid om 'lege plekken' in het gebied te benutten.

8.2.6 Overige functies

Onder overige functies kunnen diverse activiteiten geschaard worden (zie ook botsproef 1). Deels kunnen deze ondersteunend zijn aan functies (denk aan een parkeergarage), deels kan dit een zelfstandige invulling betreffen (zoals openbaar groen, stadslandbouw of tijdelijke evenementen). Deze functies zijn vooral ondersteunend in een hoogstedelijk gemengd gebied en kunnen vooral in de transformatiefase goed bijdragen aan de imagoverandering en branding van het gebied.

Wat mag er en hoeveel mag er?

Er zijn geen specifieke regels gesteld voor de categorie 'overige functies'. Gezien de aard van deze functies, is dit ook niet nodig: ze zijn ondersteunend aan woon- of werkfuncties en kunnen binnen de bestaande regels beoordeeld worden. In het algemeen worden weinig tot geen beperkingen gezien voor deze overige functies, ook niet in omvang. Wel gelden voor gebouwen, die specifieke voor overige functies gemaakt worden, de algemene bouwregels.

Overige functies kunnen vooral in de transformatiefase als tijdelijke functie een bijdrage leveren. Via de kruimellijst kunnen deze functies tijdelijk (max 10 jaar) goed mogelijk gemaakt worden (zie ook botsproef 4).

Waar mag het en wanneer mag het?

Er worden geen beperkingen gesteld in omvang en in tijd voor deze overige functies.

Confrontatie ambities, regels en mogelijkheden

Overige functies, binnen de scope van de in hoofdstuk 3 benoemde maatgevende initiatieven, worden binnen het omgevingsplan mogelijk gemaakt. Deze functies zijn vooral ondersteunend aan wonen, werken en voorzieningen en dragen bij aan de ambities die voor wonen en werken gelden. Daarnaast kunnen tijdelijke functies goed buitenplans mogelijk gemaakt worden, in de transitiefase kunnen deze een waardevolle tijdelijke invulling van lege plekken bieden.

8.3 Omgekeerde confrontatie ambities en regels Fase 1

In de voorgaande paragraaf is de confrontatie in robuustheid uitgevoerd, door te kijken naar de mogelijkheden om functies / activiteiten te realiseren. Zijn deze mogelijk (en hoeveel, waar en

wanneer) en dragen deze bij aan het verwezenlijken van de ambities? Uit de eerdere botsproeven (o.a. fasering) is al gebleken, dat sommige ambities niet zozeer betrekking hebben op de initiatieven die organisch mogelijk gemaakt worden, maar een relatie hebben met bijvoorbeeld gemeentelijke investeringen. In de volgende paragraaf wordt dan ook ingegaan op het 'vervullen' van de ambities met de toegestane organische ontwikkeling. Tevens is gekeken naar de regels: zijn deze gebruikt in de botsproeven, en vooral: welke regels zijn in de botsproeven niet gebruikt?

Worden ambities ingevuld?

De globale ambitie voor de Binckhorst 'volwaardige stadswijk die werkt' is in het OER vertaald in de vier pijlers:

- Binckhorst als stadsentree met een regionale oriëntatie;
- Binckhorst als economische factor van betekenis voor de stad;
- Binckhorst als uitnodigend karakteristiek woongebied;
- Binckhorst als proeftuin voor duurzaamheid en vergroening.

De vier pijlers worden ondersteund door vijf gebiedskwaliteiten en een nadere invulling per deelgebied. Op basis van deze vier pijlers moet met een organische transformatie gekomen worden tot een duurzaam, innovatief en hoogstedelijk gemengd woon-werkgebied.

Ut de vorige paragraaf blijkt reeds dat de toegestane functies vooral een bijdrage kunnen leveren aan de economische ambities en de ambities voor wonen. De ambitie 'stadsentree met een regionale oriëntatie' wordt middels de toegestane functies alleen (mogelijk) ingevuld als het gaat om de gewenste hoogstedelijke uitstraling. De infrastructurele ambities worden niet 'automatisch' door het Omgevingsplan gerealiseerd, hier zal de gemeente zelf aan zet zijn om projecten op te zetten en te gaan investeren in het gebied. Zonder deze inzet van de gemeente zullen de ambities binnen deze pijler niet ingevuld worden.

De ambities t.a.v. 'proeftuin voor duurzaamheid en vergroening' worden ook niet zonder meer ingevuld; in botsproef 1 is hier reeds op ingegaan. Bij de ontwikkeling van de diverse woon- en werkfuncties kan wel ingezet worden op maatregelen en initiatieven t.a.v. duurzaamheid en vergroening, maar dit is niet verplichtend opgelegd in de regels. Bij private initiatieven is het dan ook belangrijk, dat de gemeente enthousiasmeert en faciliteert om invulling te kunnen geven aan deze pijler. Daarnaast kunnen specifieke initiatieven en pilots worden gestart, in samenwerking met marktpartijen, om de ambities binnen deze pijler te realiseren.

Worden regels benut?

Bij het toetsen van de toelaatbaarheid van de maatgevende initiatieven is in botsproeven 1 en 2 en in deze botsproef getoetst aan de regels. Er is in de botsproeven niet specifiek aangegeven welke regels niet gebruikt worden, maar deze analyse 'heeft op de achtergrond meegelopen'.

Binnen de functie transformatiegebied zijn er geen regels opgenomen, die vanuit de uitgevoerde botsproeven niet relevant zijn. Sommige regels hebben specifiek betrekking op bebouwing of programma, andere regels betreffen een borging om te voldoen aan wet- en regelgeving en beleidskaders. De regels voor de functies Railverkeer, Verkeer, Water en Groen zijn niet expliciet getoetst in de botsproeven omdat deze geen betrekking hebben op de (on)mogelijkheden bij een organische gebiedsontwikkeling (zie ook de vraagstelling in hoofdstuk 1). De regels zijn wel bekeken en onderzocht. De randvoorwaarden die zijn gesteld, zijn relevant om te toetsen of concrete

activiteiten binnen deze functies passen binnen de milieu- en bouweisen uit het Omgevingsplan. Binnen de functies Railverkeer en Verkeer kunnen de bouwregels wel opgeschoond worden, niet alle gestelde regels zijn relevant binnen deze functies.

Daarnaast constateren wij dat de kaarten die behoren bij de beleidsregel Stedenbouw, een beperkter gebied beslaan dan de functiekaart. Dit leidt onder andere tot enkele 'overhoeken' die wel de functie Transformatiegebied hebben, maar die geen stedenbouwkundige regels hebben meegekregen.

8.4 Conclusies en aanbevelingen Fase 1

Als wordt gekeken naar welke functies, initiatieven en activiteiten toegestaan worden, dan constateren we dat de economische ambities en de ambities voor wonen goed ingevuld kunnen worden door de toegestane, mogelijke en verwachte functies. Dit werkt in twee richtingen: gewenste functies zijn toegestaan, maar ongewenste functies (bijv. zware bedrijvigheid of Bevi-inrichtingen) zijn uitgesloten. De hoeveelheid toegestane voorzieningen (vooral detailhandel) is een belangrijk aandachtspunt: wij verwachten dat een goed functionerende stadswijk, zeker met het voorziene programma, een grotere behoefte heeft aan voorzieningen (met name detailhandel) dan nu is toegestaan.

In de deze botsproef is ook naar voren gekomen, dat de ontwikkeling van wonen en werken los van elkaar kan gaan lopen (in de eerdere botsproeven kwam dit ook aan bod):

- Wonen zonder werken is niet tot zeer beperkt mogelijk, omdat woningen in het grootste deel van het gebied niet op de begane grond mogen;
- Werken zonder wonen is wel goed mogelijk, want werkfuncties kunnen zelfstandig gerealiseerd worden;
- Als wordt gekeken naar de minimale en maximale mogelijkheden, dan kan – zeker bij een maximale invulling van het gebied – de verhouding tussen wonen en werken 'scheef gaan lopen' (10% wonen, 90% werken). Het is de vraag of dan nog sprake is van een gemengd woon-werkgebied. Het stellen van regels of voorwaarden om de verhouding beter te regelen, gaat echter in tegen de principes van organische ontwikkeling (maximaal de markt de mogelijkheden geven). Daarnaast zal een maximale invulling vanwege de verkeersgeneratie zeer waarschijnlijk niet mogelijk zijn.

De verhouding wonen-werken, maar ook het maximale toegestane programma is hiermee een aandachtspunt. Wij adviseren om een keuze te maken in hoe hiermee omgegaan gaat worden, in botsproef 2 is hier de nodige aandacht aan besteed. Ook het aspect 'wat gebeurt er met het gebied als er niet volledig wordt ontwikkeld' is in botsproef 2 behandeld.

Op voorhand is de fasering van de ontwikkelingen en diverse functies niet vastgelegd. Afgezien van de hoeveelheid vloeroppervlak detailhandel zijn er in de regels geen voorwaarden opgenomen voor fasering. Dit biedt de maximale vrijheid aan marktinitiatieven om bij te kunnen dragen aan de organische gebiedsontwikkeling.

De ambities voor de Stadsentree worden niet zonder meer gerealiseerd vanuit de regels uit het Omgevingsplan. Met name de infrastructurele ambities en projecten die hiermee samen hangen,

zullen vooral door de gemeente zelf actief opgepakt moeten worden. Dit gebeurt overigens al, met de Rotterdamsebaan en de Velostrada als sprekende voorbeelden.

Om de ambities binnen de Proeftuin voor duurzaamheid en vergroening te realiseren, zal vooral ingezet moeten worden op het enthousiasmeren en activeren van marktpartijen, zodat zij in hun initiatieven extra aandacht hieraan besteden. Het Omgevingsplan biedt, onder andere met de regels voor salderen en met de experimenteerbepaling, goede mogelijkheden maar is niet meer dan faciliterend. Daarnaast kunnen pilots en experimenten t.a.v. duurzaamheid en vergroening vooral als tijdelijke functie gedurende de transitiefase ingezet worden. Dit kan vanuit de gemeente komen, maar ook vanuit marktpartijen.

8.5 Resultanten confrontatie functies met regels en mogelijkheden Fase 2

Wonen

De analyse uit Fase 1 ten aanzien van 'wat mag er' blijft in grote lijnen gehandhaafd. Er zijn in de nieuwe versie van het Omgevingsplan kleine wijzigingen doorgevoerd (o.a. FSI in Waterfrontpark, beleidsregel woonkwaliteit), maar deze leiden niet tot aanpassingen in het overzicht van 'wat er mag'. Tevens zijn de conclusies t.a.v. locatie (waar mag het) en fasering (wanneer mag het) niet aangepast. Wel is het bouwvolume, dat potentieel voor woningbouw benut kan worden, gewijzigd. Dit komt door aanpassingen in de regels en de stedenbouwkundige beleidsregels. Daarnaast is t.a.v. de molenbiotoop in overleg met de provincie bepaald dat gebruik gemaakt kan worden van de afwijkingmogelijkheid in de Verordening ruimte (artikel 2.3.3 lid 2). In de onderstaande tabel is de nieuwe berekening van het beschikbare bouwvolume voor woningen weergegeven (vergelijk met Tabel 10).

Deelgebied	Maximale bouwvolume	Minimale bouwvolume
Trekvlizone	3.793.000 m ³	815.000 m ³
Gasfabriekterrein e.o.	2.998.000 m ³	453.000 m ³
Spoorwegboogzone	3.312.000 m ³	272.000 m ³
Begraafplaatszone	2.081.000 m ³	47.000 m ³
Binckhorsthaven en Maanplein	6.085.000 m ³	317.000 m ³
Totaal:	18.269.000 m ³	1.904.000 m ³

Tabel 11 Indicatie minimale en maximale bouwvolumemogelijkheden voor woningen.

Met name in de Trekvlizone is het maximale mogelijke bouwvolume vergroot, dit komt doordat de beperking door de molenbiotoop niet meer in de berekening is meegekomen. Uit deze aangepaste berekening blijkt dat het voorziene programma (5.000 woningen, ca. 1.875.000 m³) nog steeds goed inpasbaar is. Ten aanzien van de confrontatie ambities, regels en mogelijkheden blijven onze conclusies dan ook gehandhaafd.

Bedrijvigheid

De regels voor bedrijvigheid zijn aangescherpt: nieuwe bedrijvigheid is alleen toegestaan in de milieucategorieën 1 en 2 (uitzondering vormen bedrijven in de circulaire economie nabij de bestaande afvalverwerkingsbedrijven, mits passend binnen de bestaande milieufacturen, of passend binnen het gezoneerde terrein). Wel is specifiek aangegeven dat bestaande bedrijvigheid (ook in hogere milieucategorieën) gehandhaafd kan blijven. Daarnaast is het toegestane oppervlak bedrijvigheid nu ook begrensd (maximaal 719.000 m² bvo nieuwe bedrijvigheid, inclusief

creatieve industrie). Dit betekent dat het maximale bouwvolume binnen de Binckhorst niet meer 'automatisch' ingevuld zou kunnen worden met bedrijvigheid (zie ook botsproef 2 – fase 2). Ten aanzien van locatie en fasering zijn er geen wijzigingen in onze conclusies. Als ambities, regels en mogelijkheden geconfronteerd worden, dan blijven onze conclusies gehandhaafd: er zijn goede mogelijkheden binnen de regels om de ambities t.a.v. het realiseren van een economische factor van betekenis te realiseren.

Detailhandel

Binnen de mogelijke detailhandelfuncties zijn ook weinig wijzigingen doorgevoerd in de regels. Het toegestane oppervlak 'reguliere' (kleinschalige) detailhandel is iets verruimd: van 2.000 m² bvo naar 3.500 m² bvo. Tevens mogen individuele vestigingen maximaal 300 m² bvo bedragen (dit was 200 m² bvo). Relatief gezien zijn deze wijzigingen fors, maar ten opzichte van het totale (bestaande en te ontwikkelen) volume aan functies blijft het aandeel detailhandel zeer beperkt. Wij achten het toegestane oppervlak kleinschalige detailhandel dan ook nog steeds een aandachtspunt in relatie tot de ambities voor een goed functionerende wijk en een hoogstedelijk gemengd woon- en werkgebied.

Horeca en commerciële functies

Voor horeca en hotels zijn de regels niet gewijzigd. Wel is inmiddels bekend dat het totale oppervlak aan nieuwe horeca maximaal 4.125 m² bvo mag bedragen. Dit zijn ca. 10 – 30 'gemiddelde' cafés, bistro's en restaurants. Gezien de omvang van het gebied (en de potentiële toekomstige functies) lijkt dit een redelijk, zij het niet fors, aantal. Als echter nieuwe grotere horeca-initiatieven zich willen vestigen in het gebied, dan kan het toegestane oppervlak al snel gevuld zijn. Wij zien hierin een potentieel knelpunt in relatie tot de gewenste hoogstedelijke woon- en werkkwaliteiten. Eventueel kan kleinschalige horeca nog wel in (toekomstige) bestaande gebouwen worden toegevoegd, middels de 'kruimellijst' (buitenplans vergunnen). Wij adviseren om de ontwikkeling van het oppervlak (en type) horeca te monitoren, om zodoende te kunnen bijsturen indien die gewenst is.

Voor commerciële functies gericht op cultuur, ontspanning en recreatie zijn de mogelijkheden verbreed, doordat in principe alle typen functies (ook in omvang) mogelijk zijn, mits wordt voldaan aan het Haagse Leisurebeleid en de marktbehoefte middels de Ladder voor duurzame verstedelijking aangetoond kan worden. Daarnaast dienen nieuwe functies ook te voldoen aan de (algemene) bouw- en milieugebruiksregels. Dit biedt in onze optiek goede mogelijkheden voor het realiseren van het gewenste voorzieningenniveau voor een hoogstedelijk gebied.

Maatschappelijke functies en overige functies

De regels en ambities voor deze categorieën aan functies zijn niet significant gewijzigd. Aanpassing van onze conclusies is dan ook niet nodig.

Omgekeerde confrontatie

Binnen de omgekeerde confrontatie zien wij dat onze conclusies een aanbevelingen t.a.v. het opschonen van de regels binnen de 'overige functies' (niet zijnde transformatiegebied) zijn verwerkt. Ook de kaarten behorende bij de stedenbouwkundige / ruimtelijke beleidsregels zijn aangepast en vervolmaakt.

8.6 Conclusies en aanbevelingen Fase 2

De 'controle' van deze botsproef middels fase 2 laat zien dat het Omgevingsplan is verbeterd op een aantal aandachtspunten die wij in fase 1 hebben benoemd. Doordat het oppervlak toegestane bedrijvigheid nu ook is gemaximeerd, zal de verhouding wonen – werken meer in verhouding zijn, zodat meer sprake is van een écht gemengd gebied. Het verder uitsluiten van hinderlijke bedrijvigheid (zodat ook categorie 3.1 en 3.2 niet of slechts beperkt en onder voorwaarden mogelijk is) sluit hier verder op aan. Aandachtspunt blijft wel het toegestane oppervlak kleinschalige detailhandel. Maar ook voor horeca is het aan te raden om de ontwikkeling te monitoren. Om de ambities binnen de pijler Stadsentree te realiseren, blijft de gemeente primair aan zet. Wel zijn met het invullen van het kostenverhaal de mogelijkheden om deze investeringen 'door het gebied te laten betalen' verbeterd.

8.7 Conclusies en aanbevelingen Fase 3

De conclusies in de botsproef Robuustheid in Fase 2 zijn nog steeds onverkort van toepassing. Doordat het toegestane oppervlak voor 'werken' (bedrijvigheid, kantoren en creatieve industrie gezamenlijk) verder is ingeperkt, ontstaat wel nog meer een mix van wonen en werken, dus nog meer een gemengd gebied, dan dat wij in Fase 2 constateerden (vergelijk ook Figuur 5.12 met Figuur 5.10). De ambities voor gemengd gebied worden dan volgens ons ook nog beter ingevuld, maar aandacht voor voldoende detailhandel en horeca en voor de ambities uit de pijler Stadsentree blijft nodig.

Als het gaat om het gemengde karakter (wonen en werken), dan zal dit voornamelijk tot uiting komen buiten de Trekvlietzone, omdat dit deelgebied primair is gericht op wonen (primaat wonen). Doordat een nieuwe voorwaarde is opgenomen voor de gebieden met primaat 'werken', namelijk dat er per nieuwe woonachtige minimaal 1 fte aan arbeidsplaats bij moet komen, wordt nog meer geborgd dat – ook binnen een separaat initiatief - gezocht moet worden naar woonwerkconcepten (en niet alleen woonconcepten). Dit maakt het waarmaken van de ambities t.a.v. het primaat 'werken' nog beter haalbaar: nu is het simpelweg niet meer mogelijk om in deze gebieden alleen woningbouw te realiseren en is het gemengde karakter nog meer geborgd.

Mede vanuit de zienswijzen is de vraag naar voren gekomen, of de 'plintregeling' wel ingevuld kan worden, met andere woorden: of er voldoende oppervlak aan in de plint toegestane functies mogelijk is, zodat de plinten overal goed ingevuld kunnen worden. In de plintregeling is opgenomen, dat in de plint van een gebouw (bestaande uit minimaal de eerste 8 m bouwhoogte en maximaal 2 bouwlagen) bedrijvigheid en publieksgerichte functies gerealiseerd moeten worden. In kwantitatief opzicht (programmatisch) is dit goed haalbaar. Het toegestane oppervlak aan bedrijvigheid en publieksgerichte functies (bestaand en nieuw), oftewel niet-woonfuncties, bedraagt ca. 950.000 m² bvo. Uit bijlage 4 blijkt, dat het totale bebouwbaar oppervlak op maaiveld circa 250.000 tot 550.000 m² bvo kan bedragen. Dit is een vele malen groter oppervlak dan waar de betreffende plintregeling van toepassing is, want de plintregeling gaat alleen over randen van bouwblokken (niet over het totale bebouwbare oppervlak), betreft alleen de gebieden met primaat werken en hoeft slechts voor 50% ingevuld te worden met bedrijvigheid en publieksgerichte functies. Het toegestane programma aan niet-woonfuncties is derhalve ruimschoots voldoende om de gebieden met een plintregeling te vullen. In kwalitatief opzicht ligt hier een opgave voor de markt, want er wordt wel gevraagd om de plinten een representatieve uitstraling te

geven. Dit vraagt om een goede invulling van de plint, hetzij door het zichtbaar maken van (bedrijfs)processen, hetzij door goede aankleding en materialisering. Deze opgave is goed in te vullen, bijvoorbeeld door opslag etc. niet aan de plintzijde te voorzien of deze juist op kwalitatief goede wijze inzichtelijk te maken.

Wel constateren wij, dat het voor bestaande bedrijven gemakkelijker is geworden om uit te breiden: de gehele set aan voorwaarden en normen, die nu in artikel 14 (uitbreiding bebouwing van bestaande bedrijvigheid) zijn opgenomen, zijn al met al iets 'lichter' dan de voorwaarden voor nieuwe functies (zoals opgenomen in artikel 7). De rechtspositie en rechtszekerheid die ondernemers in het 'oude planologische regime' nog hebben, is door deze opzet beter geborgd dan dat in eerdere versies van het Omgevingsplan het geval was. Wij zien geen risico's in overschrijding van milieunormen, zoals door uitbreiding bestaande bedrijven als er in de nabijheid al nieuwe gevoelige functies zijn gerealiseerd, want er is geborgd dat de milieu-invloed niet mag toenemen (is dit wel het geval, dan is een omgevingsvergunning nodig en komt artikel 7 'aan bod', dit is opgenomen in artikel 3 lid f). Het is echter wel mogelijk, dat de ambities voor de Binckhorst, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid en vergroening of t.a.v. het gewenste woonmilieu, minder goed worden behaald bij uitbreiding van (bebouwing van) bestaande bedrijven. Immers, als bestaande bedrijven uit breiden, dan gaat dit 'ten koste van' het toegestane oppervlak aan nieuwe bedrijvigheid – en op dit oppervlak zijn minder scherpe en uitgebreide voorwaarden van toepassing. Dit in combinatie met het feit, dat bestaande bedrijven momenteel verspreid in het gebied zitten. Echter, als er sprake is van wijziging of verplaatsing van bestaande bedrijvigheid, of van het uitbreiden van bedrijvigheid (dus meer milieuhinder), dan is reeds geborgd dat wel de 'uitgebreide set aan voorwaarden' uit artikel 7 van toepassing is. Daarnaast dient een eventuele uitbreiding van bestaande bedrijven ook gezien te worden tegen de mogelijkheden die het Omgevingsplan biedt: wil je als bedrijf wel 'alleen je eigen bebouwing uitbreiden', als het Omgevingsplan zo veel mogelijkheden biedt (in ambities en in regels) om veel meer te doen? Met andere woorden: het Omgevingsplan biedt veel meer potentie aan reeds gevestigde ondernemers dan alleen een stukje eigen uitbreiding. Wij achten derhalve de kans, dat er op grote schaal sprake zal zijn van uitbreiding bebouwing van bestaande bedrijven, en niet van nieuwe ontwikkeling, niet substantieel.

9 Botsproef 6 – sturingsfilosofie

9.1 Inleiding

Doelstelling is om de transformatie van de Binckhorst naar een hoogstedelijk gemengd woon- en werkgebied op organische wijze te laten plaatsvinden. Dit betekent dat een grote rol is weggelegd voor 'de markt': de gemeente heeft met het Omgevingsplan de kaders gesteld voor de ontwikkeling; de invulling wordt bij een organische ontwikkeling over gelaten aan marktpartijen. De gemeente is dan alleen faciliterend.

Dit betekent echter niet dat automatische alle ambities voor de Binckhorst worden gerealiseerd (zie ook botsproef 5). Een bepaalde 'bemoeienis' van de gemeente met de transformatie, anders dan alleen het (al dan niet) vergunnen van activiteiten, is dan ook gewenst om de ambities in te vullen. Hierin speelt de monitoring van het Omgevingsplan ook een rol. In de monitoring wordt bijgehouden in hoeverre ambities ingevuld / gerealiseerd worden. Indien het nodig wordt geacht, kan de gemeente dan bijsturen op het realiseren van de ambities: door bijsturing in het Omgevingsplan, maar ook door op andere facetten te sturen (zoals communicatie met stakeholders of bij gronduitgifte).

Daarnaast is een groot deel van het gebied in eigendom van de gemeente. Dit betekent dat de gemeente goede uitgangspunten heeft om zelf te gaan ontwikkelen, om zodoende bij te kunnen dragen aan de transformatieopgave. Dit vraagt echter om een actieve rol van de gemeente; er is dan geen sprake van een puur faciliterende rol.

Deze drie aspecten in de transformatie maken een nadere afweging van de rol van de gemeente noodzakelijk: basisprincipe voor sturing is faciliteren, maar huidige eigendommen nodigen uit tot zelf actief ontwikkelen en met alleen faciliteren worden wellicht niet alle ambities bereikt. Om hier een goed evenwicht is te zoeken, moeten keuzen gemaakt worden: keuzen in hoe onderdelen worden opgepakt die de markt niet snel zal uitvoeren (zoals groen), keuzen in hoe de grondposities worden ingezet en keuzen in hoe de markt wordt gevraagd bij te dragen in onrendabele elementen in het gebied.

Om hier meer inzicht in te krijgen, is deze botsproef uitgevoerd. Op basis van een kwalitatieve omschrijving van verschillende (on)mogelijkheden, voor- en nadelen, kansen en risico's is aangegeven welke publiek- en privaatrechtelijke mogelijkheden logischerwijs in het gebied te benutten zijn om de transformatie naar gemengd woon- en werkgebied zo goed mogelijk (d.w.z. met goede invulling van de ambities) maar ook zo organisch mogelijk op te pakken.

9.2 Resultaten Fase 1

9.2.1 *Wat wordt door de markt opgepakt?*

De eerste vraag die bij sturingsfilosofie naar voren komt is welke elementen uit de transformatie opgepakt zullen worden door de markt. Om hier inzicht in te geven, kunnen de maatgevende initiatieven (zie hoofdstuk 3) worden gebruikt. Voor de verschillende categorieën aan maatgevende initiatieven kan worden aangegeven of, en zo ja in welke mate, de markt geïnteresseerd zal zijn

om te ontwikkelen. Hierbij is onderscheid te maken naar marktinteresse vanuit professionele partijen (beleggers, ontwikkelaars) en eindgebruikers. Navolgend is per categorie aangegeven in welke mate 'de markt' geïnteresseerd zal zijn om functies te realiseren.

De ontwikkeling van **woningen** zal door de markt graag opgepakt worden. De business case om woningen te realiseren is, zeker in stedelijk gebied, zeer interessant door een hoge verdienpotentie, relatief stabiele markt (dus weinig afzetrisico's) en veelal relatief weinig technische complexiteit in de ontwikkeling. Doordat het programma is 'begrensd' op maximaal 5.000 woningen, is het woningaandeel in het totale potentiële programma relatief beperkt (zie ook botsproef 2), waardoor het de verwachting is dat er geen overaanbod van woningen ontstaat; deze schaarste draagt bij aan de verdienpotentie op woningen. De verdienpotentie zit voornamelijk in vrije sector woningen, maar doordat er regels zijn gesteld ten aanzien van de juiste mix van woningen (onder andere ten aanzien van sociale woningen en middeldure huurwoningen), is de markt 'gedwongen' een gevarieerd woningprogramma te realiseren. Dit kan potentieel beperkend werken voor de marktinteresse, maar al met al blijft woningbouw een zeer aantrekkelijk investeringsproduct in de Binckhorst. Door de toegestane minimale en maximale bouwhoogtes zullen vooral gestapelde woningen (appartementen) gerealiseerd worden; het zijn vooral de professionele marktpartijen die hierin geïnteresseerd zullen zijn.

Ook de realisatie van **bedrijvigheid** heeft een aantrekkelijke business case, zij het dat de verdienpotentie lager is dan bij woningen. Dit komt doordat de opbrengsten uit verhuur of verkoop van bedrijfsgebouwen per m² bvo lager ligt dan voor woningen. Daarnaast is het toegestane oppervlak aan bedrijvigheid niet begrensd (m.u.v. kantoren), waardoor de potentiële concurrentie in het gebied groot kan zijn; dit kan de verhuur- en verkoopprijzen onder druk zetten. Echter, de 'meer ontspannen' marktsituatie die kan ontstaan neemt niet weg dat investeren in de ontwikkeling van bedrijfsruimte nog steeds aantrekkelijk kan zijn voor marktpartijen. Het is dan ook de verwachting dat de markt dit oppakt. Dit kan door professionele partijen gebeuren (grootschalige bedrijfsruimte, bedrijfsverzamelgebouwen), maar ook door eindgebruikers.

Ruimte voor **detailhandel** zal voor marktpartijen een zeer interessante investering zijn. De opbrengstpotentie van detailhandel, met name kleinschalige detailhandel en supermarkten, is zeer groot. Hier komt bij dat het toegestane oppervlak aan detailhandel in het gebied sterk begrensd is. In de eerdere botsproeven is al aangegeven dat het begrensde oppervlak waarschijnlijk leidt tot een tekort aan vloeroppervlak detailhandel. De drijft de verhuurprijzen voor detailhandelsruimte verder omhoog, waardoor de verdienpotentie verder vergroot wordt. De realisatie zal gezien de hoge opbrengstpotentie vooral door professionele partijen worden opgepakt.

Voor **horeca en commerciële functies** geldt een gevarieerder beeld in verdienpotentie. Ruimte voor horeca heeft een interessante business case, evenals ruimte voor kleinschaliger functies gericht op leisure, ontspanning en recreatie. De opbrengstpotentie bij grootschalige functies, zoals een kartcenter of indoor speeltuin, ligt per m² bvo fors lager, maar door de omvang kan voor grootschalige functies eveneens een goede business case worden opgesteld. Al met al kan voor deze categorie worden gesteld dat de markt geïnteresseerd zal zijn om initiatieven te realiseren. Maatschappelijke functies zijn veelal weinig aantrekkelijk voor marktpartijen om te investeren. Kleinere functies die meer commercieel zijn ingesteld, zodat medische voorzieningen en commerciële binnensport (o.a. fitness) hebben veelal een interessante business case voor investeerders. Voor overheidsfuncties en onderwijsfuncties is de business case voor investeerders niet

snel interessant; als hier initiatieven voor komen dan zal dit primair vanuit eindgebruikers of een overheid zijn. Dit geldt ook voor sportcomplexen.

De categorie **overige functies** is slechts zeer beperkt interessant voor marktpartijen. Parkeergarages zullen in het algemeen als onderdeel van andere functies worden gerealiseerd, zodat de parkeervraag wordt opgelost zonder dat dit ten kosten gaat van bebouwbaar gebied; bovendien zorgen de regels er voor (minimale FSI) dat parkeren op maaiveld moeilijk realiseerbaar is. De marktinteresse voor openbare betaalde parkeergarages zal naar verwachting relatief beperkt zijn; vooral als het gebied 'meer is volgebouwd' en er een parkeerdruk in het gebied ontstaat, kunnen openbare parkeergarages interessant worden voor marktpartijen. Functies gericht op tuinen of stadslandbouw kennen een lage verdienpotentie en zullen niet tot nauwelijks door marktpartijen worden ingezet; de grondprijs in het gebied zal te hoog zijn om voor dit type functies een haalbare business case op te zetten.

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de verwachte marktinteresse voor de verschillende categorieën aan potentiële functies. Tevens is, op basis van de verwachte vraag en schaarste, op kwalitatieve wijze ingeschat of de markt snel deze functies zal realiseren.

Categorie	Marktinteresse	Wanneer
Woningen	✓✓	vooral professionele partijen
Bedrijvigheid	✓	Snel
Detailhandel	✓✓	professionele partijen en eindgebruikers
Horeca en commerciële functies	✓	Geleidelijk
Maatschappelijke functies	✓	professionele partijen
Overige functies	✓	professionele partijen en eindgebruikers
	✗	Beperkt
	✗	Na meerdere jaren

Tabel 12 Inschatting marktinteresse voor verschillende categorieën functies.

De bovenstaande tabel is opgesteld vanuit nieuwe permanente functies, maar voor **tijdelijke functies** geldt een vergelijkbaar beeld. De marktinteresse zal bij tijdelijke functies vanuit vergelijkbare motieven gelden. Daarnaast kunnen tijdelijke functies ook voor marktpartijen interessant zijn om leegstand te voorkomen of het imago van een plek te verbeteren.

Wij concluderen dat er vanuit de markt voldoende interesse zal zijn om de gewenste woon- en werkfuncties te realiseren. Het bijbehorende voorzieningenniveau zal, voor zover het gaat om meer commerciële voorzieningen, ook door de markt opgepakt worden. Met name professionele partijen zullen geïnteresseerd zijn om het voorziene programma te gaan ontwikkelen; bij bedrijvigheid zal het gaan om een mix tussen professionele partijen en eindgebruikers. Maatschappelijke functies zullen, voor zover er vraag naar is, vooral door eindgebruikers gerealiseerd gaan worden; ruimte voor kleinschalige medische voorzieningen zijn wel interessant voor professionele partijen.

9.2.2 *Marktinteresse versus ambities*

De investerings- en ontwikkelbereidheid hangt primair samen met het realiseren van bouwvolume. Immers: uit bebouwing kunnen verhuur- en verkoopopbrengsten gegenereerd worden. Daar waar het gaat om het openbaar gebied (infrastructuur, water, groen) zal er vanuit marktpartijen geen directe bereidheid zijn om te investeren. Dit omdat op deze functies niet 'verdiend' kan worden. De realisatie van nieuw openbaar gebied, of de herinrichting van openbaar gebied, zal dan ook een verantwoordelijkheid zijn voor de gemeente, tenzij de gemeente hier actief op stuurt. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op deze sturingsmogelijkheden.

Wordt vanuit de vorige paragraaf een vertaling gemaakt richting ambities, dan verwachten wij dat met name de ambities voor de pijlers Economische factor van betekening en Uitnodigend karakteristiek woongebied worden ingevuld door marktpartijen. Deze beide pijlers zijn immers gericht op het ontwikkelen van vastgoed. Daar waar het gaat om de ambities voor de openbare ruimte, die samenhangen met deze pijlers, zal de realisatie in basis meer bij de gemeente liggen.

De ambitie Stadsentree met een regionale oriëntatie is vooral gericht op de infrastructuur (in brede zin des woords) voor het gebied. Aanpassingen in de infrastructuur brengen veelal (forse) kosten met zich mee, terwijl er geen opbrengst tegenover staat. Als het gaat om het vervullen van de ambities in deze pijler, dan is de gemeente aan zet voor realisatie. Dit kan door de gemeente zelf gebeuren, of door marktpartijen als deze verplicht kunnen worden. Daar waar het gaat om een hoogstedelijke uitstraling, waarmee het ruimtelijke beeld van Stadsentree kan worden bevestigd, ligt de opgave vooral in het vastgoedprogramma – en daarmee dus primair bij marktpartijen.

De ambities binnen de Proeftuin voor duurzaamheid & vergroening vragen ook om een forse inzet van de gemeente; hetzij door zelf te investeren, hetzij door marktpartijen zo ver te krijgen om op dit thema extra investeringen te doen. Deels gaat het binnen deze pijler namelijk om investeringen in de openbare ruimte, deels om extra ingrepen op gebouwniveau.

Een en ander betekent, dat de ambities niet 'automatisch' door de markt ingevuld gaan worden, zoals reeds eerder geconstateerd. Met name binnen de pijlers Stadsentree met regionale oriëntatie en Proeftuin voor duurzaamheid en vergroening zal er vanuit de gemeente de nodige inzet noodzakelijk zijn, wil men komen tot invulling van de ambities. Maar ook voor de twee overige pijlers (t.a.v. wonen en werken) is het nodig dat de gemeente inzet pleegt; het gaat dan met name om de inrichting van het openbaar gebied.

Inzet van de gemeente betekent niet automatisch dat de gemeente zelf projecten moet gaan uitvoeren (en 'betalen'), via diverse wegen kunnen marktpartijen gevraagd of zelfs verplicht worden om mee te investeren. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de sturingsmogelijkheden die de gemeente hier heeft.

9.2.3 *Mogelijkheden voor sturing*

Zonder sturing van de gemeente in de transformatie, zal de situatie ontstaan dat (in extreme vorm) marktpartijen financieel rendabele functies ontwikkelen (met name vastgoed) en de gemeente de partij zal zijn die forse investeringen in het gebied doet, om de openbare ruimte in te richten en de gewenste ambities voor de infrastructuur en het groen te realiseren. Oftewel:

marktpartijen ‘verdienen goed’ en de gemeente investeert veel. Er zijn echter meerdere mogelijkheden voor de gemeente om hierop te sturen, zodat een deel van de verdienpotentie wordt benut ten behoeve van het gebied.

In juridische zin zijn er twee ‘sporen’ waarbinnen sturing door de gemeente mogelijk is:

- **Publiekrechtelijk spoor.** Dit gaat over het sturen via de publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden van de gemeente. Met name het Omgevingsplan is hierin belangrijk, maar ook afgeleide zaken zoals publiekrechtelijk kostenverhaal.
- **Privaatrechtelijk spoor.** Binnen dit spoor zijn er voor de gemeente mogelijkheden om met specifieke marktpartijen (bindende) afspraken te maken, bijvoorbeeld over het nader invullen van de ambities of over kostenverhaal.

Daarnaast is er een bandbreedte in de wijze waarop de gemeente kan omgaan met marktpartijen, variërend van het bindend opleggen van verplichtingen tot het enthousiasmeren van marktpartijen om bepaalde zaken te realiseren. Afgezien van het bindend opleggen van verplichtingen (dit kan publiek- en privaatrechtelijk) is de gemeente echter in beide sporen sterk afhankelijk van de bereidheid van marktpartijen om invulling te geven aan de ambities. Navolgend is voor het publiekrechtelijke en het privaatrechtelijke spoor uiteen gezet hoe de gemeente kan sturen op de transformatie.

Publiekrechtelijk spoor

Het publiekrechtelijke spoor kenmerkt zich doordat de gemeente, als verantwoordelijke overheid, beleid en regels stelt die bepalen hoe de transformatie van de Binckhorst er uit moet zien. De gemeente is in dezen de partij die bepaalt wat zij wil bereiken. De eisen, verplichtingen en voorwaarden die hierbij horen zijn generiek: ze zijn van toepassing op alle (publieke en private) partijen die grondpositie hebben in de Binckhorst of een initiatief hebben dat ze willen regelen.

Het Omgevingsplan zelf is een belangrijk instrument waarmee in het publiekrechtelijke spoor gestuurd kan worden, op een bindende wijze. Middels de regels uit het Omgevingsplan tracht de gemeente de transformatie dusdanig te sturen, dat de ambities voor de Binckhorst zo goed mogelijk vervuld worden. De regels in het Omgevingsplan zijn globaal in te delen in:

- **Voorwaarden t.a.v. milieueisen en leefomgeving.** Dit zijn de eisen die de gemeente in de regels stelt om bijvoorbeeld te voldoen aan de bodem- en watereisen, of om te voldoen aan de gewenste geluidsbelasting;
- **Voorwaarden t.a.v. programma.** Dit zijn voorwaarden voor wat er maximaal gerealiseerd mag worden. In de basis is dit zo veel mogelijk vrij gelaten, echter vanuit o.a. de Ladder voor duurzame verstedelijking is het toch nodig gebleken om diverse activiteiten (zoals wonen, detailhandel, kantoren en leisuurvoorzieningen) te maximeren in programma.
- **Voorwaarden t.a.v. ruimtelijke kwaliteit en uitstraling.** Dit zijn de voorwaarden die de gemeente via de regels stelt t.a.v. de inrichting openbare ruimte, stedenbouwkundige opzet, beeldkwaliteit etc.

Het is een expliciete keuze geweest om voor de Binckhorst te gaan voor een organische ontwikkeling, waarin maximale flexibiliteit en vrijheid aan marktpartijen wordt gelaten. Dit houdt ook in, dat niet de maximale sturing via de regels wordt gegeven die mogelijk is. Zo zouden de programmatische voorwaarden ook ruimtelijk beperkt kunnen worden (bijv. woningen alleen in de Trekvlizzone en langs de Maanweg, of detailhandel alleen langs de Binckhorst Avenue), of zouden milieueisen op voorhand strenger gesteld kunnen worden. Dergelijke strengere regels kunnen

leiden tot het 'beter' behalen van de ambities, maar leiden echter tot minder flexibiliteit en daarmee minder gunstige omstandigheden voor organische transformatie. De huidige set aan regels en voorwaarden is een afweging geweest tussen enerzijds sterk publiekrechtelijk sturen op de ambities en anderzijds het flexibel houden van de regels, zodat organische transformatie vanuit de markt wordt gestimuleerd.

Het Omgevingsplan stuurt echter niet alleen via de regels. De regels zijn het (juridisch) bindende gedeelte van het Omgevingsplan: initiatieven moeten hier aan voldoen. Daarnaast benoemt het Omgevingsplan echter ook duidelijke ambities voor de Binckhorst. De ambities zijn niet bindend, maar bieden wel een duidelijke visie voor het gebied. Door deze ambities vanuit het Omgevingsplan goed te communiceren naar 'de buitenwereld' (initiatiefnemers, grondeigenaren en overige stakeholders), kan de gemeente trachten om marktpartijen te enthousiasmeren om bij te dragen in het realiseren van de ambities. Zo zijn er bijvoorbeeld goede mogelijkheden om marktpartijen te enthousiasmeren om maatregelen te nemen ten behoeve van vergroening of verduurzaming van het gebied.

Binnen het publiekrechtelijke spoor is het ook mogelijk om **kostenverhaal** te plegen. Dit betekent dat initiatiefnemers via het publiekrechtelijke spoor worden verplicht in bij te dragen in 'onrendabele' investeringen, bijvoorbeeld in de infrastructuur en het openbaar gebied. In het huidige Wro-stelsel gebeurt dit via een exploitatieplan, in de nieuwe Omgevingswet worden de mogelijkheden voor publiekrechtelijk kostenverhaal iets verruimd. Er zijn echter voorwaarden verbonden aan kostenverhaal:

- Kostenverhaal mag alleen plaatsvinden op vooraf bepaalde kosten. Dit zijn globaal de kosten die binnen het plan gemaakt worden ten behoeve van de ontwikkeling (denk aan saneringen, bouw- en woonrijp maken, plankosten), of kosten die met het plan samenhangen (bovenplanse kosten), voor zover deze toerekenbaar zijn naar het plangebied (conform de PTP-criteria: Profijt, Toerekenbaarheid en Proportionaliteit).
- De kosten moeten op voorhand worden geraamd. Dit betekent dat op voorhand concreet moet worden gemaakt welke investeringen in het openbaar gebied worden gedaan, hoeveel deze kosten en wanneer deze gedaan worden.
- Kosten kunnen op initiatieven worden verhaald naar rato van opbrengstpotentie, of naar rato van de PTP-criteria. Dit betekent dat op voorhand bepaald moet worden welke functies er komen in het gebied, hoeveel er komt en wanneer iets komt. Dit vraagt een concreet programma voor de te realiseren functies: in typen, omvang en fasering.

De keuze om de Binckhorst op organische wijze te transformeren betekent automatisch dat er geen concreet eindbeeld is. Er is dan ook op voorhand niet bekend welke investeringen in openbaar gebied gedaan gaan worden (laat staan hoe veel deze kosten en wanneer deze gedaan worden), en er is op voorhand niet bekend welke opbrengsten initiatieven gaan opbrengen, dus hoe veel initiatieven exact bij moeten dragen ter dekking van de investeringen. Met andere woorden: het is onmogelijk om een exploitatieplan (conform Wro-systematiek) op te stellen.

Wel zijn er mogelijkheden om kostenverhaal op alternatieve wijze in te richten door in het kader van het experimenteren met de nieuwe Omgevingswet kostenverhaal op alternatieve wijze te regelen. Voor enkele experimenten zijn er in de 7^e en 15^e tranche van de Crisis- en Herstelwet reeds mogelijkheden toegekend, momenteel wordt onderzocht of deze mogelijkheden uitgebreid kunnen worden in de 16^e tranche. Zo kan worden geëxperimenteerd met het 'kostenverhaal 2.0'

dat t.b.v. de nieuwe Omgevingswet wordt uitgewerkt. Het blijft echter een uitdaging in hoe omgegaan kan worden met de onzekerheden in mogelijke investeringen en programma voor het gebied; experimenten in het kader van de Chw bieden publiekrechtelijke mogelijkheden maar deze zijn nog niet gegarandeerd toepasbaar.

Privaatrechtelijk spoor

Naast het publiekrechtelijke spoor kan de gemeente ook privaatrechtelijk afspraken maken met marktpartijen. In het privaatrechtelijke spoor kan de gemeente meer afspreken met marktpartijen dan publiekrechtelijk mogelijk is. De privaatrechtelijke afspraken kenmerken zich echter door een specifieke verhouding tussen twee partijen, in dit geval zijn het afspraken tussen de gemeente en één initiatiefnemer / marktpartij. De afspraken zijn dus specifiek, niet generiek. Daarnaast heeft de gemeente in de praktijk ook een privaatrechtelijke grondslag nodig om deze afspraken te maken, zoals een in te brengen grondpositie, om afspraken af te kunnen dwingen: het is (via een anterieure overeenkomst) wel mogelijk om opdrachten t.b.v. investeringen in het gebied af te spreken met initiatiefnemers, maar dit blijft formeel altijd op vrijwillige basis.

De mogelijkheden voor privaatrechtelijke sturing op de transformatie zijn goed. De gemeente heeft ca. 2/3 van het plangebied in eigendom, dus op ca. 2/3 van het plangebied is privaatrechtelijke sturing in theorie mogelijk. Binnen het gemeentelijke eigendom is ca. 40% belast met erfpacht; op deze plekken worden de mogelijkheden voor sturing beperkt door de afspraken met de erfpachthouders, waardoor transformatie pas op termijn mogelijk is (e.e.a. is afhankelijk van het moment van afloop erfpacht, specifieke afspraken met erfpachthouders en mogelijkheden om de erfpacht eerder te stoppen). Wordt per deelgebied gekeken, dan concluderen wij het volgende:

- In de Trekvlizone zijn er goede mogelijkheden om privaatrechtelijk te sturen. Ca. 75% van de grond is in eigendom van de gemeente. Ca. 25% van het eigendom is belast met erfpacht. De gemeentelijke eigendommen zijn redelijk aaneengesloten, zodat sturing op een groter gebied ook mogelijk is.
- Binnen het Gasfabriekterrein e.o. is ca. 60% in eigendom van de gemeente; ca. 20% van het eigendom is belast met erfpacht. De eigendommen liggen voornamelijk rondom de Poolsterhaven en in ten noorden van de Plutostraat. Het eigendom is grotendeels geclusterd.
- In de Spoorboogzone heeft de gemeente slechts zeer beperkt eigendommen: naast de bestaande infrastructuur is alleen een strook direct ten noorden van de Mercuriusweg in eigendom. De mogelijkheden om in dit deelgebied via grondpositie te sturen zijn dan ook beperkt.
- De Begraafplaatszone wordt gekenmerkt door een groot privaat eigendom dat de Sint Barbara begraafplaats betreft. Echter, aangezien deze locatie wordt gehandhaafd is een actieve sturing op ontwikkelingen hier ook niet nodig. Het overige deel van het plangebied is nagenoeg geheel in eigendom van de gemeente, op ruim 50% van het eigendom ligt een erfpachtbelasting. Met name langs de Binckhorstlaan en in de driehoek Supernovaweg – Wegastraat – Pegasusstraat ligt eigendom dat niet belast is met erfpacht. Sturing via grondeigendom is in dit deelgebied dan ook goed mogelijk, met name op beeldbepalende plekken.
- De gemeentelijke eigendommen in het deelgebied Binckhorsthaven en Maanplein liggen verspreid. Naast de infrastructuur betreft het met name de gebieden van en rondom de Caballero fabriek en tussen haven en Maanweg. Ca. 50% van de percelen (excl. infrastructuur) is belast met erfpacht.

Op de gemeentelijke eigendommen kan de gemeente goed sturen op wat wordt gerealiseerd: enerzijds door zelf een ontwikkeling ter hand te nemen, anderzijds door grond te verkopen en met de koper afspraken te maken over de realisatie. Op deze manier kan de gemeente via het privaatrechtelijke spoor sturen op het invullen van de ambities op perceelsniveau / projectniveau. Dit hoeft overigens niet alleen een project te betekenen waar de grond volledig in eigendom is van de gemeente: ook als een initiatiefnemer / grondeigenaar op 'eigen grond' aan de slag wil en voor zijn project een deel van de gronden van de gemeente nodig heeft, dan kunnen in de grondtransactie eventueel nadere afspraken worden gemaakt.

De opbrengst van grondverkoop kan (na aftrek boekwaarden gemeente) eventueel worden ingezet ten behoeve van investeringen in het gebied. Maximalisatie van de verkoopprijs leidt dan tot maximalisatie van het investeringsbudget.

Een andere goede mogelijkheid om te kunnen sturen in de ambities is door gronduitgifte via **prijsvragen / tenders**. In een prijsvraag of tender nodigt de gemeente marktpartijen uit om een plan te maken voor een uit te geven perceel. Marktpartijen maken vervolgens een grondbod en een (stedenbouwkundig) plan voor dit perceel. Door in de uitvraag duidelijk te maken welke ambities de gemeente heeft (bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid), worden marktpartijen gemotiveerd om hier extra aandacht aan te besteden. Naarmate voor het vervullen van de ambities meer waarde in de prijsvraag wordt toegekend, zullen marktpartijen hierop meer inzet plegen. De gemeente kan zelfs zo ver gaan om op voorhand het gewenste grondbod te bepalen⁴, zodat marktpartijen maximaal gemotiveerd worden om kwaliteit te realiseren.

De wijze waarop de prijsvraag uitgezet kan worden, kan variëren van 'informele vraag' (niet verplichtend) tot aan een tender (aanbesteding). Een tender zorgt voor een uitgebreidere procedure van prijsvraag, die ook aan (aanbestedings)regels is gebonden. Echter, met een tender wordt voorkomen dat staatssteun een discussie kan worden. De beoordelingscriteria, die vanuit de aanbestedingsregels moeten leiden tot de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI), kunnen dusdanig worden opgesteld, dat optimaal gestuurd kan worden op de gewenste resultaten, zoals een zo hoog mogelijk grondbod, de 'beste' stedenbouwkundige kwaliteit of de meest duurzame oplossing.

Het inzetten van grondverkoop moet goed overwogen worden. Het is immers een instrument dat maar één keer ingezet kan worden: als de grond is verkocht, heeft de gemeente er geen (privaatrechtelijke) controle meer over.

Verplichtend versus enthousiasmerend sturen

In de voorgaande beschrijving over sturing via het publiekrechtelijke en privaatrechtelijke spoor is de focus vooral gelegd op verplichtend sturen: welke mogelijkheden heeft de gemeente om wensen af te dwingen bij marktpartijen? Naast deze 'verplichtende' wijze van sturen zijn er ook goede mogelijkheden om enthousiasmerend te sturen. Met deze sturingswijze wordt bedoeld dat de gemeente marktpartijen bij staat, faciliteert en enthousiasmeert om in de Binckhorst aan de slag te gaan: marktpartijen zo ver krijgen dat zij een meerwaarde willen leveren in de Binck-

⁴ In verband met staatssteun moet een grondbod wel marktconform zijn, tenzij de grondverkoop via een aanbesteding plaats vindt.

horst, partijen een gevoel van betrokkenheid geven. Immers: marktpartijen willen graag bijdragen en zelfs extra investeren, als dit leidt tot een betere omgevingskwaliteit en daarmee een betere omgeving voor hun initiatief.

Deze wijze van enthousiasmeren sturen vraagt om een actieve inzet van de gemeente:

- Duidelijk communiceren over de ambities van de Binckhorst (wat willen we bereiken) en de meerwaarde hiervan (waarom willen we het bereiken) richting marktpartijen;
- De meerwaarde inzichtelijk maken voor marktpartijen: bijvoorbeeld laten zien dat het stimuleert om extra te investeren in duurzaamheidsmaatregelen of in de kwaliteit van de omliggende openbare ruimte;
- Samen met marktpartijen zoeken naar optimaliseringsmogelijkheden, bezien vanuit gezamenlijke ambities en met erkenning van elkaars belangen. Marktpartijen moeten enthousiast worden om mee te werken aan invulling van de gemeentelijke ambities, maar de gemeente moet ook actief 'mee helpen' om de ambities van marktpartijen waar te maken: 'een kwestie van geven en nemen'.

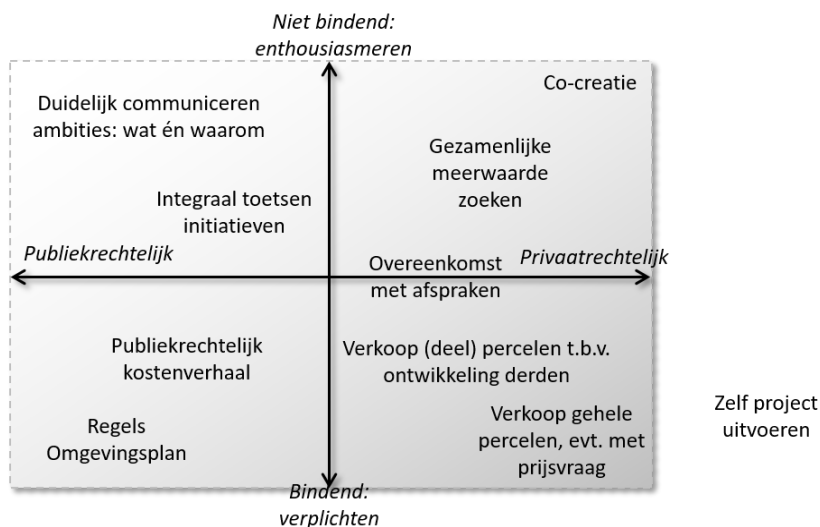
In de regels van het Omgevingsplan zijn enkele instrumenten opgenomen die kunnen helpen op enthousiasmerende wijze; dit zijn de salderingsmogelijkheden en de experimenteerbepaling. Beide regels maken het mogelijk om op punten af te wijken van bestaande normen, als hiermee een integrale meerwaarde voor het gebied wordt bereikt.

Een 'enthousiasmerende' werkwijze vraagt ook om een integrale werkwijze van de gemeente (en betrokken overheidsdiensten, zoals omgevingsdienst, veiligheidsregio en waterschap): niet alleen toetsend zijn, niet denken vanuit sectorale belangen, beperkingen en "het moet voldoen aan de regels" maar faciliterend zijn: samen met marktpartijen vanaf het begin in co-creatie (1+1=3) meedenken in hoe een initiatief zo goed mogelijk kan bijdragen in het behalen van de ambities - ambities van de gemeente voor de Binckhorst én ambities van marktpartijen. Dit vraagt om een actieve, positieve en open aanpak. Een goede aanzet hiervoor wordt al gegeven met de vergunningtafels; waarin initiatieven op integrale wijze worden besproken.

Enthousiasmerend sturen kan 'eng' zijn, want op voorhand heb je geen zekerheid over de afdwingbaarheid van eigen eisen/wensen. Het in de Binckhorst echter wel de manier om maximaal invulling te kunnen geven aan de ambities. Uitgangspunt is organische ontwikkeling: hiermee geef je vrijheid aan de markt. Dit biedt goede mogelijkheden om met marktpartijen een open dialoog aan te gaan, om gezamenlijk te zoeken naar 'de beste invulling' van een plek, voor beide partijen. Bestaande initiatieven, zoals SDU en Van Klingereren laten zien dat marktpartijen bereid zijn om 'een extra te leveren', als zij hiertoe uitgedaagd worden.

Overzicht sturingsmogelijkheden

In de onderstaande figuur is samengevat welke sturingsmogelijkheden de gemeente heeft in de transformatie van de Binckhorst. Er is hierbij onderscheid gemaakt naar de publiek- en privaatrechtelijke mogelijkheden én de 'bindendheid' van maatregelen: van verplichten naar enthousiasmeren. Naast de mogelijkheden in het kwadrant heeft de gemeente op haar grondeigendommen ook de mogelijkheid om zelf een ontwikkeling te realiseren. Dit kan wenselijk zijn, bijvoorbeeld om ambities in te vullen; er is dan echter geen sprake van een samenwerking met marktpartijen.



Figuur 9.1 – Overzicht publiek- en privaatrechtelijke sturingsmogelijkheden.

Naast grondverkoop kan ook het tijdelijk ter beschikking stellen van gemeentelijk eigendom een bijdrage leveren in de transformatie: met het tijdelijk ter beschikking stellen kan ruimte worden geboden aan tijdelijke functies. De wijze waarop de grond tijdelijk ter beschikking kan worden gesteld, kan ook eventueel via een prijsvraag verlopen om zodoende de creativiteit uit de markt te stimuleren.

9.3 Conclusies en aanbevelingen Fase 1

Het Omgevingsplan is er op gericht om de transformatie van de Binckhorst op organische wijze te laten verlopen, waarbij de markt wordt uitgenodigd om met initiatieven te komen die bijdragen aan het vervullen van de ambities voor de Binckhorst. Dit vraagt om een faciliterende rol van de gemeente. Wij constateren dat de ambities, zoals verwoord in de vier pijlers, niet ‘automatisch’ door de markt opgepakt zullen worden; met name de ambities voor de Stadsentree met regionale oriëntatie en de Proeftuin voor duurzaamheid & vergroening zullen niet ‘als vanzelf’ door de marktpartijen worden ingevuld. Deels komt dit doordat de opgave binnen deze pijlers specifiek een overheidsaangelegenheid zijn (zoals het realiseren van de grootschalige nieuwe infrastructuur, bijvoorbeeld de Rotterdamsebaan, de Velostrada of het HOV-systeem), deels komt dit doordat de ambities die in deze pijlers worden gesteld verder gaan dan wat wettelijk ‘afgedwongen’ kan worden. Denk in geval van dit laatste bijvoorbeeld aan de ambities om van de Binckhorst een voorloper op duurzaamheid te maken.

Binnen de pijlers t.a.v. economie en wonen zullen de gewenste functies naar verwachting door de markt gerealiseerd gaan worden. Aandachtspunt is de gewenste inrichting van het openbare gebied: investeringen op dit vlak zullen in de basis niet direct door de markt worden opgepakt. In het Omgevingsplan zijn regels gesteld ten aanzien van de inrichting openbare ruimte, maar er is geen verplichting om bij een private ontwikkeling ook in het omliggende openbare gebied te investeren. Marktpartijen moeten dan ook worden gestimuleerd of worden verplicht om deze ‘onrendabele’ investeringen op te pakken of er aan mee te betalen. Dit kan via publiekrechtelijk kostenverhaal of via privaatrechtelijke afspraken.

In botsproef 2 en 3 hebben wij reeds geconstateerd dat een maximale invulling van het potentiële ontwikkelvolume vermoedelijk niet haalbaar is. Dit kan dus leiden tot de situatie dat uiteindelijk niet het gehele gebied getransformeerd wordt, omdat er niet meer functies 'in het gebied passen'. Het kan voor de gemeente een overweging zijn om op een deel van haar eigen gronden juist geen bouwvolume te (laten) realiseren, zodat beter sturing gegeven kan worden de invulling van het totale plangebied.

De regels in het Omgevingsplan sturen op de milieueisen, programmering en stedenbouwkundige hoofdstructuur. Initiatieven kunnen echter 'verder gaan' dan de gestelde regels om invulling te geven aan de ambities. Dit zal vanuit de markt niet vanzelf gaan, het is aan de gemeente om een actieve en enthousiasmerende rol in te nemen zodat marktpartijen gemotiveerd worden om een 'extra' te leveren.

Onrendabele investeringen in het gebied worden in basis gedragen door de gemeente. Via publiekrechtelijk kostenverhaal is het mogelijk om vanuit winstgevende ontwikkelingen een bijdrage te verplichten aan de onrendabele investeringen. Echter, doordat het Omgevingsplan geen concreet programma met concrete ontwikkelfasering bevat, en op voorhand niet bekend is welke investeringen exact gedaan moeten worden, is het niet mogelijk om een traditioneel exploitatieplan op te stellen. Wellicht zijn er via het 'nieuwe Kostenverhaal 2.0', waarmee ter voorbereiding op de nieuwe Omgevingswet wordt geëxperimenteerd, mogelijkheden; de onzekerheden in het programma blijven hierbij echter aandachtspunt. Bijdragen aan onrendabele investeringen vanuit marktpartijen buiten wettelijk kostenverhaal om (bijvoorbeeld via fondsvorming) kan alleen op basis van vrijwilligheid en geeft derhalve ook geen zekerheid aan de gemeente over de hoogte van de te verhalen kosten.

Ondanks de keuze van de gemeente om vooral faciliterend op te treden, zijn er wel goede mogelijkheden om via het privaatrechtelijke spoor te kunnen sturen in de ontwikkeling. Dit komt voornamelijk doordat de gemeente een groot deel van het plangebied in eigendom heeft. Hierdoor kan de gemeente zelf initiatieven ontwikkelen (bijvoorbeeld initiatieven die niet door de markt worden opgepakt), of sturen op de gewenste ontwikkelingen en ambities door haar grondposities op de markt te brengen. Prijsvragen zijn dan een goede mogelijkheid om op relatief passieve wijze een maximale invulling van ambities aan marktpartijen te vragen. Wij zien derhalve dan ook goede mogelijkheden om de gemeentelijke grondposities in te zetten:

- Door 'zuinig om te gaan' met de gronden i.r.t. ontwikkelvolume kan worden ingespeeld op het scenario dat niet het volledige gebied bebouwd kan gaan worden. In dit geval kunnen gemeentelijke gronden worden benut voor bijvoorbeeld openbaar groen;
- Gemeentelijke gronden kunnen worden verkocht aan marktpartijen, waarbij de grondopbrengst (na aftrek boekwaarden) benut kan worden om onrendabele investeringen in het plangebied te doen, bijvoorbeeld t.a.v. de infrastructuur en inrichting openbare ruimte;
- Bij verkoop van gronden aan marktpartijen, die de gemeentelijke grond nodig hebben voor een project, kunnen voorwaarden worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van de realisatie van openbaar gebied of invulling van de ambities;
- Gemeentelijke gronden kunnen via een prijsvraag in de markt worden gezet, zodat marktpartijen gestimuleerd worden om maximaal bij te dragen aan het vervullen van de ambities voor de Binckhorst.

Wij adviseren dan ook om een strategie op te zetten ten aanzien van benutting van de gemeentelijke eigendommen, zodat de gronden gedurende de transformatieperiode op de meest optimale wijze worden ingezet. Immers: sturing via grondeigendom is (afgezien van benutting voor tijdelijke functies) slechts eenmaal mogelijk.

Naast de bovenstaande opties om bindend te kunnen sturen, is er een belangrijke taak voor de gemeente weggelegd om 'enthousiasmerend' te sturen, door met marktpartijen / initiatiefnemers in gesprek te gaan en in gezamenlijkheid te zoeken naar de meerwaarde voor gebied én voor initiatiefnemer. Dit vraagt om een integrale aanpak en proactieve werkwijze van alle betrokkenen vanuit de gemeente.

Een belangrijke rol binnen de sturingsfilosofie van de gemeente kan worden gelegd bij monitoring. De monitoring van het Omgevingsplan levert belangrijke informatie op over de transformatie van de Binckhorst en de mate waarin ambities gerealiseerd worden. Deze informatie kan de gemeente goed gebruiken om te bepalen of 'extra' sturing nodig of wenselijk is: worden de ambities voldoende gerealiseerd? Zo nee, waar is het nodig om bij te sturen en hoe wil je bijsturen? De monitoring levert zodoende dus belangrijke informatie, wat gevolgen kan hebben voor de sturingsmogelijkheden (en strategie) die er ingezet worden.

9.4 Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 2

Binnen de botsproef Sturingsfilosofie zien wij geen wijzigingen in het aangepaste Omgevingsplan, die leiden tot andere conclusies en aanbevelingen dan gesteld in Fase 1. Doordat het oppervlak toegestane bedrijvigheid meer begrensd is, zal wellicht iets meer marktinteresse kunnen ontstaan (door de maximering is het oppervlak bedrijvigheid meer 'schaars gemaakt'), maar dit zal niet significant zijn. Wel heeft de gemeente de opzet van kostenverhaal meer uitgewerkt. Dit is gedaan door op globaal niveau in te schatten welke investeringen gedaan moeten worden en op welke wijze dit verhaald moet gaan worden op de te realiseren uitgeefbare functies. De gehanteerde systematiek is nieuw, waardoor op voorhand geen garantie te geven is op de (juridische) haalbaarheid. De mogelijkheden en risico's van deze nieuwe benaderingswijze zijn reeds in fase 1 van deze botsproef aangegeven.

Gezien de ambities en 'marktinteresse' om bepaalde zaken op te pakken, blijft het aan te bevelen dat de gemeente een ontwikkelstrategie uitwerkt, waarin de ambities worden vertaald in concrete projecten en acties, die door gemeente en/of markt ingevuld kunnen gaan worden. De inzet van publiek- en privaatrechtelijke instrumenten en mogelijkheden (al dan niet bindend) blijft onzes inziens noodzakelijk om tot een goede ontwikkeling van het gebied te komen.

9.5 Conclusies en aanbevelingen Fase 3

Het definitieve Omgevingsplan kent, gezien vanuit de botsproef Sturingsfilosofie, geen wijzigingen die aanleiding geven tot aanpassing van onze conclusies en aanbevelingen uit Fase 2. Wel zien wij dat onze aanbeveling om als gemeente gericht aan de slag te gaan met een ontwikkelstrategie, goed wordt ingevuld. Met de opgestelde Actualisatie Gebiedsaanpak Binckhorst 2018 laat de gemeente zien dat zij een actieve rol wil nemen in de verdere ontwikkeling en transformatie van de Binckhorst. Niet alleen in het publiekrechtelijke spoor middels het Omgevingsplan, maar ook door verschillende initiatieven voor en aandachtspunten in het gebied gericht op te gaan pakken.

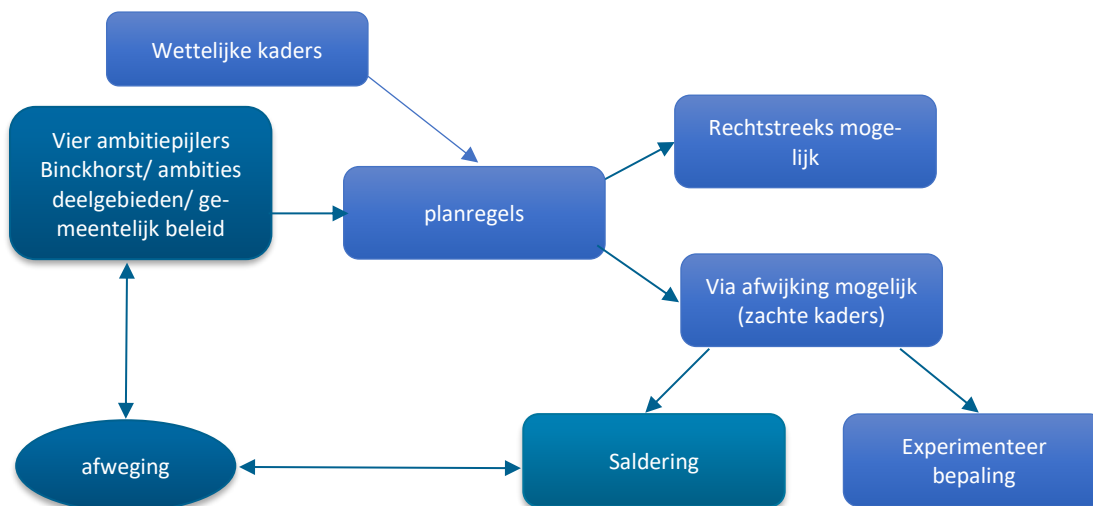
10 Botsproef 7 – flexibiliteit en saldering

10.1 Inleiding

De Binckhorst wordt op organische wijze getransformeerd tot een hoogstedelijk, duurzaam en gemengd woon- en werkgebied. Deze wijze van transformeren vraagt om een flexibele planregeling die een uitnodigend karakter heeft voor initiatiefnemer, recht doet aan de wettelijke en gemeentelijke kaders en voldoende borging biedt om de ambities (zie ook hoofdstuk 2), te bewerkstelligen. Het afwegingskader voor deze flexibiliteit is in de planregels vertaald naar:

- directe regels al dan niet met een verwijzing naar beleidsregels;
- afwijkingsbepalingen, te weten een regeling voor saldering en een experimenteerbepaling.

Ingeval een initiatief (net) niet past binnen de regels van het omgevingsplan is een salderingsmethodiek ontwikkeld. In deze methodiek is bepaald op welke onderdelen/aspecten saldering kan worden toegepast en aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Met deze saldobenadering wordt extra flexibiliteit geboden om kansrijke initiatieven mogelijk te maken, met als ‘tegenprestatie’ een extra bijdrage aan de totale gebiedskwaliteit en -ambities. De positie van de saldering binnen de opbouw van het omgevingsplan is in de onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 10.1 – Opzet regels en saldering.

In deze botsproef wordt ingegaan op de werking van de salderingssystematiek. Leidt de saldobenadering tot een meerwaarde voor de gebiedstransformatie? Hoe verhoudt de salderingsmethodiek zich tot rechtszekerheid? Zijn er nog meerdere planregels die voor saldering in aanmerking komen? Is de salderingsmethodiek helder en werkbaar voor zowel de vergunningskamer als de initiatiefnemer? De saldobenadering heeft een sterk casuïstiek karakter (maatwerk). Het testen van de regels en de salderingsmethodiek op basis van fictieve initiatieven die (net) niet passen binnen de planregels biedt hiermee een onvoldoende objectieve methode voor deze botsproef. Om deze reden is er voor gekozen om een beschouwende aanpak, waarin de bovenstaande vragen aan de orde komen.

10.2 Resultaten Fase 1

10.2.1 Flexibiliteit in het Omgevingsplan

Om de gebiedstransformatie optimaal te faciliteren zijn de regels in het Omgevingsplan gericht op organische ontwikkeling met een maximale flexibiliteit. Immers, een organische ontwikkeling laat zich niet sturen en is afhankelijk van de markt, dus is flexibiliteit gewenst om de markt haar 'mogelijkheden te bieden'. Hierbij zijn op grond van de gebiedsambities voor zowel het gehele plangebied als voor de deelgebieden afwegingen gemaakt, die gericht zijn op het borgen van enerzijds de ambities en anderzijds de milieuthema's, programma en ruimtelijke kwaliteit. De opzet en inhoud van de planregels bieden daarmee een grote mate van flexibiliteit om binnen de "stolp" ontwikkelingen te kunnen faciliteren. Daarnaast kent het plan een aantal extra flexibiliteitsbepalingen, dit zijn:

1. **Omgevingsplanactiviteit:** dit betreft een algemene afwijkingsbevoegdheid waarin met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden afgeweken van het omgevingsplan. Dit met inachtneming van internationaalrechtelijke, bij of krachtens de wet of provinciaal gestelde verplichtingen en instructieregels. De omgevingsplanactiviteit wordt alleen verleend als dit beoogt bij te dragen aan de algemene doelstellingen van het plan (zoals verwoord in artikel 1 van de regels).
2. **Experimenteerbepaling:** bij wijze van experiment mag worden afgeweken van het bepaalde in het Omgevingsplan (uiteraard met inachtneming van de wettelijke bepalingen en bindende provinciale regels). Een experiment dient bij te dragen aan de doelstellingen van het plan. Daarnaast is een aantal voorwaarden gesteld, waaraan een voorstel/aanvraag van een experiment dient te voldoen, zodat gevolg gegeven kan worden aan een experiment. Middels monitoring en evaluatie wordt bepaald of het betreffende experiment bijdraagt aan de doelstellingen van het plan. De experimenten zijn gericht op tijdelijkheid, waarbij waarborgen zijn ingebouwd om of een experiment te beëindigen dan wel te verlengen (met maximaal 5 jaar).
3. **Saldering:** voor een aantal specifieke onderdelen c.q. planregels van het Omgevingsplan kan via saldering worden afgeweken. Hierbij dienen de volgende bepalingen in acht genomen te worden:
 - Afwijken van de genoemde planregels is uitsluitend mogelijk als er geen sprake is van het afwijken van wettelijke voorschriften en er geen sprake is van onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat;
 - De ontwikkeling draagt voldoende bij aan het realiseren van één of meerdere ambitiewaarden waarop saldering mogelijk is, zodat de totale gebiedskwaliteit toeneemt.

De salderingsmethodiek en het toetsingskader zijn nader uitgewerkt in een opzet (deze is gebruikt in deze botsproef) en worden vertaald in regels en een beleidsregel.

Daarnaast is ook de bevoegdheid tot het wijzigen van de beleidsregels als een 'flexibiliteitsbepaling' aan te merken.

Van de bovengenoemde flexibiliteitsbepalingen kan worden afgevraagd of de 'algemene' afwijkingsbevoegdheid (omgevingsplanactiviteit) nog een meerwaarde biedt, dan wel gewenst is; dit gelet op de inherente flexibiliteit die het plan al biedt en het feit dat de flexibiliteitsbepaling ge-

richt is op het verwezenlijken van de ambities. Deze algemene flexibiliteitsbepaling biedt onvoldoende waarborgen hiervoor en zijn in die zin niet passend in de doelstellingen en geest van het plan, en daarmee ook niet passend/bedoeld als zijnde een binnenplanse mogelijkheid. Daarnaast conflicteert deze bepaling met de salderingsbepaling, die duidelijk is geënt op creatie van meerwaarde voor het plan.

10.2.2 *Salderingsmethodiek*

De saldobenadering is bedoeld om ruimte te bieden aan ontwikkelingen en initiatieven die (net) niet binnen de ‘zachte’ kaders passen van de regels van het omgevingsplan. Op deze manier worden extra flexibiliteit en mogelijkheden geboden om kansrijke initiatieven mogelijk te maken, met als ‘tegenprestatie’ een extra bijdrage aan de totale gebiedskwaliteit en -ambities. Kortom, een benadering die meerwaarde biedt voor zowel initiatiefnemers als voor de Binckhorst als geheel. De wijze waarop de saldering kan en moet worden toegepast is in een omschrijving met drie bijlagen uitgewerkt (ten tijde van de botsproef nog in ontwikkeling), die als beleidsregel gaan gelden:

- **Basiswaarden** saldering. Hierin zijn de planregels die in de salderingsbepaling zijn benoemd specifiek aangegeven in termen van de basiswaarden (waaraan moet minimaal worden voldaan).
- **Ambitiewaarden** saldering. Hierin zijn voor de vier pijlers op basis van het OER de ambitiewaarden bepaald (in een aantal gevallen wordt hierbij verwezen naar de beleidsambities die diverse gemeentelijke beleidsdocumenten zijn opgenomen. Deze betreffende beleidsambities zijn niet specifiek benoemd).
- **Monitoren** saldering omgevingsplan Binckhorst. Initiatieven waarbij gebruik is gemaakt van de salderingsmethodiek, worden op dezelfde wijze gemonitord als andere initiatieven die vergund worden. Een aantal specifieke salderingsaspecten worden apart gemonitord. Deze aspecten zijn in deze bijlage benoemd (zoals het monitoren van de naleving van salderingsafspraken en op welke wijze saldering bijdraagt aan de ambities voor de Binckhorst). Het monitoren van de saldering sluit aan bij de methodiek voor de planregels en ambities. Ook hier is de monitoringsvraag, het doel, de wijze van monitoren, frequentie en mogelijke maatregelen uitgewerkt.

Voor de methodiek van saldering is gemotiveerd aangegeven op welke onderdelen van het omgevingsplan saldering mogelijk is (zowel in negatieve als positieve zin) en welke ondergrens daaraan gekoppeld is. Daarnaast is vastgelegd hoe de salderingssystematiek vervolgens precies werkt en wat met wat te salderen is. Op die manier is gezocht naar de juiste balans tussen flexibiliteit en een helder systeem waarbij duidelijk is waar men aan toe is. Dit wordt in een toelichtende bijlage van het omgevingsplan uiteengezet.

In de salderingssystematiek wordt onderscheid gemaakt in zogenaamde ‘harde’ en ‘zachte’ kaders. ‘Harde’ kaders zijn regels waarvan niet kan worden afgeweken. ‘Zachte’ kaders zijn regels waaraan in principe ieder initiatief ook moet voldoen, maar waarvan onder voorwaarden kan worden afgeweken. Deze ‘zachte’ regels komen in aanmerking voor saldering en hebben betrekking op ruimtelijke kwaliteit (bouwhoogte, plinthoogte, FSI, primaat wonen/werken, Residentiekwaliteit openbare ruimte, woonkwaliteit) geluid (voor Trekvlietzone) en de inrichting van de infrastructuur (Duurzaam Veilig en Handboek Openbare Ruimte). In de toelichtende bijlage van het omgevingsplan worden zijn deze opgenomen in vijf zogenaamde parameters:

- bereikbaarheid;

- kwaliteit van de openbare ruimte;
- dichtheid;
- klimaat en energie;
- gezonde leefomgeving.

Voorts is de methodiek nader uiteengezet, welke in de onderstaande figuur is verbeeld. Hierbij wordt de werking van saldering binnen de parameters en tussen de parameters aan de hand van spelregels en voorbeelden uitgewerkt. Tenslotte is aangegeven welke procedure wordt doorlopen bij toepassing van de salderingsmethode. Vanuit de onderkenning dat het toepassen van saldering een interactief proces is, worden salderingsinitiatieven geëffectueerd in een nauwe betrokkenheid van de initiatiefnemer (in gesprek gaan) en het werken met een zogenaamde vergunningstafel, die multidisciplinair is samengesteld.



Figuur 10.2 – Methodiek saldering.

Per spelregel is per deelgebied gespecificeerd op welke pijlers saldering mogelijk is. Hier is op basis van de afwijkingsmogelijkheden één uitzonderingsgrond aan toegevoegd, namelijk dat het afwijken van de regels ten aanzien van de geluidsbelasting alleen saldeerbaar is door meerwaarde te creëren op de pijler 'duurzaamheid en vergroening'. Reden hiervoor is dat het niet wenselijk wordt geacht dat een thema als geluid dat onder een gezonde leefomgeving valt wordt 'gecompenseerd' met maatregelen op het gebied van dichtheid, flexibiliteit of de openbare ruimte. In de navolgende figuur is e.e.a. aangegeven.

		Trekvlizone	Binckhorst Haven en Maanplein, Begraafplaatszone*	Gasfabriekterrein e.o. Spoorboogzone	Zone rond Rotterdamsebaan
Parameter	Planregel				
Bereikbaarheid	Inrichtingsprincipes infrastructuur	DV en AW	DV, EF en AW	DV en EF	DV en RS
Kwaliteit OR	Functionele en veelzijdige buitenruimte Woonkwaliteit	DV en AW	DV, EF en AW	DV en EF	DV en RS
		DV en AW	DV, EF en AW	DV en EF	DV en RS
Flexibiliteit	Functionele en veelzijdige buitenruimte Woonkwaliteit Economische structuur (detailhandel- en horecastructuur)	DV en AW	DV, EF en AW	DV en EF	DV en RS
		DV en AW	DV, EF en AW	DV en EF	DV en RS
		DV en AW	DV, EF en AW	DV en EF	DV en RS
Dichtheid	Stedenbouwkundige kwaliteit (FSI, Bouwen plinthoogtes).	DV en AW	DV, EF en AW	DV en EF	DV en RS
Gezonde leefomgeving	Geluidbelasting	DV	DV	DV	DV
DV RS AW EF	Duurzaamheid en vergroening Regionale stadsentree Aantrekkelijk woongebied Economische Factor		*Salderen op AW kan alleen in zones met primaat wonen bij Maanweg en Wegstraat.		

Figuur 10.3 – Specificatie en compensatie saldering per deelgebied.

10.2.3 Beschouwing van de saldering

Zoals reeds gesteld wordt de salderingsmethodiek nader beschouwd aan de hand van de volgende vraagstellingen:

- Leidt de saldobenadering tot een meerwaarde voor de gebiedstransformatie?
- Is de salderingsmethodiek helder en werkbaar voor zowel de vergunningskamer als de initiatiefnemer?
- Hoe verhoudt de salderingsmethodiek zich tot de rechtszekerheid?
- Zijn er nog meerdere planregels die voor saldering in aanmerking komen?

De saldobenadering is een passend instrument in het omgevingsplan voor de Binckhorst. Een organische ontwikkeling van een gebied betekent dat regels vanuit de ambities en de omgevingsfactoren zijn opgesteld, waarmee in veel gevallen de gewenste transformatie gefaciliteerd zal kunnen worden. Omdat het binnen de planperiode mogelijk is dat onvoorziene, maar potentieel gewenste ontwikkelingen zich aandienen biedt de salderingsmethodiek een goede aanvulling op het plan. Met deze salderingsmethodiek wordt in lijn van de omgevingsplansystematiek en het gedachtegoed voor een aantal onderdelen afwegingsruimte geboden. Het opnemen van deze systematiek c.q. flexibiliteitsbepaling voorkomt dat dergelijke initiatieven 'buitenplans' moeten worden afgewogen, zonder dat hieraan een afwegingskader ten grondslag ligt dat recht doet aan de ambities van de Binckhorst. Hiermee wordt een meerwaarde voor zowel het plan, maar met name voor de gebiedstransformatie gecreëerd.

De salderingsmethodiek is goed gemotiveerd en consistent van opzet, maar toepassen van de systematiek is een complexe exercitie. Het gebruik van een helder processchema zal de toepassing ten goede komen; met een dergelijk processchema kan aan initiatiefnemers duidelijk worden uitgelegd hoe de systematiek werkt. Het in gesprek gaan met een initiatiefnemer is dan ook

een essentiële voorwaarde, zoals wordt onderkend. Op voorhand kan op basis van de uitleg, toepassing en uitwerking van de saldering niet worden bepaald hoe de initiatiefnemer een meerwaarde kan genereren. Dit zal de resultante zijn van een gezamenlijk proces en zoektocht naar de meerwaarde voor de gebiedstransformatie.

Het salderingsstelsel is in beginsel een afwijkingsbevoegdheid welke net zoals in het huidige stelsel toegepast kan worden op grond van de motivering en principes van goede ruimtelijke ordening alsmede met in achtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarbij worden op grond van de beleidsregel voor saldering criteria en randvoorwaarden gesteld. Gelet op het principe van de saldering (meerwaarde voor het gebied middels een tegenprestatie) is het vrijwel onmogelijk om de saldering te kwantificeren; dit vraagt om een zeer uitgebreide 'lijst met maatregelen' die vooraf bepaald moeten worden, maar waarvan op voorhand ook zeker is dat niet alle mogelijkheden gedekt worden. Het bewerkstelligen van ambities en de zoektocht naar een meerwaarde voor de gebiedsontwikkeling is dan ook gebaat bij een meer kwalitatieve benadering (uiteraard binnen de werksfeer van de salderingsmethodiek). Kwantificeren zou tevens de werking en bedoeling van de saldering niet ten goede komen. Het gedachtengoed dat ten grondslag ligt aan de gebiedstransformatie van de Binckhorst is gebaat bij de verschuiving van de 'toetsdoctrine' naar de 'inspirerende dialooggedachte'.

Met betrekking de rechtszekerheid wordt voor de opzet van de aanbevelen om het afwegingsc.q. toetsingskader 'limitatief' weer te geven, in plaats te verwijzen naar "o.a." een aantal gemeentelijke beleidsdocumenten en termen als "draagt bij aan" te vermijden. Een beleidsregel heeft immer toch een 'relatief juridische status'; dergelijke verwijzingen en inspiraties kunnen dan ook beter in een toelichting / uitleg van de systematiek verwerkt worden. Wij stellen voor dat binnen saldering voldaan dient te worden aan de vier ambitiepijlers en deelgebiedsambities zoals opgenomen in het OER. Tevens wordt aanbevolen in de beleidsregels de systematiek en het proces/procedure uiteen te zetten en voorbeelden achterwege te laten, daar dit gelet op de status van de beleidsregel (juridisch kader) diffuus is. Wel kan voor zowel de vergunningstafel als initiatiefnemer als bijlage bij de toelichting een uitleg en handreiking van het salderingsstelsel worden gegeven; dit verduidelijkt de werkwijze voor alle partijen.

Op grond van de beschouwing en analyse van de flexibiliteitsbepaling van het omgevingsplan in het algemeen en de saldering wordt het niet nodig geacht meerdere planregels in aanmerking te laten komen voor saldering. Saldering op meer regels toepassen is vaak ook niet mogelijk, omdat regels zijn geënt op wettelijke bepalingen (bijv. milieunormen of ladderplicht). Wel is het mogelijk om de normen in de planregels strenger te stellen dan nodig is, waardoor saldering vaker/eerder aan de orde kan zijn (omgekeerde redenatie). Echter, dit conflicteert met de systematiek voor de organische gebiedsontwikkeling, dat juist vraagt om een maximale flexibiliteit van de planregels. Dit wordt dan ook niet voorgestaan.

10.3 Conclusies en aanbevelingen Fase 1

In deze botsproef is de saldering en flexibiliteit van de planregels nader beschouwd. Wij hebben gekozen voor een beschouwende benadering, gelet op het sterk casuïstiek karakter (maatwerk) van saldering. Op basis van deze beschouwing concluderen wij het volgende:

Met betrekking tot de flexibiliteitsbepalingen die zijn opgenomen in de planregels wordt aanbevolen om de algemene flexibiliteitsbepaling (artikel 18) te schrappen, omdat deze onvoldoende

waarborgen biedt voor het verwezenlijken van de ambities en in die zin niet passend is binnen de doelstellingen en geest van het plan en eveneens niet passend/bedoeld als zijnde een binnenplanse mogelijkheid. Daarnaast conflicteert deze bepaling met de salderingsbepaling, die duidelijk is geënt om een meerwaarde voor het plan te creëren.

De salderingsmethodiek is helder en goed gemotiveerd. Het onderscheid tussen harde en zachte kaders, waarbij de zachte kaders in aanmerking voor saldering komen, leidt tot een inzichtelijke afbakening op waar saldering toe te passen is.

Het opnemen van de salderingssystematiek voorkomt dat initiatieven die (net) niet passen buitenplans moeten worden afgewogen, zonder dat hieraan een afwegingskader aan ten grondslag ligt dat recht doet aan de ambities van de Binckhorst. Met de salderingsregeling wordt daarmee een meerwaarde voor het omgevingsplan, maar met name voor de gebiedstransformatie gecreëerd.

De salderingsmethodiek is goed gemotiveerd en consistent van opzet. Niet uit te sluiten is dat toepassing van de systematiek een complexe exercitie is. Aanbevolen wordt een helder proces- c.q. procedureschema te hanteren waarmee voor zowel de vergunningstafel als initiatiefnemer de te door lopen stappen inzichtelijker worden.

Met betrekking de rechtszekerheid wordt voor de opzet van de beleidsregel aanbevolen om het afwegings- c.q. toetsingskader 'limitatief' weer te geven. Hierbij kan gedacht worden aan dat volstaan dient te worden aan de vier ambitiepijlers en deelgebiedsamibities zoals opgenomen in het OER. Daarnaast wordt aanbevolen in de beleidsregels de systematiek en het proces/procedure uiteen te zetten en voorbeelden achterwege te laten, daar dit gelet op de status van de beleidsregel (juridisch kader) diffuus is. Op grond van de beschouwing wordt het niet nodig geacht meerdere planregels in aanmerking te laten komen voor saldering.

10.4 Resultaten, conclusies en aanbevelingen Fase 2

In fase 1 van deze botsproef hebben wij geconstateerd dat er drie flexibiliteitsbepalingen in het Omgevingsplan waren verwerkt: de Omgevingsplanactiviteit, de experimenteerbepaling en de salderingsregels. Conform onze aanbevelingen is in de actuele versie de flexibiliteitsbepaling middels de Omgevingsplanactiviteit verwijderd uit het Omgevingsplan. Hierdoor wordt de meerwaarde van de saldering versterkt. Daarnaast zien wij dat de salderingsregels en -systematiek verder zijn uitgewerkt. Onze aanbevelingen, met name ten aanzien van het uitwerken van de systematiek en het uitwerken van te salderen ambitiewaarden, zijn inmiddels verwerkt in het Omgevingsplan. Saldering is en blijft een nieuw instrument, zodat op voorhand niet met zekerheid de exacte uitwerking voorzien kan worden, maar wij menen dat de nu opgezette systematiek goed, consistent en robuust is uitgewerkt.

10.5 Conclusies en aanbevelingen Fase 3

In aanpassing van Ontwerp naar definitief Omgevingsplan heeft de gemeente de experimenteerbepaling verwijderd uit de regels, dit omdat er binnen- én buitenplans gelijkwaardige experimenten zijn om hetzelfde doel te bereiken. Dit maakt in onze optiek de meerwaarde van saldering nog sterker. Er zijn daarnaast geen wijzigingen in het Omgevingsplan aangebracht, die maken dat onze conclusies uit Fase 2 aangepast dienen te worden.

11 Samenvattende conclusies en aanbevelingen

11.1 Conclusies en aanbevelingen per botsproef

Botsproef 1- toegestane functies

Wij concluderen dat het Omgevingsplan veel mogelijkheden biedt om verschillende activiteiten en functies te kunnen realiseren. Bestaande functies zijn ingepast, daarnaast zijn vele andere functies mogelijk. Er kunnen meer activiteiten / functies gerealiseerd worden dan dat strikt nodig zou zijn binnen de ambities voor de Binckhorst. Dit is logisch vanuit de wens tot organische ontwikkeling: je wilt niet op voorhand functies uit sluiten die wellicht wel zouden kunnen passen.

Het Omgevingsplan is dusdanig ingericht, dat het vooral de beperkingen legt waar het moet. Zo is zware bedrijvigheid niet toegestaan en moeten bedrijven en gevoelige functies zoals wonen rekening houden met elkaars rechten en belangen. Ten aanzien van de toegestane functies zorgen de regels er voor dat op deze wijze gekomen kan worden tot het gewenste gemengde woon-werkgebied, maar dat er geen beperkingen worden opgelegd die niet strikt noodzakelijk zijn.

Wij constateren wel dat het toegestane oppervlak aan commerciële functies en met name detailhandel zeer beperkt is. Gezien de wens om te komen tot een goed functionerende wijk, en tot een hoogstedelijk woon-werkgebied, adviseren wij om meer ruimte op te nemen om lokaal verzorgende voorzieningen zoals detailhandel op te nemen.

Op basis van de regels zijn grondgebonden woningen nagenoeg uitgesloten; **alleen in het Waterfrontpark zijn er eventuele mogelijkheden voor grondgebonden woningen**. De voorziene woningen (maximaal 5.000) zullen nagenoeg geheel in gestapelde vorm (appartementen) gerealiseerd gaan worden. Door de beleidsregel Woonkwaliteit moet een initiatief voorzien in een mix van woningen. Dit bevordert een gemixt programma maar kan potentieel beperkend werken voor initiatiefnemers.

Daarnaast constateerden wij in fase 1 enkele concrete punten die verduidelijkt kunnen worden:

- Onder 4.2.1.k wordt voor openbare ruimte de residentiekwaliteit voorgeschreven. Wordt dit gekoppeld aan een beleidsregel (bijv. openbare ruimte)? Wat betekent deze beleidsregel?
- Onder 4.2.1.m wordt aangegeven dat de sociale veiligheid niet onevenredig wordt aangetast. Deze regel is niet uitgewerkt in een beleidsregel en dus een zeer open en subjectieve regel. Hoe toets je objectief en gelijk?
- Onder 4.2.1.p is aangegeven dat rekening gehouden moet worden met de belangen van de begraafplaats. Het is onvoldoende helder wat deze belangen zijn en waar dan rekening mee gehouden moet worden
- 4.2.2.j t.a.v. gebiedsaanduiding OV-tracé: er dient ruimte beschikbaar te blijven voor evt. toekomstige herinrichting ivm aanleg OV-tracé. Deze regel bepaalt niet wat de ruimte is die vrijgehouden moet worden. Geen bebouwing? Of beperkte bouwhoogte? Of slechts deels bebouwen?
- 4.2.9.b.2 maatschappelijke functies die een onevenredige maatschappelijke overlast en daarmee een veilige en gezonde leefomgeving in de weg staan, zijn niet toegestaan. Dit is een dusdanig open norm dat er in onze optiek onvoldoende duidelijk is hoe hieraan

voldaan moet of kan worden. Daarnaast is een veilige en gezonde leefomgeving geborgd met andere regels.

- In de beleidsregel woonkwaliteit is benoemd dat 30% sociaal en 20% in de categorie middeldure huur moet worden gerealiseerd. Deze percentages zijn nu hard opgenomen; afwijking is niet mogelijk. Wij adviseren om hier 'minimaal' bij te vermelden. Tevens zijn initiatieven met sociale woningbouw niet uitgezonderd van deze verdeling.

Onze aanbevelingen uit fase 1 op deze concrete punten zijn verwerkt in het Ontwerp Omgevingsplan. Enkele zaken zijn nader uitgewerkt in de beleidsregels, de 'te open normen' voor de begraafplaats en maatschappelijke functies zijn geschrapt.

Tot slot geven wij een aanbeveling voor het 'leesbaar maken' van het omgevingsplan. Middels de regels, verbeelding, beleidsregels en bijbehorende bijlagen is het voor initiatiefnemers, zeker als zij minder planologisch onderlegd zijn, moeilijk om te bepalen of een initiatief mogelijk haalbaar zou kunnen zijn. Het vraagt om een actieve en meedenkende houding van de gemeente om een initiatiefnemer te helpen. Echter, om de initiatiefnemer al meer helderheid te bieden voordat hij aan tafel komt, kan het wenselijk zijn om een *tool* aan te bieden waarmee deze duidelijkheid verkregen wordt middels het doorlopen van een vragenlijst, bijvoorbeeld vergelijkbaar met het omgevingsloket of de Activiteitenbesluit Internet Module.

Botsproef 2 – maximale mogelijkheden

Ten aanzien van de maximale mogelijkheden constateren wij in fase 1 een knelpunt. Er is een dusdanig fors programma mogelijk, dat op voorhand niet kan worden aangetoond dat het Omgevingsplan niet evident onuitvoerbaar is: in totaal kan ca. 20.181.000 m³ aan bouwvolume gerealiseerd worden; hierbij hoort een potentiële verkeersgeneratie van ca. 270.000 tot 360.000 motorvoertuigen per etmaal. Deze verkeersgeneratie kan niet op het onder- en omliggende wegennet afgewikkeld worden. Wij adviseren om eerst te onderzoeken welke maatregelen genomen kunnen worden om het totale bouwvolume en/of de totale verkeersgeneratie terug te dringen. Dit kan door:

- Het beperken van het programma, door vermindering bouwhoogte, vermindering bebouwbaarheid van een perceel of vermindering oppervlak met de functie Transformatiegebied. Ook kan het maximale programma worden verminderd door beperkingen te stellen aan het toegestane oppervlak bedrijvigheid;
- Monitoren van de verkeersgeneratie en de afwikkelmogelijkheden op maatgevende wegvakken en kruispunten. Door koppeling met een bouw- of activiteitenverbod kan worden afgedwongen dat er niet meer wordt gerealiseerd dan het wegennet aan kan.

Daarnaast constateren wij dat de verhouding wonen-werken 'scheef gaat' als het maximale bouwvolume wordt ontwikkeld. Dit komt doordat het aantal woningen is begrensd, maar het oppervlak bedrijvigheid niet. Vanuit de gedachte van organische ontwikkeling is sturen hierop niet gewenst, maar vanuit de ambities kan het toch gewenst zijn om in de regels een bepaling op te nemen zodat wonen en werken meer in verhouding tot elkaar ontwikkeld gaan worden.

In fase 2 van de botsproef hebben wij geconstateerd dat het programma is gemaximeerd. Hierdoor is het niet meer mogelijk om het maximale bouwvolume 'te vullen' met functies. Wel is het maximale toegestane bouwvolume dusdanig dat het maximale toegestane programma goed gerealiseerd kan worden. Ondanks het feit dat het programma nu gemaximeerd is, zien wij in de berekeningen voor verkeer, luchtkwaliteit en stikstofdepositie dat op voorhand niet gesteld kan

worden dat er geen knelpunten zijn: de maximale verkeersgeneratie van het maximale programma (het 'worst case' scenario) leidt tot overbelasting van het wegennet en tot overschrijdingen voor luchtkwaliteit; tevens kunnen wij op voorhand niet concluderen dat er geen significante effecten op het nabijgelegen Natura2000 gebied plaats zouden kunnen gaan vinden. De gestelde extra voorwaarden in de regels en monitoring t.a.v. verkeersafwikkeling en luchtkwaliteit zorgen er echter voor, dat per initiatief aangetoond moet worden dat er geen onacceptabele negatieve effecten zijn. Op voorhand is dan ook aangetoond, dat een 'worst case' invulling van het plan, zonder nadere maatregelen, zou kunnen leiden tot 'te grote' negatieve effecten. Echter, de voorwaarden uit de regels zorgen er afdoende voor dat een dergelijk 'worst case scenario' nooit bereikt wordt. Mocht toch het maximale programma worden gerealiseerd, dan zijn de 'beveiligingsmechanismen', o.a. ten aanzien van verkeer en luchtkwaliteit, reeds lang in werking getreden. Deze borging in de regels zorgt er voor dat het Omgevingsplan op dit punt 'niet evident onuitvoerbaar' is.

In Fase 3 constateren wij dat het toegestane programma (oppervlakten of aantallen voor de verschillende functies) nog meer is aangescherpt ten opzichte van het Ontwerp Omgevingsplan. De regels die borgen dat er geen onacceptabele milieueffecten optreden, blijven onverkort van toepassing. Wel zien wij, dat de verhouding wonen – werken – voorzieningen door de aanscherping van het toegestane oppervlak voor functies is verbeterd.

Tot slot bemerken wij in deze botsproef in fase 1 enkele aandachtspunten ten aanzien van de kaarten die zijn opgenomen bij de beleidsregel Stedenbouwkundige kwaliteit:

- Niet alle gebieden met de functie Transformatiegebied hebben op de kaarten een nadere aanduiding voor minimale en maximale bouwhoogte. Dit gaat vooral om de 'kleinere vlekken' langs de randen. Hierdoor geldt op deze locaties geen hoogtebeperking, afgezien van het gestelde in de regels (minimaal 8 m, maximaal 70 m).
- Op de stedenbouwkundige kaarten zijn bouwhoogten afgestemd op 'huidige bouwblokken', waardoor geen bouwhoogten gelden voor huidige wegen. Deze hebben deels echter wel de functie Transformatiegebied en kunnen dus in principe ontwikkeld worden. Deze gronden zijn in eigendom van de gemeente, dus er kan wel op gestuurd worden. Ook de plintregeling is afgestemd op de huidige bouwblokken.
- De minimale bouwhoogten zijn niet afgestemd op de hoogtebeperkingen van de molenbiotoop. De toegestane bouwhoogten dienen in de regels en in de beleidsregel Stedenbouwkundige kwaliteit hierop te worden afgestemd, of er dient met de provincie nader overlegd te worden op welke alternatieve wijze de molenbiotoop wordt ingepast.

Wij constateren in fase 2 dat de bovengenoemde omissie t.a.v. 'dekking' van de stedenbouwkundige kaarten in bouwhoogtes is opgelost. Voor de molenbiotoop is in nader overleg met de provincie bepaald dat gebruik gemaakt kan worden van de afwijkingmogelijkheid uit de Verordening ruimte (artikel 2.3.3 lid 2).

Botsproef 3 - fasering

Ten aanzien van fasering zijn er weinig regels gesteld in het Omgevingsplan. Geconcludeerd wordt dat de fasering van projecten, initiatieven en ontwikkelingen binnen de pijlers Stadsentree, economie en wonen een eigen dynamiek kunnen en zullen kennen. Dit leidt niet automatisch tot het 'uit de pas lopen' van de transformatie, maar kan er wel toe leiden dat bedrijvigheid sneller wordt ontwikkeld dan woningbouw. In combinatie met het feit, dat binnen de toegestane maxi-

male mogelijkheden is geconstateerd dat bedrijvigheid circa 10x zo veel vloeroppervlak kan ontwikkelen ten opzichte van woningen, is het belangrijk te monitoren of er in gedurende de komende jaren/decennia nog steeds sprake is van het gewenste gemengde woon- en werkgebied.

De realisatie van de ambities binnen de pijler Stadsentree kent op korte termijn een forse impuls door de realisatie van de Rotterdamsebaan. Naar gelang de ontwikkeling van de nieuwe woon- en werkfuncties zal de gemeente (als primair verantwoordelijke) ook in de komende jaren haar plannen voor de lokale infrastructuur en het wenselijke HOV-stelsel moeten gaan uitwerken. De ontwikkeling en uitrol hiervan zal gelijk op moeten lopen met de ontwikkeling van de nieuwe woon- en werkfuncties. De stedelijke uitstraling en allure die bij deze pijler hoort, zal vooral gevuld moeten worden vanuit de nieuwe woon- en werkfuncties.

De realisatie van de ambities binnen de pijler Duurzaamheid en vergroening is vooral afhankelijk van wat er op dit vlak wordt gedaan binnen de initiatieven uit de markt. Realisatie van openbaar groen en openbare ruimte zal in de fasering aan moeten sluiten op de initiatieven. Dit kan op twee manieren: volgend aan initiatieven, om een gebied af te ronden, of vooruitlopend op initiatieven, om een transformatie te activeren.

Het Omgevingsplan biedt momenteel geen directe regels om te sturen in de fasering. Om te voorkomen dat de realisatie van wonen en werken onderling uit de pas gaat lopen, kan overwogen worden om een regel op te nemen die verplicht stelt dat de ontwikkeling van werkvolume gelijk op moet gaan met de ontwikkeling van woonvolume. Aan de andere kant gaat het Omgevingsplan hiermee sterk sturen in initiatieven uit de markt; vanuit de gedachte van een organische ontwikkeling is het juist de insteek om zo veel mogelijk vrijheid te creëren. De keuze voor organische ontwikkeling komt t.a.v. fasering dan ook tot uiting in die zin, dat er aan de markt geen fasering opgelegd wordt. Het transformatietempo is hiermee marktafhankelijk.

Doordat geen regels gesteld zijn ten aanzien van fasering, is niet op voorhand duidelijk welke gebieden 'het eerst' ontwikkeld gaan worden: ontwikkeling kan in principe overal tegelijk plaats vinden. In combinatie met het 'te forse programma' kan dit leiden tot een eindbeeld waarin delen van het plangebied niet 'ontwikkeld' zijn; dit kunnen grotere gebieden zijn maar ook (kleinere) percelen tussen wel-ontwikkelde plots.

Tot slot zien wij een potentiële lacune in de regels, als het gaat om slopen van gebouwen in relatie tot afscherpende werking die gebouwen kunnen hebben. Er gelden algemene randvoorwaarden vanuit de regels, die onder andere de maximaal toegelaten milieu- en omgevingsbelasting regelen. Afscherpende werking richting gevoelige functies kan hierin een belangrijke rol spelen. Er zijn in onze optiek te weinig waarborgen om de afscherpende werking, of andere wijze waarop de normen bereikt kunnen worden, in stand worden gehouden als een afscherpend gebouw gesloopt wordt. Het verdient te aanbeveling om hier separate regels voor op te nemen, zodat het Omgevingsplan hier expliciet in is. [Ten behoeve van het Ontwerp Omgevingsplan is nader onderzocht of een sloopvergunningstelsel wenselijk is, om het ongewenst verminderen van afscherpende werking tegen te gaan. De kans op voorkomen wordt zeer klein geacht; daarnaast is het met de algemene omgevingsvergunningplicht voor het aanpassen van activiteiten \(artikel 4\) eventueel mogelijk om voorwaarden te stellen. In onze optiek blijft het potentiële risico van ongewenst wegnemen van afscherpende werking aanwezig, maar in de praktijk zal dit risico zeer beperkt zijn.](#)

Botsproef 4 - tijdelijkheid

Binnen de Binckhorst is een groot scala van tijdelijke functies mogelijk, op het gebied van wonen, werken en voorzieningen. Er zijn twee sporen die benut kunnen worden om tijdelijke functies te kunnen vergunnen:

- Spoor 1: omgevingsvergunning via het Omgevingsplan. Dit kan voor permanente, maar ook voor tijdelijke functies. Initiatieven (ook voor tijdelijke functies) moeten voldoen aan de regels en uitgangspunten uit het Omgevingsplan. Het Omgevingsplan maakt expliciet geen onderscheid tussen tijdelijke of permanente functies, omdat uitgangspunt is dat tijdelijke functies via spoor 2 vergund kunnen worden.
- Spoor 2: omgevingsvergunning buiten het Omgevingsplan om. Dit kan voor tijdelijke gebouwen en tijdelijke activiteiten (max 10 jaar) door toepassing van artikel 4 lid 11 van bijlage II in het Besluit omgevingsrecht (Bor), of voor tijdelijke én permanente activiteiten in bestaande gebouwen, evt. met verbouwing mits het bouwoppervlak en bouwvolume niet toeneemt (artikel 4 lid 9 van bijlage II Bor).

Initiatieven die via spoor 2 lopen, hoeven niet te voldoen aan de regels en voorwaarden uit het Omgevingsplan. Deze initiatieven moeten echter wel voldoen aan goede ruimtelijke ordening, waardoor alsnog getoetst kan worden aan wet- en regelgeving en aan diverse beleidskaders. In de praktijk zal een tijdelijk initiatief via spoor 2 dan ook grotendeels moeten voldoen aan de regels uit het Omgevingsplan, omdat de regels een vertaling zijn van de diverse wetten, regelingen en beleidskaders.

Tijdelijke functies kunnen bijdragen aan de ambities voor de Binckhorst. Dit kan in algemene zin, doordat tijdelijke functies de imagooverandering en de 'verkleuring' van grondgebruik kunnen versnellen en kunnen faciliteren. Tijdelijke functies kunnen dan ook dienen als vliegwiel voor de transformatie. Tijdelijke plekken om te wonen en te werken trekken 'pioniers', mensen die graag in een vernieuwende en veranderende omgeving een plek willen om te wonen, werken en leven. Het 'rauwe randje' dat een te transformeren bedrijventerrein zoals de Binckhorst kan bieden, met haar industriële en stoere karakter, past hier goed bij. Voor deze pioniers hoeft een (deel)gebied ook niet af te zijn: het mag juist in ontwikkeling zijn want dit draagt bij aan een dynamische leefomgeving. Deze pioniers creëren een nieuwe leefomgeving en nieuw imago van een gebied, dat vervolgens ook verder ontwikkeld kan worden. Er kan een vergelijking worden getrokken met een ecologische successie van een gebied: eerst vestigen zich robuuste pionierssoorten, die een habitat geschikt maken voor vestiging van andere planten- en diersoorten; deze volgordelijkheid ontwikkelt zich steeds verder tot een habitat 'af' is (in evenwicht is).

Tijdelijke functies kunnen bijdragen in het realiseren van de ambities uit het OER. Met name in de transitiefase 'van huidige situatie naar nieuwe situatie' kunnen tijdelijke woon- en werkfuncties pionieren, ter voorbereiding op nieuwe permanente functies. Ook tijdelijke functies, zoals pilots, voor duurzaamheid en groen kunnen een meerwaarde bieden.

Botsproef 5 - robuustheid

Als wordt gekeken naar welke functies, initiatieven en activiteiten toegestaan worden, dan constateren we dat de economische ambities en de ambities voor wonen goed ingevuld kunnen worden door de toegestane, mogelijke en verwachte functies. De hoeveelheid toegestane voorzieningen (vooral detailhandel) is een belangrijk aandachtspunt: wij verwachten dat een goed functionerende stadswijk, zeker met het voorziene programma, een grotere behoefte heeft aan voorzieningen (met name detailhandel) dan nu is toegestaan.

De verhouding wonen-werken, maar ook het maximale toegestane programma is hiermee een aandachtspunt. Op voorhand is de fasering van de ontwikkelingen en diverse functies niet vastgelegd. Afgezien van de hoeveelheid vloeroppervlak detailhandel zijn er in de regels geen voorwaarden opgenomen voor fasering. Dit biedt de maximale vrijheid aan marktinitiatieven om bij te kunnen dragen aan de organische gebiedsontwikkeling.

De ambities voor de Stadsentree worden niet zonder meer gerealiseerd vanuit de regels uit het Omgevingsplan. Met name de infrastructurele ambities en projecten die hiermee samen hangen, zullen vooral door de gemeente zelf actief opgepakt moeten worden. Dit gebeurt overigens al, met de Rotterdamsebaan en de Velostrada als sprekende voorbeelden.

Om de ambities binnen de Proeftuin voor duurzaamheid en vergroening te realiseren, zal vooral ingezet moeten worden op het enthousiasmeren en activeren van marktpartijen, zodat zij in hun initiatieven extra aandacht hieraan besteden. Het Omgevingsplan biedt, onder andere met de regels voor salderen en met de experimenteerbepaling, goede mogelijkheden maar is niet meer dan faciliterend. Daarnaast kunnen pilots en experimenten t.a.v. duurzaamheid en vergroening vooral als tijdelijke functie gedurende de transformatiefase ingezet worden. Dit kan vanuit de gemeente komen, maar ook vanuit marktpartijen.

De 'controle' van deze botsproef middels Fase 2 laat zien dat het Omgevingsplan is verbeterd op een aantal aandachtspunten die wij in fase 1 hebben benoemd. Doordat het oppervlak toegestane bedrijvigheid nu ook is gemaximeerd, zal de verhouding wonen – werken meer in verhouding zijn, zodat meer sprake is van een écht gemengd gebied. Het verder uitsluiten van hinderlijke bedrijvigheid (zodat ook categorie 3.1 en 3.2 niet of slechts beperkt en onder voorwaarden mogelijk is) sluit hier verder op aan. Aandachtspunt blijft wel het toegestane oppervlak kleinschalige detailhandel, maar ook voor horeca is het aan te raden om de ontwikkeling te monitoren. En vervolgens, indien de (lokale markt) dit vraagt, te bezien of uitbreiding tot een grotere oppervlakte mogelijk is. Om de ambities binnen de pijler Stadsentree te realiseren, blijft de gemeente primair aan zet. Wel zijn met het invullen van het kostenverhaal de mogelijkheden om deze investeringen 'door het gebied te laten betalen' verbeterd.

In Fase 3 constateren wij dat de verder aangescherpte toegestane oppervlakte voor bedrijvigheid leidt tot een nog betere verhouding in wonen, werken en voorzieningen. Ook maakt de verplichting in de gebieden met het primaat 'werken', om met nieuwe woningen naar rato nieuwe bedrijvigheid te realiseren, de doelstelling van een echt gemengd woon-werkgebied nog meer haalbaar. Er is meer rekening gehouden met de rechtspositie van huidige bedrijven, doordat de regels voor uitbreiding van bebouwing bij bestaande bedrijven iets 'soepeler' zijn geworden. Dit kan in theorie leiden tot een iets verminderde kans voor het behalen van de ambities, maar gezien de mogelijkheden en kansen die het Omgevingsplan biedt, achten wij het risico hierop niet substantieel.

Botsproef 6 - sturingsfilosofie

Het Omgevingsplan is erop gericht om de transformatie van de Binckhorst op organische wijze te laten verlopen, waarbij de markt wordt uitgenodigd om met initiatieven te komen die bijdragen aan het vervullen van de ambities voor de Binckhorst. Dit vraagt om een faciliterende rol van de gemeente. Wij constateren dat de ambities, zoals verwoord in de vier pijlers, niet 'automatisch' door de markt opgepakt zullen worden; met name de ambities voor de Stadsentree met regionale oriëntatie en de Proeftuin voor duurzaamheid & vergroening zullen niet 'als vanzelf' door de

marktpartijen worden ingevuld. Deels komt dit doordat de opgave binnen deze pijlers specifiek een overheidsaangelegenheid zijn (zoals het realiseren van de grootschalige nieuwe infrastructuur, bijvoorbeeld de Rotterdamsebaan, de Velostrada of het HOV-systeem), deels komt dit doordat de ambities die in deze pijlers worden gesteld verder gaan dan wat wettelijk 'afgedwongen' kan worden. Denk in geval van dit laatste bijvoorbeeld aan de ambities om van de Binckhorst een voorloper op duurzaamheid te maken.

Binnen de pijlers t.a.v. economie en wonen zullen de gewenste functies naar verwachting door de markt gerealiseerd gaan worden. Aandachtspunt is de gewenste inrichting van het openbare gebied: investeringen op dit vlak zullen in de basis niet direct door de markt worden opgepakt. In het Omgevingsplan zijn regels gesteld ten aanzien van de inrichting openbare ruimte, maar er is geen verplichting om bij een private ontwikkeling ook in het omliggende openbare gebied te investeren. Marktpartijen moeten dan ook worden gestimuleerd of worden verplicht om deze 'onrendabele' investeringen op te pakken of er aan mee te betalen. Dit kan via publiekrechtelijk kostenverhaal of via privaatrechtelijke afspraken.

Wij hebben reeds geconstateerd dat een maximale invulling van het potentiële ontwikkelvolume vermoedelijk niet haalbaar is. Dit kan dus leiden tot de situatie dat uiteindelijk niet het gehele gebied getransformeerd wordt, omdat er niet meer functies 'in het gebied passen'. Het kan voor de gemeente een overweging zijn om op een deel van haar eigen gronden juist geen bouwvolume te (laten) realiseren, zodat beter sturing gegeven kan worden de invulling van het totale plangebied.

De regels in het Omgevingsplan sturen op de milieueisen, programmering en stedenbouwkundige hoofdstructuur. Initiatieven kunnen echter 'verder gaan' dan de gestelde regels om invulling te geven aan de ambities. Dit zal vanuit de markt niet vanzelf gaan, het is aan de gemeente om een actieve en enthousiasmerende rol in te nemen zodat marktpartijen gemotiveerd worden om een 'extra' te leveren.

Onrendabele investeringen in het gebied worden in basis gedragen door de gemeente. Via publiekrechtelijk kostenverhaal is het mogelijk om vanuit winstgevende ontwikkelingen een bijdrage te verplichten aan de onrendabele investeringen. Echter, doordat het Omgevingsplan geen concreet programma met concrete ontwikkelingsfasering bevat, en op voorhand niet bekend is welke investeringen exact gedaan moeten worden, is het niet mogelijk om een traditioneel exploitatieplan op te stellen. Wellicht zijn er via het 'nieuwe Kostenverhaal 2.0', waarmee ter voorbereiding op de nieuwe Omgevingswet wordt geëxperimenteerd, mogelijkheden; de onzekerheden in het programma blijven hierbij echter aandachtspunt. Bijdragen aan onrendabele investeringen vanuit marktpartijen buiten wettelijk kostenverhaal om (bijvoorbeeld via fondsvorming) kan alleen op basis van vrijwilligheid en geeft derhalve ook geen zekerheid aan de gemeente over de hoogte van de te verhalen kosten.

In het Ontwerp Omgevingsplan heeft de gemeente de opzet van kostenverhaal meer uitgewerkt. Dit is gedaan door op globaal niveau in te schatten welke investeringen gedaan moeten worden en op welke wijze dit verhaald moet gaan worden op de te realiseren uitgeefbare functies. De gehanteerde systematiek is nieuw, waardoor op voorhand geen garantie te geven is op de (juridische) haalbaarheid. De mogelijkheden en risico's van deze nieuwe benaderingswijze zijn reeds in fase 1 van deze botsproef aangegeven.

Ondanks de keuze van de gemeente om vooral faciliterend op te treden, zijn er wel goede mogelijkheden om via het privaatrechtelijke spoor te kunnen sturen in de ontwikkeling. Dit komt voornamelijk doordat de gemeente een groot deel van het plangebied in eigendom heeft. Hierdoor kan de gemeente zelf initiatieven ontwikkelen (bijvoorbeeld initiatieven die niet door de markt worden opgepakt), of sturen op de gewenste ontwikkelingen en ambities door haar grondposities op de markt te brengen. Prijsvragen zijn dan een goede mogelijkheid om op relatief passieve wijze een maximale invulling van ambities aan marktpartijen te vragen. Wij zien derhalve dan ook goede mogelijkheden om de gemeentelijke grondposities in te zetten:

- Door 'zuinig om te gaan' met de gronden i.r.t. ontwikkelvolume kan worden ingespeeld op het scenario dat niet het volledige gebied bebouwd kan gaan worden. In dit geval kunnen gemeentelijke gronden worden benut voor bijvoorbeeld openbaar groen;
- Gemeentelijke gronden kunnen worden verkocht aan marktpartijen, waarbij de grondopbrengst (na aftrek boekwaarden) benut kan worden om onrendabele investeringen in het plangebied te doen, bijvoorbeeld t.a.v. de infrastructuur en inrichting openbare ruimte;
- Bij verkoop van gronden aan marktpartijen, die de gemeentelijke grond nodig hebben voor een project, kunnen voorwaarden worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van de realisatie van openbaar gebied of invulling van de ambities;
- Gemeentelijke gronden kunnen via een prijsvraag in de markt worden gezet, zodat marktpartijen gestimuleerd worden om maximaal bij te dragen aan het vervullen van de ambities voor de Binckhorst.

Wij adviseren dan ook om een strategie op te zetten ten aanzien van benutting van de gemeentelijke eigendommen, zodat de gronden gedurende de transformatieperiode op de meest optimale wijze worden ingezet. Immers: sturing via grondeigendom is (afgezien van benutting voor tijdelijke functies) slechts eenmaal mogelijk.

Naast de bovenstaande opties om bindend te kunnen sturen, is er een belangrijke taak voor de gemeente weggelegd om 'enthousiasmerend' te sturen, door met marktpartijen / initiatiefnemers in gesprek te gaan en in gezamenlijkheid te zoeken naar de meerwaarde voor gebied én voor initiatiefnemer. Dit vraagt om een integrale aanpak en proactieve werkwijze van de gemeente.

De aanzet om als gemeente actief en enthousiasmerend op te treden in de Binckhorst, heeft met de Actualisatie Gebiedsaanpak Binckhorst 2018 verder handen en voeten gekregen. Het is, zoals ook wordt onderkend door de gemeente, een eerste stap in de transformatie, maar dit laat onzes inziens zien dat de gemeente ook in de komende jaren graag de taak wil oppakken om de transformatie van de Binckhorst tot een succes te maken.

Botsproef 7 – saldering en flexibiliteit

In deze botsproef is de saldering en flexibiliteit van de planregels nader beschouwd. Wij hebben gekozen voor een beschouwende benadering, gelet op het sterk casuïstiek karakter (maatwerk) van saldering.

Met betrekking tot de flexibiliteitsbepalingen die zijn opgenomen in de planregels wordt aanbevolen om de algemene flexibiliteitsbepaling (artikel 18) te schrappen, omdat deze onvoldoende waarborgen biedt voor het verwezenlijken van de ambities en in die zin niet passend is binnen de

doelstellingen en geest van het plan en eveneens niet passend/bedoeld als zijnde een binnenplanse mogelijkheid. Daarnaast conflicteert deze bepaling met de salderingsbepaling, die duidelijk is geënt om een meerwaarde voor het plan te creëren.

Conform onze aanbevelingen is in het Ontwerp Omgevingsplan de flexibiliteitsbepaling middels de Omgevingsplanactiviteit verwijderd. Hierdoor wordt de meerwaarde van de saldering versterkt.

De salderingsmethodiek is helder en goed gemotiveerd. Het onderscheid tussen harde en zachte kaders, waarbij de zachte kaders in aanmerking voor saldering komen, leidt tot een inzichtelijke afbakening op waar saldering toe te passen is. Het opnemen van de salderingsmethodiek voorkomt dat initiatieven die (net) niet passen buitenplans moeten worden afgewogen, zonder dat hieraan een afwegingskader aan ten grondslag ligt dat recht doet aan de ambities van de Binckhorst. Met de salderingsregeling wordt daarmee een meerwaarde voor het omgevingsplan, maar vooral voor de gebiedstransformatie gecreëerd.

De salderingsmethodiek is goed gemotiveerd en consistent van opzet. Niet uit te sluiten is dat toepassing van de systematiek een complexe exercitie is. Aanbevolen wordt een helder proces- c.q. procedureschema te hanteren waarmee voor zowel de vergunningstafel als initiatiefnemer de te doorlopen stappen inzichtelijker worden.

Met betrekking de rechtszekerheid wordt voor de opzet van de beleidsregel aanbevolen om het afwegings- c.q. toetsingskader 'limitatief' weer te geven. Hierbij kan gedacht worden aan dat voldaan dient te worden aan de vier ambitiepijlers en deelgebiedsamibities zoals opgenomen in het OER. Daarnaast wordt aanbevolen in de beleidsregels de systematiek en het proces/procedure uiteen te zetten en voorbeelden achterwege te laten, daar dit gelet op de status van de beleidsregel (juridisch kader) diffuus is. Op grond van de beschouwing wordt het niet nodig geacht meerdere planregels in aanmerking te laten komen voor saldering.

Wij constateren in Fase 2 dat de salderingsregels en -systematiek verder zijn uitgewerkt. Onze aanbevelingen, met name ten aanzien van het uitwerken van de systematiek en het uitwerken van te salderen ambitiewaarden, zijn inmiddels verwerkt in het Omgevingsplan. Saldering is en blijft een nieuw instrument, zodat op voorhand niet met zekerheid de exacte uitwerking voorzien kan worden, maar wij menen dat de nu opgezette systematiek goed, consistent en robuust is uitgewerkt.

11.2 Doelstelling van de botsproeven

In hoofdstuk 1 is de drieledige doelstelling van de botsproeven benoemd. De botsproeven moeten antwoord geven op drie vragen:

- Zorgen de regels ervoor dat de ambities voor de Binckhorst behaald worden?
- Zorgen de regels er voor dat de markt aan de slag kan?
- Is het Omgevingsplan niet evident onuitvoerbaar?

Vanuit de uitgevoerde botsproeven kunnen wij deze drie vragen beantwoorden.

Zorgen de regels ervoor dat ambities behaald worden?

Wij concluderen dat de regels voldoende flexibiliteit en ontwikkelmogelijkheden bevatten om vanuit de huidige situatie de transformatie te kunnen uitvoeren. Er is voldoende ruimte voor de

markt om de gewenste nieuwe functies t.a.v. wonen en werken in te kunnen vullen. De vastgoedopgave die uit de ambities volgt, zal naar verwachting dan ook goed worden opgepakt door de markt; hierbij hoort niet alleen het bouwvolume maar ook de invulling van het bouwvolume met gewenste activiteiten; ongewenste activiteiten (zoals nieuwe zware bedrijvigheid) worden geweerd door de regels.

Daar waar het gaat om de infrastructurele ambities (pijler Stadentree met regionale oriëntatie), concluderen wij dat de regels invulling van deze ambities mogelijk maakt, maar er is op dit punt wel een actieve inzet nodig van de gemeente om tot realisatie te komen. Grote infrastructurele projecten zullen niet 'vanzelf' door de markt worden opgepakt, de regels dwingen initiatiefnemers hier niet toe.

Ook de ambities t.a.v. duurzaamheid en vergroening zullen niet 'als vanzelf' ingevuld gaan worden. De regels bieden ruime mogelijkheden om de 'proeftuin' mogelijk te maken en op enkele punten (zoals EPC, CO₂-beleid) wordt een extra gevraagd. Om echter te komen tot de 'proeftuin voor duurzaamheid en vergroening' is meer nodig. Marktpartijen kunnen hieraan mee werken, maar een enthousiasmerende houding en voorbeeldrol vanuit de gemeente is hiervoor wel gewenst. Onzes inziens is het mogelijk om de regels scherper te stellen, zodat samen met een exploitatieplan de publiekrechtelijke borging van de invulling van de ambities beter geregeld is. Dit heeft echter als groot nadeel, dat (zeker met een exploitatieplan) het voorziene programma en de voorziene maatregelen op voorhand tot in detail bekend moeten zijn. Dit conflicteert met de ambities om het gebied op organische wijze te transformeren, want op detail programmeren en begroten betekent ook dat er geen (of nauwelijks) flexibiliteit in het Omgevingsplan kan zitten.

Kortom: de regels zorgen er voor dat de ambities behaald kunnen worden, maar om alle ambities volledig in te vullen is extra inzet van de gemeente nodig.

Zorgen de regels er voor dat de markt aan de slag kan?

De verschillende regels bieden duidelijke kaders en het totale stelsel van regels biedt veel flexibiliteit in ontwikkelmogelijkheden. Er is geen sprake van onnodig beperkende regels. De ontwikkelruimte voor de markt is dan ook zeer goed; naar verwachting zal de marktinteresse om in het gebied 'aan de slag te gaan' hoog zijn.

Wel concluderen wij dat de regels complex zijn: doordat de voorwaarden op een relatief abstract niveau zijn vastgelegd (dit om maximale flexibiliteit te bieden), kunnen de regels voor 'een leek' moeilijk te interpreteren zijn. Wij adviseren dan ook om bij initiatieven direct in gesprek te gaan met initiatiefnemers, zodat uitgelegd kan worden hoe een initiatief (al dan niet) gerealiseerd kan worden binnen de regels. Ook kan een stroomschema of online tool initiatiefnemers helpen.

De complexiteit van de regels is overigens in onze optiek moeilijk te voorkomen, omdat de kaders op abstract niveau zijn gesteld. Geluid is hier een goed voorbeeld van: nu is gesteld dat de cumulatieve geluidsbelasting in de Trekvlietzone maximaal 55 dB mag bedragen. Initiatiefnemers zullen in eerste instantie moeite kunnen hebben met het duiden van deze regel: "wat betekent dit voor mijn initiatief?" Echter, vereenvoudigen van deze regel kan niet, tenzij deze geluidseis wordt verwerkt in plan en programma (zoals dat in huidige bestemmingsplannen gebeurt): dan wordt bijvoorbeeld bepaald dat bedrijven op minimaal 100 m van de Trekvlietzone moeten zitten. Dit

leidt echter tot dusdanige beperkingen, dat de flexibiliteit van het plan in geding komt. Met andere woorden: door te kiezen voor flexibiliteit en organische transformatie, moeten regels abstracter (en complexer) gesteld worden.

Is het Omgevingsplan niet evident onuitvoerbaar?

Wij kunnen op voorhand niet concluderen dat het Omgevingsplan niet evident onuitvoerbaar is. Dit komt doordat niet het gehele programma begrensd is (dit geldt voornamelijk voor bedrijvigheid), waardoor er in combinatie met de maximale bouwmogelijkheden een te groot programma gerealiseerd kan worden. Dit programma leidt tot een potentieel dusdanig forse verkeersgeneratie, dat op voorhand geconcludeerd kan worden dat de bestaande infrastructuur dit niet kan verwerken. Wij adviseren dan ook om het totale potentiële programma te beperken (hetzij door sturing op programma of bouwmogelijkheden, hetzij door koppeling met monitoring verkeersgeneratie).

In fase 2 hebben wij geconcludeerd dat het maximale toegestane programma nu wel is gemaximeerd (dit in tegenstelling tot in fase 1, waarin bedrijvigheid niet was 'begrensd'). Het maximale programma, met maximale verkeersgeneratie, leidt echter tot knelpunten: de huidige infrastructuur kan niet de totale maximale verkeersgeneratie verwerken. Ook in luchtkwaliteit en stikstofdepositie is niet op voorhand aan te geven dat voldaan wordt aan alle normen. Wel zijn duidelijke 'beveiligingsmechanismen' in het Omgevingsplan ingebouwd. Zo zijn er regels gesteld, die maken dat per initiatief getoetst moet worden of de verkeersafwikkeling en de luchtkwaliteitssituatie acceptabel zijn. Dit zorgt voor een grotere onderzoekslast bij een omgevingsvergunning, maar is in onze optiek de enige manier om een goede borging van deze milieuaspecten op te kunnen nemen, zonder dat de flexibiliteit in en de ambities voor de ontwikkelingen fors verminderd gaat worden. Door de inperking van het programma (in toegestane bedrijvigheid) en door het stellen van regels (de 'beveiligingsmechanismen') worden in onze optiek afdoende waarborgen ingebouwd om te kunnen zorgen dat wordt voldaan aan milieuregels. Het Omgevingsplan is hiermee in onze optiek 'niet evident onuitvoerbaar'. Doordat in het definitieve Omgevingsplan het toegestane oppervlak bedrijvigheid verder is aangescherpt, is de kans van optreden van te grote ongewenste effecten nog kleiner geworden. De handhaving van de verschillende monitoringsinstrumenten, ook in het definitieve Omgevingsplan, handhaaft onze conclusie op dit punt.

11.3 Beschouwing op de botsproeven

De botsproeven zijn er op gericht geweest om de werking en werkbaarheid van het Omgevingsplan te toetsen. De onderwerpen in de uitgevoerde botsproeven zijn specifiek gevraagd door de gemeente. In retrospectief concluderen wij dat de verschillende botsproeven de werking en werkbaarheid van het Omgevingsplan goed dekken. De volgordelijkheid van de botsproeven is hierin ook belangrijk geweest: zo heeft botsproef 1 tot inzicht op detailniveau geleid die benut is in de volgende botsproeven en kon botsproef 5 pas efficiënt uitgevoerd worden met de resultaten van botsproef 1 t/m 4.

Ook het dubbele perspectief van de botsproefuitvoering (objectieve planologische toets en 'leesbaarheidstoets' vanuit de initiatiefnemer) is van meerwaarde gebleken in de toetsing op werking en werkbaarheid. Vanuit dit dubbele perspectief zijn zowel conclusies en aanbevelingen t.a.v. de volledigheid en 'juridische houdbaarheid' van het Omgevingsplan naar voren gekomen, als t.a.v. hoe je als gemeente goed een initiatiefnemer kunt begeleiden bij nieuwe initiatieven.

Het iteratieve proces in de botsproeven (uitvoeren van Fase 1 op een conceptversie, waarna aanpassingen in het Omgevingsplan zijn verwerkt, waarna de Fase 2 botsproeven zijn uitgevoerd), hebben geleid tot een verdere aanscherping van de regels, beleidsregels en verbeelding waar dit nodig is geacht.

In Fase 3 hebben wij, ten behoeve van het definitieve Omgevingsplan, vervolgens getoetst of de resultaten van de botsproeven nog steeds actueel zijn. Er blijkt dat er geen significante aanpassingen in de opzet, systematiek en insteek van het Omgevingsplan hebben plaatsgevonden: er is vooral sprake geweest van het 'fijn slijpen' van alle regels, normen en voorwaarden. Dit heeft er ook toe geleid, dat de conclusies en aanbevelingen uit Fase 2 op nagenoeg alle punten onverkort van toepassing zijn; in Fase 3 hebben wij slechts een nuancering op enkele plekken gemaakt. Dit laat zien dat het iteratieve proces (ontwerpen – toetsen – aanscherpen – toetsen – bijlijpen – toetsen) heeft geleid tot een trechtering in opzet en normstelling in het Omgevingsplan, om zo doende uiteindelijk te komen tot een definitief Omgevingsplan dat weloverwogen tot stand is gekomen.

12 Bijlagen

- Bijlage 1: overzichtslijst maatgevende initiatieven.
- Bijlage 2: Botsproef 1 – resultatentabel confrontatie ambities en regels met maatgevende initiatieven Fase 1.
- [Bijlage 3: Botsproef 1 – resultatentabel confrontatie ambities en regels met maatgevende initiatieven Fase 2.](#)
- [Bijlage 4: Botsproef 2 – overzicht berekeningen maximale programma en minimale en maximale bouwmogelijkheden Fase 2](#)
- [Bijlage 5: Botsproef 2 – rekenresultaten verkeer Fase 2](#)
- Bijlage 6: Gebruikte stukken in de botsproeven Fase 1:
 - 6.1: Omgevingseffectrapportage (versie d.d. 13 januari 2017);
 - 6.2: Planregels Omgevingsplan Binckhorst (versie d.d. 13 januari 2017);
 - 6.3: Verbeelding / plankaart Omgevingsplan Binckhorst (versie d.d. 19 mei 2016);
 - 6.4: Beleidsregels Omgevingsplan Binckhorst (versie d.d. 13 januari 2017);
 - 6.5: Beleidsregel Stedenbouw incl. kaarten (versie 26 januari 2017);
 - 6.6: Opzet saldering (versie 9 januari 2017);
 - 6.7: Opzet monitoring (versie 3 januari 2017).

Over Antea Group

Van stad tot land, van water tot lucht; de adviseurs en ingenieurs van Antea Group dragen in Nederland sinds jaar en dag bij aan onze leefomgeving. We ontwerpen bruggen en wegen, realiseren woonwijken en waterwerken. Maar we zijn ook betrokken bij thema's zoals milieu, veiligheid, assetmanagement en energie. Onder de naam Oranjewoud groeiden we uit tot een allround en onafhankelijk partner voor bedrijfsleven en overheden. Als Antea Group zetten we deze expertise ook mondiaal in. Door hoogwaardige kennis te combineren met een pragmatische aanpak maken we oplossingen haalbaar én uitvoerbaar. Doelgericht, met oog voor duurzaamheid. Op deze manier anticiperen we op de vragen van vandaag en de oplossingen van de toekomst. Al meer dan 60 jaar.

Contactgegevens

Beneluxweg 125
4904 SJ OOSTERHOUT
Postbus 40
4900 AA OOSTERHOUT
T. 0162-487 000
E. edwin.oudeweernink@anteagroup.com

www.anteagroup.nl

Copyright © 2017

Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.