



Delft University of Technology

Leren van stedelijke transformatie

Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Verheul, Wouter Jan; Daamen, Tom; Heurkens, Erwin; Hobma, Fred; van Zoest, Simon

Publication date

2019

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Verheul, W. J. (Ed.), Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformatie: Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Platform 31. <https://www.stedelijketransformatie.nl/publicaties/essay-leren-van-stedelijke-transformaties>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.



**Stedelijke
Transformatie**
Meer ruimte voor wonen

Leren van stedelijke transformaties

Over sturingsdilemma's en veerkracht in
binnenstedelijke gebiedsontwikkeling



Wouter Jan Verheul
Tom Daamen
Erwin Heurkens
Fred Hobma
Simon van Zoest

Essay

Leren van stedelijke transformaties

Over sturingsdilemma's en
veerkracht in binnenstedelijke
gebiedsontwikkeling

Wouter Jan Verheul
Tom Daamen
Erwin Heurkens
Fred Hobma
Simon van Zoest

Uitgave

Stedelijke Transformatie, Platform31
Postbus 30833
2500 GV Den Haag
070 - 302 84 84

info@stedelijketransformatie.nl
www.stedelijketransformatie.nl

info@platform31.nl
www.platform31.nl

Ontwerp & opmaak

Roland Huisman, Den Haag

Foto's

Creative Commons

Druk

Drukland.nl

Oktober 2019, © Platform31/TU Delft
ISBN 978-94-91711-40-4

PLATFORM31



Over de auteurs

Dr. Wouter Jan Verheul, Dr.ir. Tom Daamen, Dr.ir. Erwin Heurkens, Mr.dr. Fred Hobma en ir. Simon van Zoest zijn verbonden aan de afdeling Urban Development Management en de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft, Faculty of Architecture and the Built Environment. Zij doen vanuit bestuurskundig, vastgoedkundig, planologisch, juridisch, economisch en stedenbouwkundig perspectief onderzoek voor (en met) partijen uit de praktijk van stedelijke ontwikkeling.

Inhoudsopgave

4	Inleiding: Transformatiebarrières en sturingsdilemma's	14	Praktijkvoorbeeld 's-Hertogenbosch; Het Paleiskwartier in vogelvlucht
8	Dilemma 1 De start: vergaande overheidsbemoediging of laissez faire?	24	Praktijkvoorbeeld Eindhoven; Strijp-S in vogelvlucht
18	Dilemma 2 Sturing door enkele spelers of door een dynamisch, open netwerk?	34	Praktijkvoorbeeld Delft; Spoorzone in vogelvlucht
28	Dilemma 3 Een beperkte rol opvatting of opgaven verbinden?	44	Praktijkvoorbeeld Den Haag; De Binckhorst in vogelvlucht
38	Dilemma 4 Publieke ruimte én privaat rendement?		
48	Dilemma 5 Zachte instrumenten én harde resultaten?		
54	Dilemma 6 Organisatie dichtbij de politiek of op afstand?		
60	Dilemma 7 Wie leidt: bepaalde personen of institutionele context?		
64	Tot slot: Resultaten, tijdgeest en veerkracht		
74	Literatuur		

Inleiding

Transformatie- barrières en sturings- dilemma's

In essentie gaat het bij gebiedstransformaties om aanpassingsvermogen. Verouderde industrieterreinen worden omgevormd tot aantrekkelijke woon-werkgebieden. Aan monofunctionele bedrijventerreinen worden woningen, nieuwe werkplekken, horeca en culturele voorzieningen toegevoegd. Oude fabriekshallen worden gesloopt of herbestemd. Gebieden die alleen bereikbaar zijn per auto, worden verbonden aan andere mobiliteitsvormen. Daarbij moet onze omgeving ook energiezuinig en duurzaam worden. Kortom, bij gebiedstransformaties proberen we de bestaande gebouwde omgeving aan te passen aan onze huidige en toekomstige behoeften. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Daarom zijn inzichten en sturingslessen op basis van gebiedstransformaties uit het verleden zeer welkom.

Bij gebiedstransformaties gaat het niet slechts om fysieke opgaven. De ruimtelijke aanpassing van onze omgeving vraagt ook om sociaal inlevings- en aanpassingsvermogen. Gebiedsontwikkelaars moeten zich kunnen verplaatsen in de aanwezige grond- en vastgoedeigenaren, de huidige en toekomstige gebruikers, de politieke besluitvormers, de investeerders en al die andere partijen die bij de transformatie betrokken zijn. Het transformatieproces moet ook flexibel zijn. We moeten kunnen meebewegen met de economische cyclus, het politieke getij en de veranderende vraag van mens en bedrijf.

Gebiedstransformaties vragen om doorzettingsvermogen. Op het pad van transformatie kom je immers nogal wat barrières tegen die de voortgang belemmeren.¹ Denk aan *juridische barrières* rond bestemmingsplannen, versnipperd grondeigendom, geluidsnormen en milieuregels. Of aan *bestuurlijk-organisatorische barrières*, zoals een gebrek aan expertise en menskracht bij betrokken partijen en de schotten tussen afdelingen, diensten en organisatielagen. Daarbij kan een 'zwabberend overheidsbeleid' ook meespelen, dat mede voortkomt uit de vierjaarstermijn van de politiek. Daarnaast spreken publieke en private partijen hun eigen taal en leven ze in hun eigen werelden, waardoor ze elkaar moeilijk kunnen vinden. Minstens zo ingewikkeld zijn de *financiële barrières* van gebiedstransformaties. Wanneer de kosten worden opgedreven door bijvoorbeeld onteigening, sanering, bouwrijp maken en eventueel noodzakelijke extra milieumaatregelen, zijn de *businesscases* voor projectontwikkelaars en vastgoedinvesteerders niet altijd aantrekkelijk.

Het overwinnen van deze barrières is op iedere locatie een flinke puzzel. Wat kunnen we leren van grote transformatieprocessen uit het verleden? Voor antwoorden op deze vraag maken we in dit essay gebruik van diverse voorbeelden en onderzochten we enkele grote binnenstedelijke gebiedstransformaties:

¹ Deze barrières staan uitgebreid beschreven in ons onderzoeksrapport 'Gebiedstransformaties: Ruimte voor Durf en Diversiteit' (Verheul et al, 2017).

- **Paleiskwartier Den Bosch**, een industriegebied met een slecht imago dat vanuit een Publiek-Private Samenwerking (PPS) een rigoureuze transformatie onderging.
- **Strijp-S Eindhoven**, waar voormalige Philipsfabrieken werden omgevormd tot woon-werkgebied met veel ruimte voor designondernemers.
- **Spoorzone Delft**, een gebiedstransformatie waarin infrastructuur (ondertunneling van een treinspoor) een dominante rol speelde in de planvorming en de businesscase.
- **Binckhorst Den Haag**, een bedrijventerrein met versnipperd grondeigendom, waar een groots masterplan werd vervangen door een raamwerk met organische vorm van gebiedsontwikkeling.

Dit essay gaat vooral over de sturingsprocessen van gebiedstransformaties en hoe partijen met verschillende belangen en visies met elkaar samenwerken om voortgang te boeken.² Hoe beïnvloedt de economische, maatschappelijke en politieke dynamiek het transformatieproces? In de onderzochte gebieden zijn de betrokken partijen met allerlei lastige transformatiebarrières en externe invloeden geconfronteerd, en toch wisten zij opvallende successen te boeken – weliswaar met vallen en opstaan, met wind mee en wind tegen en vanuit harmonie en vanuit conflict. Aanvankelijke doelen zijn behaald, maar ook bijgesteld. Paradoxaal genoeg laten deze gebiedstransformaties telkens zien dat zowel aanpassings- als doorzettingsvermogen nodig is.

Denken in dilemma's helpt

Veel sturingsopgaven in gebiedstransformatie vertonen een dilemmakarakter. Bij transformaties moet je flexibel inspelen op veranderende omstandigheden en open planvorming, maar ook zekerheden bieden en heldere keuzes maken. Marktwerking is nodig om vraag en aanbod efficiënt bij elkaar te brengen, maar overheidssturing is ook nodig om alle vragen goed te faciliteren. Net als dat ontwikkelende partijen regels en kaders nodig hebben, maar afschrikken van een stapeling van beleidsambities. Bij stedelijke transformaties kom je verschillende dilemma's tegen die laten zien dat de ideale keuze doorgaans eigenlijk niet (meteen) mogelijk is. Toch moet je vaak keuzes maken en door te denken in dilemma's, word je meteen gedwongen na te denken over een trade off tussen de uitersten.³ Als we niet in dilemma's durven denken, ontstaat het gevaar voor steeds terugkerende evenwichtsstoornissen, wat kan leiden tot herroepen van beleid en sturingskeuzes, of zelfs desinvesteringen.⁴ Herken en erken dus welke lastige keuzes je moet maken, dan kun je ook leren hoe je met die dilemma's kunt omgaan. Beleid en investeringen kunnen dan strategischer worden ingezet.

² In andere publicaties en producten van het programma Stedelijke Transformatie wordt uitgebreid ingegaan op andere aspecten die (de financiën van) binnenstedelijke gebiedstransformatie beïnvloeden. Zie: www.stedelijketransformatie.nl.

³ De Bruijn et al (2016).

⁴ Zie Van Twist et al (1998) voor een nadere toelichting op dilemmadenken.

Spanningen aangaan

In dit essay gaan we de spanningen van stedelijke transformaties niet uit de weg, maar we maken ze expliciet. We gaan in op **zeven** veelvoorkomende en overkoepelende dilemma's en komen we tot handige sturingslessen. Daarvoor kijken we naar de configuraties van spelers, middelen en narratieven. Door deze configuratiebenadering⁵ te gebruiken, laten we zien dat het bij gebiedstransformaties om meer gaat dan alleen de harde kant van grondbezit, financiële middelen en contractuele afspraken. Aandacht voor de zachte kant van gebiedstransformatie – lees: de betrokken personen, netwerken, overtuigende verhaalvorming en aansluiting op instituties – is minstens zo belangrijk. Het is de samenstelling (de configuratie) van deze harde en zachte factoren, die een beter begrip van gebiedstransformatie mogelijk maakt.

We beschrijven de veelvoorkomende sturingsdilemma's bij gebiedstransformaties en kijken naar zachte en harde kanten, naar de configuraties van spelers, middelen en narratieven en wijzigingen daarbinnen. Dat helpt de voortgang rond lastige transformatiebarrières en sturingsdilemma's te begrijpen. Rondom ieder transformatieprobleem zijn namelijk verschillende partijen betrokken met hun eigen middelen, belangen en visies (de 'narratieven'). Sommige barrières kun je overwinnen doordat nieuwe partijen toetreden of andere middelen beschikbaar komen. Of doordat een nieuw verhaal energie losmaakt en andere partijen overtuigt.

Lessen voor nu en straks

We eindigen het essay met lessen voor heden en toekomst. De exacte toepassing daarvan verschilt altijd per situatie en vraagt om een vertaling naar de opgave ter plekke. Wel is er één overkoepelend handelingsperspectief dat voor transformatieprocessen geldt: veerkracht. Onder veerkracht verstaan we het bezitten van interne en externe mogelijkheden die je kunt aanboren om met een probleem om te gaan en de draad weer op te pakken. In de slotreflectie gaan we dieper in op hoe je komt tot veerkrachtige arrangementen waarmee je met transformatiebarrières en sturingsdilemma's kunt omgaan.

⁵ In dit essay gebruiken wij voor configuraties de driedeling: spelers, middelen en narratieven. Andere configuratiebenaderingen zijn bijvoorbeeld de bedrijvenconfiguraties van Henry Mintzberg of de configuraties van governance en netwerken van Termeer & Kessener (2007).

Dilemma

1

De start: vergaande overheidsbemoeyenis of laissez faire?

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling begint nooit blanco. Er zitten immers al gebruikers, bewoners en eigenaren die vaak ook hun eigen plannen hebben. Ze willen op die plek blijven, vertrekken, verkopen of zelf ontwikkelen. Dat maakt integraal ontwikkelen lastig. In de Haagse Binckhorst bijvoorbeeld zorgde de aanwezigheid van diverse ondernemers, variërend van kleine autobedrijven tot een grote cementfabriek, voor één van de grootste barrières voor het integraal herontwikkelen naar een mixed use woon-werkgebied. Waar kies je dan voor en tegen welke prijs? Met vergaande overheidsbemoeyenis (voorinvesteringen en actief grondbeleid) herontwikkelen? Of werkt een laissez-faire-houding (de markt en maatschappelijk initiatief lossen het op) hier beter?

Kopen, kopen, kopen?

Kinderen leren al bij het spelen van Monopoly dat je makkelijker kunt bouwen en geld verdienen als je meerdere straten in één stad hebt. Want: wie de grond heeft, heeft de macht. Precies daarom willen marktpartijen en gemeenten in principe graag grond kopen. Na verwerving van grond heb je vooral vanuit publiek perspectief veel mogelijkheden om in samenhang een wijk te maken met een divers aanbod aan woningen, voorzieningen en bedrijfsfuncties. Via een joint venture (Gemeentelijke Exploitatie Maatschappij) kun je zittende eigenaren uitkopen en samen met projectontwikkelaars kun je een integraal plan maken. Het Paleiskwartier Den Bosch is op die manier ontwikkeld. Maar grootschalige grondaankopen zijn heel kapitaalintensief. Voor zowel gemeenten als marktpartijen is dat niet altijd mogelijk of gewenst. Soms kun je ook proberen zonder dure grondaankopen maar met 'zachte sturing' een gebied herontwikkelen. Het is dan wel lastiger overal invloed op uit te oefenen.

En hoe ver gaat die eventuele overheidsbemoeyenis dan? Die vraag speelde ook in Eindhoven toen Philips besloot om het fabrieksterrein Strijp-S te verkopen. De gemeente wilde niet zelf het terrein kopen, maar wel graag meedenken over de toekomst vanwege het maatschappelijk belang van een goed woon-werkgebied, met ruimte voor de kenniseconomie en nieuwe werkgelegenheid. Ook was de gemeente bang voor een herhaling van Strijp-T, waar versnipperd grondeigendom zorgde voor moeilijkheden bij de ontwikkeling. De oplossing volgens de gemeente? Eén grote ontwikkelpartij die alle grond opkoopt en in goed overleg met de gemeente een plan maakt. Dat werd VolkerWessels. Samen met een belegger en in nauw overleg met de gemeente, ging VolkerWessels Strijp-S herontwikkelen. Toen op 11 september 2001 een crisis ontstond, viel de belegger weg en ging de gemeente alsnog in een PPS-constructie samen met VolkerWessels de grond kopen en ontwikkelen.

Verskillende strategieën

Versnipperd grondeigendom komt vaak voor bij binnenstedelijke gebiedstransformatie.⁶ Je kunt dan kiezen voor een sterke regie, door als gemeente of als grote ontwikkelaar grond op te kopen. Dat deed bijvoorbeeld de gemeente Maastricht om verval van het Sphinx-terrein te voorkomen en grip te behouden. Je kunt ook een laissez-faire-houding aannemen, zoals bij veel decentraal gelegen bedrijventerreinen gebeurt. Een voorbeeld daarvan is de Goudse Poort in Gouda. Je kunt beperkt betrokken blijven en steeds, zodra een stukje grond beschikbaar komt, kijken wat mogelijk is en verder andere partijen gewoon laten ontwikkelen – en ze hoeven niet op elkaar te wachten. Kies je voor plotontwikkeling, dan ontwikkelt iedere partij voor zichzelf, met eigen doelen, plannen en tempo. Met een duidelijke visie en propositie en bijpassende bestemmingsplannen en lokale regelgeving kun je invloed blijven uitoefenen. Deze bescheiden (laissez-faire-rol) van de gemeente voorkomt vooral kostbare investeringen. Of een integrale gebiedstransformatie dan nog mogelijk is, hangt sterk af van de overtuigingskracht, visie en manier waarop je uiteenlopende partijen verbindt.

Risico zonder coördinatie

Een nadeel van geen of beperkt grondeigendom is meestal dat gebiedsplannen minder samenhangend en voortvarend tot stand komen dan gehoopt. In de Haagse Binckhorst, de Merwevierhavens Rotterdam en in de Delft Schieoevers probeert de gemeente niet door grondaankoop, maar door visie- en netwerkvorming te sturen. Geleidelijk aan omarmen partijen de gebiedsvisies wel, maar het vraagt om een lange adem. Bovendien zijn er altijd zittende partijen die een andere koers willen varen. Omdat ze bijvoorbeeld hun bestaande bedrijfsactiviteiten willen voortzetten op de bestaande plek of zelfs uitbreiden. Ook kunnen ontwikkelende partijen kiezen voor hoge opbrengsten met weinig kwaliteit of gebiedsverbondenheid (*hit & run development*). Hier bestaat het risico op het zogenoemd default urbanism; de 'standaard' stedelijke ontwikkeling zonder coördinatie, waarbij ieder zijn eigen kavel ontwikkelt zonder na te denken over de samenhang met het grotere geheel en zonder zich te bekommeren om de infrastructuur, publieke ruimte en voorzieningen of om lange termijn gebiedswaarden, zoals duurzaamheid, cultureel erfgoed of ruimtelijke kwaliteit.⁷ Naast een gebrek aan snelheid is dit voor initiatiefnemers van grootschalige gebiedstransformaties een schrikbeeld. Soms is de waarde die alleen in samenhang kan worden gecreëerd voor partijen cruciaal. Slechts een laissez-faire-houding aannemen is dan onvoldoende.

De power van de PPS

Alle grondeigendom samenvoegen vormt het andere uiterste. Eén publieke of private partij koopt dan alle grond op, of doet dit via een gezamenlijke grondexploitatie middels een PPS. Bij het Paleiskwartier Den Bosch kon de PPS-organisatie verregaande afspraken maken over bijvoorbeeld planfuncties, (beeld)kwaliteit, fasering en prijsklassen. Het grote voordeel van samenvoegen is dat je een volledig nieuwe steden-

⁶ Verschillende strategieën voor het omgaan met versnipperd grondeigendom staan beschreven in het essay 'Versnipperd Grondeigendom' (Hobma et al, 2019) van het programma Stedelijke Transformatie.

⁷ De gebrekkige samenhang van 'default urbanism' beschrijven Adams & Tiesdell (2013).



Binkhorst

bouwkundige structuur en kaveloverstijgende gebiedsoplossingen mogelijk maakt, zoals gezamenlijke parkeer-garages of waterberging. Binnen een PPS, zoals in het Paleiskwartier of in Strijp-S, kun je bovendien de grote kosten en risico's delen. Het grote kapitaalbeslag vraagt wel een lange terugverdientermijn, dat soms door conjunctuurschommelingen, nieuwe gebruikerseisen en andere marktwijzigingen, veel langer kan duren dan tevoren ingeschat. In een PPS worden risico's gedeeld, maar partijen zijn ook tot elkaar veroordeeld en dus beperkt in hun eigen handelen.

De grijze zone

Natuurlijk zijn ook vormen tussen volledig grondbezit en een laissez-faire-gebiedstransformatie mogelijk. Een initiatiefnemer van transformatie, zoals een gemeente, kan een duidelijke visie ontwikkelen met partijen voor het gebied waarbij openbare ruimte en infrastructuur een belangrijke rol krijgen als aanjager. Dan doe je in principe geen grote grondaankopen, maar investeer je wel in de openbare ruimte en/of



Paleiskwartier

infrastructuur. Onderling maak je afspraken over de bijdrage aan de openbare ruimte. Daarbij kan de gemeente een actieve procesrol vervullen bij kavelruil, zodat alsnog een meer samenhangende stedenbouwkundige structuur mogelijk wordt. Slechts in uiterste gevallen kan de gemeente bij deze aanpak incidenteel een kavel opkopen om de schuifruimte te vergroten. Feitelijk is dit een stapsgewijze, meer *organische vorm* van gebiedstransformatie. Die zie je bijvoorbeeld terug in de Binckhorst. Deze vorm is minder kapitaalintensief dan bij volledig grondeigendom en meer sturend dan bij een laissez-faire-strategie.

Een andere tussenvorm is Developing Apart Together (DAT)⁸; een lichtere vorm van publiek-private samenwerking dan een zware PPS-constructie op basis van gezamenlijk geld en grond. Iedere partij ontwikkelt de eigen kavels, maar de publiek-private gebiedsorganisatie verzorgt de kaveloverstijgende zaken, zoals het programma op hoofdlijnen, dichtheden, functie-mix, maatschappelijke voorzieningen, marketing, bewonersparticipatie en soms ook kavelruil. Een *coalition of the willing* is hier wel voor nodig en het uitvoeringstempo is kwetsbaar, maar DAT is minder verplichtend dan een *joint venture* en de investeringen zijn geringer, terwijl toch samen aan herordening wordt gewerkt.

Concluderend

De dilemma's 'overheidssturing versus marktwerking' en 'grondconsolidatie versus grondfragmentatie' zijn minder zwart-wit dan vaak wordt voorgesteld. In de Nederlandse transformatiepraktijk zie je veel keuzemogelijkheden bij de initiatieffase van gebiedstransformatie. Afhankelijk van de doelen, mate van versnippering, bereidheid tot samenwerking en het beschikbaar publiek en privaat vermogen, kan een passende vorm van sturing worden gekozen. Een gebiedstransformatie starten vanuit enkele (grote) vrijgemaakte kavels (zie Paleiskwartier) is zeker goed voor het tempo en vertrouwen, maar geen garantie voor succes – daarvoor zijn ook andere succesfactoren van belang die we bij de andere dilemma's in dit essay bespreken.

8 Zie ook De Zeeuw (2018).



In 's-Hertogenbosch is een vervallen bedrijventerrein naast het station getransformeerd tot een nieuw stuk binnenstad. De gemeente ging samen met drie marktpartijen een publiek-private samenwerking aan, waarmee een zeer geïntegreerde ontwikkelvorm ontstond. Alle grondvererving en vastgoedontwikkeling zijn gezamenlijk aangepakt. Samen met economische meewind op de juiste momenten verliep hierdoor de ontwikkeling voorspoedig. Het resultaat is een gebied waarbij wonen, werken en voorzieningen een integraal geheel vormen.

In de jaren tachtig lag naast het hoofdstation van 's-Hertogenbosch een vervallen bedrijventerrein met een slecht imago. Langzaam maar zeker groeiden de gemeentelijke ambities voor dit terrein: van eenvoudige revalidatie tot transformatie naar gemengd stedelijk gebied. Er was sprake van veel versnipperd grondeigendom, maar de gemeente zag kavelgewijze ontwikkeling niet zitten. Ze nodigden daarom KondorWessels, ING Vastgoed en de Nederlandse Investeringsbank uit om na te denken over een publiek-private samenwerking. De vier partijen tekenden in 1995 een intentieovereenkomst, zodat ze direct met de grondvererving konden starten. Maar dat liep iets moeizamer dan verwacht. Mede daarom stapte ING Vastgoed uit de samenwerking, waarvoor het bedrijfspensioenfonds SPS in de plaats kwam.

Na drie jaar werken aan financieel haalbare plannen en de samenwerkingsovereenkomst richtten de vier partijen in 1998 een ontwikkelingsmaatschappij op met de vier partijen als aandeelhouder. Uitgangspunt was een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor zowel de grondexploitatie als vastgoedontwikkeling, wat uitzonderlijk was in die tijd. Ondertussen kregen ze bijna alle grond in handen en startten ze met de bouwwerkzaamheden. De komst van het Paleis van Justitie en de verbeterde toegang tot het gebied via het vernieuwde station vormden daarvoor het startschot. Het economische tij zat mee en talloze woningen,

bedrijven en voorzieningen werden werkelijkheid. De samenwerking tussen de vier partijen in de ontwikkelingsmaatschappij hield jaren aan.

Zo'n twintig jaar later wordt de transformatie van bedrijventerrein tot Paleiskwartier gezien als een succesvolle en zeer integrale gebiedsontwikkeling. Bijna alle kavels zijn inmiddels bebouwd en de transformatie moet in 2024 helemaal klaar zijn. Vanwege veranderende economische tijden en veranderende marktvraag is het programma en de planning enigszins veranderd, maar over het algemeen is het proces spoedig verlopen. De verregaande samenwerking en de verwerving van alle grond maakten het mogelijk een zeer integraal gebied te creëren. Dit uit zich onder meer in een kaveloverschrijdende parkeergarage en waterpartijen. In totaal biedt het gebied plaats aan circa 2.500 bewoners, 6.000 arbeidsplaatsen en 20.000 studenten.

Praktijkvoorbeeld:
Het Paleiskwartier
in vogelvlucht



Paleiskwartier

Dilemma

Sturing door enkele spelers of door een dynamisch, open netwerk?

Het is een terugkerende vraag tijdens gebiedstransformaties: ga je voor planvorming en -ontwikkeling met een beperkt aantal spelers of kies je voor een groot netwerk van formele en informele partijen. Gebiedsontwikkelaars willen graag samenwerken met slechts enkele belangrijke partijen, mede om een groot overlegcircus te voorkomen. Maar ook de omgeving speelt een rol. Zowel formele als informele spelers. Zij zijn niet alleen bewoners, ondernemers en gebruikers, maar ook coproductant van gebiedstransformatie. Hoe ga je om met deze tegengestelde behoeften?

Beperken, dan verbreden

De transformatie van Strijp-S in Eindhoven startte vanuit een overzichtelijke situatie met een beperkt aantal spelers. De configuratie (samenstelling van spelers, middelen en narratieven) was relatief eenvoudig en stabiel. Philips verkocht het terrein aan VolkerWessels. De gemeente overlegde over de kaders en stapte in een PPS toen de belegger wegviel. De gebiedsplannen zijn vormgegeven door ontwerp bureaus, eerst door BVR onder leiding van Riek Bakker en daarna door West8 onder leiding van Adriaan Geuze. Feitelijk gaven alleen VolkerWessels en de gemeente sturing aan de ontwikkeling. Na verloop van tijd werden woningcorporaties Trudo en Woonbedrijf erbij betrokken – en indirect ook de community van gebruikers. Zo ontstond een verbreding van de planinhoud en strategie. Trudo mocht de zogenoemde driehoek in het midden van het terrein met voormalige Phillips-gebouwen ontwikkelen. Daarmee kwamen ze letterlijk en figuurlijk in het hart van de ontwikkeling te staan.

Nieuwe spelers

Wanneer je meerdere en andere typen partijen betreft, kom je vrijwel altijd in aanraking met andere perspectieven. Trudo had in Strijp-S een andere interpretatie van de planontwikkeling: minder een blauwdruk en meer gaandeweg zoeken naar invullingen voor gebouwen en kavels. Trudo wordt geroemd voor het herontwikkelen van industrieel erfgoed, gericht op veelal jonge ondernemers in de designwereld. De PPS werd *niet* langer bestuurd door een raad van commissarissen (RvC) en algemene aandeelhoudersvergadering, maar door een *Board of Inspiration* met een bredere bezetting. De eerste ondernemers vormden een *community* die steeds meer een officiële invloed kreeg op het gebied. Ook stadsdebatten en een levendige stads-gemeenschap van creatievelingen, bedrijfsleven en wetenschappers droegen bij aan de identiteit van transformatiegebied. In de crisistijd ontstond ruimte voor tijdelijk gebruik van leegstaand vastgoed – en zo kreeg Eindhoven de grootste skatehal van Nederland. Samenwerken met een skatersbeweging is misschien niet het eerste waar je aan denkt bij gebiedsontwikkeling, maar samen met Trudo wisten de skaters ontwikkelaars en gemeenten uiteindelijk te overtuigen van het nut van een permanente skatehal. Skaters, designers en creatieve ondernemers vormen nu het zichtbaar onderscheidende karakter van het gebied.

De casus van Strijp-S laat zien dat gebiedsontwikkeling vaak begint met enkele grote partijen, een beknopt verhaal over de toekomst van het gebied, een set afspraken over

het samenwerkingsproces en een eenduidige businesscase. Dit is allemaal ook begrijpelijk. Want een beperkt aantal partijen maakt het overleg en de samenwerking overzichtelijker en banken en andere investeerders hebben graag een helder plan en zekerheid over de geldstromen in de businesscase. Tegelijkertijd zijn er, zeker naarmate de plannen op gang komen, meer spelers nodig. Niet alleen voor een breder draagvlak, maar ook voor creativiteit, nieuwe ideeën, andere middelen, expertise en een verbreding van het narratief. In Strijp-S voegden zich al voor de crisis cruciale spelers toe, maar tijdens de crisisjaren werd hun inbreng echt manifest. De woningcorporatie, de gemeenschap van ondernemers en andere gebruikers waren van groot belang voor de planontwikkeling, verhaalvorming en businesscases in Eindhoven.

Netwerkactivatie

Het netwerk verbreden kan een doorgang betekenen voor vastzittende transformaties. Maar dat netwerk moet wel al aanwezig zijn op het moment dat een transformatiebarrière zich voordoet. Een netwerk opbouwen kost immers tijd, waardoor het weinig zin heeft om daaraan pas in een crisissituatie te beginnen. Voor landelijk opererende spelers, zoals grote ontwikkelaars, kan dit soms ingewikkeld zijn. In Strijp-S heeft VolkerWessels dit opgelost door samen te werken met Trudo, een woningcorporatie met een groot lokaal netwerk. De les is dus dat je aan netwerken moet bouwen *voordat* een crisis uitbreekt en niet pas als je er midden in zit.

In de Haagse Binckhorst is na het uiteenvallen van een *joint venture* tussen de gemeente en het toenmalige Rabo Vastgoed en BPF Bouwinvest, tijd ontstaan voor netwerkvorming. De gemeente en andere instanties ondersteunden gesprekken en bijeenkomsten tussen gebruikers en eigenaren van het gebied. Personen met oog voor de kwaliteit van gebouwen en geschiedenis van ondernemingen in het gebied wisten rond 2011 een beweging op gang te brengen. Ondernemers en andere geïnteresseerden verenigden zich, onder andere in de stichting I'm Binck.⁹ Tegelijkertijd ondersteunde de gemeente al enkele jaren de renovatie van de verlaten Caballero-fabriek. Dit industriële pand veranderde in een broedplaats voor creatieve startups, waardoor in een deel van de Binckhorst ook activiteiten en netwerken onder nieuwkomers ontstonden. Prominente bedrijven, zoals brouwerij Kompaan en portemonneemaker Secrid, vestigden zich in dit deel.

Gedeelde identiteit en narratief

Hoe zorg je met meer betrokkenen voor één beweging? In de Binckhorst zorgden events als het *I'm Binckfestival* en tijdens maandelijkse bijeenkomsten onder het motto *Hâh ut râh* (Haags voor 'houd het rauw') dat de unieke identiteit en kwaliteit van de Binckhorst werd besproken en gecultiveerd. Er ontstond een narratief dat in 2017 is omgezet in een oproep voor ontwikkeling en behoud van een divers, rauw en dynamisch werk-woongebied, inclusief rafelranden. De vijf kernwaarden achter deze

⁹ Zie ook de website van I'M BINCK, www.imbinck.nl



Binckhorst

oproep¹⁰ hebben de aanpak van de gemeente én in het gebied actieve marktpartijen beïnvloed. Het in 2018 door de gemeenteraad vastgestelde omgevingsplan heeft bijvoorbeeld de kernwaarden overgenomen en de samenwerkende marktpartijen in het gebied lieten de kernwaarden geheel of gedeeltelijk terugkomen in hun tien ontwikkelprincipes. De gezonde dialoog die in het netwerk is ontstaan, zorgt dat partijen niet tegenover elkaar staan, maar met elkaar de kansen voor ontwikkeling, transformatie én behoud in het gebied ontdekken.

¹⁰ Namelijk: Authentiek, ambachtelijk werk-woongebied; Rauwe, spannende rafelrand(en) in de stad; Grote diversiteit, leidend tot ontmoeting en innovatie; Dynamische experimenteerimte, altijd in beweging; De verrassende Haagse waterkant.

Waar aanvankelijk de gebiedstransformatie werd gestuurd door enkele invloedrijke spelers, is de ontwikkeling van de Binckhorst na de crisis tot stand gebracht in een open, dynamisch netwerk. Het narratief dat in het netwerk is ontstaan, heeft aan kracht gewonnen doordat gebruikers en eigenaren in het gebied zich verenigden en een eigen, herkenbare identiteit ontwikkelden. Sommigen vinden misschien dat de gemeente met subsidies voor organische initiatieven zelf zorgde voor weerstand tegen de transformatieplannen. Maar betrokkenen bij de krachtige PPS van de Binckhorst van voor de crisis zeggen dat zij de vitaliteit van bestaande functies en netwerken in het gebied hadden onderschat. Hun aanvankelijke plannen hadden niet zonder meer geleid tot betere resultaten. De huidige aanpak, die door het uiteenvallen van de PPS en de crisis een veel meer open, participatief (democratischer) karakter kreeg, wordt door hen met grote interesse gevolgd.



Binckhorst

Denken in meerdere ronden

Het dilemma – sturen met een paar spelers of met een groter netwerk – is het beste te benaderen door te denken in meerdere ronden waarin de configuraties van spelers veranderen. Het beperken of 'sluiten' van het aantal betrokken spelers in een gebiedstransformatie kan soms ook praktisch nuttig zijn. Een zware, kapitaalintensieve PPS-aanpak waarin gronden en vastgoed worden opgekocht, bestaat meestal uit een kleiner aantal partijen. Ook ontbreekt het soms simpelweg aan tijd om met tientallen, zo niet honderden eigenaren aan betekenisvolle visievorming te doen. Toch is het niet verstandig mensen uit te sluiten die willen meepraten over de toekomst van hun leefomgeving. Dan mis je draagvlak en waardevolle informatie, creatieve ideeën en relevante netwerken. Voor de Binckhorst was het cruciaal dat gebruikers en eigenaren zich hebben verenigd en hun kernwaarden voor het gebied hebben vastgesteld. Dat heeft de legitimiteit van de formele planvorming van de gemeente vergroot én de voortgang en effectiviteit van de organische aanpak in het gebied versterkt.

Werk je met slechts enkele partijen die samen alle grond en financiën hebben (lees: de investerende partijen)? Dan is het belangrijk om een open houding naar 'buiten' te hebben. De investerende partijen moeten dus relaties aangaan en onderhouden met andere partijen. Want zelfs als één of een paar partijen alle grond in eigendom hebben, dan nog ben je afhankelijk van externe beslissingen. Is er onvoldoende netwerkactivatie? Dan kan dat de gebiedsontwikkeling potentieel schaden. Zo moest de relatief gesloten ontwikkelingsmaatschappij en grondeigenaar Paleiskwartier grote moeite doen om de Bossche gemeenteraad – die op afstand stond – te overtuigen om een publiek-trekkende functie (zoals muziek, museum en dergelijke) in het gebied te vestigen. Die functies zijn wel belangrijk voor de centrumfunctie van het gebied.

Concluderend

Afhankelijk van de opgave en het moment vraagt transformeren om meer of minder partijen. Voor de grote basale opgaven van gebiedstransformaties heb je nog steeds enkele grote kapitaalkrachtige en ervaren spelers nodig. Maar zonder betrokkenheid van andere kleine en lokale spelers red je het niet.

Netwerkactivatie is belangrijk om veerkrachtig te kunnen reageren op externe veranderingen. Ook helpt het *groupthink* (tunnelvisie) voorkomen. Het is daarom aan te bevelen om geregeld een netwerkanalyse te maken: wie zijn manifest en latent betrokken? Wat zijn hun middelen en percepties? Wat zijn ontbrekende, of in de periferie van de aandacht aanwezige, spelers die later van betekenis kunnen zijn? Netwerkmanagement¹¹ vraagt vervolgens om strategieën voor verbinding en activatie van spelers in wisselende ronden van gebiedstransformatie.

¹¹ Zie voor netwerkanalyse en netwerkmanagement onder andere Koppenjan & Klijn (2004).



Eindhoven

Het gebied Strijp-S in Eindhoven is in 15 jaar getransformeerd van een afgesloten industriegebied ('verboden stad') tot een hippe gemengde stadswijk. De transformatie startte met een vrij gesloten proces, door de verkoop van Philips aan VolkerWessels. Geleidelijk ontstond een meer adaptieve strategie, met een grote rol voor andere partijen (zoals de woningcorporatie Trudo) en met meer behoud van erfgoed. Daarmee is deze gebiedstransformatie exemplarisch voor de veranderende tijdgeest rondom industrieel erfgoed en tijdelijke dan wel permanente culturele voorzieningen.

Nadat Philips in 1999 besloot haar activiteiten te verplaatsen, kwam een reusachtig fabrieksterrein in het vizier voor transformatie. VolkerWessels won de aanbesteding van het gebied, samen met belegger Pensioenfonds voor de Bouw. Na de crisis die volgde op de aanslagen van 9/11 in 2001, trok de belegger zich terug en stond de integrale transformatie op losse schroeven. Uit angst voor verpaupering voelde de gemeente zich genooddaakt alsnog mee te doen, waarna een PPS met de gemeente en VolkerWessels ontstaat. Met bu-

ook de kredietcrisis in 2008 toe. De verslechterde financiële haalbaarheid werd beter door onder meer een innovatief parkeerconcept en meer behoud van erfgoed. Zo kwam er een grote – aanvankelijk tijdelijke, maar later permanente – skatehal die nog altijd veel bezoekers trekt. De sturing werd minder hiërarchisch, met een grotere rol voor Trudo en meer interactie met andere partijen. Stap voor stap ontvouwde zich een zeer creatief woon-werkgebied, met onder meer een filmhuis in het voormalige Natlab, een restaurant in de Radiohal en in de plint van het grootste centraal gelegen fabrieksgebouw showrooms, een winkelcentrum en foodcourt.

Strijp-S wordt nu gezien als een innovatieve en creatieve stadswijk. Het heeft een hoogstedelijk en eigentijds karakter, waarbij het 'rauwe' industriële verleden wordt benut en omarmd. Zo'n circa 500 nieuwe bewoners en 700 bedrijven zijn er gehuisvest. Daarnaast zorgen activiteiten als de Dutch Design Week voor extra bekendheid, voorbij Eindhoven. De hoge vraag naar woningen zorgt dat er wachtlijsten ontstaan. Strijp S wordt nog steeds gezien als een zeer succesvolle gebiedstransformatie, waarvoor veel belangstelling bestaat uit binnen- en buitenland. Strijp-S won zowel de Gulden Fenix-prijs van het Nationaal Renovatie Platform als de NEPROM-prijs voor locatieontwikkeling.

Praktijkvoorbeeld: Strijp-S in vogelvlucht

reau BVR werden relatief blauwdruk-gedreven plannen voor een 21^{ste}-eeuwse stadswijk gemaakt, met in eerste instantie veel sloop en nieuwbouw. Tegelijkertijd startten onder aanvoering van woningcorporatie Trudo culturele activiteiten en kwam er ruimte voor creatieve start-ups.

Terwijl de eerste gebouwen werden gesloopt, ontstond wrijving in de PPS. Na veel overleg ontwikkelde men een nieuwe governance-structuur met een 'Board of Inspiration', bestaande uit vertegenwoordigers van VolkerWessels, de gemeente, de corporaties en supervisor Adriaan Geuze. Niet veel later sloeg



Strijp-S

Dilemma

Een beperkte rolopvatting of opgaven verbinden?

Blijf je op basis van een helder afgebakend masterplan consistent vasthouden aan een strak vooraf geformuleerd doel? Of kies je voor een open, wendbare strategie en summier verwoord en verbeeld raamwerk – en weet je gaandeweg nieuwe of andere opgaven te verbinden? Bij gebiedsontwikkeling lijken zowel wendbaarheid en adaptiviteit als een helder plan van belang: je moet kunnen inspelen op veranderende omstandigheden, maar ook weten waar je naartoe werkt. Hoe ga je om met deze (schijnbare) tegenstelling? Ga je harde onderlinge contracten opstellen om zekerheid te borgen? Of kies je voor een lossere samenwerking op basis van vertrouwen en ruimte voor flexibiliteit? Met andere woorden: hoe smal of breed is de gekozen transformatiefocus?

Bewaak het proces

Over het algemeen geldt dat een gebiedstransformatie eerder procesmanagement nodig heeft in plaats van *projectmanagement*. In de bouwwereld is de projectmanagementbenadering gemeengoed en wordt een lineaire aanpak toegepast: je start met een structuurvisie, gaat verder naar een bestemmingsplan, stedenbouwkundig plan, programma van eisen, voorlopig en definitief ontwerp, naar de bouwrealisatie op basis van een mijlpalenschema. Gebiedsontwikkeling is echter een langdurig proces, vol dynamiek van veranderende voorkeuren, in- en uitredende spelers en mensen, politieke en economische golfbewegingen en onverwachte gebeurtenissen. Daarom zijn de principes van procesmanagement, waarin onzekerheid en complexiteit worden erkend, vaak beter bruikbaar.¹² Een onderdeel van deze benadering is dat je van elkaar afhankelijke partijen, opgaven en middelen aan elkaar verbindt. Tijdens de rit zoek je voortdurend naar nieuwe kansen om doorbraken mogelijk te maken en *package deals* te sluiten.

Opgaven verbinden

De Spoorzone in Delft is een opvallend voorbeeld van het verbinden van opgaven. Het Rijk, ProRail en de NS zagen dat een verdubbeling van de spoorcapaciteit van twee naar vier sporen tussen Den Haag en Rotterdam noodzakelijk was. Tegelijk zag de gemeente Delft kans om een andere opgave gestalte te geven. Het bovengrondse spoorviaduct dwars door de stad vormde een fysieke barrière tussen de binnenstad en aanpalende woonwijken. Ook veroorzaakten de treinen grote geluidsoverlast en dat had gevolgen voor de leefbaarheid. Mede door een sterke lobby van Delftse bewoners werd besloten om de spoorinfrastructuur ondergronds te maken en bovengronds ruimte te maken voor een grootschalige gebiedsontwikkeling. In ruil daarvoor ging de gemeente Delft financieel bijdragen aan de tunnel. Vanuit strategisch-economisch oogpunt lijkt dat slim, maar voor de bekostiging was de gemeente afhankelijk van de grondopbrengsten uit de gebiedsontwikkeling. Die lieten op zich wachten door de economische crisis, en zo kwamen de samenwerkingsrelaties op scherp te staan.

¹² Zie het werk van De Bruijn et al (2016) of Teisman (2012).

Aanpassen bij problemen

Het verbinden van opgaven kan dus problemen oplossen, zeker als je ruimte geeft aan adaptieve planvorming en flexibiliteit. Toen de crisis in 2008 uitbrak, werden in veel transformatiegebieden plannen aangepast, geannuleerd of uitgesteld. Ook in de Delftse Spoorzone kwam er gaandeweg voldoende adaptiviteit om in te spelen op de veranderende marktvraag. Aanvankelijk was voor de Spoorzone Delft een meer architectonisch stedenbouwkundig plan gemaakt door Joan Busquets met een blokkenstructuur, allerlei 'gekke hoeken en ruiten' en appartementen als de meest voorkomende woningtypologie. Dit masterplan werd vrijwel één-op-één opgenomen in het bestemmingsplan. De ruimtelijk-architectonische starheid in deze plannen zorgde dat marktpartijen niet in de rij stonden. Ook werd te weinig rekening gehouden met de marktvraag en financiële haalbaarheid; Delft heeft maar een beperkte consumentenvraag naar appartementen en een latente vraag naar grondgebonden woningen. Daarnaast zorgde de niet-rechthoekige blokkenvorm dat een deel van het te realiseren vastgoed nauwelijks te gebruiken is, waardoor onnodige kosten en lagere opbrengsten ontstonden voor ontwikkelende partijen. Bovendien moest de gemeente door de vorm van de blokken de grond in zijn geheel aan één partij gunnen. Kortom, het starre vacuüm-gezogen bestemmingsplan maakte vraag-gestuurd ontwikkelen lastig.

Uiteindelijk besloot de gemeente Delft een prijsvraag uit te schrijven voor een nieuwe ontwikkelstrategie. Bureau Palmbout mocht een plan voor een integrale ontwikkeling bedenken, met ruimte voor de veranderende vraag naar verschillende typen vastgoed in de toekomst én een robuuste structuur om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Daarbij hielp een kwaliteitsteam dat door de gemeente in het leven was geroepen. Uiteindelijk is het integrale ontwikkelplan meer een stedenbouwkundig kader geworden, vertaald in een flexibeler bestemmingsplan. Daarnaast is per bouwblok gebruikgemaakt van een gebouwvelop waarin maximale bebouwingsvolumes en andere meer gedetailleerdere randvoorwaarden zijn meegegeven aan geïnteresseerde marktpartijen en particulieren. Daardoor kon de gemeente Delft meebewegen met private initiatieven en de veranderende marktvraag én blijven sturen op ruimtelijke kwaliteit.

Verbinden of vervlechten?

Wanneer je opgaven verbindt, kunnen ook financiële *windows of opportunity* ontstaan. Door beleidsdoelen en aanverwante budgetten uit verschillende beleidsvelden te verbinden, kan een businesscase voor transformatie soms eerder rondkomen. Voor de Binckhorst in Den Haag werden enkele scenariostudies van Floris Alkemade, die destijds werkte voor het bureau OMA, door de gemeente in korte tijd verheven tot masterplan. Door de Binckhorst moest een nieuwe verkeersader, de Rotterdamse baan, deels ondergronds worden aangelegd. Om de minister en Rijkswaterstaat te overtuigen, was een ambitieus toekomstbeeld nodig. De visie van de gemeente op de gebiedstransformatie werd daarom gelardeerd met bombastische beelden uit de OMA-scenario's, die eigenlijk niet bedoeld waren als serieuze eindbeelden. De twee opgaven werden op die manier wel op strategische wijze met elkaar verbonden. De ambitie van het vastgestelde masterplan bleek te werken: de rijksbijdrage aan de aanleg van Rotterdamse baan werd toegezegd.



Spoorzone

Opgaven verbinden is makkelijker gezegd dan gedaan. We zijn eerder geneigd om complexiteit te reduceren, in plaats van het te erkennen, laat staan te vergroten. Opgaven verbinden kan helpen bij het creëren van een doorbraak, maar ook later problemen opleveren als zaken met een verschillende logica worden verbonden. Is de behoefte aan woningbouw de grootste drijfveer? Dan lijkt focus hierop het beste om snel en goed resultaten te boeken. Andere opgaven, zoals energietransitie, klimaatadaptatie, mobiliteit of werkgelegenheid, maken gebiedstransformatie per definitie nog complexer. Wil je die 'meekoppelen', dan zorgt dat misschien voor vertraging voor de toch al achterlopende woningbouwproductie en verder stijgende huizenprijzen. Bij gebiedstransformatie is een balans nodig tussen snelheid en betaalbaarheid (de prijs) en zorgvuldigheid en omgevingskwaliteit (de meervoudige waarde). Als duidelijke maatschappelijke opgaven zich aandienen, moet je die niet (lang) negeren. Ook een snelle of ad hoc inpassing is niet verstandig. Je kunt beter uitzoeken hoe deze urgente opgaven de gebiedstransformatie specifiek raken en samen bepalen welke verbindingsopties er zijn om geleidelijk oplossingen in de aanpak te integreren.

Pas op met vervlechten

Maakt het financieel verbinden van opgaven een gebiedstransformatie ook niet kwetsbaar? Bij de Spoorzone Delft werd duidelijk dat je verschillende opgaven wel kunt verbinden, zolang je voorzichtig blijft met het financieel vervlechten van die opgaven. Dit geldt vooral voor opgaven die uiteenlopende logica's en risico's kennen, zoals bij (besluitvorming rond) gebiedsontwikkeling en infrastructuur het geval is. De financiële vervlechting van de treintunnel met de bovengrondse gebiedsontwikkeling leek eerst kansen te bieden in Delft, later bracht die vervlechting de stad in grote problemen. In tegenstelling tot een gebiedsontwikkeling, is het aanleggen van een infrastructuurvoorziening niet op te knippen in delen. Dat maakte het in Delft moeilijk te faseren of aan te passen. Ook kijken de belanghebbenden en financiers bij het spoornet op een heel ander schaalniveau. Vervlecht je dit soort opgaven financieel? Dan kan een eenvoudige wijziging in de ene opgave zeer grote wijzigingen hebben in de ander en dat gaat vaak ten koste van de adaptiviteit.

Pas op met alles integraal doen

Een ander gevaar van het complexiteitsdenken in gebiedstransformaties is dat integraliteit wordt gezien als een wondermiddel, waardoor alles voortdurend aan alles moet worden verbonden. Het stapelen van ambities kan de transformatie en uiteindelijk de woningen zelf ook erg duur maken. Soms vraagt een transformatieopgave ook om de tijdelijke of gefaseerde concentratie op een deelaspect. Of is synchroniseren (het gelijktijdig ontwikkelen van deeloplossingen) verstandiger, zolang die deeloplossingen uiteindelijk maar aan de grotere gebiedsopgaven worden verbonden. Faseren of synchroniseren kan dus ook leiden tot voortgang. Bij het Paleiskwartier bijvoorbeeld kwam de gebiedsexploitatie (GREX) niet rond, waarna als bezuinigingsmaatregel werd besloten de oude infrastructuur en grondvervuiling te laten liggen en daarbovenop grond te leggen. Later werd dit weer aangepast, vanwege de beoogde verdichting en ondergronds parkeren.

Ook in Delft is na het uitbreken van de crisis bedacht wat écht nodig is en wat (eventueel) kan. Daarom is de (dure) gemetselde kademuur eerst eruit gehaald, met de gedachte om de muur later weer in het plan te stoppen wanneer de grondopbrengsten voldoende zijn. Toen dat het geval was, werd de kademuur alsnog gerealiseerd. Zo gaat het ook regelmatig met openbare sportfaciliteiten; als de inpassing in een gebied nu niet kan, kan het later misschien toch in samenspraak met partijen in private bouwplannen. Denk aan sportvelden op daken of speelzalen in kelders, bijvoorbeeld in ruil voor een commercieel aantrekkelijker programma of dichtheid. Op dergelijke wijzen beweeg je dus enigszins mee met de markt, zonder dat je iedere opgave vervlecht tot een star geheel.

Concluderend

Opgaven verbreden en verbinden is vaak noodzakelijk en bovendien is het een goede grondhouding, zolang je met bovenstaande risico's rekening houdt. Als publieke of private gebiedsontwikkelaar heb je dan wel een dubbele focus nodig: je let op de ingezette koers van een initiatief én verkent de omgeving. Waarbij je let op ontwikkelingen waaraan de gebiedstransformatie onderhevig is en kijkt hoe *packagedeals* mogelijk zijn.¹³ In een dynamische politiek-maatschappelijke en private context vraagt dat om 'planning entrepreneurs' of 'gebiedsmariniers'. Zij smeden het ijzer als het heet is, benutten nieuwe kansen of gaan (synchroon) door op een ingezette koers en verbinden later opnieuw een opgave aan de (per definitie) bredere stadsopgaven.

¹³ Verheul & Daamen (2014).



De Spoorzone in Delft draait om het creëren van verbinding. Verbinding tussen twee stadsdelen en het versterken van de spoorverbinding. Aanleiding eind jaren tachtig was de wens tot verdubbeling van het spoor door Delft, waarvan de gemeente al snel de noodzaak en kans inzag om dit ondergronds op te lossen. Hierdoor kwam bovengronds veel ruimte vrij en daarmee ruimte voor een stadskantoor en nieuwe wijk. De deal die de gemeente hiervoor sloot met twee marktpartijen viel echter in het water tijdens de financiële crisis. Terwijl de tunnelbouw ondergronds doorging, trok de gemeente bovengronds de gebiedsontwikkeling naar zich toe. Daar komt de gevarieerde mixed-use wijk Nieuw Delft.

Toen de NS eind jaren tachtig aankondigde de spoorviaduct bij Delft te willen verdubbelen, kwamen de gemeenteraad en bewoners al snel in opstand. Zij eisten een ondertunneling en de kwestie werd tot in de Tweede Kamer besproken. Rond de eeuwwisseling reserveerde het kabinet hiervoor 310 miljoen euro. De Spaanse stedenbouwkundige Joan Busquets mocht ondertussen een visie maken, die later enthousiast werd ontvangen door bewoners. Voor de bovengrondse gebiedsontwikkeling accepteerde de gemeente een bod van het consortium OCSD, bestaande uit Ballast Nedam en NS Poort. Na enige vertraging, vanwege onzekerheid vanuit het Rijk, ging het project toch door. De gemeente richtte een apart Ontwikkelbedrijf Spoorzone (OBS) op, dat een vaste grondprijs afsprak met OCSD. De bouw voor de tunnel werd gegund aan een ander consortium.

Terwijl rond 2009 de bouw van de tunnel startte, sloeg de crisis toe. OCSD kon de grondprijs voor de gebiedsontwikkeling niet meer garanderen. Dit vormde de start van jaren juridisch getouwtrek. Uiteindelijk trad NS Poort uit het consortium en gingen twee-derde van de ontwikkelrechten terug naar de gemeente. Delft boekte flink af en paste haar ontwikkelstrategie en stedenbouwkundig plan aan, om beter op de toekomstige vraag te kunnen inspelen.

Terwijl de eerste trein in 2015 door de tunnel ging, veranderde de focus van de werkzaamheden van ondergronds naar bovengronds. De nieuwe wijk 'Nieuw Delft' verrijst langzaam, maar zeker uit de grond.

Het ontwikkelbedrijf OBS is nu ontbonden, het nieuwe station gereed en het treinviaduct afgebroken. Daarvoor in de plaats krijgt Delft een nieuwe woonwijk die momenteel in volle ontwikkeling is. Nieuw Delft is qua stedenbouwkundige opzet gebaseerd op de binnenstad en krijgt een gevarieerd uiterlijk, dankzij een flexibel masterplan, een gefaseerde

Praktijkvoorbeeld: Spoorzone in vogelvlucht

gemeentelijke gronduitgifte met gebouw-enveloppen en de bouw door verschillende marktpartijen en particulieren. Tot en met 2026 wordt in het gebied gewerkt. Tegen die tijd moet het gebied in totaal minimaal 800 woningen en 40.000 m² aan niet-woonruimte bevatten, verdeeld over een nieuw stuk stad van circa 24 hectare.



Spoorzone

Dilemma

4 Publieke ruimte én privaat rendement?

Het belang van de publieke ruimte kan niet genoeg worden onderstreept. Hoe zien de straten eruit? Is er voldoende groen? Een afwisselende plint? Een plein of park met meerdere gebruiksmogelijkheden? Of oogt het saai of unheimisch? Of we een wijk of buurt écht aantrekkelijk vinden hangt grotendeels af van de publieke ruimte. Toch vormt die ruimte vaak de sluitpost of de eindfase van een ontwikkelingsproject. Vroegtijdig investeren in de openbare ruimte en in andere publieke voorzieningen kan de transformatie wel de nodige *schwung* geven en voor een *mental shift* zorgen. Dat zagen we al bij de ontwikkeling van Strijp-S. En gelukkig groeit het besef dat een goede publieke ruimte belangrijk is – ook omdat private partijen hiervan profiteren. Maar wie betaalt voor die openbare ruimte en zorgt voor de *placemaking*; de ontwikkeling, het beheer en de programmering?

De hardware én de software

Voor gebiedsontwikkeling zijn we vooral gewend te kijken naar plattegronden of *artist impressions* met een vogelperspectief, maar als gebruiker kijken we zo eigenlijk nooit naar een plek. Daarom is het allereerst belangrijk om te kijken vanuit het perspectief van 'de stad op ooghoogte'.¹⁴ Het investeren in de publieke ruimte moet je ook breed opvatten. Het gaat om het verbeteren van de *hardware* van de publieke ruimte¹⁵, en dus dat je ontwerpfouten als dichte plinten en grote lege pleinen gaat aanpakken. En ook de *software* telt mee. Zie bijvoorbeeld hoe evenementen, kunst en cultuur hielpen het getransformeerde Strijp-S op de kaart te zetten. Daarvoor is een cultuurfonds opgericht waarin jaarlijks 500.000 euro omging, (mede) ingelegd door betrokken publieke en private partijen. Dat bracht tienduizenden bezoekers naar Strijp-S voor technofeest Awakenings, rockfestival Speedfest en de Dutch Design Week. Ook maakte Trudo een foodcourt en een winkelcentrum mogelijk, waar het publiek designproducten kan vinden. De tijdelijke skatehal werd zo'n populaire publiekstrekker dat de hal permanent is opgenomen.

Ook in de Haagse Binckhorst is met het langjarig renoveren van de Caballerofabriek – en het aanbieden van lage huren – een belangrijke broedplaats voor creatieve startups in Den Haag op de kaart gezet. De gemeentelijke investeringen in de kwaliteit van de openbare ruimte van de Binckhorst zijn volgens sommige gebruikers te strak en netjes, maar hebben ook private waarde opgeleverd.

Wie betaalt, verhaalt?

Publieke plekken en grote evenementen kosten geld en zijn als zodanig (doorgaans) niet in de grondexploitatie opgenomen. Toch leveren ze veel op qua naamsbekendheid, karakter, aantrekkingskracht en vastgoedwaarde. Diverse studies tonen bijvoorbeeld

¹⁴ Zie onder andere Gehl (2010).

¹⁵ Jan Gehl geeft tientallen doorwrochte tips voor datgene wat publieke plekken voor mensen aantrekkelijk maakt. Van aspecten rondom veiligheid ('ogen op straat'), voldoende zitplekken, de menselijke maat van afmetingen (gevels en pleinen), open levendige plinten, beschuttingsopties tegen regen en zon, gevarieerd materiaalgebruik, identiteit (historische referenties), en zo meer.

aan dat parken en natuurgebieden een positief effect hebben op huizenprijzen.¹⁶ Binnen een straal van 500 meter kan het waardesurplus zo'n 15 procent bedragen, voor huizen direct aan een park nog meer.¹⁷ De legitieme vraag blijft daarom: wie betaalt daarvoor? Traditioneel is het uitgangspunt dat de overheid voor de publieke ruimte betaalt. Maar als gebruikers en vastgoedeigenaren profiteren, kun je ook een private investering/beheer overwegen. Ga je ze dan prikkelen of dwingen een deel van de kosten voor hun rekening te nemen? Of schrikt dat alleen maar af?

Onduidelijke scheidslijnen

De scheiding tussen publieke ruimte en gebouwen is niet altijd helder. De PPS voor het Paleiskwartier omvatte de gezamenlijke grondexploitatie en vastgoedontwikkeling. De traditionele scheiding tussen 'publiek' en 'privaat' viel daardoor grotendeels weg. Alle investeringsbeslissingen voor het gebied zijn gezamenlijk genomen. Gemeenschappelijk rendement is niet altijd meteen voorhanden, maar vraagt om een gezamenlijke en creatieve zoektocht.

Een bekende grote barrière bij gebiedstransformatie is moeten zorgen voor voldoende parkeerplaatsen. Dat maakt de grondexploitatie duur en de uitvoering inflexibel. Bij Strijp-S ging het masterplan aanvankelijk uit van ondergrondse parkeeroplossingen voor vrijwel iedere kavel. Toen dit onhaalbaar bleek, is een gezamenlijk concept ontwikkeld (Mobility S), waarbij voor het hele gebied enkele bovengrondse parkeer-garages werden bedacht die bovendien langs het treinspoor zijn gepositioneerd als handige buffer tegen geluidshinder en externe veiligheidsrisico's.

De bedrijfsinvesteringszone

Geïnspireerd door de Angelsaksische praktijk zijn de laatste jaren financiële samenwerkingsconstructies in ontwikkeling waarbij kosten en baten van investeringen in publieke ruimte worden gedeeld over betrokken partijen.¹⁸ Denk aan een Business Improvement District (BID), zoals Bryant Park in New York, waar de aanliggende vastgoedeigenaren met een parkbedrijf de aanleg, onderhoud en exploitatie van de publieke ruimte regelen. De private vastgoedeigenaren verdienen die investering ruimschoots terug door de inkomsten van kiosken en verhuur van publieke ruimte voor evenementen en doordat de hoge kwaliteit van het park een positief effect heeft op de eigen vastgoedwaarde.

In Nederland kennen we sinds enkele jaren een variant, de bedrijfsinvesteringszone (BIZ). Dit wordt vooral toegepast in monofunctionele gebieden, zoals kantorenparken, bedrijventerreinen, of winkelstraten. Gezamenlijk worden investeringen gedaan in de publieke ruimte en de marketing van de plek. Als 70 procent van de eigenaren bereid is, kan de rest wettelijk gedwongen worden mee te doen om *freeriders* te voorkomen.

¹⁶ Adams & Tiesdell (2013).

¹⁷ Daams et al (2016).

¹⁸ Heurkens (2012).

Ontwikkelaar laten betalen

De baten van private gebiedsexploitatie en -beheer komen vooral terecht bij gebruikers, vastgoedeigenaren of beleggers en zijn daarom minder relevant voor projectontwikkelaars. In het Amsterdams Cruquiusgebied heeft ontwikkelende belegger Amvest wel de publieke ruimte ontwikkeld, juist vanwege de langetermijnwaarde die dat voor het vastgoed heeft. Dat lijkt nog een uitzondering in Nederland. Men is gewend dat de overheid dit soort investeringen doet. Ook zijn Nederlandse overheden soms terughoudend in het door private partijen laten beheren van de publieke ruimte, vanuit de angst dat dan teveel op een select publiek wordt gestuurd.

Het succesverhaal van bijvoorbeeld Bryant Park is bovendien minder makkelijk te kopiëren naar gebieden waar ruimte niet zo schaars is als in New York. Ook ligt het onderhoudsniveau van de overheid een stuk lager, zodat private partijen sneller verbetering merken via hun eigen investeringen. Desondanks zien we in Nederland private waardestijging door overheidsinvesteringen in de publieke ruimte en blijft de discussie over en zoektocht naar private bekostiging gaande. De ondertunneling van de A2 in Maastricht met een groen park boven de tunnel heeft volgens het CPB-onderzoek een duidelijke vastgoedwaardestijging en meetbaar positieve impact op de leefbaarheid. Maar het is erg lastig om achteraf publieke kosten precies te verhalen op private partijen vanwege veronderstelde baten. Vanuit internationale onderzoeken blijkt dat het (schier) ondoenlijk is om baatbelasting achteraf op te leggen zonder kostbaar en jarenlang juridisch getouwtrek.¹⁹

Samen delen

Gemeentelijke investeringen kunnen ook schelen in de portemonnee van bewoners. Denk aan de groenvoorziening, die veelal een hogere onderhoudsrekening voor de gemeente betekent, terwijl bewoners en vastgoedeigenaren genieten van minder wateroverlast of hittestress.²⁰ In andere gevallen zorgen bewoners en vastgoedeigenaren voor lagere rioolkosten voor de gemeente en lagere zuiveringskosten voor waterschappen als zij een onverharde tuin aanleggen of in groene daken investeren. Daarbij delen ze minder in de baten.

De aanbeveling is dus om samen als publieke en private partij in gebiedsontwikkeling goed te zoeken naar de mogelijke verdeling van kosten en baten. Vooral als dit in de beginfase van transformaties gebeurt. Momenteel wordt op gebiedsschaal gekeken of een zogenoemde Gebiedsinvesteringszone (GIZ) kan werken. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de Binckhorst. Daarvoor moet er een initiële bereidheid zijn onder private partijen om publieke voorzieningen, zoals parken, parkeergarages, of waterberging, vanuit een welbegrepen eigenbelang onderdeel te maken van hun businesscase. In Strijp-S wisten de ontwikkelaar en gemeente elkaar al te vinden in de opzet van een cultuurfonds, waardoor kunst en cultuur gezamenlijk wordt bekostigd. De indirecte

¹⁹ Hobma (2014).

²⁰ Ontleend aan De Zeeuw (2017), p. 182.

opbrengsten zijn het aantrekken van mensen naar het gebied en dat is van belang voor alle partijen – zowel gebruikers die niet bijdragen (denk aan winkeliers en horeca-exploitanten), als de grote investerende partijen zelf.

Concluderend

Je hoeft niet te wachten op nieuwe of ingewikkelde financieringsconstructies voor gezamenlijke verbeteringen in de publieke ruimte. Ook hoef je niet altijd dure, zware ingrepen te bedenken. Het internationale non-profitbureau Project for Public Spaces pleit bijvoorbeeld voor een “*quicker, lighter, cheaper*” benadering om plekken te verbeteren.²¹ Je kunt met goed georganiseerde gebruikersparticipatie grote verbeteringen opleveren. Denk aan stoelen aanbrengen, foodtrucks, kunst, kleinschalige evenementen of andere makkelijk te organiseren activiteiten passend bij de specifieke plek. Investeren in de publieke ruimte moet je ruim opvatten, inclusief publieke dialoog en ideevorming. Zo biedt het netwerk van gebruikers en eigenaren in de Binckhorst ruimte aan de publieke dialoog over de toekomst van het gebied. Debatten en festivals worden georganiseerd op plekken die zowel de gemeente als marktpartijen beheren. En dat werkt, want de gezamenlijk gecreëerde publieke ruimte heeft geleid tot breedgedragen kernwaarden die – via het gemeentelijke omgevingsplan en de ontwikkelprincipes van marktpartijen – de inhoudelijke koers van de gebiedstransformatie stabiel maken. De zekerheden die je hieraan kunt ontlenen, zijn voor alle betrokken partijen van grote waarde. De specifieke bijdrage kan dus verschillen, maar de publieke ruimte en placemaking zijn wel een gezamenlijke, publieke én private opgave vanuit wederzijds belang.

21 Zie de website van Project for Public Spaces: www.pps.org



Binckhorst



De gebiedstransformatie van de Binckhorst, een bedrijventerrein nabij het centrum van Den Haag, kende uiteenlopende ontwikkelstrategieën. De planvorming gaat terug naar de jaren negentig, maar het initiatief tot transformatie begon pas echt in 2006 met een dan nog vrij gesloten samenwerking tussen de gemeente en twee marktpartijen: BPF Bouwinvest en Rabo Vastgoed. In een tijd waarin blauwdrukdenken nog relatief dominant was, stelden zij een plan op om eigenaren uit te kopen en een hoogstedelijke wijk te realiseren. De businesscase kwam echter niet rond en BPF stapte door een interne koersverandering uit. Net veel later sloeg de crisis toe en was de planmatige aanpak helemaal van de baan. In 2011 ging de gemeente voor een organische aanpak en ging lokale initiatieven faciliteren. De markt trok daarna weer aan, waarmee de transformatieambities in het gebied opbloeden.

Het bedrijventerrein Binckhorst kwam begin deze eeuw steeds leger te staan, terwijl het woningtekort steeds groter werd. De gemeente schreef een aanbesteding uit en Rabo Vastgoed en BPF Bouwinvest kwamen na individuele inzendingen als gezamenlijke winnaar uit de bus. Zij tekenden in 2006 een intentieovereenkomst met de gemeente als voorbereiding op een PPS. Daarnaast zetten zij 'onder de radar' een pot van 100 miljoen euro aan het werk om eigendommen te verwerven en architecten van OMA maakten een ambitieus hoogstedelijk masterplan. De verwerving verliep moeizaam en de gezamenlijke grondexploitatie liet een flink tekort zien. Tegelijk zorgden interne veranderingen dat BPF in 2008 uit de PPS stapte, waardoor de Rabobank en gemeente op zoek moesten naar een nieuwe partner toen de crisis toesloeg. Ondanks een praktisch stedenbouwkundig raamwerk van Urhahn viel de PPS door de recessie toch uiteen.

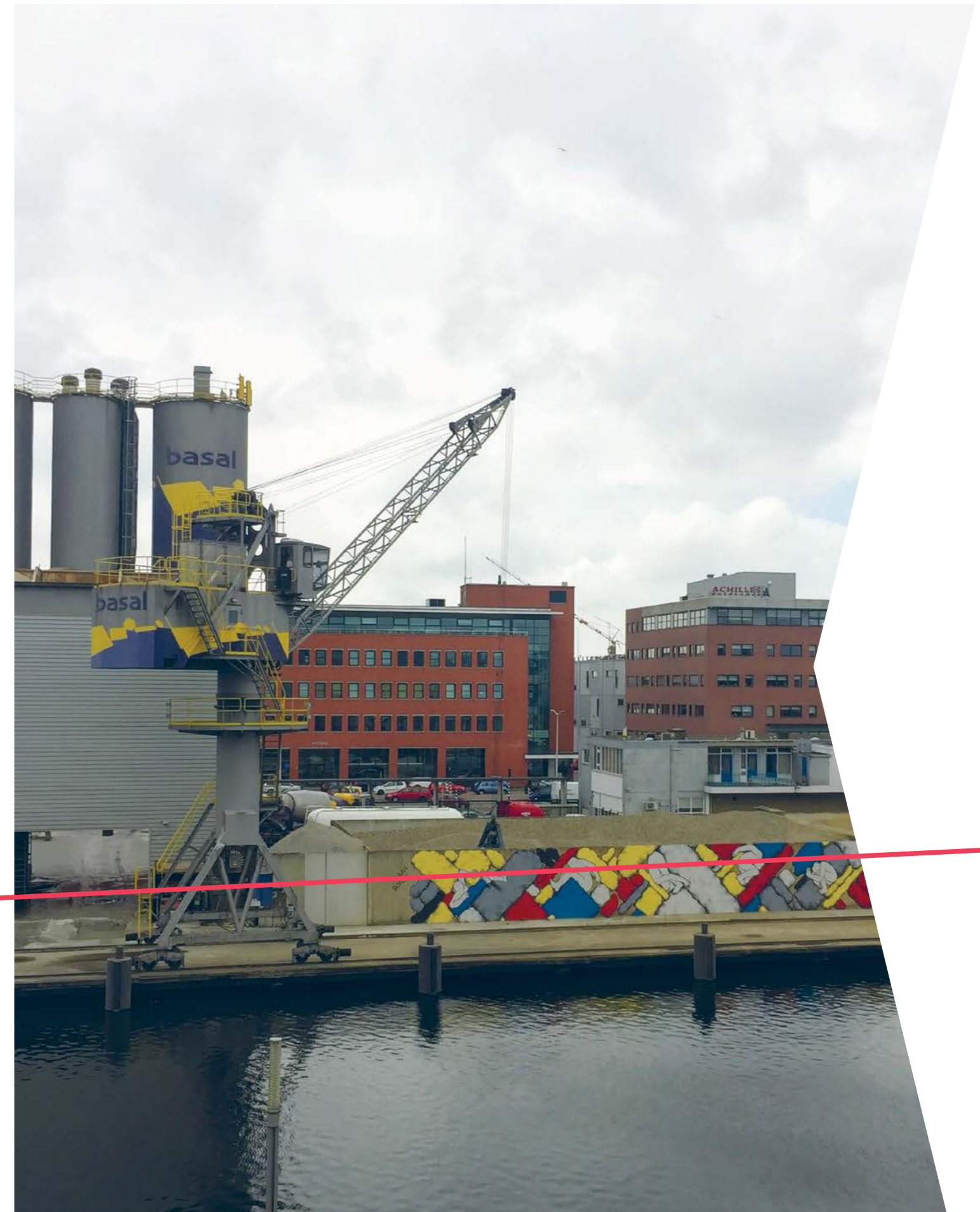
Doordat de planmatige, integrale aanpak van de baan was, ontstond in het gebied weer perspectief voor bestaande bedrijven. In 2011 presenteerde de gemeente een nieuwe gebiedsaanpak, gericht op organische ontwikkeling. Binnen een ruimtelijk raamwerk kregen marktpartijen, bestaande gebruikers en eigenaren veel ruimte. Hier en daar met veel succes. Toen de markt vanaf 2014 weer aantrok,

kregen de grote marktpartijen wederom interesse in de Binckhorst. Er ontstonden nieuwe netwerkverbanden en al snel werd weer gebouwd.

De ontwikkelingen in de Binckhorst zijn een goed voorbeeld van de omslag 'van integrale naar organische gebiedsontwikkeling'. Daarnaast krijgt het gebied steeds meer bekendheid als creatieve, 'rauwe' hotspot. De grootste verandering moet echter nog komen. Volgens het omgevingsplan moet de Binckhorst een hybride woonwijk worden, met minimaal 5.000 woningen en veel hoogbouw. Hierdoor ontstaan spanningen, tussen de organische ontwikkeling en grootschalige (woning)bouw en tussen de bedrijvigheid en

woonfuncties. Omdat deze spanningen inmiddels op meer transformatieplekken in Nederland voelbaar zijn, geldt de Binckhorst als experiment en voorloper.

Praktijkvoorbeeld: De Binckhorst in vogelvlucht



Binckhorst

Dilemma

Zachte instrumenten én harde resultaten?

In de wereld van bouwen, transformeren en gebiedsontwikkeling is traditioneel volop aandacht voor de harde kant van contracten, regelgeving, financiering en businesscases. Maar de zachte aspecten zijn minstens zo belangrijk. Denk aan vertrouwen, samenwerking, overtuigende visies, verhalen en gebiedsidentiteit. Al zijn die soms lastiger te grijpen. Ook geldt: "In geouwehoer kun je niet wonen", zoals de oud-wethouder en staatssecretaris volkshuisvesting Jan Schaeffer eens zei. Hoe kom je dus van 'betoog' naar 'beton'?²² De kunst is die zachte instrumenten precies duiden en hun invloed laten gelden op concrete stappen in de transformatie. Hoe maak je dus het verhaal concreet? En moet je dan sturen op resultaten met harde of zachte instrumenten?

Eerst een overtuigende visie

Visie- en verhaalvorming is een noodzakelijke activiteit gedurende transformatie. Dat betekent partijen verbinden en samen duidelijk krijgen wat de gedeelde koers en het aanverwante handelen moet zijn. Potentiële investeerders kunnen afhaken als een voorgenomen gebiedstransformatie onvoldoende een richtinggevende visie uitdraagt. Zo hekelden private investeerders het 'zwabberend beleid' van de gemeente Rotterdam voor de Stadshavens begin deze eeuw.²³ Het was voor hen onduidelijk of er woningen moesten komen en of hier meer of minder bedrijvigheid zou komen. Private investeerders hebben vaak behoefte aan houvast. Ze willen weten wat de visie is en welke plannen de gemeente heeft, omdat ze dan weten wat dit betekent voor hun ontwikkelmogelijkheden, de daarvoor benodigde vergunningen en de publieke voorinvesteringen in onder meer de infrastructuur. Een richtinggevend verhaal voor een gebiedstransformatie hoeft niet uitgekristalliseerd te zijn, maar enige kaders worden juist ook door marktpartijen verlangd.

Visievorming kan voor een deplorabel gebied ook waardeverhogend werken. Zo liet Philips voor het terrein Strijp-S door Riek Bakker de mogelijkheden van het gebied verkennen. Weinigen zagen iets in het onaantrekkelijke, vervuilde terrein, maar door de planologische mogelijkheden te laten verwoorden en verbeelden, nam de waarde toe, ook in financiële zin. Achteraf stellen sommigen dat Philips hierdoor veel heeft geprofiteerd bij de verkoop aan VolkerWessels en de gemeente. Hoe dan ook, mede door dit proces van visie- en planvorming is de aandacht van meerdere investeerders gewekt.

Discours als sleepnet

Het geheel van verhalen, visies en pakkende beelden die een beoogde gebiedstransformatie representeren, vormt een discours. Bij een discours gaat het om een geheel van woorden, beelden en symbolen. Alom bekend zijn de *artist impressions* die een verhaal vertellen of ondersteunen. Ook inspiratiereizen voor deelnemende partijen hebben een dergelijke betekenis. Voor Eindhoven Strijp-S was dat onder meer de *custard factory* in Birmingham, of een reis naar een getransformeerd industriegebied

²² Zie voor een uitgebreide analyse van dit proces: Verheul (2012).

²³ Daamen (2010).

in Finland, onder leiding van corporatiedirecteur Thom Aussems. Zo'n bezoek maakt een verhaal inzichtelijker. Het was van belang om twijfelende partijen te laten zien dat het ruwe, onaffe industriële karakter in Strijp-S juist een kwaliteit is en ontwikkelmogelijkheden biedt, in plaats van dat alles aangeharkt moet worden.

Een ander typerend voorbeeld is hoe in de Binckhorst het organische (woordelijke) verhaal van de *I'm Binck*-beweging wordt ondersteund door een ensemble van logo's, lokaal gebrouwen bier en de ruwe materialen die worden gebruikt voor de publieke evenementen. Dit totale discours, van organische ontwikkeling met bescherming van de ruwe kanten van de Binckhorst, drong door tot aan de besluitvorming in de gemeenteraad over de aanpassing en vaststelling van het nieuwe omgevingsplan. Een overtuigend verhaal of discours werkt dus als een sleepnet: het neemt andere, harde middelen, zoals subsidies, of aangepaste regelgeving met zich mee.²⁴

Verankerd in identiteit

Verhalen vormen en vertellen is een belangrijk onderdeel van gebiedstransformatie. Maar er bestaat doorgaans niet één 'waar' verhaal. Verhalen kunnen onderling strijden om overtuigingskracht. Het industriële hoogstedelijke verhaal van het nieuwe Eindhoven Strijp-S concurreerde bijvoorbeeld met andere toekomstverhalen. Strijp-S kan ook een groene villawijk worden – aldus een optie in de stedenbouwkundige verkenning van BVR – aangezien de hoogopgeleide ingenieurs van Philips of ASML wellicht liever liever in een rustige, groene super village willen wonen dan in een ruw hoogstedelijk gebied met cultuur en drukke evenementen. En belegger Vesteda stelde een Central Park-achtige situatie voor met hoge luxeappartementtorens rondom een park. Toch waren beide visies niet overtuigend genoeg en sloten ze niet aan op de verhalen en visies van de belangrijkste spelers. Luxeappartementtorens spreken de beoogde doelgroep niet aan en zijn voor hen ook niet financieel haalbaar. De gemeente en later vooral woningcorporatie Trudo hadden een gemixt hoogstedelijk gebied voor ogen. Met ruimte voor jonge mensen, creativiteit en een industrieel karakter. Overtuigende verhalen enthousiasmeren tot alliantievorming onder uiteenlopende partijen. Geen verhalen die uit het luchtledige komen, maar verhalen die verleden en toekomst verbinden. Geen oppervlakkige marketingtaal, maar geleidelijk ontwikkelde verhalen die enerzijds verankerd zijn in de identiteit van de stad, en anderzijds prikkelen tot vernieuwing. En om tot dat verhaal te vormen, moet je de stad en de eigenheid van de plek goed kennen, zo benadrukken de 'verhalentellers' uit de onderzochte gebieden.

Imagoverandering

Interventies in de (beeld)taal van gebiedstransformaties zijn vanaf het begin belangrijk om potentiële gebruikers en investeerders anders naar een gebied te laten kijken. Het Paleiskwartier in 's-Hertogenbosch is ook het verhaal van imagoverandering. Daarvoor zijn harde middelen ingezet, zoals grondverwerving en PPS. Wat ook hielp, was Franse

of statige namen geven aan vastgoedprojecten – zoals *La Cour* en *La Tour* – en straten – zo werd de Parallelweg omgedoopt tot de Magistratenlaan en kwamen er nieuwe straatnamen als Paleispoort. Dat staat chiquer en appelleert aan het Franse verleden van de stad. Architecten met grote (internationale) namen werden aangetrokken, mede vanwege de publiciteit. Over de slaagkans van de imagoverandering was tevoren weinig te zeggen, toch werden deze acties ondernomen.

Een scherpe focus selecteert

Een richtinggevend verhaal kan niet alleen 'hard' zijn in de uitwerking, maar ook in de beperking of de focus. Zo werden in de bedrijfsverzamelgebouwen van Strijp-S in principe alleen ondernemers toegelaten die behoorden tot het creatieve designprofiel van het gebied. Dus geen accountantskantoren die veel wilden betalen voor een vestiging. Een nieuw discours is ook spannend, en niet iedere partij laat zich meteen (ver)leiden door een wervend verhaal over de potenties van het gebied. Het poppodium De Effenaar in het centrum van Eindhoven zou volgens de gebiedsontwikkelaars perfect op Strijp-S passen en een belangrijke culturele aanjager vormen. Maar dat zag De Effenaar niet zitten. Want met een krappe exploitatie loop je grote risico's als je verhuist naar een gebied waar het nog jaren transformeren is en bezoekersstromen nooit volledig zijn gegarandeerd. Het zijn dus vooral de pioniers die wel kunnen oversteken, terwijl grote partijen dat niet zomaar kunnen doen. Voor sommige partijen moet een wervend verhaal ook met extra financiële middelen komen.

Toon de voortgang

Tastbare tussenresultaten zijn nodig voor vertrouwen in de voortgang. "We zijn te lang in die voorfase blijven hangen. Op een gegeven moment moet je ook gewoon ergens beginnen met ontwikkelen. Ik weet zeker dat als we toen een start hadden gemaakt, dat de ontwikkeling was gaan leven", zegt een betrokkene uit de Binckhorst, terugkijkend op de fase waarin de gemeente met twee marktpartijen vanuit een PPS met veel macht panden wist op te kopen. Fysieke resultaten weten mensen dus te overtuigen. Ze laten blijken dat je ambitie geen luchtflits is. Je kunt het mensen dan laten zien.

Combineer verhaal en middelen

De Delftse spoorzone laat zien dat fysieke en narratieve interventies samen doorbraken mogelijk maken. Tijdens de economische recessie begreep de gemeente dat naast het heronderhandelen over contractuele relaties ook hernieuwde visievorming noodzakelijk was om de ontwikkelimpasse te doorbreken. Ontwikkel Bedrijf Spoorzone (OBS) gaf de opdracht aan bureau Palmbout voor een nieuw plan. In dit plan zaten enkele duidelijke stedenbouwkundige dragers (zoals doorlopende waterpartijen, logische bouwblokken, en kopgebouwen), die moesten overeenkomen met de (gemeentelijke) wens om vraaggestuurd te kunnen ontwikkelen. Daarbij moesten meersoortige marktpartijen (zoals grote ontwikkelaars als BallastNedam en nieuwe spelers zoals Student Hotel) en particulieren (zelfbouw) de kans krijgen om een deel van de Spoorzone te ontwikkelen. Dit meer strategisch-flexibele narratief sloeg aan bij zowel de gemeente als marktpartijen. Deze planmatige en narratieve

24 Verheul & Daamen (2014).

benadering met de positieve *brand name* Nieuw Delft leidde tot positieve reacties én harde resultaten. Uiteindelijk kwam het nieuwe verhaal in het bestemmingsplan en de gebouwveloppen, waarmee werd gestuurd op kwaliteit, programma en bebouwingssmassa bij de gronduitgifte.

Concluderend

Bouw een arena van betrokken spelers voor overtuigende verhalen en visies die harde resultaten teweegbrengen (zie ook [dilemma 2](#)). Een overtuigend discours ontstaat niet slechts aan de tekentafel of in de bestuurskamer, maar vanuit interactie met de omgeving van bestaande en nieuwe gebruikers, publieke en private partijen, ontwerpers en investeerders, buurtbewoners en overige stadsbewoners. Je moet dus voortdurend spelers verbinden en de arena's vormgeven die gebiedstransformatie mogelijk maken (capacity building). Zo kun je richtinggevende visies vormen, aanvullen, bijschaven en concretiseren met behulp van harde instrumenten, zoals (aangepaste) regelgeving en financiën.

In de figuur hiernaast staan de harde en zachte sturingstypen in een kwadrantenstelsel om duidelijk te maken dat gebiedstransformaties vragen om meervoudige sturing. Afhankelijk van het moment of het specifieke vraagstuk kunnen partijen kiezen voor verbindende, richtinggevende, regulerende of stimulerende instrumenten. Vaak is het slim om te zoeken naar een combinatie en samenhang van deze instrumenten.

Meervoudig sturen, op afstand en in overleg, met harde en zachte instrumenten.



Bron: Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma & Vriens, 2017.

Dilemma

Organisatie dichtbij de politiek of op afstand?

Gebiedstransformaties vragen om een organisatie die weet hoe de markt werkt en de politieke en maatschappelijke context kent. Je moet intensief samenwerken met publieke en private partijen, verschillende instrumenten, opgaven en spelers kunnen verbinden en de samenhang daartussen zien. En dat vraagt wat van je mensen. Maar hoe vind je die mensen met die specifieke vaardigheden en kennis? Zeker door krapte op de arbeidsmarkt, bezuinigingen, eerdere inkrimpingen en een groot personeelsverloop staat het organiserend vermogen van gebiedstransformaties onder druk. Bovendien heersen er wederzijdse misvattingen: ambtenaren hebben soms door gebrekkige marktkennis irreële eisen of verwachtingen van private partijen en andersom wordt niet altijd de politieke rationaliteit en complexiteit van een gemeentelijke organisatie begrepen. Hoe organiseer je gebiedstransformaties richting markt en politiek?

Horizontaal en verticaal verbinden

Gebiedsorganisaties moeten de horizontale verbindingen managen – de verhoudingen tussen verschillende spelers in het veld, zoals project- en gebiedsontwikkelaars, woningcorporaties, burgerorganisaties en belangengroepen – én de verticale verhoudingen – die tussen andere overheidslagen en de politieke principaal; de gemeenteraad en college van B&W. Voor een goed functioneren moeten gebiedsorganisaties effectief en efficiënt zijn, de juiste rechten hebben en democratische kwaliteit bieden. Om doeltreffend en doelmatig transformaties te managen, kun je daarbij een PPS-constructie overwegen (zie ook [dilemma 1](#)).

Zo'n PPS-constructie ontstaat vaak als het integraal verwerven en ontwikkelen van grond nodig of gewenst is. Samen bundel je kapitaal en draag je het risico. Daarnaast bundel je ook je expertise en dat helpt om snel en doeltreffend te handelen binnen de markt en binnen het politiek-ambtelijk complex, als bijvoorbeeld vergunningen of aanpassing van lokale regelgeving nodig zijn. Wel vraagt het borgen van de publieke waarden voortdurend aandacht in een PPS-constructie. Uit vergelijkend onderzoek naar PPS in Nederland blijkt bijvoorbeeld dat anders vooral enkele private waarden voorrang krijgen.²⁵ PPS-organisaties kunnen met voldoende managementaandacht heel slagvaardig zijn. Toch worden tegenwoordig PPS-constructies met een groot kapitaalbeslag van de private en/of publieke partijen minder makkelijk opgetuigd omdat financiers de langetermijnrisico's liever uit de weg gaan. Volgens sommigen hebben we wel PPS-constructies nodig om gezamenlijk de grote opgaven van stedelijke transformatie aan te kunnen.²⁶

²⁵ Sanders (2018).

²⁶ Enkele respondenten uit de interviews gaven aan dat PPS-constructies noodzakelijk zijn omdat private en publieke partijen de grote opgaven van gebiedstransformatie anders niet aankunnen qua financiële middelen, expertise en bemensing. Partijen moeten we daar weer rijp voor krijgen. Uiteraard vraagt PPS wel om voortdurend aandacht voor management en het borgen van waarden.

Binnenshuis of buitenshuis

Een puur gemeentelijke gebiedsorganisatie opzetten is momenteel gangbaar. Dat kan zowel 'binnen als buiten huis'. Binnenshuis is het onderdeel van de lijnorganisatie of een gemeentelijk projectmanagementbureau. Buitenshuis staat het, net als een PPS-organisatie, op grotere afstand van de regulier ambtelijke lijn en de politiek. Voor grote gebiedsopgaven worden geregeld externe gebiedsorganisaties opgericht, vaak gevuld met externe expertise – denk aan ervaren gebiedsmanagers van buiten de eigen gemeente, dikwijls geleid door een gezaghebbende figuren van buiten; die moeten meer voor elkaar krijgen dan de eigen ambtenaren. De externe organisaties krijgen hun eigen budget vanuit de gemeente en dragen periodiek verantwoording af aan de verantwoordelijke wethouder en gemeenteraad. Tussen het organiseren van interne of externe gebiedsorganisaties bestaat een spanningsveld waarbij meerdere afwegingen een rol spelen.

Los van de politiek en bureaucratie

Marktpartijen willen veelal dat gebiedsorganisaties op grotere afstand staan van de politiek. Daardoor hebben ze minder last van bureaucratisch gedoe en (schommelende) politieke bemoeizucht, zo is de veronderstelling. In de ene raadsperiode wordt door een college bijvoorbeeld veel nadruk gelegd op de leegstand verkleinen en de werkgelegenheid en commerciële functies versterken, terwijl in de volgende raadsperiode de nadruk ligt op meer publieke voorzieningen of de (be)leefbaarheid van datzelfde gebied. Een nieuwe gemeenteraad kan opeens het aantal vastgestelde woningen voor een gebied weer aanpassen, hekelen ontwikkelaars. Ook kondigen gemeenteraden eerst welstandsvrijezones af, om zich vervolgens toch weer bezig te houden met het uiterlijk van opvallende gebouwen die hen niet aanstaan.

Niet alleen marktpartijen, ook overheidsorganisaties zelf zien geregeld in dat het voor de omvang van de opgave weleens handig kan zijn als de gemeenteraad alleen stuurt op hoofdlijnen en gebiedstransformaties minder kwetsbaar zijn voor de politieke waan van de dag. Grote gebiedstransformaties duren al snel tien tot twintig jaar, daarom zijn visies en strategieën nodig die langer duren dan een raadsperiode, of wethouderschap (dat gemiddeld zelfs korter duurt dan vier jaar). Tegelijk ligt de democratische legitimiteit van de overheid juist in de lokale verkiezingen, waardoor een nieuwe koers en nieuwe politici legitiem zijn.

Flexibel organiseren

In het Paleiskwartier is door de gekozen PPS-vorm (BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier) een eigen entiteit in het leven geroepen. Die staat op afstand van de politiek, omdat de langlopende overeenkomsten de publieke (en private) partijen bindt. Een aanpassing is daardoor niet eenvoudig. Om te voorkomen dat door de vastgelegde afspraken het gebied 'uit beeld raakt' bij de lokale politiek, is permanente actie door de PPS-partijen nodig. Anderzijds kan deze PPS juist invloed door de lokale politiek mogelijk maken, omdat de gemeente in feite permanent met de private partijen 'aan tafel zit' in een gebruikelijke werk-stuurgroepstructuur. De PPS in Den Bosch is bovendien als efficiënt en veerkrachtig bestempeld. In het Paleiskwartier



Paleiskwartier

mocht iedere organisatie in de PPS zijn eigen personeel betalen; die kosten werden dus niet geschreven op de gebiedsonderneming. Als werkzaamheden een tijdje stilst liggen of wijzigingen, waardoor de ontwikkeling langer duurt, bouw je daardoor geen grote kostenpost op. Zo breng je dus meer flexibiliteit in planvorming en laat je het geld in de gebiedsonderneming zitten voor toekomstige tegenvallers of uitgaven. In Den Bosch is nog steeds nul euro uitgekeerd. Dit vraagt om een lange adem van partijen, maar zorgt ook voor aanpassingsvermogen.

Verantwoordelijkheid terugnemen

Ook in Delft is de spanning tussen politieke distantie en betrokkenheid lang voelbaar geweest. Het Ontwikkelbedrijf Spoorzone (OBS) stond op afstand van de politieke arena en ambtelijke organisatie en kreeg het mandaat om de tunnelontwikkeling, gebiedsontwikkeling en projecten te managen. Zeker bij zo'n complex en omvangrijk project is het logisch dat een gemeente als Delft een toegewijde projectorganisatie opricht. Zo kun je het ambtelijk apparaat ontlasten en laten focussen op andere opgaven in de stad. Natuurlijk moet je dan wel zorgen dat de afstemming tussen de projectorganisatie, politiek en het ambtelijk apparaat georganiseerd en geborgd is. In Delft was er regelmatig en kwalitatief goed overleg tussen wethouders en projectorganisatie. Toch had de gemeente het gevoel dat de OBS te ver weg stond en dat ze weinig kon bijsturen, vooral in de langdurige crisistijd.

Politieke afstandelijkheid is niet altijd mogelijk of gewenst. Een projectorganisatie kan niet volledig op afstand staan, omdat een wethouder altijd verantwoordelijk blijft. In Delft bleef de politiek eerst meer op afstand, later werd het ontwikkelbedrijf opgeheven en de ontwikkeling weer binnen de gemeentelijke organisatie getrokken. Dat is uiteindelijk wellicht democratisch te legitimeren, maar doe je dat ook als de gebiedsontwikkeling voortdurend op volle toeren draait? Volgens sommige betrokkenen is in Delft misschien teveel 'paniekvoetbal' met de organisatie gespeeld in crisistijd. Duidelijk is dat deze organisatorische keuzes positieve én negatieve effecten heeft op de beslissingen van marktpartijen en de contractuele publiek-private samenwerkingsrelatie.

Ook de Binckhorst had aanvankelijk een ontwikkelmaatschappij, die naar voorbeeld van de ontwikkeling van enkele VINEX-locaties in de regio, op afstand van de politiek moest acteren. Deze formele PPS-organisatie was waarschijnlijk minder veerkrachtig dan de netwerkorganisatie die de gebiedstransformatie van de Binckhorst nu aanstuurt. De netwerkorganisatie bood organisch geformuleerde kernwaarden voor het gebied aan de wethouder. Dat getuigt van politieke betrokkenheid van de betrokken partijen in de Binckhorst. Daarnaast biedt de netwerkorganisatie de samenwerkende partijen ook de institutionele ruimte – een soft space dwars door de formele structuren en procedures heen – waar ze de kernwaarden verder kunnen invullen.

Concluderend

Een gebiedsorganisatie op afstand plaatsen – via een externe publieke organisatie, een PPS of een netwerkorganisatie – leidt altijd tot uitdagingen voor de afstemming. Gaat het mis? Dan moet de reguliere ambtelijke organisatie, de wethouder en daarmee indirect de gemeenteraad, meteen geïnformeerd worden. Bij gemeentelijke project-fiasco's die extern werden aangestuurd, was de informatieverstrekking van de (externe) organisatie naar de wethouder, en van de wethouder naar de gemeenteraad, vaak onvoldoende. Dat blijkt geregeld uit lokale rekenkamerrapporten. Ook als er niets misgaat, is goede afstemming tussen de externe en lijnorganisatie noodzakelijk. De gemeenteraad kan zich in principe beperken tot sturing en controle op hoofdlijnen. Maar zo kun je toch kansen missen. Dat bleek bijvoorbeeld in het Paleiskwartier, waar de gemeente zocht naar een plek voor een culturele voorziening en daarbij het toekomstige Paleiskwartier over het hoofd zag. Je moet dus zoeken naar frequente en doordachte vormen van afstemming.

Dilemma

7
Wie leidt: bepaalde personen of institutionele context?

Bij gebiedstransformaties weerklinken al snel de namen van invloedrijke figuren, zoals directeuren van ontwikkelaars of woningcorporaties, wethouders ruimtelijke ordening, stedenbouwkundige supervisors of projectleiders van gemeentelijke gebiedsorganisaties. Sommigen krijgen een heldenstatus toegedicht, vooral bij succesvolle transformaties. Voor de één is het Willem van der Made in Den Bosch, voor een ander is het misschien Thom Aussems in Eindhoven, en voor weer een ander Isidoor Hermans in Delft. Maar zijn het eigenlijk wel dergelijke mensen die écht het verschil maken? Bezitten zij uitzonderlijke persoonlijke kwaliteiten? Of is vooral de institutionele vormgeving van organisaties en functies zo bijzonder?

De juiste persoon?

Bij sommige gebiedstransformaties zit inderdaad de juiste persoon op het goede moment op de juiste plaats om de transformatie tot een succes te leiden. In het Paleiskwartier bijvoorbeeld was dat Willem van der Made. Hij was lange tijd directeur Stadsontwikkeling en vervolgens directeur van de ontwikkelingsmaatschappij. Hij past bij de beschrijving van een policy entrepreneur: iemand die gezag en macht heeft in de publieke en private sector, die allianties kan smeden en die beschikt over een relevant netwerk, onderhandelingsvaardigheden en volharding.²⁷ Bij andere gebieden kun je vast soortgelijke personen aanwijzen 'die het verschil maken'. Tegelijkertijd is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om tevoren te voorspellen of een leider met dergelijke kwalificaties in een specifiek project zal slagen. Er zijn te veel variabelen bij transformatie om dat met zekerheid en in uniforme bewoordingen te zeggen.

De juiste vaardigheden?

Leiderschapscompetenties omschrijven mondt al snel uit in een lange, zo niet onuitputtelijke, lijst van eigenschappen waaraan een leider moet voldoen. En waarvan soms ook het tegenovergestelde even waar is. Een leider moet bijvoorbeeld volhardend zijn, maar ook aanpassingsgericht en flexibel. Of een leider moet het geduld en de fijngevoeligheid hebben om iedereen mee te krijgen vanuit alle verschillende standplaatsen, maar ook met de vuist op tafel kunnen slaan om een doorbraak te forceren. Dergelijke competenties krijgen pas betekenis als we ze koppelen aan situaties, aan de configuraties van spelers, middelen, heersende visies en narratieven. En binnen de tijdsgeest: het lokale en actuele maatschappelijk en politiek discours. Leiderschap is misschien wel vooral dat je de context kunt aanvoelen en weet welke eigenschappen op dat moment nodig zijn. Gezaghebbende personen in gebiedstransformaties zijn belangrijk vanwege charisma, overtuigende visies, verbindend vermogen, maar ze zijn altijd afhankelijk van de situatie, de institutionele context en de (mis)match met andere personen in de organisatie en daarbuiten.

²⁷ Bruil et al (2004).

Passend bij de context

Leiderschap, gezag en charisma zijn belangrijk bij het sturing geven aan complexe opgaven, maar we moeten deze begrippen wel juist interpreteren en niet uitsluitend aan een persoon toeschrijven.²⁸ Charisma en gezag zeggen meer over de relatie van persoon en omgeving, of in leiderschapsterminologie: 'tussen leiders en volgelingen'. In de wereld van stedelijke ontwikkeling wordt bijvoorbeeld Riek Bakker geroemd om haar bijdrage aan de ontwikkeling van de Kop van Zuid met de Wilhelminapier en de iconische Erasmusbrug. Of voor haar belangrijke rol in Utrecht Leidsche Rijn. Haar gezag was nuttig om in de Roosendaalse binnenstad partijen rond de tafel te krijgen. Maar in Eindhoven Strijp-S was er volgens betrokkenen ook kritiek op haar voorstellen, omdat ze te veel industrieel erfgoed wilde slopen. Daarom mocht Adriaan Geuze het stokje van haar overnemen. Verschillende fases kunnen vragen om verschillende personen, persoonskenmerken en leiderschapsstijlen: denk aan hervormend, conserverend of verbindend leiderschap.

Haal een externe erbij

Opvallend aan de spoorzone in Delft is dat in bepaalde fases accuraat leiderschap ontbrak, mede door de complexe governancestructuren doordat de projectorganisatie OBS op afstand stond van de gemeente. Hier is niet één leider of duidelijke trekker van deze gebiedstransformatie aan te wijzen. Wel zorgde de aanstelling van een externe persoon voor interventies die de gebiedstransformatie een belangrijke impuls gaven. Deze projectleider doorbrak wij-zij-impasses tussen de projectorganisatie en het gemeentebestuur én tussen de projectorganisatie en marktpartijen. Juist door verschillende mensen deelgenoot te maken van de problemen, uitdagingen en kansen, ontstond inzicht in en begrip voor elkaars situatie. Organiseer bijvoorbeeld gezamenlijke heidagen waarbij je partijen uit hun dagelijkse werkomgeving trekt. Op dat soort dagen werden in Delft mogelijke oplossingen samen verkend, wat leidde tot meer (politiek) draagvlak. Zo kan situationeel leiderschap door externen impasses doorbreken, juist omdat die personen niet belast zijn met gevestigde belangen, starre werkwijzen of persoonlijke gevoeligheden.

Vertrouwen en tegenwicht

Chemie en vertrouwen tussen mensen is uiteraard ook belangrijk. Bijvoorbeeld in de gebiedstransformaties in Eindhoven en Den Bosch werd dit genoemd. Pleiten voor vertrouwen is natuurlijk een open deur, maar wat is de basis voor dat vertrouwen? Zijn dat bijvoorbeeld harde contracten? Of is dat persoonlijke intuïtie? Voor sommigen gaat het om samenwerken met mensen die op je lijken. Maar het kan ook gaan om een jarenlange samenwerking, waardoor je weet watvoor vlees je in de kuip hebt. In Eindhoven had Toon de Koning, directielid van VolkerWessels, door zijn vele Eindhovense projecten direct toegang tot burgemeester Rein Welschen. Toen de belegger wegviel in 2001 en het mis dreigde te gaan met de herontwikkeling van Strijp-S, kon hij meteen met hem nadenken over een oplossing. Ook waren woningcorporatie Trudo en directeur Thom Aussems geen onbekenden voor Toon de Koning, want op andere

plekken in Eindhoven hadden ze eerder al gezamenlijke woningbouwprojecten tot stand gebracht. Wie beide heren ontmoet, ziet meteen dat ze een totaal verschillende communicatiestijl, achtergrond, kledingstijl en voorkeuren voor architectuur en cultuur hebben. Het zijn ook niet (per se) elkaars beste vrienden. Toch bood de geschiedenis van jarenlang samenwerken aan verschillende bouwprojecten in Eindhoven voldoende vertrouwen in elkaar om aan Strijp-S te willen werken. Vertrouwen gaat dus niet slechts om de juiste personen verbinden, maar kun je ook institutioneel vormgeven door te zoeken naar mensen waarmee jarenlang ervaring is opgebouwd. Dat kan ook risico's reduceren. De verplichting tot openbare aanbesteding is wat dat betreft een institutionele factor die vertrouwen op basis van herhaaldelijke samenwerking compliceert.

Langetermijnrelatie

Het helpt zeker als personen voor lange tijd betrokken zijn bij een gebiedstransformatie. In Eindhoven en Den Bosch waren sommigen zelfs wel 30 jaar betrokken. Als een configuratie van spelers, narratieven en middelen vastzit, kunnen nieuwkomers ook een doorbraak betekenen. Maar gebiedstransformaties worden kwetsbaar als er voortdurend een wisseling van de wacht plaatsvindt. En we kunnen ook niet al het succes ophangen aan die ene constant aanwezige persoon. Invloedrijke personen vormen hun eigen organisatie en omgekeerd. Je moet dus de juiste mensen op de juiste plek hebben én opgaven van het individu loskoppelen door de organisatie en de functies voldoende (gebieds)kennis, middelen, ruimte (of kaders) te geven. Dat maakt effectief leiderschap mogelijk, ingevuld door meerdere mensen.

Concluderend

Leiderschap aan de top is een relatief begrip; het is ook een product van de totale organisatie van medewerkers, van leiders en volgelingen. Of, zoals de leiderschapspsychologie zegt: een leider is de volger van de volgers. Het verlangen naar een krachtig en standvastig individu is misschien groot, leiderschap staat of valt met checks & balances. Hoe breedgedragen, doortastend en enthousiasmerend hij of zij ook is, elke leider heeft controle en tegenwicht nodig. Dezelfde mensen voor langere tijd behouden kan veel goeds betekenen voor gebiedstransformaties. Het is vaak beter dan snelle wisselingen. Maar zonder tegenwicht loop je wel het risico op bedrijfsblindheid. Vooral bij projectfiasco's blijkt telkens: organisaties moet je vormgegeven op een manier dat je tunnelvisie voorkomt en dat kritische geluiden, tegenvallers, persoonlijk en organisationeel leren de ruimte krijgen. Waarachtig leiderschap geeft aan die boodschap gehoor. En dat scheidt vertrouwen in stedelijke transformaties.

²⁸ 't Hart (2014).

Tot slot

Resultaten, tijdsgeest en veerkracht

Waarom zijn stedelijke transformaties zo lastig? Het kost veel tijd, geld en moeite. En dat is logisch, want stedelijke gebieden bestaan uit meer dan staal, glas en beton. Je komt hier ook uiteenlopende belangen, (machts)posities, verhalen, emoties, strijd en samenwerking tegen. Daarom moet je ook focussen op de juiste sturing voor die transformatie. Je moet constant zoeken naar de juiste configuratie van spelers, middelen én verhalen – en dus welke harde én zachte instrumenten je inzet. Voor de zeven behandelde sturingsdilemma's gaven we telkens bijpassende sturingsmogelijkheden. Ter afronding blikken we terug op behaalde resultaten en belangrijke lessen van eerdere gebiedstransformaties. Zo komen we tot handelingsperspectieven voor besluitvormers, gebiedsmanagers en betrokkenen vanaf de zijlijn.

Wat zijn eigenlijk de behaalde resultaten van eerdere gebiedstransformaties? Waarop baseer je die resultaten? Kijken we naar de financiële resultaten, dan zien we dat het Paleiskwartier in Den Bosch een positieve boekhouding had en heeft. Maar de spoorzone in Delft ging bijna kopje onder door de tegenvallende grondexploitatie in crisistijd. Als we kijken naar de sociaal-culturele resultaten, dan zien we dat industriegebieden als Strijp-S een grote impact hebben op het imago en cultuur van dit stadsdeel, en zelfs op heel Eindhoven. Daar is het gelukt een vergroting van het stadscentrum te creëren en jonge mensen aan zich te binden, en de impact van Strijp-S voor de creatieve (design) sector is ook niet te miskennen. De jarenlange worsteling in de Haagse Binckhorst is veranderd in een veelbelovende ontwikkeling met spannende rafelranden en contrasten tussen functies, plekken en gebouwen.

Kijken we naar het aantal gerealiseerde woningen, dan hebben veel transformaties goede resultaten geboekt. Soms zijn zelfs meer woningen gerealiseerd, dan vooraf bedacht. Dat kwam bijvoorbeeld doordat de vraag naar kantoren inzakte. Opvallend is wel dat de oplevering van woningen vaak meer tijd kost dan werd verondersteld in de beginfase. Zowel in het Paleiskwartier als in Strijp-S wordt nog steeds in delen gebouwd. Het duurt daar nog een aantal jaren voordat de laatste woningen volgens planning worden opgeleverd, terwijl volgens de eerste documenten deze gebieden al jaren geleden helemaal af moesten zijn. Die achterstand is te verklaren door de juridische, financiële en organisatorische barrières, maar óók door de veranderende politieke, maatschappelijke en marktvoorkeuren.

Over de ruimtelijke kwaliteit van de gebiedstransformaties kun je uiteraard twisten. In Delft worden het nieuwe station, het nieuwe stadskantoor, de nieuwe gracht en de eerste woningen geroemd. Praktisch iedereen vindt de spoorzone een verbetering vergeleken met de oude situatie, waarin een enorm spoorviaduct dwars door de stad ging. Toch wordt ook hier gezegd dat de publieke ruimte te verkeerskundig is ingevuld en dat de openbare ruimte nog te veel efficiënte transitiezones heeft in plaats van verblijfskwaliteit. Het Paleiskwartier wordt geroemd vanwege de luxe uitstraling, terwijl volgens anderen het gebied te aangeharkt is. Beoordelingsnormen en -waarderingen lopen dus uiteen.

Veranderingen door de tijd heen

Dit essay richt zich primair op de proceslessen van gebiedstransformatie. Evalueren we de resultaten van de afgelopen 20 tot 30 jaar in de onderzochte cases en andere gebiedstransformaties in Nederland, dan zien we de volgende veranderingen:

- Meer functiemenging van wonen, werken en recreatieve voorzieningen.
- Meer waardering voor en behoud van industrieel erfgoed en historische gebiedsidentiteit.
- Meer variëteit in woningtypen, werkruimtes en architectuurstijlen.
- Meer ruimte voor cultuur en evenementen, vooral in de publieke ruimte.
- Meer ruimte voor tijdelijke initiatieven, die mogelijk een permanente functie krijgen.
- Meer ruimte voor duurzaamheid in gebouwen en andere vervoersvormen dan (vooral) de auto.

Ook zien we enkele procesveranderingen, zoals:

- Meer ruimte voor organische ontwikkeling, met andere spelers naast de grote instituties.
- Meer ruimte voor kleinschalig ondernemerschap, maatschappelijke en burgerinitiatieven.
- Meer ruimte voor stadsbrede dialoog, creatieve vormen van inspraak en cocreatie.

Hebben al deze ontwikkelingen een blijvende waarde voor de transformaties van vandaag en morgen? Daar lijkt het nu (vooralsnog) wel op. Veel van bovenstaande punten hebben te maken met variëteit in vormen, woningen, combinaties van oud en nieuw, en dat maakt een gebiedstransformatie (waarschijnlijk) bestendiger voor de toekomst. Tegelijkertijd moeten we voorzichtig zijn in het ontwikkelen van nieuwe blauwdrukken. Elk transformatieproject is namelijk 'een kind van zijn tijd'. Ieder tijdperk van stedelijke transformatie kent haar eigen voorkeuren voor stedenbouwkundige concepten, bouwstijlen, bepaalde samenwerkingsvormen en andere principes om 'de hemel op aarde' te maken. Door de eeuwen heen zien we dat deze idealen altijd weer vervangen zijn door nieuwe stadsidealens.²⁹ Dat besef dwingt ons tot relativering en bedachtzaamheid als nieuwe blauwdrukken voor de stad worden voorgeschreven.

Tijdloosheid is onmogelijk

Het lastige van transformatieprojecten is de lange looptijd. Want er worden 'nu' besluiten genomen, waarvan de effecten pas veel 'later' blijken. Dan kunnen sommige inzichten heel anders zijn. Zoals bij het Paleiskwartier bleek. Het gebied is een voormalig bedrijventerrein, waar generaties Bosschenaren in fabrieken werkten. In de bebouwing van het Paleiskwartier zie je bijna geen verwijzingen naar het verleden van het gebied. Het devies was eerder: "Opruimen die rommel en ruimte maken voor fris ogende nieuwbouw." Nu doen we dat waarschijnlijk anders, bijvoorbeeld door meer gebouwen te behouden en te transformeren. Dat gebeurde bijvoorbeeld in Strijp-S.

²⁹ Nelissen (2013) duidt uiteenlopende stadsidealens van de afgelopen duizenden jaren (ook die van de afgelopen decennia) qua invloed en (beperkte) houdbaarheid.

Bij stedelijke transformatie moet je altijd keuzes maken waardoor wendbaarheid op lange termijn wordt beperkt. Een 'tijdloos' gebiedsontwerp maken, is bijna onmogelijk. Wel begrijpen we dat variëteit en redundantie een 'veilige' of verstandige keuze is, vooral als je structureel evalueert hoe gemaakte keuzes uitpakken bij verschillende (gebruikers)groepen. Je moet dus niet alleen achteraf evalueren, maar ook tijdens het transformatieproces.

Collectief leren

Goed evalueren en leren kan alleen met de juiste instituties. Van de Bijlmer wordt weleens gezegd dat een te gesloten groep professionals hun blauwdruk hier grootschalig konden uitwerken. Er was te weinig ruimte voor gevarieerde teams en opvattingen. Ook in onderzoek naar grote stads- of infraprojecten blijkt dat tunnelvisies en een gebrek aan ruimte voor kritische tegenspraak zorgen voor projectfiasco's.³⁰ We moeten dus collectief leren van eerdere stedelijke transformaties. Door te leren van ervaringen uit het verleden, kunnen we allemaal sneller inspelen op veranderingen, sneller de impact van de verandering overzien en samen hierop handelen. Dat maakt sturing veerkrachtig. En omdat je steeds nieuwe kennis binnenhaalt, voorkom je ook *optimism bias* en *group think*.

Effectief sturen in gebiedstransformaties kan alleen als de institutionele context wordt begrepen, voorbij een enkel instrument. Dat begrip is vooral relevant als we specifieke lessen uit de ene casus willen overhevelen naar de andere. We kunnen namelijk niet zomaar een bepaald instrument of narratief toepassen. Een doorbraak rond transformatiebarrières moet je altijd bekijken vanuit de specifieke institutionele context van die plek en dat moment. Neem de businesscases van gebiedstransformaties en de mogelijkheden om onaantrekkelijke terreinen te transformeren: in het verleden investeerden grote pensioenfondsen, banken, bouwers en grote ontwikkelaars veel geld. Woningcorporaties hadden een meer actieve en brede rol en gemeenten hadden veel geld vanuit de Rijksoverheid en deden meer aan actief grondbeleid. De tijdgeest maakte grote PPS-constructies mogelijk. Daarnaast was participatie meer beperkt: slechts enkele inspraakmomenten en minder obstructie of cocreatie van andere partijen. Dat is allemaal veranderd en daar moet je rekening mee houden en op in spelen.

Sturen met de configuratie

In dit essay laten we zien dat de resultaten van gebiedstransformatie afhangen van hoe het proces is verlopen en gemanaged, in het bijzonder de configuraties van spelers, middelen en narratieven – zie ook onderstaand figuur. Doorbraken ontstaan doordat andere spelers toetreden, nieuwe verhalen ontstaan of doordat andere middelen worden ingebracht. Gebiedsontwikkelaars moeten dus oog hebben voor deze configuraties en de (mogelijke) wijzigingen daarbinnen:

- Maak netwerkanalyses; weet welke spelers manifest of latent een rol (kunnen) spelen.

³⁰ Flyvbjerg (2003).

- Beheers de harde kant; de regulerende instrumenten en financieel (stimulerende) middelen.
- Werk constant aan zachte sturing; erken het belang van overtuigende verhaalvorming en creëer er via de relevante arena's ruimte voor.

In dit essay staan ook voorbeelden van configuratiemanagement waarbij interventies een doorbraak betekenen, waaronder 'contra-intuïtieve interventies'³¹. Als bijvoorbeeld een transformatie vastzit vanwege een strijd om (financiële) middelen, vinden we niet altijd de doorbraak door ons op *deze* fixatie te blijven richten. Je kunt de configuratie ook op een andere manier veranderen. Bijvoorbeeld door nieuwe spelers te introduceren of nieuwe verhalen de ruimte te geven – zie ook figuur hiernaast. Kijk naar de financiële problematiek en het gedoe om de middelen in Delft. De uitweg was niet zozeer de financiële businesscase verder optimaliseren, maar de komst van een externe gebiedsmanager die een hele andere dynamiek teweegbracht.

Je kunt daarentegen ook te veel gericht zijn op een goede relatie tussen spelers als die moeizaam verloopt. De contra-intuïtieve interventie op deze sociale fixatie is dan om een nieuwe inhoud in te brengen in de vorm van middelen of narratieven. In de Binckhorst bracht een nieuw verhaal nieuwe energie en daarmee een nieuwe configuratie. Ook Albert Einstein zag in dat je soms contra-intuïtieve interventies moet doen om bestaande fixaties te doorbreken: "Je kunt een probleem niet oplossen door de denkwijze die het heeft veroorzaakt."

Het seizoen of klimaatverandering?

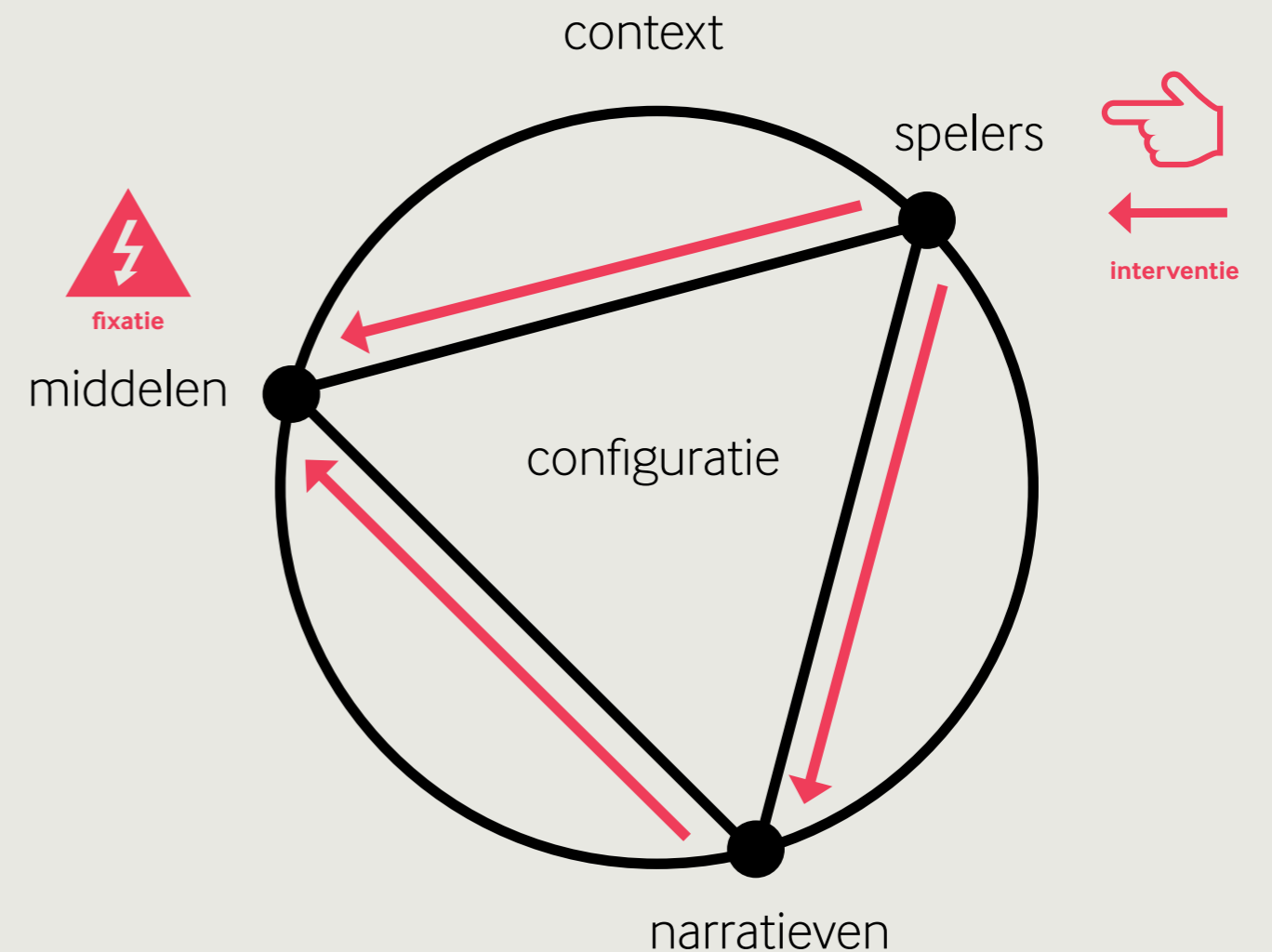
Bij de zeven sturingsdilemma's in dit essay is getoond hoe je hiermee om kunt gaan. Je moet je bijvoorbeeld niet blindstaren op het eigen gebied en de interne configuratie, maar oog hebben voor de externe omgeving. De omgeving is verschillend qua stabiliteit en dat heeft invloed op hoe je samenwerkt, bijvoorbeeld met veel of weinig partijen of met strakke of open plannen. De politieke, economische en maatschappelijke dynamiek en permanente factoren verschillen per gebied en per fase. Zicht hebben op de veranderingen in de context van gebiedstransformatie betekent ook inzicht hebben in wanneer iets tijdelijk of langdurig anders is. Onderscheid wisselingen in 'het seizoen' van 'klimaatverandering'. Denk bijvoorbeeld bij 'seizoenen' aan terugkerende tijden van voor- en tegenspoed. Denk bij 'klimaatverandering' aan de langetermijnbeweging naar toenemende *private* stedelijke ontwikkeling en afnemende hoeveelheden beschikbaar *publiek* geld. Beide vormen van verandering kun je als gebiedsontwikkelaar lastig tegengaan, maar je moet ze kunnen duiden en er wel op anticiperen.

Vier reacties op zeven sturingsdilemma's

Gebiedsontwikkelaars worden met allerlei transformatiebarrières en sturingsdilemma's geconfronteerd. Het helpt niet om spanningen te negeren, maar het helpt wel om in dilemma's te denken. Daarna bepaal je een passende reactie. Daarvoor heb je globaal minstens vier opties:

³¹ Termeer & Kessener (2007).

De configuratie (managen) van spelers, middelen en narratieven.



- **Kies bewust een kant.** Denk bijvoorbeeld aan alle grond opkopen in een PPS om versnipperd grondeigendom te voorkomen. Dat kan soms weloverwogen en legitiem zijn. Wel vraagt het kiezen van een kant om extra aandacht voor de (mogelijke) nadelen van de keuze.
- **Kies een tussenvorm.** Dilemma's zijn vaak niet zwart-wit. Zo hoef je niet altijd te kiezen tussen een zelfstandige, op afstand geplaatste gebiedsorganisatie, de gemeentelijke lijnorganisatie of een PPS-constructie. Denk hier bijvoorbeeld aan de beschreven optie: Developing Apart Together (DAT). Je kunt bij dilemma's soms dus ook een evenwichtige tussenvorm kiezen. Het helpt dan om partijen met tegengestelde belangen of percepties bewust te maken van het dilemma. Daardoor zijn zij eerder geprikkeld om tussenvormen te bedenken en voor te stellen als oplossing.
- **Benader het als paradox.** Het kan soms helpen om de schijnbare tegenstelling te benadrukken. Denk aan een strategie met 'flexibele zekerheid', waarbij toekomstige gebiedswaarden worden zeker gesteld, juist door adaptief te zijn. Of denk aan de genoemde harde resultaten vanuit zachte instrumenten (of juist aan de harde contacten die heel zacht blijken in de naleving). In een paradox worden de uitersten van een dilemma verenigd, maar blijft de spanning bestaan. Bij een dergelijke reactie worden elementen van de ene 'dilemmazijde' ingevoegd in de andere.
- **Beweeg mee in de tijd.** Je kunt bijvoorbeeld eerst met weinig spelers beginnen aan een transformatieproces, daarna de grotere omgeving betrekken en vervolgens beslissingen in een kleinere formele arena (zoals de gemeenteraad) bestendigen. Om daarna weer de ruimte te geven aan allerlei nieuwe spelers en initiatieven. Golfbewegingen kunnen bewust onderdeel zijn van een sturingsstrategie.

Om een goede keuze te maken, moet je eerst duidelijk weten wat je dilemma inhoudt. Daarna kun je een strategie bedenken, een dilemmabestendig arrangement ontwikkelen, en vervolgens de gekozen sturingsreactie monitoren op de uitkomsten. Zo kun je altijd nog van strategie veranderen. Zeker vanuit optie vier, en in mindere mate vanuit optie twee en drie, zorg je voor veerkracht en kun je dilemmabestendige sturingsarrangementen ontwikkelen. De juiste keuze van de vier opties hangt altijd af van de situatie ter plekke. Er is geen eenvoudige oplossing en je moet altijd oog blijven houden voor het sturingsdilemma. Als je nu voor A kiest, moet je ook oog hebben voor de nadelen daarvan of het missen van voordelen van B. Later kun je mogelijk wel bijsturen waar nodig.

Grotere opgaven en langere termijn

Vanuit een pragmatische, veerkrachtige sturingsopvatting is verbinden en meebewegen met spelers, middelen en narratieven binnen een lokale context het meest effectief en het hoogst haalbare wat je kunt doen om voortgang te boeken in gebiedstransformaties. Wel moeten we beseffen dat grotere maatschappelijke uitdagingen, zoals rond economische en klimaattransities, vragen om keuzes, sturing en betrokkenheid op hogere schaalniveaus. Neem bijvoorbeeld de duurzaamheids-

ambitie om het forensenverkeer te beperken door te verdichten in stedelijke regio's. Dit soort opgaven vragen om samenwerking met spelers buiten de lokale gebiedstransformatie om. En ze vragen ook al snel om financiële en juridische rijksmiddelen die buiten de mogelijkheden van lokale spelers liggen. De ervaringen met Delft Spoorzone laten zien hoe lastig het is als we de enorme kosten van de infrastructurele verbetering financieel vervlechten met de gebiedstransformatie. Het kiezen van de juiste middelen, strategieën en sturingsniveaus brengt je daarom terug naar de vraag: wat wil je precies bereiken met de gebiedstransformatie?

In Nederland zijn recent veel gebiedstransformaties opgestart, meestal onder politieke en economische druk van de woningbouwopgave. Ook daar komen de behandelde sturingsdilemma's aan de orde. De optredende verdringing van functies (denk aan bedrijfslocaties) en de stapeling van deelopgaven (denk aan duurzaamheid, sociaal beleid of mobiliteit) zorgen voor het besef dat regionale (of soms ook nationale) visies en afstemming hard nodig zijn. Daarom moet je als publieke en private gebiedsontwikkelaar ook afspraken en investeringsagenda's maken op een hoger schaalniveau en voor de lange termijn. Zo kun je ad hoc-inpassingen van nieuwe maatschappelijke opgaven voorkomen. Gebiedstransformaties moeten een uitdrukking zijn van bredere afwegingen voor een aangename, toekomstbestendige leefomgeving. Het gaat dus niet alleen om de hoeveelheid woningen, ook om grotere opgaven. Tegelijkertijd moeten we wel de vaart van transformatie en woningbouw behouden. En ruimte geven aan maatschappelijk en privaat initiatief.

Veerkracht is essentieel

Tot slot benadrukken we dat veerkrachtig sturing geven aan transformaties betekent dat je dilemmabestendig handelt. Door adaptief te zijn, meerdere opties en opgaven te verkennen, te verbinden of door ze open te houden.³² In de dynamische en complexe omgeving van gebiedstransformatie is dat noodzakelijk. Het is altijd achteraf makkelijk zeggen dat je adaptief was – "we zijn van strategie veranderd nadat we werden overvallen door een gebeurtenis" –, maar écht veerkrachtige strategieën zijn reactief én proactief. Veerkracht gaat om het bezitten van interne en externe mogelijkheden als je problemen tegenkomt. Je kunt bijvoorbeeld flexibele plannen aanpassen aan marktomstandigheden tijdens de gebiedsontwikkeling. Wie eerder slechts latent aanwezig was (bijvoorbeeld in crisistijd), kan later alsnog actief worden gemaakt als het nodig is. We noemen dit in het belang van netwerkactivatie. Proactieve veerkracht betekent dus dat je als gebiedsontwikkelaar altijd over meerdere opties beschikt. Dat zijn opties die niet verplichtend werken, maar wel een uitweg bieden als het nodig is. Vanuit die strategie ben je beter toegerust voor de transformaties van de toekomst.

³² Zie voor een nadere uitwerking van veerkracht: Taleb (2014).



Literatuur

Adams, D. & Tiesdell, S. (2013). *Shaping Places. Urban Planning, design, and development*. London: Routledge.

Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E. & In 't Veld, R. (2016). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

Bruil, I. (2004), "Sturing en procesmanagement", in: Bruil, I., Hobma, F., Peek, G.J. en Wigmans, G. (red.) (2004) *Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.

Daamen, T. (2010). *Strategy as Force. Towards effective strategies for urban development projects*. Delft: IOS.

Daams, M., Sijtsma, F. & Van der Vlist, A.J. (2016), "Het effect van aantrekkelijke natuur op woningprijzen", in: *Real Estate Quarterly*, vol. 15, no. 4, pp. 11-20.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risks. An anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gehl, J. (2010). *Cities for People*. Washington: Island Press.

't Hart, P. (2014). *Understanding Public Leadership*. London: Palgrave.

Heurkens, E. (2012). *Privaat gestuurde gebiedsontwikkeling: sturing, samenwerking en effecten in Nederland en Engeland*. Delft: A+BE.

Hobma, F. (2014). *Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling*. Delft: TUD.

Hobma, F., Heurkens, E. & Van der Wal, H. (2019). *Versnipperd grondeigendom. Hoe ga je om met verschillende grondeigenaren bij binnenstedelijke transformatie?* Den Haag: Platform31/Programma Stedelijke Transformatie.

Koppejan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Milton Park: Routledge

Nelissen, N. (2013). *Stadsidealen door de eeuwen heen. Op zoek naar de hemel op aarde*. Maastricht: Topos.

Sanders, M. (red.) (2018). *Publiek-private samenwerking. Kunst van het evenwicht*. Den Haag: BoomJuridisch.

Taleb, N. (2014). *Antifragility. Things that gain from disorder*. New York: Random House.

Teisman, G. (2012). *Proceskunst. Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*. Utrecht: Stichting Nederland Boven Water.

Termeer, C. & Kessener, B. (2007), "Revitalizing stagnated policy processes. Using the configuration approach for research and interventions", in: *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 433, no. 2, pp. 232-256.

Van Twist, M., Edelenbos, J., Van der Broek, M. (1998), "In dilemma's durven denken", in: *Management & Organisatie*, nr. 5, 1998.

Verheul, W.J. (2012). *Stedelijke iconen. Het ontstaan van beeldbepalende projecten tussen betoog en beton*. Den Haag: BoomLemma.

Verheul, W.J. & Daamen, T.A. (2014), "Stedelijke ontwikkeling als emergente adaptieve strategie", in: *Bestuurswetenschappen*, jaargang 68, nr. 3.

Verheul, W.J., Daamen, T.A., Heurkens, E., Hobma, F. & Vriends, R. (2017). *Gebiedstransformaties: Ruimte voor durf en diversiteit*. Delft: TUDelft in opdracht van Agenda Stad, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Zeeuw, F. de (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling. Handboek voor studie en praktijk*. Delft: SKG.

Verantwoording en dank

Dit essay is geschreven op basis van uitgebreid onderzoek (deskresearch en interviews) naar de praktijk van gebiedstransformatie. We hebben daarbij gebruikgemaakt van primaire bronnen (denk aan verslagen) en secundaire bronnen, zoals onderzoeksrapporten van lokale rekenkamers, Master City Developer-essays, en afstudeeronderzoeken van studenten die we aan de TU Delft hebben begeleid. Ter verificatie van inzichten en lessen zijn vervolgens interviews gehouden met hoofdrolspelers die voor lange tijd betrokken zijn (geweest) in de gebiedspraktijken om vanuit een helikopterperspectief terug te blikken. Deze interviews zijn gehouden met: Toon de Koning, Thom Aussems, Alwin Beernink, Willem van der Made, Sonja van der Beek, Erik Feenstra, Isidoor Hermans, Jaap van den Bout, Milène Junius, Geurt van Randerat, Martijn Bakker en Desirée Uitzetter. In de onderzochte casusgebieden is daarnaast gesproken over de transformatiebarrières en sturingsdilemma's met diverse ondernemers, gebruikers en gebiedsontwikkelaars tijdens de projectbezoeken en studiedagen georganiseerd door de TU Delft en de Master City Developer.

Naast bovenstaande personen bedanken we drs. Maarten Hoorn (Platform31), Prof.dr. Ellen van Bueren (TU Delft) en Prof.dr. Co Verdaas (TU Delft) voor hun nuttige commentaar op de conceptversie. Voor de inhoud van dit essay zijn alleen de auteurs verantwoordelijk.

In het programma **Stedelijke Transformatie** bundelen gemeenten, marktpartijen, kennisinstellingen en andere betrokkenen de krachten om binnenstedelijke gebiedstransformaties te versnellen en op te schalen. We doorgronden gemeenschappelijke problemen, lossen ze op en verankeren de opgedane kennis. Het programma wordt gefinancierd door het ministerie van BZK, G40, G4, NEPROM, Bouwend Nederland, IPO, VNG, IVBN. De uitvoering hiervan ligt bij Platform31 en de TU Delft zorgt voor onderzoek en de verankering in onderwijs.

Meer informatie vindt u op www.stedelijketransformatie.nl.

Bij stedelijke transformaties proberen we de bestaande gebouwde omgeving aan te passen aan onze huidige en toekomstige behoeften. Dat is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Op het pad van transformatie bevinden zich nogal wat organisatorische, financiële, en juridische barrières. Tijdens een gebiedstransformatie is het bovendien noodzakelijk om te anticiperen op de economische cyclus, het politieke getij en de veranderende vraag van mens en bedrijf. Wat kunnen we hiervoor leren van grote transformatieprocessen uit het verleden? Veel sturingsopgaven in gebiedstransformaties stellen ons voor een dilemma, zoals: transformeren we met een beperkt aantal spelers, of vanuit een open netwerk? Transformeren we vanuit een beperkte rolopvatting, of verbinden we allerlei opgaven? Kiezen we voor zekerheid in plannen en afspraken, of juist voor flexibiliteit? Dergelijke dilemma's worden in dit essay behandeld op basis van onderzoek naar grote binnenstedelijke gebiedstransformaties uit de afgelopen decennia. Het essay biedt sturingsperspectieven voor een veerkrachtige omgang met de uitdagingen van stedelijke transformatie.