Delft University of Technology

Stedelijke Gebiedstransformatie
Strategisch sturen in de veranderende stad

Beer, S.E.; Verheul, W.J.; Daamen, T.A.; Heurkens, E.W.T.M.; Hoorn, Maarten

Publication date
2025

Document Version
Final published version

Citation (APA)
Beer, S. E., Verheul, W. J., Daamen, T. A., Heurkens, E. W. T. M., & Hoorn, M. (Eds.) (2025). *Stedelijke Gebiedstransformatie: Strategisch sturen in de veranderende stad*. Platform 31.

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.

This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.

Stedelijke Transformatie

Meer ruimte voor wonen

Stedelijke Gebiedstransformatie

Strategisch sturen in de veranderende stad

Onder redactie van: Saskia Beer, Wouter Jan Verheul, Tom Daamen, Erwin Heurkens en Maarten Hoorn

TU Delft

Stedelijke Transformatie
Meer ruimte voor wonen

Stedelijke Gebiedstransformatie

Strategisch sturen in de veranderende stad

Onder redactie van: Saskia Beer, Wouter Jan Verheul, Tom Daamen, Erwin Heurkens en Maarten Hoorn

TU Delft

Voorwoord

Je kunt je afvragen waarom er nu een boek over stedelijke transformatie noodzakelijk is. Er zijn toch al handboeken genoeg? Niet dus. Ik leg het je uit.

Steden zijn cruciaal voor economische groei, innovatie en culturele dynamiek. Ze staan ook voor uitdagingen zoals bevolkingsgroei en klimaatverandering, die ze moeten ze opvangen binnen en buiten de beschikbare ruimte. Ze maken ruimte voor wonen en leven op plekken die daar niet (meer) geschikt voor zijn. Rekening houdend met een veelheid aan belangen en emoties. En liefst morgen klaar. Dit handboek helpt ze op weg bij het bedenken van een effectieve aanpak, zodat ze niet zelf het wiel hoeven uit te vinden.

Voor professionals
Het is een prachtige opgave: een stedelijk gebied dat drukt op de stadbeleving omturnen naar een gebied waar je weer heel graag wilt wonen en werken. Daar komt in de praktijk nogal wat bij kijken. Daarom is dit niet het zoveelste theoretische boek over de fysieke herinrichting of de sociale, economische en ecologische aspecten van stedelijke transformatie. Dit boek richt zich op de vraag wat je als professional kunt en moet doen bij gebiedstransformaties. Ook geeft het inzicht in de dynamiek die daarbij kan ontstaan.

Vertrouwen
Professionals die deelnemen aan het programma Stedelijke Transformatie zoeken elkaar op tijdens onze bijeenkomsten en wisselen hierover kennis en ervaringen uit. Met als doel om elkaar te inspireren en van elkaar te leren hoe je gebiedstransformaties kunt versnellen en hoe je belemmeringen op kunt ruimen. Elkaar leren vertrouwen is daarbij belangrijk. Niet voor niets komt dit woord 27 keer voor in dit boek. Het had ook wel 2700 keer gekund, maar dat komt de leesbaarheid niet ten goede.

Bij de start van het programma Stedelijke Transformatie, vertelde ik tijdens ons eerste jaarcongres, de anekdote van de markpartij die vond dat de gemeente haar ten onrechte een nieuw zwembad wilde laten betalen. Op haar beurt verdacht de gemeente die marktpartij ervan dat ze alleen bezig was de zakken van de aandeelhouders te spekken. Dit onderlinge wantrouwen zijn we toch wel voorbij, stelde ik toen. Niet dus. Helaas hoor ik het ook nu nog heel vaak terug. Zolang bij gebiedstransformatie betrokken partijen met dit soort beelden proberen samen te werken, zolang ze elkaars beweegredenen niet doorgronden, elkaar en hun wederzijdse intenties niet vertrouwen, kun je boeken publiceren tot je een ons weegt, maar verandert er niets.

Tegelijkertijd zien we dat marktpartijen en overheden elkaar steeds meer nodig hebben om daadwerkelijk iets te doen aan de woningnood. Het besef is langzamerhand ingedaald dat markt en overheid beide een plek nodig hebben in het transformatieproces. Als we het hierover eens zijn en elkaar durven vertrouwen dan heeft het zin dit boek te lezen en de geleerde lessen uit onze inmiddels achtjarige stedelijke transformatie praktijk tot je te nemen. Laat dit boek voor je werken. Gebruik de hierin gedeelde waardevolle inzichten, inspiratie en praktische handvatten bij het vormgeven van stedelijke (gebieds-) transformatie. Als hulpmiddel om strategisch te sturen. En om zo een leefbare, veerkrachtige en inclusieve toekomst te creëren.

Jop Fackeldey | Voorzitter programma Stedelijke Transformatie

Inhoudsopgave

De complexiteit en uitdagingen van gebiedstransformatie 9

A. Meervoudig sturen 17
Introductie 18
1. Richting geven – visievorming, ontwerpstudies en planvorming 23
2. Verbinden – Leiderschap, samenwerking en procesmanagement 37
3. Netwerkvorming, participatie en omgevingsmanagement 49
4. Reguleren en de inzet van juridische instrumenten 65

B. Financieren & Waarderen 75
Introductie 76
5. Financieren, bekostigen en investeren 79
6. Maatschappelijke waarden en meervoudige waardecreatie 97

C. Organiseren & Samenwerken 111
Introductie 112
7. Eigendom 117
8. Publiek-private samenwerking en publiek-publieke coördinatie 129
9. Lerende gebiedstransformaties 141

D. Kwaliteit & Duurzaamheid 153
Introductie 154
10. De waarde van sense of place in transformatiegebieden 157
11. Het maken of behouden van een goede functiemix 167
12. Fysieke duurzaamheid in gebiedstransformaties 177

De complexiteit en uitdagingen van gebiedstransformatie

Waarom is stedelijke gebiedstransformatie zo complex en uitdagend? Wat zijn de barrières, uitdagingen en valkuilen als we bestaande bebouwde gebieden transformeren? Dit inleidend hoofdstuk legt beknopt uit wat de kern is van gebiedstransformatie in de stad.

Gebiedstransformaties op de agenda

De woningmarkt en ruimtelijke ordening hebben sinds decennia niet meer zo hoog gestaan op de maatschappelijke, politieke en beleidsagenda als vandaag de dag. Afgelopen jaren gingen in de grote steden mensen de straat op, voor het eerst sinds 1980. Zij willen de onbetaalbaarheid van het wonen en het tekort aan woningen hoger op de politieke agenda krijgen. Dat tekort aan (betaalbare) woningen is echter niet de enige heikele kwestie. Concurrerende ruimteclaims op het gebied van wonen, werkgelegenheid, energie, klimaatadaptatie en de toekomst van de agrarische sector worden steeds manifester. Daarbij is zowel meer landelijke regie als lokale 'uitvoeringskracht' nodig.[1]

Nederland heeft een lange en geroemde geschiedenis op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Volgens sommigen leefden we lange tijd in een 'planologisch paradijs' op aarde. Een 'paradijs' dat nu volop onderhoud nodig heeft, met name voor de sturing op de ruimte en de veelheid aan complexe opgaven die op ons afkomen.[2] Al die opgaven slaan neer in gebieden, daar worden de opgaven concreet. Dit geldt vooral bij de gebieden die we hebben aangewezen voor transformatie. Ooit werd planologisch gedacht in een strikte scheiding van functies, met aparte gebieden voor wonen, industrie, kantoren, winkels, groen en recreatie. Om economische, sociale en duurzaamheidsredenen is dit adagium verlaten. We werken nu aan meer nabijheid en de menging van ruimtelijke functies. In gebiedstransformaties zoeken we naar een werkbare combinatie van functies, waarbij de actuele behoefte aan woningen een plek krijgt maar ook bedrijvigheid en groene en maatschappelijke functies worden gefaciliteerd. Als we álle ruimtelijke claims willen honoreren, hebben we al snel 1,8 keer Nederland nodig, berekende het Planbureau voor de Leefomgeving indicatief.[3] Om toch aan zoveel mogelijk ruimtelijke wensen tegemoet te kunnen komen, moeten we keuzes maken. Waar mogelijk zoeken we naar slimme combinaties van functies en behoeften.[4]

1 Geise & Jonkman (2021); Verdaas (2022)
2 Verdaas (2019)
3 Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2021)
4 Verheul (2024)

Essenties en opgaven
In essentie gaat het bij gebiedstransformaties om het 'aanpassingsvermogen' van de stad aan nieuwe maatschappelijke vragen en ontwikkelingen. Verouderde industrieterreinen worden bijvoorbeeld omgevormd tot aantrekkelijke woonwerkgebieden. Aan monofunctionele terreinen worden woningen, nieuwe werkplekken, horeca en culturele voorzieningen toegevoegd. Oude fabriekshallen worden gesloopt of herbestemd. Gebieden die alleen bereikbaar zijn per auto, worden verbonden met 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.

De transformatie van reeds bebouwde gebieden vormt een belangrijk onderdeel van de Nederlandse woningbouwopgave. Spoorzones, haventerreinen, kantorenparken en grootschalige bedrijventerreinen moeten plaats gaan bieden aan woningbouw en aanverwante voorzieningen. Ook stads(winkel)centra, dorpen en bestaande woonwijken worden de komende decennia met extra woningbouw verdicht.

Wat onderscheidt in essentie gebiedstransformaties van 'gewone' gebiedsontwikkeling? Dat is niet zozeer de exclusiviteit aan onderwerpen, maar de complexiteit en intensiteit van de opgaven.

Gebiedstransformaties zijn vaak extra ingewikkeld vanwege de betrokkenheid van een grote hoeveelheid partijen. Zij hebben geregeld uiteenlopende belangen en verschillende percepties van de (bouw)opgaven.

Bij gebiedstransformaties gaat het zeker niet alleen om fysieke opgaven. De ruimtelijke aanpassing van onze omgeving vraagt ook om sociaal inlevings- en aanpassingsvermogen. Gebiedsontwikkelaars moeten zich kunnen verplaatsen in een veelheid aan partijen. Denk aan de aanwezige grond- en vastgoedeigenaren, de huidige en toekomstige gebruikers en de politieke besluitvormers. Maar ook de investeerders en al die andere partijen die bij een transformatie betrokken zijn. Het transformatieproces moet daarnaast ook flexibel zijn. We moeten kunnen meebewegen met de economische cyclus, het politieke getij en de voortdurend veranderende vraag vanuit mensen en bedrijven. Gebiedstransformaties vragen niet in de laatste plaats om doorzettingsvermogen. Op het pad van transformatie komen we immers nogal wat barrières tegen die de voortgang kunnen belemmeren.

Barrières binnen gebiedstransformatie

Wat zijn die barrières dan? Ondanks de hoge druk om woningen te bouwen, duren gebiedstransformaties in Nederland bijna altijd langer dan gepland. De gehoopte snelheid loopt onder meer spaak door juridische barrières. Denk aan de regelgeving over stikstof, lucht, geluid en aanbesteding, of aan concurrerende ruimteclaims die verankerd zijn in de wet. Gemeenten worden geconfronteerd met versnipperd grondeigendom en zittende bedrijven die lang niet altijd willen meewerken of zich willen laten uitkopen. De nieuwe Omgevingswet biedt meer lokale vrijheid en onderhandelingsruimte, maar dat leidt volgens juristen niet of nauwelijks tot

versnelling van de woningbouwopgave. Wel voorkomt het investeren in vroegtijdige, zorgvuldige participatie en omgevingsmanagement dure en vertragende rechtszaken.

Naast juridische barrières spelen er financiële barrières, waardoor transformaties niet of vertraagd plaatsvinden. Financiële tekorten vormen een terugkerende belemmering voor woningbouw en gebiedstransformatie. Gemeenten blijven aanlopen tegen tekorten op de grondexploitatie, ondanks de succesvolle aanvragen van Woningbouwimpulsen bij het Rijk, de subsidies vanuit Europa of steun van regionale (revolverende) fondsen. Onrendabele toppen en de beperkte mogelijkheden tot kostenverhaal bij private partijen maken dat gemeenten belangrijke publieke voorinvesteringen lang niet altijd mogelijk kunnen maken (zoals bodemsanering en de realisatie van publieke voorzieningen). Deze uitdagingen bestaan al jaren, maar de grote kostenstijgingen van bouwmaterieel komen hier nog eens overheen. Mede daardoor worden eerdere plannen in gebieden niet alleen naar beneden bijgesteld door publieke en private partijen, maar soms zelfs afgeblazen.

Toch draait het lang niet alleen maar om geld. Organisatorische barrières zorgen evengoed voor vertraging. Onder deze noemer spelen *issues* wat betreft politiek, verkokering en een gebrek aan kennis en capaciteit. Vaak worden uitvoerende partijen met een stapeling van politieke ambities geconfronteerd. Ook zijn deze soms onderling tegenstrijdig of onrealistisch. Bovendien worden uitvoerende partijen opgezadeld met een 'zwabberend beleid', een grote politiek-bestuurlijke wisseling van de wacht, of simpelweg een tekort aan menskracht. Vooral dat laatste is een verwaarloosd onderwerp. Met name sinds de financiële crisis is er aan publieke zijde bezuinigd op personeel en toerusting. Nu de opgaven groeien en meters moeten worden gemaakt, ontbreken gekwalificeerde mensen.

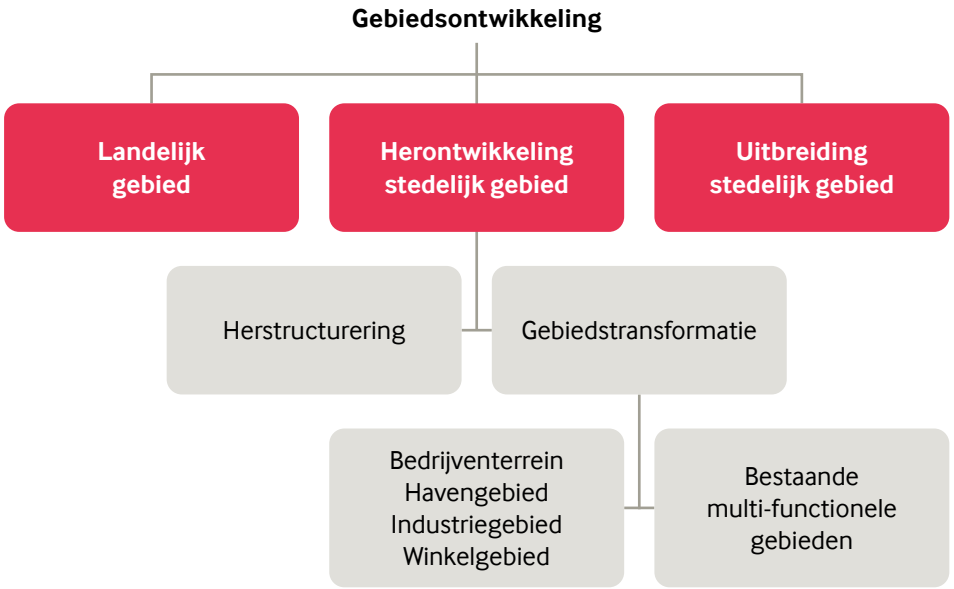
Op landelijk niveau is meer aandacht ontstaan voor regie en ondersteuning van woningbouw en aanverwante opgaven, gecombineerd met (beperkte) financiële middelen. Daarom is het zaak serieus werk te maken van de personele capaciteit en expertise. De opgaven zijn groot en complex. Ze vragen veel van mensen, dus een gebiedstransformatie doen zij er niet even bij. Het vrijmaken van personele middelen kan lang niet altijd vanuit kostenverhaal worden betaald; het vraagt om een strategische inzet. Investeringen in rekrutering en aantrekkelijk werkgeverschap zijn van belang. Dat geldt ook voor het bouwen aan zowel vakinhoudelijke kennis en expertise als aan de kennis van processen en concrete gebiedsprojecten. Deze 'menselijke kant' van woningbouw en gebiedstransformatie dreigen we met alle aandacht voor financiën wet- en regelgeving wel eens te vergeten. Juist 'de mensen in het veld' vormen een belangrijke kritische succesfactor. Het is een noodzakelijk inzicht voor eenieder die de beoogde woningbouwplannen daadwerkelijk wil halen.

Ondanks (of wellicht juist dankzij) alle ingewikkeldheden en barrières is het werken aan gebiedstransformaties een mooi vak. Wie een bezoek brengt aan Eindhoven Strijp S, de Kop van Zuid in Rotterdam, het Waalfront in Nijmegen of vele andere gebiedstransformaties, ontmoet daar trotse projectleiders. Met ziel en zaligheid is c.q. wordt aan deze gebieden gewerkt en (soms juist) door het overwinnen van belemmeringen en tegenslagen kijken de betrokken hoofdrolspelers met genoegen naar het resultaat. Hun persoonlijke ervaringen hebben bijgedragen aan de inhoud van dit boek, vanuit de hoop daarmee iedereen te helpen die aan gebiedstransformaties werkt.

De locus en focus van gebiedstransformaties

Gebiedstransformaties onderscheiden zich van reguliere vastgoed- en gebiedsontwikkeling door hun 'locus' en focus. Met de locus (Latijn voor 'plaats') van stedelijke gebiedstransformaties wordt verwezen naar de casuïstiek in dit boek en de specifieke ruimtelijke kenmerken van de vraagstukken. Deze hebben steeds betrekking op typische transformatiegebieden: denk met name aan monofunctionele, verouderde spoorzones, haventerreinen, kantorenparken en (andere) bedrijventerreinen waar woningbouw en aanverwante stedelijke functies en voorzieningen worden beoogd. Daarnaast komen ook stadscentra (bijvoorbeeld winkelgebieden) en verdichtingslocaties aan bod.

We moeten de specifieke ruimtelijke kenmerken begrijpen om effectief te kunnen werken aan gebiedstransformaties. Denk aan de ligging in een stedelijk gebied, de afstand tot een stadscentrum en voorzieningen, de infrastructurele nabijheid of juist het ontbreken daarvan. Of denk aan de ondergrond die al dan niet is vervuild of bestaat uit industriële en energetische vertakkingen. Soms biedt de nabijheid van water kansen, maar is de afwezigheid van groen een uitdaging. De nabijheid van industriële functies vormt soms een belemmering als er woningen in de buurt zijn beoogd, bijvoorbeeld als het gaat om lucht en geluid. Het kennen van de eigenheid van het gebied is dus belangrijk. Niet alleen vanwege de fysieke barrières, maar ook omdat de historie van een plek aanknopingspunten kan bieden om tot een hernieuwd verhaal te komen, verankerd in de identiteit van de plek.

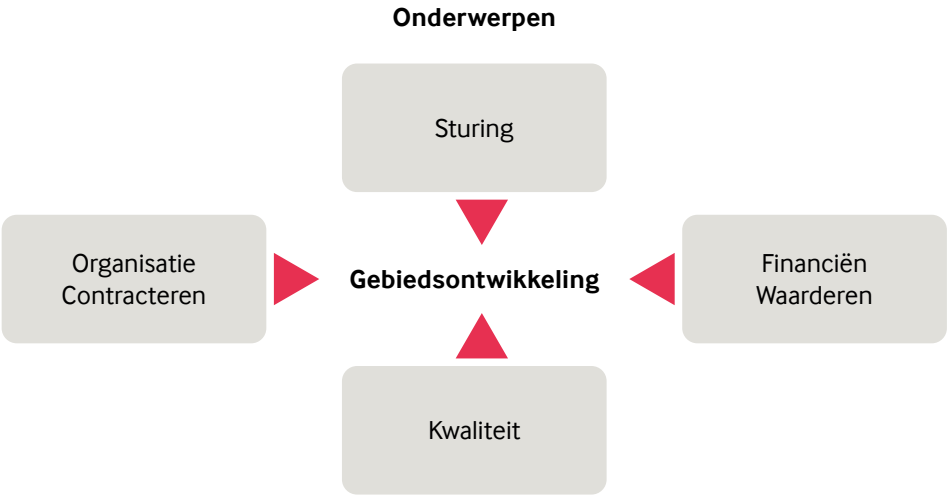


Vanuit de specifieke locus van gebiedstransformaties komt ook de focus voort. Dit is de strategische sturingsopgave die voortvloeit uit de grote hoeveelheid spelers, belangen en percepties in stedelijke gebiedstransformaties. De hieraan gerelateerde concurrerende ruimteclaims, de hoge voorbereidingskosten en de lange doorlooptijd van de projecten krijgen bij stedelijke gebiedstransformaties een specifieke inhoud. Voorbeelden zijn hoge kosten door bodemsanering, het uitkopen van zittende bedrijven en de omgang met versnipperd grondeigendom. Bij gebiedstransformaties zijn ook de regelgeving omtrent lucht en geluid, de aanwezigheid van industrieel erfgoed en de nabijheid van bepaalde functies en (infra)structuren specifieker. Deze financiële en juridische factoren kunnen zowel een kans als barrière vormen voor het sturingsproces. Er zijn veel spelers waarmee we in contact moeten komen en waar we direct of indirect van afhankelijk zijn. Niet alleen spelers die grond of gebouwen bezitten, maar ook spelers die willen ontwikkelen, of juist een ontwikkeling willen tegenhouden. Spelers kunnen formele macht hebben, zoals overheden en private grondbezitters, maar ook informele macht, zoals ondernemers of bewoners met een groot netwerk in de stad, binnen de media of in de lokale politiek.

Vooral voor deze valkuilen en uitdagingen gaan we in dit boek op zoek naar bruikbare kennis en handelingsperspectieven. Daarbij geldt dat er doorgaans geen '*one best way*' bestaat. Duurzame gebiedstransformaties vragen niet om generiek beleid of alom toepasbare instrumenten. De diverse marktsituaties, ruimtelijke opgaven, initiatiefnemers en woonvoorkeuren in de Nederlandse stedelijke regio's vragen om maatwerk. Oftewel een diversiteit in gebiedsallianties, instrumenten en stedelijke milieus. Gebiedstransformaties moeten rekening houden met economische onzekerheden en een meer pluriforme samenleving, met een variëteit aan levensstijlen, woon-, werk en verblijfsvoorkeuren en financiële mogelijkheden. Daarnaast zal er plek moeten zijn voor zowel planmatige woningbouw, als voor kleinschalige inpassingen. Integrale planvorming moet gecombineerd kunnen worden met lokale initiatieven. Deze diversiteit moet door nationaal beleid worden erkend en gestimuleerd.

Opbouw boek en leeswijzer

Dit boek gaat over de essenties van gebiedstransformaties en bestaat uit vier delen:



Deel A behandelt in een serie hoofdstukken de **Sturing** binnen gebiedstransformaties. Zo presenteert het eerste hoofdstuk een meervoudige kijk op sturing en de bijbehorende instrumenten. De vervolghoofstukken gaan in op de verschillende sturingsrollen die partijen kunnen innemen.

Deel B gaat over **Financieren en Waarderen**. In verschillende hoofdstukken gaan we in op financieringsinstrumenten en -arrangementen, de waardeketen, investeringen, bekostiging en financiering, de onrendabele toppen en het kostenverhaal. Ook behandelen we meervoudige waardecreatie vanuit de gedachte dat gebiedstransformaties niet slechts een enkel economisch doel dienen, maar dienen bij te dragen aan brede welvaart voor meerdere gebruikers en meerdere investeerders.

Deel C behandelt **Organiseren en Samenwerken**. Hoe richten we de interne organisatie in en hoe vormen we het externe netwerk? Hoe leggen we gemaakte afspraken vast in overeenkomsten? Hoe werken we aan capaciteit en kennisontwikkeling van organisaties en individuen? Dergelijke vragen zijn essentieel om tot uitvoeringskracht te komen.

Deel D tenslotte gaat in op **Kwaliteit en Duurzaamheid.** Hoe maken we aantrekkelijke gebieden waar het prettig wonen, werken en recreëren is? En waar moeten gebieden dan aan voldoen? Hoe zit het met duurzaamheid en energietransitie in gebiedstransformaties?

Verder verdiepen

Geise, J., & Jonkman, A. (2021). Waarom is Rijksregie het antwoord op ruimtelijke opgaven? *Rooilijn: tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening, 54*(1). https://www.rooilijn.nl/artikelen/waarom-is-rijksregie-het-antwoord-op-ruimtelijke-opgaven/

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving.* PBL Den Haag. https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2021-grote-opgaven-in-een-beperkte-ruimte-4318_1.pdf

Verdaas, C. (2019). *Gebiedsontwikkeling: De paradox van het paradijs.* Delft University of Technology.

Verdaas, J. C. & Daamen, T. A. (2022). *Tijd om werk te maken van uitvoeringskracht.* Gebiedsontwikkeling.nu. https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/tijd-om-werk-te-maken-van-uitvoeringskracht/

Verheul, W.J. (2024). *De ruimtelijke puzzel vereist meervoudige waardecreatie en slim grondgebruik*. Gebiedsontwikkeling.nu. https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-ruimtelijke-puzzel-vereist-meervoudige-waardecreatie-en-slim-grondgebruik/

A

Meervoudig sturen

Introductie

Waarom sturing binnen gebiedstransformaties?

Binnen gebiedstransformaties lopen partijen tegen tal van barrières aan, zoals we in het inleidend hoofdstuk aangaven. De financiële, juridische en bestuurlijke-organisatorische hindernissen zijn te groot om te verwachten dat de markt vanzelf de benodigde honderdduizenden extra woningen weet te realiseren. En dat marktpartijen dat bovendien doen met voldoende aandacht voor duurzaamheid, betaalbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Kunnen we marktomstandigheden daarom zo vormen dat gebiedstransformaties gemakkelijker en sneller tot stand komen? Dat vraagt bezinning op de rol van de overheid ten opzichte van de marktomgeving. We analyseren deze rol op basis van drie verschillende overheidsperspectieven op marksturing.[1]

Een eerste perspectief is 'laat de markt zijn werk doen'. Dat betekent *de facto* dat de overheid niets doet. Vanuit een neoklassieke economische opvatting is dit een logische gedachte. In een markt wordt de prijs bepaald door een balans tussen vraag en aanbod. We wachten gewoon totdat zich nieuwe investeringskansen voordoen. Transformatiegebieden worden vroeg of laat vanzelf interessant om in te investeren, als de waarde van de grond voldoende gezakt is door het verder verloederen van verpauperde industriële gebieden en verouderde kantorenlocaties. Ook helpt het wanneer de de huizenprijzen door schaarste nog verder zijn gestegen. Dit perspectief is in de Angelsaksische wereld heel gebruikelijk, met als gevolg grote verschillen tussen gebieden: zowel zeer welvarende als sterk verpauperde gebieden.

Een tweede perspectief is 'gaten dichten in een verstoorde markt', door te reguleren en te subsidiëren. Dit perspectief gaat ervan uit dat de markt van grond, vastgoed en woningbouw niet goed werkt. Oorzaken zijn informatie-asymmetrie en wet- en regelgeving. Overheidsinterventies brengen vraag en aanbod beter bij elkaar, door middel van subsidies. Zo zijn in de Nederlandse praktijk decennialang tal van subsidies verstrekt voor transformatie en stedelijke herontwikkeling. Een voordeel is dat subsidies de tekorten op de gebiedsexploitatie van lastige gebieden kunnen dichten. Zo vinden de gebiedstransformaties veel sneller plaats, zodat de ruimtelijke en maatschappelijke verschillen beperkt blijven. Een nadeel van subsidieverstrekking is dat investeerders erop kunnen anticiperen en daardoor een prijsopdrijvend effect ontstaat.

Een derde perspectief is het 'strategisch beïnvloeden van marktsituaties'. De overheid stuurt meervoudig binnen de marktomgeving. Zij maakte net als private partijen onderdeel uit van een markt en staat er niet slechts als een marktmeester buiten. Naast het reguleren van de markt zijn overheden ook in staat om door hun eigen optreden de (investerings)keuzes van andere spelers in de markt te beïnvloeden. Denk onder meer aan investeren, subsidiëren, belasten en het kopen en verkopen van

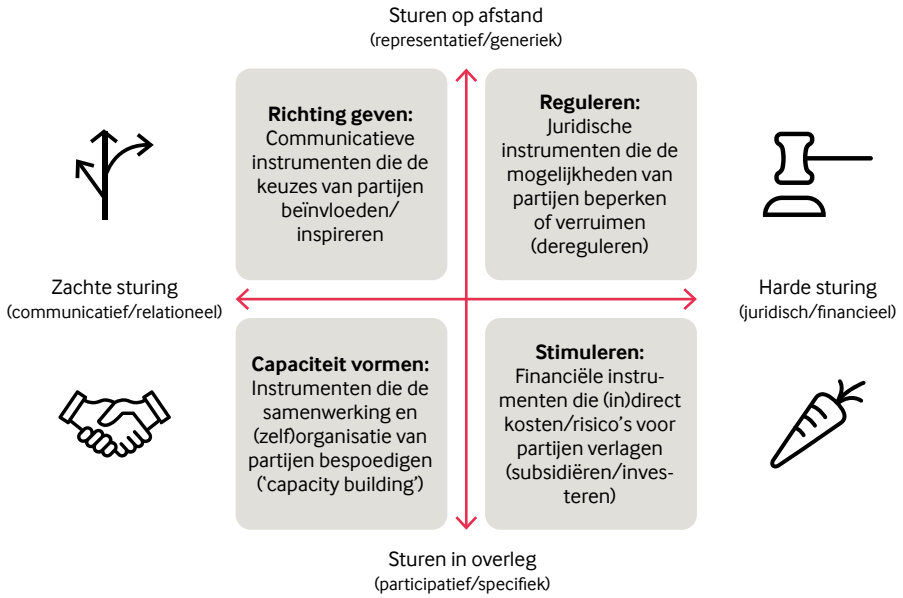
1 Adams & Tiesdell, 2010; Sagalyn, 2007; Verheul Daamen, Heurkens, Hobma & Vriends, 2017

grond. De overheid geeft naast het reguleren of het uitdelen van financiële prikkels ook richting door spelers in de markt te sturen. Ze communiceert en 'zendt' de goede boodschap met eigen planvorming en door stadsvisies of gebiedsproposities te formuleren. Een andere mogelijkheid is partijen bij elkaar brengen in een samenwerkingsconstructie of het organiseren van een 'concurrentiegerichte dialoog', waarin uitgenodigde partijen verschillende oplossingen aandragen en waar de aanbestedende partij na uitgebreide dialoog met deze partijen een keuze maakt voor de meest passende oplossing. Het perspectief van partijen bij elkaar brengen levert de nodige instrumenten op die overheden toepassen voor een specifieke marktsituatie en gebiedsopgave.

Meervoudig sturen

Door overheden wordt nog te weinig vanuit een meervoudige manier van sturen in gebiedstransformaties. Vaak kiest men voor één rol of instrument, terwijl het bij succesvolle projecten altijd gaat om verschillende sturingsvormen en een op maat gemaakte instrumentenmix. Zo is er sprake van de aanname dat de overheid alleen of vooral kan sturen als zij de grond bezit. En inderdaad kunnen gewenste ontwikkelingen worden gestuurd door grond te verkopen aan de ontwikkelende partij (tegen de hoogste prijs of met het beste voorstel), of door de grond in erfpacht uit te geven. Maar dit is niet overal mogelijk en het vormt bovendien een te beperkte opvatting van sturing. Een gemeente heeft namelijk ook andere middelen tot haar beschikking om het gedrag van marktpartijen te beïnvloeden. In dit boek maken we gebruik van verschillende sturingsrollen (instrumentenfamilies) die naast elkaar, als keuze of in combinatie mogelijk zijn. Ze maken het mogelijk om marktsituaties strategisch te beïnvloeden en de kwaliteitsambities (zie deel D) te realiseren.

Figuur 1. Meervoudig sturen: instrumentenwaaier



Bron: TU Delft - Verheul, Daamen, Hobma & Heurkens, 2017

Het meervoudig sturingsmodel is uitgewerkt in een kwadrantenstelsel met twee dimensies (figuur 1). Er zijn vier instrumenttypen: richtinggevende, regulerende, verbindende en stimulerende sturingsrollen, elk met bijbehorende instrumenten. Op de verticale wordt onderscheid gemaakt tussen instrumenten waarbij de gemeente meer op afstand van de marktpartijen stuurt en instrumenten waarbij het sturen dichterbij en meer in overleg plaatsvindt. Soms geeft de overheid meer generieke kaders mee, in andere gevallen bepaalt de overheid in overleg met lokale marktpartijen ter plekke wat de inhoud is van de publieke sturing.

Op de horizontale staan aan de ene kant de instrumenten die meer 'zachte' (lees: communicatieve/relationele) sturing toepassen. De 'harde' (lees: financiële/juridische) instrumenten staan aan de andere kant. Traditioneel worden de harde sturingsinstrumenten als het meest belangrijk gezien. Inmiddels zien partijen steeds meer in dat sturingsrollen voorop gaan die inzetten op communicatie, het bij elkaar brengen van partijen en capaciteit vormen. Vervolgens worden pas de hardere instrumenten gebruikt om partijen te sturen.

Opbouw deel A

In dit eerste deel van het boek behandelen we alle sturingsrollen en bijbehorende instrumenten, behalve de stimulerende rol met de financiële instrumenten. Deze komt in Deel B 'Financieren en Waarderen' apart aan de orde. In deel A beginnen we met een hoofdstuk over de sturingsrol 'richting geven'. Het gaat dan met name om hoe opgaven worden verkend en afgebakend en hoe er wervende perspectieven en 'discourscoalities' worden gevormd. Dergelijke perspectieven stollen veelal in ontwerpstudies, masterplannen en andere plandocumenten, denk aan gebiedsvisies of spelregelkaarten. We behandelen in dit hoofdstuk ook hoe een overtuigende verhaalvorming voor gebieden tot stand komt en hoe vastomlijnd dan wel flexibel plannen kunnen zijn.

Vervolgens gaan we in op de rol van netwerken, participatie en omgevingsmanagement. Zowel de planvorming als de uitvoering van gebiedstransformaties zijn voor een groot deel afhankelijk van een meerpartijencontext. We geven aan hoe de tafels, dialogen en netwerken ontstaan en kunnen worden gevormd. Aansluitend gaan in op leiderschap: een soms moeilijk grijpbare component van sturing in gebiedstransformaties, die evenwel voortdurend als essentieel wordt betiteld. We behandelen kritische succesfactoren als overtuigingskracht en persoonlijke verhoudingen. We plaatsen die in het licht van configuraties waarbij de mensen, verhalen en middelen tezamen en in onderlinge interactie bepalen wat het verloop van transformatieprocessen inhoudt.

Voorts behandelen we de juridische kant van gebiedstransformatie, met onder meer de recente transitie naar de Omgevingswet. Enkele belangrijke regels omtrent bouwen, geluid en milieu passeren de revue. We leggen uit waarom beperkende regels er zijn en hoe die kunnen worden benut voor kwaliteit, maar ook hoe er op kan worden geanticipeerd en in welke gevallen lokale overheden kunnen dereguleren.

Richting geven – visievorming, ontwerpstudies en planvorming

Saskia Beer en Wouter Jan Verheul

Richtinggevende activiteiten zijn van grote waarde om partijen te verbinden en helderheid te geven over de toekomst van een gebied. Het maken van plannen, verhalen en beelden is bij voorkeur een activiteit waarin meerdere spelers en opgaven een plek hebben. De kunst is om richting te geven aan gebiedstransformaties met duidelijke en concrete plannen voor de toekomst. Tegelijkertijd is het zaak te zorgen voor voldoende aanpassingsvermogen door de tijd heen.

Sturen in een dynamisch proces

Gebiedstransformatie is een langdurig en dynamisch proces, vol veranderende voorkeuren, in- en uittredende spelers en mensen, politieke en economische golfbewegingen en onverwachte gebeurtenissen. Of we het nu hebben over de Kop van Zuid in Rotterdam, de Binckhorst in Den Haag of de Spoorzone in Tilburg: de realisatie anno nu is altijd anders dan we tien, vijftien of twintig jaar geleden voor ogen hadden. Een volledig lineaire projectmanagementbenadering (met structuurvisie, bestemmingsplan, stedenbouwkundig plan, voorlopig en definitief ontwerp en realisatie) werkt hier doorgaans niet. De principes van procesmanagement[1] zijn vaak beter bruikbaar, omdat hierin onzekerheid en complexiteit expliciet worden erkend. Deze benadering verbindt de van elkaar afhankelijke partijen, opgaven en middelen. Tijdens de rit zoeken partijen voortdurend naar nieuwe kansen om doorbraken mogelijk te maken en *packagedeals* te sluiten.

Visievorming, ontwerpstudies en planvorming vormen een belangrijk onderdeel binnen de procesbenadering. Ze sturen de gebiedstransformatie door intern en extern richting te geven aan de betrokken partijen. Zonder richting zijn deze vaak onvoldoende bereid om zich aan een gebied te committeren. Onvoldoende duidelijkheid betekent namelijk voor hen risico. Met een ruimtelijk kader kan de gemeente ook initiatiefnemers uitnodigen om passende plannen te bedenken. Dit kan de opmaat zijn naar een nieuw omgevingsplan. Gemeenten kunnen, los van het omgevingsplantraject, een sturende invloed hebben door te werken aan bewustwording. Dat gebeurt onder meer door actief en beeldend te informeren over het gemeentelijk beleid, de publieke ambities en de vigerende regelgeving. Visuele analyses en ontwerpstudies maken vervolgens de opgaven, belangen, inzichten en oplossingen tastbaar. Zo worden andere actoren enthousiast gemaakt om na te denken over hun eigen plannen. Een heldere visie maakt individuele initiatieven concreet en legt de basis voor (gezamenlijke) afspraken en convenanten. De benodigde uitvoeringskracht wordt losgemaakt en er ontstaat een wervend perspectief, ook wanneer het transformatieproces even moeilijker gaat en sommige projecten bijvoorbeeld stilvallen.

In een gebied met veel verschillende spelers kan het initiatief voor transformatie en voor visievorming vanuit verschillende hoeken komen. Naast de gemeente kunnen ook private of maatschappelijke actoren de genoemde gebiedsvisie presenteren. Zo ontwikkelde de Amsterdamse woningcorporatie Stadgenoot op Oostenburgereiland een visie in samenwerking met de buurt, andere belanghebbenden en de gemeente Amsterdam. Bij visievorming door de markt kan wel een spanningsveld ontstaan

1 De Bruijn et al (2007)

tussen de langetermijnvisie (gezonde en duurzame leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit) en het te realiseren programma op de korte termijn. Ook levert het vragen op over het toetsingskader en het bepalen van wie wat waar mag doen. Daar staat tegenover dat een visie vanuit marktpartijen ook als een katalysator kan werken om gemeente en maatschappij tot actie aan te zetten, zoals bijvoorbeeld door Heijmans is gedaan in Parkhaven in Rotterdam.[1]

Gezamenlijke visievorming

Het presenteren van een (gedetailleerde) gebiedsvisie vanuit één of slechts enkele partijen (of het nu de gemeente, een marktpartij of een maatschappelijke organisatie betreft) kan ook om andere redenen averechts werken. Transformatiegebieden hebben vaak een versnipperd eigendom en zittende eigenaren waarderen het doorgaans niet wanneer iemand eenzijdig nieuwe plannen over hun eigendom tekent. De succesvolle realisatie van een toekomstvisie voor een transformatiegebied is afhankelijk van veel verschillende actoren. Hun draagvlak, projectinitiatieven en investeringen zijn cruciaal. Daarom moet de toekomstvisie een gezamenlijk document en doorverteld verhaal zijn, vervaardigd als een gezamenlijke activiteit. Wanneer actoren hun eigen doelen en belangen teruglezen in de visie, is de kans groter dat zij ook willen meewerken aan de realisatie.[2]

Sommige actoren zijn zich bewust van de noodzaak en kansen van een gebiedstransformatie, zoals een woningcorporatie, een projectontwikkelaar of een actieve ondernemer. Anderen ervaren het gebied echter simpelweg vanuit het huidige gebruik, zij zijn helemaal niet bezig met mogelijke toekomstige veranderingen. Denk aan ondernemers die al lange tijd gevestigd zijn op een bedrijventerrein waarvoor transformatie-ambities worden geformuleerd. Niet iedereen heeft hetzelfde belang en perspectief, of beschikt over expertise en belangstelling. Ook heeft niet iedereen een duidelijk beeld van de opgaven die spelen in het gebied en hoe die aangepakt kunnen worden, laat staan dat iedereen hetzelfde beeld heeft. Dit kan een gezamenlijk proces van visievorming bemoeilijken. Er zijn dan eerst andere stappen nodig voor een gedeeld bewustzijn en een gedeelde interpretatie van de opgaven.[3]

De bestuurskunde leert dat er bij complexe (gebieds)processen sprake is van ronden van interacties tussen de actoren. Deze worden opgevolgd door nieuwe ronden, waarin 'hét besluit' niet bestaat. Eerder is sprake van reeksen van beslissingen waarbij eerdere besluiten voortdurend worden gereproduceerd in (soms overlappende) ronden[4]. Dit is ook zichtbaar bij gebiedstransformaties. In opeenvolgende ronden worden de gedeelde interpretatie van de opgaven, de benodigde oplossingen (de visie) en de bereidheid om actief bij te dragen aan de uitvoering opgebouwd.[5]

1 Hoorn (2020)
2 Beer (2023)
3 Beer (2023)
4 Teisman (1992)
5 Verheul & Daamen (2014)

Opgaven verkennen

In transformatiegebieden spelen vaak meerdere opgaven. Het toevoegen van woningen of het aanpakken van leegstaand vastgoed is een bekende, maar ook verduurzaming, klimaatadaptatie, biodiversiteit, mobiliteitstransitie en diverse sociale en economische uitdagingen zijn van belang. Om tot een gedeelde interpretatie van al deze vraagstukken in een gebied te komen, zijn waarschijnlijk meerdere ronden nodig van interactie tussen de verschillende actoren.

In deze initiatieffase kan het helpen met alle betrokken partijen ook ontwerpend te onderzoeken. Oftewel: al tekenend gedeelde belangen en doelen ontdekken, kennis vergaren en de opgaven bespreken die een gebied raken. Verbeeldingskracht en visualisaties vormen het communicatiemiddel om resultaten vast te leggen, te bespreken en te delen. De kracht van ontwerpend onderzoek is dat het ontwerpen niet alleen een resultaat is van planvorming, maar ook nieuwe ideeën, mogelijkheden en voorkeuren creëert. Immers, soms weten we pas wat we willen wilt als we de uitwerking zien.[1] De analyses en ontwerpvisies die op een dergelijke manier tot stand komen, bevatten doorgaans goed houdbare strategische keuzes voor de transformatie van een gebied. Een ontwerper staat de verschillende actoren ter zijde door ze te bevragen en de input te ordenen en te analyseren. Daarop worden de scenario's of eindbeelden voor een gewenste toekomst geformuleerd, verbeeld en gedeeld.[2]

Naarmate deze inhoudelijke verkenning vordert, vordert ook de netwerkvorming. Actoren leren elkaar en elkaars belangen en perspectieven steeds beter kennen. Dat draagt bij aan sterkere relaties en – als het goed is – aan meer onderling vertrouwen. Het is in grote gebieden met veel actoren meestal niet mogelijk om direct in de eerste ronde iedereen aan tafel te krijgen; gaandeweg treden actoren treden in en uit. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een eigenaar zijn vastgoed verkoopt en er dus een nieuwe eigenaar toe treedt tot het gebied en het gebiedsproces. Het niet vanaf de start deelnemen kan ook een strategische keuze zijn vanuit de zittende actoren, die bijvoorbeeld eerst even de kat uit de boom willen kijken. Een andere mogelijkheid is dat partijen het proces niet direct als relevant en waardevol beschouwen voor zichzelf. Die bewustwording heeft tijd nodig. Individuele gesprekken kunnen helpen om abstracte, vakinhoudelijke begrippen meer tastbaar te maken, ook voor actoren die geen ruimtelijke professional zijn. Dit verlaagt de drempel om in een volgende ronde toch aan te schuiven. De gesprekken kunnen plaatsvinden aan de hand van de eerste bevindingen en visualisaties.[3]

1 Volker (2010)
2 Hinterleitner & Daamen (2023)
3 Beer (2023)

Verhalen- en discourscoalities

In een transformatieproces spelen 'verhalen' een zeer belangrijke rol. Dit geldt zeker wanneer er nog geen gedeelde visie of zelfs een gedeelde interpretatie van de opgaven bestaat. Verhalen helpen om de transformatie bij uiteenlopende actoren onder de aandacht te brengen. Zij krijgen als het goed is een gevoel van gezamenlijkheid en worden enthousiast om mee te denken en te doen. Actoren met verschillende achtergronden sluiten zich aan met hun eigen verhalen bij de grotere overkoepelende verhalen en vormen zodoende 'discourscoalities'[1]. Het begrip 'discours' is wellicht niet heel alledaags, maar betekent meer dan een talig verhaal. Het gaat om een geheel aan woorden, discussies, verbeeldingen en symbolen die een bepaalde richting of betekenis geven, in dit geval aan een stedelijke transformatie. Denk aan een discours rondom duurzaamheid, innovatie, circulariteit, kenniseconomie, et cetera. Vanuit een discoursbenadering gaat het niet in de eerste plaats om formele macht, door bijvoorbeeld grondposities of kapitaal. Veel meer staat de overtuigingskracht centraal die een discours kan opleveren. Een discours kan de specifieke belangen en doelstellingen van partijen overvleugelen en samenbinden. Natuurlijk hebben actoren nog steeds hun posities en hun eigen belangen, maar zij kunnen elkaar vinden rond een bepaald discours.[2]

Hoe specifiek speekt een discours zich in de vroege initiatieffase van een gebiedstransformatie al uit over de gewenste toekomst of ontwikkelrichting van het gebied? Dat hangt af van hoeveel overeenstemming hier al over bestaat en van wat er nodig is vanuit de andere actoren. Het doel kan zijn om anderen te overtuigen van een discours en draagvlak te verwerven voor een initiatief. In dat geval biedt een uitgesproken discours een wervend perspectief voor verschillende actoren om ook mee te doen. Vanuit deze partijen zijn er naast draagvlak vaak ook concrete initiatieven en investeringen nodig, bijvoorbeeld wanneer het eigendom versnipperd is en eigenaren op hun eigen kavel ontwikkelen. Vanuit die afhankelijkheid bekeken moet het gekozen discours uitgesproken en aantrekkelijk genoeg zijn om actoren uit te nodigen om aan te haken. Het moet echter nog niet zo ver zijn ingevuld dat het actoren juist wegduwt, omdat zij een ander beeld of belang hebben bij de ontwikkelrichting van het gebied. Hiervoor gaven wij al aan dat sommige partijen niet verrast willen worden door een van bovenaf bepaald wensbeeld, op hun terrein. De drempel voor hen om aan te haken wordt lager door in het aanvankelijke discours de nadruk te leggen op het gezamenlijke proces en het belang daarvan voor iedereen. Wanneer actoren zich aangesproken voelen en hun eigen belangen en waarden herkennen, wordt het aantrekkelijker om mee te doen. Hoe groter de diversiteit aan actoren, des te veelzijdiger en laagdrempeliger moet het discours zijn. Het functioneert dan als een lokale campagne voor betrokkenheid, dialoog en samenwerking.[3]

1 Hajer (2000)
2 Verheul & Daamen (2014)
3 Beer (2023)

Een activerend discours in kantorengebied Amstel III in Amsterdam
De gemeente Amsterdam zette in 2010 een gezamenlijk transformatieproces voor Amstel III op met de tachtig verschillende kantooreigenaren in het gebied. Al snel werd duidelijk dat deze eigenaren zeer verschillend keken naar het gebied, de problematiek, mogelijke oplossingen en hun rol. Een gezamenlijk proces kwam niet zomaar van de grond. Het *bottom-up* initiatief Glamourmanifest lanceerde daarop een gebiedscampagne waarin de problematiek werd geagendeerd, zoals leegstand, verloedering en ook de monofunctionaliteit van Amstel III. Tevens werden mogelijke alternatieve toekomstbeelden geschetst met metaforen, overdrijving en humor. Dit discours hielp bij de bewustwording en actieve betrokkenheid van de verschillende actoren en evolueerde vervolgens tot een meer gezamenlijk en inhoudelijk discours.

Poster ten behoeve van de lancering van Glamourmanifest in Amstel III (2011)

Een discours kan zich vervolgens door interactie tussen actoren doorontwikkelen, in de richting van een gedeelde interpretatie van de opgaven in het gebied, een visie voor de toekomst en een strategie om daar te komen. Het opstellen van overtuigende verhalen is hierbij een belangrijke succesfactor. Actoren hopen andere actoren te overtuigen, zodat deze hun verhaal steunen, overnemen en zo nodig doorontwikkelen. De betekenis van een verhaal staat zodoende niet van tevoren vast, maar verandert gaandeweg – qua inhoud en richting. Bij een gebiedstransformatie richt het verhaal zich aanvankelijk bijvoorbeeld op het opwaarderen van de bestaande situatie en een geleidelijk verkleuring richting functiemenging. Verhalen van actoren kunnen elkaar verrijken maar ook botsen en zo een dominante strategie onder druk zetten. Het is zelfs mogelijk dat de strategie verandert door de interventies van aangesloten actoren. Een voorbeeld is de spanning bij de aanpak van bedrijventerreinen, tussen de partijen die zijn gericht op de bedrijvigheid en andere actoren die juist opteren voor woningbouw. Dit proces is wezenlijk anders dan de modernistische planningsgedachte, waarin het beoogde project linksom of rechtsom wordt gerealiseerd zoals van tevoren door de centrale actor bedacht (die geheel overtuigd is van het eigen gelijk).[1]

In een procesbenadering hoeven actoren het niet in alles met elkaar eens te zijn. Ze zijn ook niet volledig afhankelijk van elkaars middelen. Het gaat vooral om de mate waarin actoren in staat zijn elkaar te overtuigen op basis van hun vertogen. Ook niet-talige middelen spelen daarbij een rol, zoals financiële en juridische instrumenten, grondposities of politieke steun. Er is evenwel voortdurend discursieve overtuiging van andere actoren nodig om die middelen te kunnen gebruiken. In een discursieve strijd rond projecten is een discours aan de winnende hand als het overtuigt en daardoor de essentiële realisatiemiddelen achter zich weet te krijgen. Een overtuigend discours werkt in die zin als een 'sleepnet'[2]; het sleept andere benodigde invloeds-middelen mee en vormt als geheel een winnend discours.[3]

Opgaven verbinden

Een discourscoalitie verbindt doorgaans meerdere opgaven. Hoewel integraliteit een populair mantra is geworden onder gebiedsontwikkelaars, is dat verbinden makkelijker gezegd dan gedaan. We zijn eerder geneigd om de complexiteit te reduceren in plaats van deze te erkennen. Laat staan dat we de complexiteit bewust vergroten door nieuwe opgaven toe te voegen. Hoe gaan we om met deze tegenstelling of paradox?

Het verbinden van opgaven kan helpen bij het creëren van een doorbraak, maar kan ook later problemen opleveren als zaken met een verschillende logica worden gekoppeld. Een gevaar van het complexiteitsdenken in gebiedstransformaties is dat integraliteit wordt gezien als een wondermiddel, waardoor alles voortdurend aan alles moet worden verbonden. Wanneer de behoefte aan woningbouw met voorsprong de grootste drijfveer is van een project, dan lijkt een focus hierop het beste om snel en goed resultaten te boeken. Andere opgaven, zoals energietransitie, klimaatadaptatie, mobiliteit of werkgelegenheid, maken de gebiedstransformatie per definitie nog

1 Verheul & Daamen (2014)
2 Verheul (2012)
3 Verheul & Daamen (2014)

complexer. Het 'meekoppelen' hiervan zorgt 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). 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.[1]

Hier staat tegenover dat partijen duidelijke maatschappelijke opgaven niet (lang) kunnen negeren, als deze zich aandienen. Een snelle of ad hoc inpassing hiervan is niet verstandig. Beter is het om uit te zoeken hoe deze urgente opgaven de gebiedstransformatie specifiek raken en samen te bepalen welke verbindingsopties er zijn. Op die manier worden oplossingen geleidelijk in de aanpak opgenomen. Het verbinden van opgaven kan dus ook problemen oplossen, door ruimte te geven aan adaptieve planvorming en flexibiliteit.[2]

Bovendien wordt het draagvlak voor de transformatie zo vergroot en kunnen er financiële *windows of opportunity* ontstaan. Een businesscase voor transformatie komt soms eerder rond door beleidsdoelen en aanverwante budgetten uit verschillende beleidsvelden te verbinden. Een voorbeeld is de Spoorzone Delft, waar de aanleg van de treintunnel werd gekoppeld aan de bovengrondse gebiedsontwikkeling. Maakt het financieel verbinden van opgaven een gebiedstransformatie ook niet kwetsbaar, is dan de logische vervolgvraag. In de praktijk blijkt het mogelijk verschillende vraagstukken te verbinden, mits partijen voorzichtig blijven met het financieel vervlechten van die opgaven. Dit geldt vooral voor opgaven met sterk uiteenlopende logica's en risico's, zoals bij (besluitvorming rond) gebiedsontwikkeling en infrastructuur het geval is. In Delft leek deze financiële vervlechting eerst kansen te bieden, maar bracht het de stad later in grote problemen. In tegenstelling tot een gebiedsontwikkeling, is het aanleggen van infrastructuur namelijk 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 (en vaak bovenlokaal) schaalniveau. Bij het vervlechten kan een eenvoudige wijziging in de ene opgave grote wijzigingen hebben voor de andere en dat gaat vaak ten koste van de adaptiviteit.[3]

Conclusie: opgaven verbreden en verbinden is vaak noodzakelijk en bovendien is het een goede grondhouding, mits partijen rekening houden met bovenstaande risico's. Het vergt van een publieke of private gebiedsontwikkelaar wel nadrukkelijk een dubbele focus: een blik op de ingezette koers van het initiatief zelf én het continu verkennen van de omgeving. Een goede gebiedsontwikkelaar houdt oog op de ontwikkelingen waaraan de gebiedstransformatie onderhevig is en onderzoekt of en hoe *packagedeals* mogelijk zijn.[4] Prioriteren en alles integraal doen hoeft bovendien niet per se een tegenstelling te zijn. Soms is een middenweg mogelijk door te prioriteren waar enkele opgaven, functies of waarden worden gecombineerd (zie het hoofdstuk over meervoudige waardecreatie).

1 Verheul et al. (2019)
2 Verheul et al. (2019)
3 Verheul et al. (2019)
4 Verheul et al. (2019)

Co-design

Naarmate het netwerk van actoren en de gedeelde interpretatie van de opgaven groeien, kan ook de behoefte groter worden aan een heldere toekomstvisie. Wanneer dat moment zich aandient, is afhankelijk van het gebied en ook van de economische situatie. Soms zijn er weinig ontwikkelaars in het gebied aanwezig met concrete plannen. Wanneer bijvoorbeeld de gemeente dan wel grote opgaven in het gebied wil oppakken, moet de interactie eerst worden afgestemd op de belevingswereld en urgenties van de verschillende actoren, zoals bestaande eigenaren en gebruikers. Het gesprek begint dan wellicht met thema's die op korte termijn spelen. Stap voor stap kunnen deze dan slim verbonden worden met de doelen en opgaven voor de langere termijn. Soms liggen er al verschillende ontwikkelplannen voor het gebied, vanuit bestaande of nieuwe eigenaren. Dan is er vaak wel al behoefte aan duidelijkheid over de toekomst van het gebied en de kaders voor de individuele ontwikkelingen.[1]

Een gezamenlijke visie laat zien welk potentieel er in het gebied ligt en hoe actoren met hun eigen initiatieven daarop kunnen aansluiten, zodat ze goed in het geheel passen en leiden tot een optimaal resultaat en rendement. Bovendien geeft een visie meer duidelijkheid over wat de buren wel en niet kunnen doen. De verschillende actoren zijn immers, zeker bij versnipperd eigendom, zeer afhankelijk van elkaar en van elkaars initiatieven. Wanneer de ene vastgoedeigenaar een kwalitatief laagwaardige transformatie doorvoert, straalt dat negatief af op het project van de naastgelegen eigenaar – zelfs als deze juist stevig heeft geïnvesteerd. Daarin schuilt een afbreukrisico voor de transformatie als geheel. Het creëren van duidelijkheid hierover – aan de hand van de gebiedsvisie – helpt om grotere investeringen vanuit actoren los te maken. Daarnaast is een gezamenlijke visie ook voor de gemeente belangrijk om de kwaliteit en samenhang in het gebied te realiseren en borgen, zowel ruimtelijk als programmatisch. Het biedt een basis voor het interpreteren en beoordelen van de verschillende initiatieven en voor het maken van afspraken, zoals een anterieure overeenkomst. Ook biedt het de basis voor eigen publieke investeringen in bijvoorbeeld openbare ruimte of infrastructuur.[2]

In een gezamenlijke visie komen de standpunten, wensen en belangen van de verschillende betrokken actoren samen. Soms kan een dergelijke visie worden gemaakt door de verschillende actoren los van elkaar te ondervragen en de individuele wensen te verwerken in een ontwerpvisie. Een andere optie is alle actoren samen te brengen in een proces van *co-design*.[3] Zeker wanneer er al een proces van interactie tussen de actoren op gang is gekomen, kan co-design – het samen ontwerpen – in dit lopende proces worden ingepast. Actoren gaan met elkaar 'rond de tekentafel', brengen ideeën en wensen in en reageren op elkaar. In het eerdergenoemde Amstel III-gebied initieerde de gemeente Amsterdam in de verschillende deelgebieden co-design trajecten. Het doel was om tot gezamenlijke buurtvisies te komen met de verschillende private (en maatschappelijke) actoren. Dergelijke trajecten worden vaak begeleid door externe ontwerpers. Tussen de bijeenkomsten door verwerken en

1 Beer (2023)
2 Beer (2023)
3 Hinterleitner & Daamen (2023)

synthetiseren de ontwerpers alle input. Het gaat dan om de inbreng van de verschillende actoren (waaronder die van de initiërende actor of opdrachtgever), de adviezen van eventuele deskundigen en de eigen bevindingen. In een aantal rondes worden oplossingen voorgelegd, bediscussieerd en aangescherpt. Gaandeweg dit gezamenlijke proces vordert de visie inhoudelijk, terwijl ook het gezamenlijke eigenaarschap en het 'ambassadeurschap' van de plannen (het naar buiten uitdragen) worden bestendigd.[1] Een stap die hierop kan volgen, is de co-creatie van verschillende planonderdelen. Het gaat dan niet alleen om het gezamenlijk bedenken, beslissen en ontwerpen; partijen krijgen ook de ruimte om initiatieven te gaan ontwikkelen. Dat kan door een projectontwikkelaar worden gedaan, maar denk ook aan kleine *placemaking*-initiatieven. Daarbij ontwikkelen bijvoorbeeld maatschappelijke partijen of kleine ondernemers een activiteit of (tijdelijke) herbestemming die van grote betekenis kan zijn voor de beeldvorming van een gebiedstransformatie.

Co-design sessie ten behoeve van een deelgebiedsvisie Amstel III

1 Beer (2023)

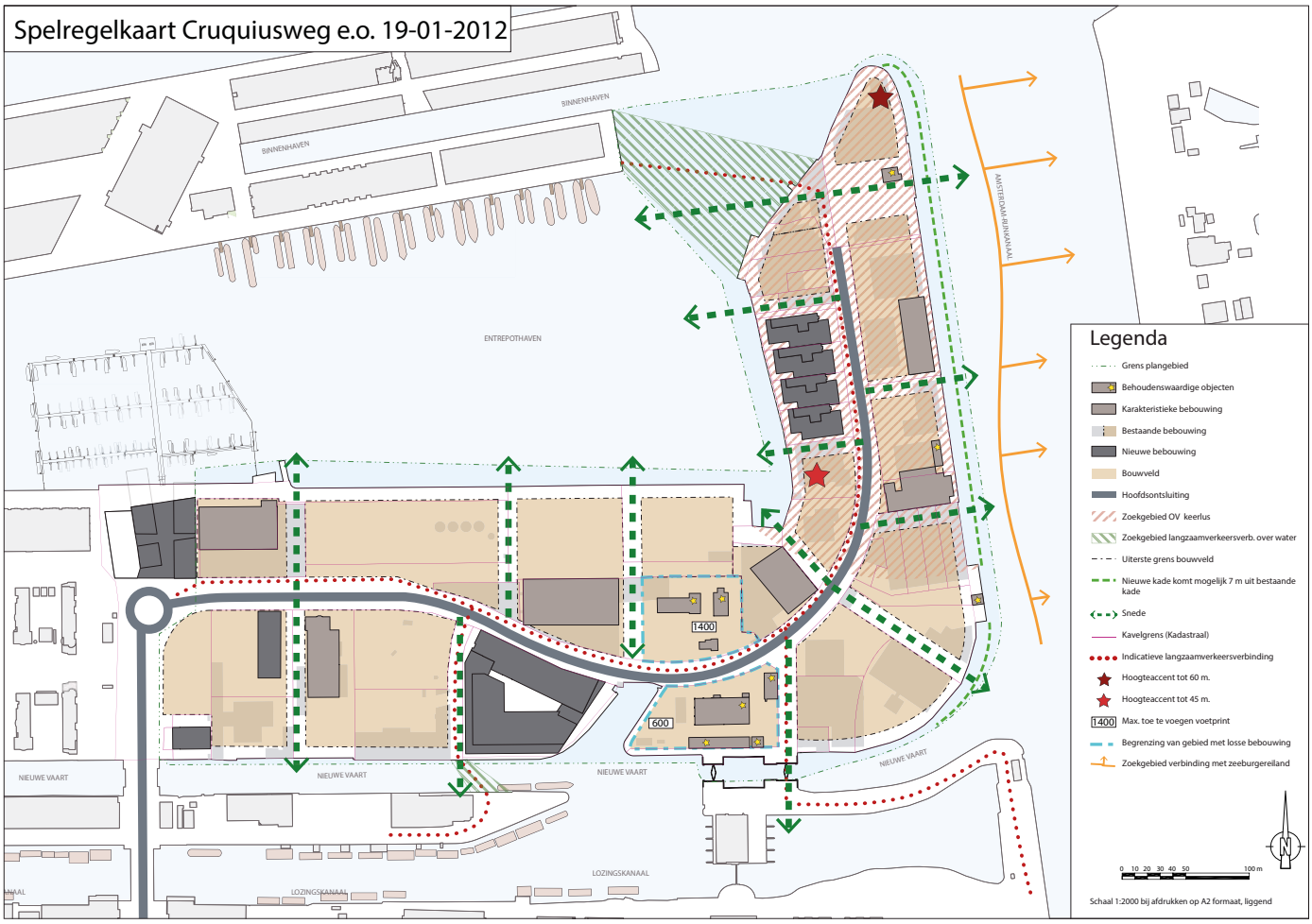
Adaptieve planvorming

Zelfs wanneer een gezamenlijke toekomstvisie succesvol is opgeleverd, kan er nog veel gebeuren in de uitvoering van een gebiedstransformatie. Deze duurt vaak nog vele jaren en in die tijd stellen economische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen een eerder gemaakt plan op de proef stellen. De dynamiek zal zelfs zo nu en dan om bijstelling van de plannen vragen. Het is daarom cruciaal om te kunnen bijsturen bij belangrijke nieuwe ontwikkelingen en inzichten, bij grote verschuivingen of crises en bij interne veranderingen in het gebied. Zeker in een situatie met verschillende eigenaren is er geen volledige controle over wanneer en waar initiatieven daadwerkelijk gerealiseerd worden. Er wordt samengewerkt aan een goed resultaat, maar het blijft zaak de onderlinge afhankelijkheden te beperken. Immers, het ene project mag niet mislukken als het andere onverhoopt toch niet doorgaat of vertraging oploopt. Naast flexibiliteit in ruimtelijk opzicht heeft een toekomstvisie voor een transformatiegebied daarom ook een sterke aanpasbaarheid in de tijd nodig. Het is zinvol om het 'transformatiepad' van het gebied door de jaren heen te schetsen. Daarmee wordt onderzocht hoe de toekomstvisie zich in de loop der jaren kan ontvouwen en zich kan aanpassen aan verschillende toekomstscenario's. Het transformatiepad is ambitieus qua resultaat en integreert zoveel mogelijk de verschillende doelen, opgaven en grote transities waar het gebied voor staat. Tegelijkertijd is het realistisch inzake de uitvoeringskracht van de actoren in het gebied. Het eindbeeld van de visie toont een mogelijke uitkomst van het volgen van het transformatiepad, maar heeft voldoende flexibiliteit zodat een andere uitkomst nog steeds dezelfde ruimtelijke en duurzame kwaliteit waarborgt. Een dergelijke aanpak maakt het gebied weerbaarder voor veranderingen, zowel intern (denk aan geannuleerde projecten) als extern (zoals een economische crisis).[1]

Bij sterk versnipperd eigendom is het niet mogelijk om in detail vast te leggen wat er met elk gebouw gebeurt. Daar is immers onvoldoende controle en zekerheid over. Wel kan worden vastgelegd aan welke voorwaarden een initiatief moet voldoen, wanneer het zich voordoet. Soms worden hier spelregels en spelregelkaarten voor gebruikt, zoals bijvoorbeeld in Amsterdam (Cruquiusgebied), Leidschendam-Voorburg (Klein Plaspoelpolder) en Amersfoort (De Hoef). Deze vormen het beleidsmatige kader waarbinnen het gebied zich kan ontwikkelen. De spelregels maken de gemeentelijke uitgangspunten en ambities inzichtelijk. Wanneer nieuwe initiatieven zich aandienen, neemt de gemeente eerst een principebesluit. Daarna volgen een privaatrechtelijke overeenkomst en een wijziging van het omgevingsplan.[2]

Deze spelregels bieden enerzijds flexibiliteit en vrijheid aan individuele initiatieven, maar bewaken ook de ruimtelijke en programmatische samenhang voor het hele gebied. Het is wel van belang om ook hier goed te onderzoeken hoe de regels door de tijd uitwerken in verschillende toekomstscenario's. Hoe ziet het gebied eruit wanneer al het vastgoed herontwikkeld wordt volgens deze spelregels? En hoe ziet het eruit als het bij slechts enkele initiatieven blijft en daartussen de bestaande bebouwing blijft staan? Een adaptieve planvorming houdt rekening met dergelijke vragen.

1 Beer (2023)
2 Hoorn (2019)



De spelregelkaart van het Cruquiusgebied in de gemeente Amsterdam

Verantwoording

Dit hoofdstuk bevat een bewerking van de onderstaande artikelen.

Verder verdiepen

Beer (12 september 2023). *Een gedeeld verhaal als motor.* Gebiedsontwikkeling.nu: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gebiedstransformatie-2-een-gedeeld-verhaal-als-motor/

Beer (20 september 2023). *Het ontwerp als incrementele en gezamenlijke strategie.* Gebiedsontwikkeling.nu: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gebiedstransformatie-3-het-ontwerp-als-incrementele-en-gezamenlijke-strategie/

Hinterleitner, van der Linden & Daamen (2023). *Ontwerpen in gebiedsontwikkeling: Ontwerpend onderzoek als strategisch instrument.* Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling.

Hoorn (31 oktober 2019). *Spelregelkaarten bij stedelijke transformatie: hoe maak je het gebied de winnaar?'.* Stedelijke transformatie: https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/spelregelkaarten-bij-stedelijke-transformatie-hoe-maak-je-het-gebied-de-winnaar

Hoorn (20 juni 2020). *Voorbij het olifantdenken in visievorming.* Stedelijke Transformatie jaarcongres: https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/voorbij-het-olifantdenken-in-visievorming

Verheul & Daamen (2014). *Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie.* Bestuurswetenschappen 68(3).

Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma, Van Zoest (2019). *Leren van stedelijke transformaties: Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.* Stedelijke Transformatie.

2

Verbinden – Leiderschap, samenwerking en procesmanagement

Wouter Jan Verheul en Saskia Beer

Het geven van sturing aan gebiedstransformaties vraagt om leiderschap, maar dan niet zozeer vanuit de bekende hiërarchische opvatting. Veel meer is er behoefte aan leidinggevende competenties voor het verkennen van de context, het samenbrengen van partijen en het verbinden van opgaven. De complexiteit van gebiedstransformaties en de afhankelijkheid van velerlei partijen vragen daarom. Duurzame onderhandelingsuitkomsten, alliantievorming en vertrouwen kunnen groeien door het koppelen van leiderschap aan een procesmanagementbenadering.

Initiatief en gezamenlijkheid

Sommigen associëren leiderschap vooral met hiërarchie. Bij gebiedstransformatie is er echter niet altijd sprake van een duidelijke en hiërarchische initiatiefnemer. Het initiatief voor transformatie kan uit verschillende richtingen komen. Dit kan de gemeente zijn of een andere overheidsinstantie of een actieve ontwikkelaar met plannen. Maar ook bestaande eigenaren die bijvoorbeeld de leegstand van hun panden willen aanpakken. We kennen ook groepen lokale bewoners en ondernemers die de buurt groener, duurzamer en leefbaarder willen maken. Hoe makkelijk een initiatiefnemer tot een gezamenlijk proces komt (met een gedragen uitkomst), hangt af van vele factoren. De schaal en opgaven in een gebied bepalen hoeveel belang en urgentie er onder gebiedsactoren wordt ervaren om tot duurzame samenwerking te komen. Dat geldt evenzeer voor de eigendoms- en gebruikssituatie en organisatiegraad, de economische situatie en de aanwezigheid van concrete initiatieven.[1] Niet in de laatste plaats spelen overtuigingskracht en verhaalvorming een belangrijke rol, zoals we in hoofdstuk twee hebben behandeld.

Het komt voor dat de mogelijke configuraties van mensen, verhalen en middelen al in een vroege fase van een gebiedstransformatie worden herkend. In dat geval is het krachtenveld van actoren overzichtelijk en veelal spelen er al concrete initiatieven. Hierop kan de initiatiefnemer voortbouwen richting een gezamenlijk proces met bijbehorende procesafspraken en -begeleiding. Wanneer er echter weinig initiatieven zijn in een gebied, voelen partijen ook minder urgentie om elkaar op te zoeken en tot samenwerking te komen. Het is dan moeilijk om een gezamenlijk proces tot stand te brengen, zeker wanneer het gebied versnipperd is met veel verschillende eigenaren en gebruikers. Toch spelen er ook in dit soort gebieden vaak opgaven die wel om actie en om een bundeling van krachten vragen. Denk bijvoorbeeld aan leegstand en verloedering van vastgoed, klimaatadaptatie van de buitenruimte en sociale onveiligheid.[2]

In dergelijke gebieden heeft het initiatief meer tijd nodig voordat er echt een gezamenlijk proces staat. Actoren kunnen in een dergelijke situatie terughoudend zijn om zelf het initiatief te nemen. De tijdsintensiviteit van een gebiedstransformatie maakt dat niet iedere organisatie er zomaar de capaciteit voor heeft. Bovendien kan een initiatief er – alle goede intenties ten spijt – ook toe leiden dat andere actoren juist gaan afwachten en achteroverleunen (zie het hoofdstuk over richting geven, waar we

1 Beer (2023)
2 Beer (2023)

constateerden dat eigenaren van grond en/of vastgoed er niet van houden dat anderen plannen maken over hun terrein). Andere actoren voelen zich niet zo snel mede-eigenaar, zeker wanneer het initiatief sterk geassocieerd wordt met de initiatiefnemer, bijvoorbeeld door de taal en visuele stijl die worden gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan een gemeentelijk initiatief dat veel ambtelijke taal bevat en nadrukkelijk de eigen huisstijl en logo gebruikt. Of een groen buurtinitiatief dat juist een sterk activistische toon aanslaat. Een meer neutraal en 'adopteerbaar' initiatief kan juist uitnodigen om mee te doen. Vaak ligt de nadruk dan meer op het agenderen van de opgaven, het samen zien van kansen en het delen van belangen en verhalen, dan op het overtuigen van een bepaalde oplossingsrichting – hoe goed bedoeld ook.[1]

Leiderschap, verhoudingen en competenties

Bij het leiderschap van gebiedstransformaties wordt vaak gedacht aan bijzondere figuren. Zie hoe in de Rotterdamse Kop van Zuid gemeentelijk stedenbouwkundige en projectleider Riek Bakker wordt genoemd, naast wethouder Pim Vermeulen, de toenmalige burgemeester Bram Peper en Erasmusbrug-architect Ben van Berkel. Op eenzelfde manier wordt stedenbouwkundige Jo Coenen verbonden met het Céramique-terrein in Maastricht, of gemeentelijk projectleider Willem van der Made met het Paleiskwartier in 's-Hertogenbosch. Het zijn zonder meer bijzondere en invloedrijke professionals die ons (op onderdelen) inspiratie kunnen bieden – nog steeds.

Paleiskwartier in 's Hertogenbosch

1 Beer (2023)

We kunnen het leiderschap van gebiedstransformaties dus verbinden met krachtige individuen die de kar trekken of als grote visionairs de neuzen dezelfde kant op weten te krijgen. Deze specifieke interpretatie van leiderschap is echter verre van compleet. Hij doet bovendien niet altijd recht aan de praktijk waarin uiteenlopende spelers en personen betrokken zijn, die voortdurend uiteenlopende rollen vervullen – zowel leidinggevend als meer volgend. Bij het begrip leiderschap moeten we dus naast de individuele preoccupatie ook aandacht hebben voor de groepsactiviteit. Hetzelfde geldt voor de institutionele vormgeving van organisaties en functies, ook dat is een factor die meespeelt.[1]

Meer in algemene zin kunnen we spreken over het belang van 'leiderschapscompetenties'. Een omschrijving daarvan mondt al snel uit in een lange (zo niet onuitputtelijke) lijst van eigenschappen waaraan leiders moeten voldoen. Vaak hebben deze een enerzijds/anderzijds-karakter. Zo moet een leider bijvoorbeeld volhardend zijn, maar ook aanpassingsgericht en flexibel. Een leider moet het geduld en de fijngevoeligheid hebben om iedereen mee te krijgen vanuit alle standplaatsen en gezichtspunten, maar ook met de vuist op tafel kunnen slaan om een doorbraak te forceren. Dergelijke competenties krijgen daarom pas betekenis als we ze koppelen aan concrete situaties, aan de configuraties van spelers, middelen, heersende visies en verhalen. Ze moeten ook passen binnen de tijdsgeest: het lokale en actuele maatschappelijk en politiek discours. De specifieke persoon en diens leiderschapsstijl kan in de ene context tot grote resultaten leiden, maar in de andere context hopeloos mislukken. Leiderschap is daarom vooral het kunnen aanvoelen van de context aanvoelen en weten welke eigenschappen op dat moment nodig zijn. Gezaghebbende personen in gebiedstransformaties zijn zonder meer belangrijk vanwege hun charisma, overtuigende visies en 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.[2] In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we daar nader op in.

Institutionele context en rollen

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[3]. Charisma en gezag zeggen vooral iets over de relatie van persoon en omgeving. En die relatie ziet er in verschillende gebieden en in verschillende fasen van de transformatie anders uit.[4]

Een leiderschapsrol die we vaak zien bij gebiedstransformatie is de *policy entrepreneur*: iemand die gezag en macht heeft in de publieke en private sector, allianties kan smeden en beschikt over een relevant netwerk, onderhandelingsvaardigheden en volharding. De genoemde Willem van der Made vervulde deze rol in het Paleiskwartier in 's-Hertogenbosch. Een ander voorbeeld wordt wel de *urban entrepreneur*, curator of stadmaker genoemd: een onafhankelijke verbinder die zelf meestal geen positie heeft in het gebied. Zij of hij agendeert de transformatie bij de verschillende actoren, jaagt

1 Verheul (2019)
2 Verheul (2019)
3 't Hart (2004)
4 Verheul (2019)

de samenwerking aan en faciliteert deze. Deze rol zien we vaak in de beginfase van grote en sterk versnipperde gebieden, wanneer er nog weinig gezamenlijkheid en initiatief bestaat. In de financiële crisis zagen we deze rol in verschillende transformatiegebieden ontstaan vanuit *bottom-up* initiatieven. Voorbeelden zijn Sabrina Lindemann in de Haagse Binckhorst (I'M BINCK) en Emilie Vlieger in de Utrechtse Merwedekanaalzone (Meer Merwede). En we zien ze nog steeds, soms onafhankelijk en soms ingehuurd als kwartiermaker op afstand van de eigen organisatie. Door hun neutraliteit en inlevingsvermogen kunnen zij het vertrouwen winnen van uiteenlopende actoren en hen enthousiasmeren om mee te doen. Ze hebben door diezelfde neutraliteit vaak ook een zekere lichtheid en vrijheid om dingen uit te proberen, zichtbare resultaten te boeken en lokale campagnekracht op te bouwen.[1] Met name in de beginfase van een transformatieproces maken ze het verschil. Het leiderschap zit hier, anders dan bij een projectleider of corporatiedirecteur, niet zozeer in de functie zelf. Het groeit gaandeweg en wordt toegekend op basis van de kwaliteit van de relaties en de aantoonbare toegevoegde waarde van de persoon in het gebied.

Ook later in transformatieprocessen kan een externe persoon in een verbindende rol helpen om de gebiedstransformatie een impuls te geven. Deze persoon laat inzicht in en begrip voor elkaars situatie ontstaan, juist door verschillende mensen deelgenoot te maken van de problemen, uitdagingen en kansen. Een mediator bijvoorbeeld kan bemiddelen tussen actoren bij een conflict en een nieuwe supervisor kan inspiratie inbrengen en actoren motiveren om hun ambitieniveau te verhogen. Het kan ook helpen om het lopende proces (met de bijbehorende sfeer) tijdelijk te doorbreken. Partijen komen dan bijvoorbeeld op een andere locatie of in een andere vorm bij elkaar, zoals in een heidag. Zo kan situationeel leiderschap door externen impasses doorbreken, juist omdat deze personen niet belast zijn met gevestigde belangen, starre werkwijzen, vetes uit het verleden of persoonlijke gevoeligheden.[2]

Configuraties en gedeeld vertrouwen

Voor een succesvolle gebiedstransformatie moeten veel verschillende – publieke, private en vaak ook maatschappelijke – actoren betrokken en verbonden worden. Vaak hebben al die actoren een deel van het probleem in een gebied in handen, maar ook een deel van de oplossing. Zij zijn afhankelijk van elkaar en van elkaars middelen en om tot optimale resultaten te komen moeten zij samenwerken. Een duurzame samenwerking kan groeien vanuit gedeelde belangen, interpretaties en verhalen over de gebiedstransformatie. Leiderschap betekent dan niet zozeer het verkondigen van een visie verkondigen, ver voor de troepen uit. Het gaat er vooral om de configuratie te smeden van mensen, middelen en verhalen. Het zijn vaak deze drie onderdelen uit een configuratie die bepalen of we een beoogde gebiedstransformatie goed van de grond krijgen.

1 Beer (2023)
2 Verheul (2019)

Chemie en vertrouwen tussen mensen is belangrijk, zo horen we vaak. Het pleiten voor vertrouwen is een open deur, maar wat vormt 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 elkaar lijken. Maar het kan ook gaan om een jarenlange samenwerking, waardoor iedereen weet wat voor vlees men in de kuip heeft. Vertrouwen gaat dus niet alleen om het verbinden van de juiste personen. Het kan ook institutioneel worden vormgegeven door bewust te zoeken naar mensen waarmee jarenlang ervaring is opgebouwd. Denk aan het voormalige Philips-terrein Strijp S in Eindhoven waar Toon de Koning, directielid van ontwikkelaar VolkerWessels, door zijn vele Eindhovense projecten direct toegang had tot burgemeester Rein Welschen. Dergelijke korte lijnen kunnen ook risico's reduceren. Andersom geredeneerd kan de verplichting tot een openbare aanbesteding het vertrouwen op basis van herhaaldelijke samenwerking compliceren.

Het helpt als personen voor lange tijd betrokken zijn bij een gebiedstransformatie. Denk aan projectmanager Thérèse Mol die vanuit de gemeente Tilburg gedurende achttien jaar projectleider is geweest voor de Piushaven. Als een configuratie van spelers, verhalen en middelen vastzit, kunnen nieuwkomers zeker een doorbraak forceren. Maar gebiedstransformaties worden kwetsbaar als er voortdurend een wisseling van de wacht plaatsvindt. We kunnen bovendien niet al het succes ophangen aan die ene constant aanwezige persoon. Invloedrijke personen vormen hun eigen organisatie – en omgekeerd. Alle partijen moeten dus de juiste mensen op de juiste plek hebben én de opgaven van het individu loskoppelen.[1] Dit is mogelijk door de organisatie en de functies voldoende (gebieds)kennis, middelen, ruimte (of kaders) te geven. Effectief leiderschap kan dan ingevuld worden door meerdere mensen.[2]

Samenwerking opbouwen

De samenwerking rondom een gebiedstransformatie wordt geleidelijk opgebouwd. Mensen moeten elkaar en elkaars belangen en perspectieven, rollen en werkstijlen eerst leren kennen. Naarmate zij elkaar vaker treffen en meer van elkaar weten, kan het onderlinge vertrouwen groeien. Niet alleen tussen de personen, maar ook tussen de organisaties onderling.[3]

Zeker in grote gebieden zitten bovendien niet meteen alle actoren aan tafel, zoals we hierboven al constateerden. Niet iedereen kan even makkelijk worden bereikt of voelt zich even sterk aangesproken door het initiatief en de uitnodiging. Vaak wordt het begin gemaakt door een kleine groep geïnteresseerde koplopers, oftewel een *coalition of the willing*. Het is belangrijk om het netwerk uit te bouwen, maar het is niet altijd verstandig om te wachten met het in gang zetten van de samenwerking tot werkelijk iedereen aan tafel zit. Zeker bij grote gebieden kan dit zo lang duren (als het al haalbaar is), dat de koplopers al zijn afgehaakt voordat de laatste actor is aangeschoven. Denk aan een gebied als Amstel III (Amsterdam Zuidoost), waar bij aanvang van de gebiedstransformatie het vastgoed in handen was van 80 verschillende eigenaren. Het

1 Verheul (2019)
2 Verheul (2019)
3 Beer (2023)

proces zelf en ook de inhoud en het bereik worden allemaal in rondes opgebouwd. Vaak kunnen bepaalde zaken direct met de koplopers worden opgepakt, ook al zijn ze kleinschalig. Deze ingrepen helpen de samenwerking te testen en tonen de zichtbare resultaten of *quick wins*. Dit kunnen tijdelijke hotspots of broedplaatsen zijn in het vastgoed van een of meerdere koplopers of gezamenlijke investeringen in bijvoorbeeld *placemaking*. De dynamiek die hierdoor ontstaat, zorgt voor overtuigingskracht naar andere actoren, positieve energie in het netwerk en een reden om met elkaar een mijlpaal te vieren. Bij een volgende ronde kunnen wellicht steviger onderwerpen op de agenda komen en worden ook gericht meer actoren uitgenodigd voor wie deze onderwerpen relevant zijn. Zo bouwen de agenda, de inclusiviteit, de besluitvorming en de uitvoeringskracht steeds meer op.[1]

Ook als er geen *coalition of the willing is,* kan wel door onderhandeling, (slimme) combinaties of uitruil een *coalition of convenience* ontstaan. Partijen hoeven het dan niet overal mee eens te zijn, maar zien dat de voorgestelde plannen en procesafspraken hen voldoende comfort geven om zich aan een plan te verbinden. Het sturen op een dergelijke samenwerking slaagt alleen bij voldoende wederkerigheid. In iedere vorm van samenwerking staan twee kernvragen centraal: wat heb ik van de ander nodig en wat heb ik de ander te bieden? Zeker als de tweede vraag onvoldoende expliciet of impliciet aan de orde komt, zullen samenwerkingsprocessen stranden.

Openingsfeestje van foodtruck Kaat&Keet in Amstel III (2012)

1 Beer (2023)

Het helpt wanneer actoren elkaar ook als mens kennen en herkennen, naast het hebben van inzicht in en begrip voor elkaars actorbelangen. Soms delen ze meer met elkaar dan ze vanuit hun professionele functie en positie hadden gedacht. Een vastgoedbelegger kan aanschuiven vanuit zijn professionele belang om het rendement op zijn vastgoed zeker te stellen, maar is in zijn vrijetijd actief in een buurttuin. Niet zelden spelen er vooroordelen tussen verschillende typen actoren die de openheid en het vertrouwen (onderbewust) in de weg staan. Het kan bijvoorbeeld gaan om de verhouding tussen de ontwikkelaar en de buurtbewoner maar ook die tussen de gemeenteambtenaar en de ondernemer. Regelmatige ontmoetingen, zowel formeel als informeel, benadrukken deze menselijkheid en laten het vertrouwen groeien. Van daaruit kan ook de bereidheid groeien om zich in elkaar te verplaatsen, om elkaar iets te gunnen en elkaar te helpen. Allemaal zaken die nodig zijn gedurende lange en soms grillige transformatieprocessen.[1]

Vertrouwen kunnen partijen dus niet zomaar geven of ontvangen, maar moet zich ontwikkelen door met elkaar op te trekken.

Eerder programma- en proces-management dan projectmanagement

Traditioneel wordt in de wereld van bouwen en vastgoed gewerkt volgens de principes van projectmanagent. Denk aan strak gefaseerde planningen met mijlpalenschema's, 'watervalmethodieken' en SMART-doelstellingen. Bij het realiseren van een los vastgoedobject is deze werkwijze wellicht goed bruikbaar, in de langdurige en soms grillige dynamiek van gebiedstransformatie schiet projectmanagement echter te kort. Eerder zijn de principes van programma- en procesmanagement aan de orde. Principes die rekening houden met de aard van de problematiek, de opgaven en de dynamiek van gebiedstransformatie.

Kenmerkend voor gebiedstransformaties is de complexiteit van problemen. Denk aan bereikbaarheid, vervuilde grond, onrendabele toppen en versnipperd grondeigendom. Deze vraagstukken doen zich niet voor in isolement maar zijn dikwijls onderling vervlochten. Mede daarom moeten problemen in een netwerk worden opgelost. Een netwerk van publieke, private en maatschappelijke actoren, met allemaal verschillende belangen en posities.. De leiderschapskunst bestaat er dan uit om processen te ontwikkelen waarbij gezamenlijk naar doelen wordt gewerkt. Eenzijdige ambities worden afgestraft, zo kan een projectmanager die strak wil sturen op uitvoering tegen een muur van weerstand of lethargie oplopen.

In gebiedstransformaties moeten we daarom niet zoals de traditionele projectmanager gefixeerd zijn op een strakke probleemdefinitie. Bij complexe problemen werkt het niet om een strakke probleemdefinitie te hanteren en lineair richting een oplossing te werken.[2] Er zijn verschillende actoren met verschillende probleemdefinities en het definiëren van een probleem is dan een lerend proces. Daarbij wordt steeds nieuwe

1 Beer (2023)
2 De Bruijn et al (2007)

informatie ingebracht, ontstaan nieuwe inzichten en worden elkaars percepties gevormd, ook in de onderlinge interactie. Het zoeken naar een oplossing is een lerend *ongoing* proces. Want de oplossing van vandaag kan morgen weer achterhaald zijn, doordat zich nieuwe inzichten, problemen en kansen voordoen. Ook kunnen nieuwe spelers toetreden tot de context van de gebiedstransformatie.

Een gebruikelijke manier om met complexiteit om te gaan, is door deze te reduceren of te versimpelen. Dat kan deels werken om grip te krijgen op problematiek, maar we zullen falen als we de complexiteit blijven negeren.[1] In dat geval wordt slechts een deel van het probleem aangepakt, of partijen reageren strategisch door zich om de aanpak heen te bewegen, dan wel een blokkademacht te vormen. Een betere insteek is de complexiteit erkennen en waar mogelijk te omarmen, door extra opgaven en spelers toe te laten tot de aanpak. Dan kan gezocht worden naar combinaties, *packages deals* en *mutual gains*.

Duurzame samenwerkingsrelaties in gebiedstransformatie beginnen vaak relatief klein, met activiteiten en evenementen die niet veel kosten, maar wel *quick wins* opleveren en tegelijkertijd het geloof en vertrouwen in elkaar bestendigen. Dat verleidt andere partijen ertoe om aan te haken (het 'zwaan kleef aan-effect'). Een duurzame procesaanpak vergt vervolgens voldoende lange termijn doelen en lange termijnopbrengsten, volgens het 'principe van de uitgestelde winst'.[2] Het gaat om een procesbenadering waarbij de grote winst (bijvoorbeeld de uitkering van een subsidie) zich later op het tijdpad voordoet, zodat partijen niet te snel weer uitstappen. In plaats daarvan zwemmen we vrijwillig in een 'fuik van samenwerking' omdat zij weten dat langdurige deelname loont. Het leiderschap in gebiedstransformaties bevat dus zodoende veeleer kwaliteiten van proces- en programmamanagement.

1 Teisman (2005)
2 De Bruijn et al (1998)

Verantwoording

Dit hoofdstuk bevat een bewerking van de artikelen *'Van Initiatief naar gezamenlijk eigenaarschap'* van Saskia Beer en *'Wie leidt: bepaalde personen of institutionele context?'* van Wouter Jan Verheul.

Beer (1 september 2023). *Van initiatief naar gezamenlijk eigenaarschap.* Gebiedsontwikkeling.nu: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gebiedstransformatie-1-van-initiatief-naar-gezamenlijk-eigenaarschap/

Verheul (11 december 2019). *Wie leidt: bepaalde personen of institutionele context?* Gebiedsontwikkeling.nu: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/wie-leidt-bepaalde-personen-institutionele-context/

Verder verdiepen

De Bruijn, ten Heuvelhof & In't Veld (2008). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming.* Academic Service.

Teisman (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit.* Academic Service.

3

Netwerkvorming, participatie en omgevingsmanagement

Wouter Jan Verheul en Saskia Beer

Gebiedstransformaties zijn in sterke mate afhankelijk van een omgeving die meewerkt. In een vroeg stadium moeten daarom netwerken worden gevormd en partijen uitgenodigd om hun bijdrage te leveren. Managers van gebiedstransformaties zijn aan zet voor het creëren van vitale allianties, omgevingsparticipatie en de omgang met conflicten of belangentegenstellingen.

Veel of weinig spelers?

Het is een vaak terugkerende vraag bij gebiedstransformaties: kiezen partijen voor de planvorming en -ontwikkeling met een beperkt aantal spelers? Of geven ze de voorkeur aan een groot netwerk van formele en informele partijen? Beide overwegingen zijn begrijpelijk. Zo werken gebiedsontwikkelaars het liefst samen met slechts enkele belangrijke partijen, mede om een groot overlegcircus te voorkomen. Maar zet weten ook dat de omgeving van hun project een cruciale rol speelt, met daarin zowel formele als informele partijen. Zij zijn niet alleen bewoners, ondernemers en gebruikers *an sich*, maar ook 'coproducent' van een gebiedstransformatie.[1]

De verschillende actoren binnen een gebiedstransformatie hebben elkaar nodig om tot goede en samenhangende resultaten te komen. Hierbij spelen in de regel veel verschillende opgaven en transities. Er wordt vaak gesproken over een integrale aanpak, maar dat betekent niet dat alle opgaven gemakkelijk in één gebiedsproject kunnen worden gevat. Ze vragen een doorlopende procesaanpak waar verschillende thema's en projecten onder kunnen vallen. De diverse uitdagingen hebben eigen kenmerken en tijdspaden en hebben niet allemaal dezelfde actoren nodig, op hetzelfde moment en in dezelfde mate. Ook de urgentie ervan kan door actoren heel verschillend worden ervaren. Een vastgoedeigenaar met leegstand houdt zich wellicht niet bezig met biodiversiteit. Net zo goed is een buurtbewoner vaak minder geïnteresseerd in projecten die pas over tien jaar zichtbaar worden.[2] Niettemin helpt het agenderen en bespreken van verschillende issues tegelijkertijd om tot *packagedeals* te komen waar iedereen wat aan heeft.[3] Wanneer de eerdergenoemde vastgoedeigenaar inziet dat de kwaliteit van de openbare ruimte rondom zijn pand wel degelijk van invloed is op de verhuurbaarheid, worden vergroening en biodiversiteit toch een relevant onderwerp voor hem.

Soms begint een gebiedstransformatie met enkele grote partijen, een beknopt verhaal over de toekomst van het gebied, een verzameling afspraken over het samenwerkingsproces en een eenduidige businesscase. Dit is begrijpelijk: 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 verhaal van de gebiedstransformatie.[4]

1 Verheul et al. (2019)
2 Beer (2023)
3 Ten Heuvelhof (2019)
4 Verheul et al. (2019)

Bij het transformeren van leegstaande gebouwen gaat het vooral om de eigenaren, maar bij andere thema's kan het juist gaan om lokale bedrijven of bewoners. Deze groepen zijn op zichzelf allemaal ook weer heterogeen van samenstelling. Sommigen hebben veel macht, geld en politieke invloed, anderen niet. Sommigen zijn beroepsmatig geïnteresseerd in de gebiedsontwikkeling en hebben een langetermijnperspectief, zoals projectontwikkelaars, terwijl anderen het gebied vooral in het hier en nu beschouwen. Sommigen zijn al tot op zekere hoogte georganiseerd, terwijl anderen als individu opereren. En natuurlijk hebben sommigen een commercieel belang en anderen niet. Kortom, allen hebben hun eigen invalshoeken en belangen – en heel belangrijk: allerlei onderlinge afhankelijkheden.[1]

Het bouwen van een netwerk

Complexe opgaven waar veel verschillende actoren bij betrokken moeten worden, vragen om een netwerkbenadering. Dit is ook bij gebiedstransformaties vaak het geval. Het werken met nieuwe netwerken is complex, maar ook kansrijk. Op het eerste gezicht kan het lijken alsof al die uiteenlopende actoren louter tegengestelde belangen hebben. De verhuurder bijvoorbeeld wil een zo hoog mogelijke huur en de huurder juist het tegenovergestelde. Maar er zijn ook veel punten waar de belangen overlappen. Zo is een prettige en representatieve werkomgeving goed voor het aantrekken van talent en ontvangen van bezoekers. Tegelijkertijd heeft deze omgeving een positieve invloed op de waardevastheid van het bedrijfspand. Soms willen verschillende actoren iets om verschillende redenen, maar komen ze toch tot gezamenlijke besluiten, acties en zelfs investeringen. Denk bijvoorbeeld aan het opwaarderen van een onaantrekkelijke en sociaal onveilige stationsomgeving. Bewoners willen daar graag fijn en veilig naar het station kunnen wandelen, lokale bedrijven willen geen pendelbus of beveiliging voor hun personeel hoeven inzetten, een projectontwikkelaar wil een mooi visitekaartje voor de aan te trekken doelgroepen en de vervoerder wil meer reizigers aantrekken. De kunst is om al deze partijen en hun belangen en prioriteiten goed te begrijpen en vervolgens slim te verbinden tot een groter en gezamenlijk (gebieds)verhaal of missie. Op die manier worden veel verschillende middelen losgemaakt en gecombineerd om projecten binnen de gezamenlijke missie te realiseren. Bovendien kunnen in een netwerk meer – misschien onverwachte – kruisbestuivingen ontstaan waar belangen blijken te overlappen of waar vraag en aanbod samenkomen. Hier kunnen interessante nieuwe samenwerkingen ontstaan.[2]

Zo wordt niet alleen de fysieke transformatie van het gebied in beweging gebracht, maar wordt ook de lokale verankering van initiatieven en de organisatorische veerkracht voor de lange termijn opgebouwd. In verschillende fasen van de transformatie zijn verschillende actoren in meer of mindere mate actief en spelen ze al dan niet een leidende rol. In tijden van economische voorspoed, vooral als er veel ruimte is voor bijvoorbeeld verdichting, zijn er mogelijk veel ontwikkelaars actief. Hun businesscase kan een katalysator zijn voor grotere investeringen in bijvoorbeeld *placemaking* en locatiebranding. Ook kunnen deze ontwikkelaars andere lokale initiatieven stimuleren, mits hun belangen overlappen en ze elkaar weten te vinden in

1 Beer (2023)
2 Beer (2023)

het netwerk. Een ontwikkelaar kan bijvoorbeeld bereid zijn te investeren in een horeca-paviljoen dat het gebied op de kaart zet bij de beoogde nieuwe doelgroepen. Of kan deze marktpartij bijdragen aan het opschalen van een buurttuin wanneer die activiteiten aansluiten bij de eigen groene ambities. In tijden van crisis zien we echter dat de bestaande eigenaren en gebruikers actiever worden om de dagelijkse kwaliteit en leefbaarheid in het gebied te behouden en te verbeteren. Zij richten zich daarbij vooral op de kleinere en minder kostbare ingrepen. Denk aan de tijdelijke invulling van lege plinten en het gezamenlijk beheren van plekken die (dreigen te) verloederen. Naarmate de transformatie vordert, komt de nadruk ook steeds meer te liggen op beheer en op de nieuwe bewoners en ondernemers in de nieuwe gebouwen.[1]

Een grote groep verschillende actoren vormt niet automatisch één samenhangend netwerk. Onderlinge relaties en een bewustzijn van gedeeld belang zijn cruciaal. Dit bewustzijn is er niet vanzelf bij alle partijen. Een projectontwikkelaar of ambtenaar heeft vaak een welbegrepen belang en ambitie om zich in te zetten voor de transformatie van een gebied, maar voor een eigenaargebruiker van een bedrijfspand of een organisatie die een ruimte huurt in het gebied geldt dit minder. Er is tijd en aandacht nodig om ook deze partijen te interesseren en ze te verleiden om gaandeweg onderdeel van het netwerk te worden.[2]

Het is daarom aan te bevelen alvast aan netwerken te bouwen *voordat* een crisis uitbreekt en niet pas als iedereen er middenin zit. Het netwerk verbreden kan namelijk een doorbraak betekenen voor vastzittende transformaties. Maar dat netwerk moet dan wel al aanwezig zijn op het moment dat een transformatiebarrière zich voordoet. Een netwerk opbouwen kost tijd en daardoor heeft het weinig zin om daaraan pas in een crisissituatie te beginnen. Voor landelijk opererende spelers, zoals grote gebiedsontwikkelaars, kan dit soms ingewikkeld zijn – zij missen de natuurlijke inbedding op locatie. Voor hen kan het interessant zijn om samen te werken met organisaties met een groot lokaal netwerk, zoals bijvoorbeeld een woningcorporatie.[3]

1 Beer (2023)
2 Beer (2023)
3 Verheul et al. (2019)

Netwerkorganisatie I'm Binck in de Haagse Binckhorst

Soms zorgt een crisis juist voor extra tijd om een andere aanpak te onderzoeken en daar nieuwe netwerken omheen te bouwen. Op het Haagse bedrijventerrein Binckhorst viel een *joint venture* tussen de gemeente en het toenmalige Rabo Vastgoed en BPF Bouwinvest uiteen, waarna kansen ontstonden voor netwerkvorming. De gemeente en andere instanties ondersteunden gesprekken en bijeenkomsten tussen de gebruikers en eigenaren van het gebied: de plannen werden niet meer voor hen gemaakt maar met hen. Personen met oog voor de kwaliteit van de bestaande gebouwen en de geschiedenis van ondernemingen in het gebied brachten rond 2011 van onderop een beweging op gang. Ondernemers en andere geïnteresseerden verenigden zich, onder andere in de stichting I'm Binck. Tegelijkertijd ondersteunde de gemeente al enkele jaren de renovatie van de leegstaande 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 van het gebied en zetten mede daardoor Binckhorst op de kaart als een aantrekkelijk werkmilieu.[1]

Buurtbijeenkomst van I'm Binck

1 Verheul et al. (2019)

Netwerkdenken in meerdere ronden

Het hierboven genoemde 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 steeds veranderen. Het beperken of 'sluiten' van het aantal betrokken spelers in een gebiedstransformatie kan soms ook praktisch nuttig zijn. Zo bestaat een zware, kapitaalintensieve PPS-aanpak waarin gronden en vastgoed worden opgekocht, meestal uit een kleiner aantal partijen. Ook ontbreekt soms simpelweg de tijd om met tientallen, zo niet honderden eigenaren aan betekenisvolle visievorming te doen.[1]

Toch is het niet verstandig mensen uit te sluiten die willen meepraten over de toekomst van hun eigen leefomgeving. Ontwikkelende partijen missen dan draagvlak en waardevolle informatie, creatieve ideeën en relevante netwerken. Wanneer gebruikers en eigenaren zich verenigen en hun kernwaarden voor een gebied vaststellen, vergroot dat de legitimiteit van de formele planvorming van de gemeente. Bovendien versterkt het de voortgang en effectiviteit van de (organische) aanpak in het gebied.[2]

Is er sprake van slechts enkele partijen die samen alle grond en financiën bezitten (lees: de investerende partijen)? Dan nog is het belangrijk om een open houding naar 'buiten' te hebben. De investerende partijen moeten relaties aangaan en onderhouden met andere partijen. Want zelfs als een of een paar partijen alle grond in eigendom hebben, dan nog zijn zij afhankelijk van externe beslissingen. Is er onvoldoende 'netwerkactivatie', dan kan dat de gebiedsontwikkeling schaden.[3]

Gedeelde identiteit en narratief

De vervolgvraag is dan: hoe kunnen partijen met meer betrokkenen één beweging op gang brengen? Daar zijn verschillende instrumenten voor. Zo kunnen tijdens events en regelmatige bijeenkomsten de unieke identiteit en kwaliteit van een gebied worden besproken en gecultiveerd. De gezonde en open dialoog die dan in een netwerk ontstaat, zorgt dat partijen niet tegenover elkaar staan maar met elkaar de kansen voor ontwikkeling, transformatie én behoud in een gebied ontdekken. Er ontstaat een gedragen 'narratief' c.q. verhaal met een aantal kernwaarden als leidraad voor de transformatie. Gemeente en marktpartijen kunnen deze kernwaarden meenemen in hun eigen visies en ontwikkelplannen. En gebruikers en eigenaren in het gebied kunnen erop aanhaken in hun activiteiten. Denk aan het organiseren van een sportevenement wanneer gezondheid een belangrijke kernwaarde is. Zo wint het gedeelde narratief steeds meer aan kracht.[4]

De bestaande kwaliteiten in een gebied zijn niet altijd makkelijk te herkennen. Dat geldt ook voor de mogelijke kansen en kernwaarden voor de transformatie. Een monofunctioneel kantorengebied aan de stadsrand wordt mogelijk anders bekeken

1 Verheul et al. (2019)
2 Verheul et al. (2019)
3 Verheul et al. (2019)
4 Verheul et al. (2019)

en ervaren dan een ouder haven- of bedrijventerrein met karakteristieke industriële gebouwen en kranen. Het is dan lastiger een netwerk van actoren op te bouwen rondom een narratief waarin al bepaalde kernwaarden besloten liggen. Soms wordt er dan eerst een narratief ingezet dat als activatiecampagne functioneert (zie het hoofdstuk over richting geven). De nadruk ligt dan niet zozeer op de kwaliteiten maar op de urgente opgaven in het gebied en op het feit dat de verschillende actoren elkaar nodig hebben om daar iets aan te doen. Dit narratief geeft nog geen richting, maar ondersteunt het proces van netwerkvorming. Gaandeweg wordt de richting dan duidelijker. Later, wanneer er meer overeenstemming in het netwerk is over de richting en kernwaarden van de transformatie, kan het narratief mee veranderen. Partijen zetten dan samen in op een stevig gedeeld verhaal met een duidelijker inhoudelijke component.[1]

Bottom-up initiatieven en organische gebiedsontwikkeling

We constateerden het al eerder, bij gebiedstransformatie kan het initiatief uit verschillende hoeken komen. Gemeente, projectontwikkelaars of maatschappelijke actoren kunnen in actie komen. Maar net zo goed pakken bestaande eigenaren, ondernemers of bewoners in een gebied de handschoen op. Daarnaast zien we, vooral sinds de financiële crisis, ook regelmatig onafhankelijke *bottom-up* initiatieven. Deze zetten de transformatie van een gebied in gang door uiteenlopende actoren te verbinden en te activeren in nieuwe gebiedsnetwerken. De bestaande situatie en de bestaande eigenaren en gebruikers van het gebied vormen hierbij vaak het uitgangspunt, bijvoorbeeld wanneer leegstand en verloedering dreigen en er gezamenlijke actie nodig is. Soms ligt de nadruk van dergelijke initiatieven ook juist op de nieuwe gebruikers, zoals bijvoorbeeld creatieve of duurzame ondernemers, maar ook daar wordt doorgaans toegewerkt naar een breder netwerk van gebiedsactoren. Zij zijn immers allemaal nodig voor de transformatie.

Veel bottom-up initiatieven zijn de laatste jaren ontstaan in gebieden met versnipperd eigendom die ook nog deels in gebruik waren. Gemeenten waren niet gewend om bij een gebiedsontwikkeling samen te werken met zoveel verschillende actoren. Voor de crisis zouden zij wellicht een actief grondbeleid hebben gevoerd om het eigendom in handen te krijgen, gevolgd door een meer gecentraliseerd proces. Nu zochten zij naar een nieuwe faciliterende rol. De andere gebiedsactoren waren echter ook niet zomaar in staat om de gebiedstransformatie in gang te zetten. In gebieden als Amstel III (Amsterdam Zuidoost), Binckhorst (Den Haag) en Merwedekanaalzone (Utrecht) bestond er bijvoorbeeld aanvankelijk nauwelijks contact tussen de verschillende kantooreigenaren. Zij wisten elkaar niet te vinden en waren zich niet of nauwelijks bewust van de transformatieplannen van de gemeente. De meesten waren belegger of eigenaar-gebruiker en geen ontwikkelaar en dus niet gewend aan een actieve rol in het ontwikkelproces. Er was beperkt bewustzijn, overzicht en organiserend vermogen in dit soort gebieden aanwezig. Juist hier was nieuw verbindend leiderschap nodig om tot gezamenlijkheid en actie te komen.

1 Beer (2023)

Dit soort initiatieven leidt, vooral in grote gebieden, vaak tot organische gebiedsontwikkelingen. Vanuit een gebiedsnetwerk worden de opgaven verkend en besproken. Er wordt geschetst aan de toekomst van het gebied en voor de korte termijn worden concrete initiatieven geformuleerd en georganiseerd. Op deze manier wordt de transformatie stap voor stap in gang gezet en groeit met elke ronde (en elk concreet resultaat) het netwerk, het draagvlak, het enthousiasme en de investeringsbereidheid onder de verschillende actoren.[1]

Tegelijkertijd zitten er ook grenzen aan en klinkt er kritiek op een volledig organische aanpak van gebieden.[2] Al is het alleen al omdat soms grote investeringen nodig zijn, bijvoorbeeld in infrastructuur, uitplaatsingen of stedelijke kavelruil. Of het gaat om wijzigingen in het bestemmings- of omgevingsplan, waarvoor op een gegeven moment keuzes moeten worden gemaakt met jarenlange gevolgen voor de planning en uitvoering van een gebied. Er zijn grotere masterplannen nodig wanneer bijvoorbeeld een fabriek of betoncentrale moet worden verplaatst omdat die niet te verenigen is met woningbouw in de nabijheid. In gebiedstransformaties gaat het dus om zoeken naar onderdelen die organischer en bottom-up kunnen worden aangepakt, dan wel meer *top-down* moeten worden aangestuurd. Opnieuw geldt dat top-down sturing niet betekent dat de omgeving en maatschappelijk draagvlak geen rol spelen. Eerder geldt het adagium: '*Top led, bottom fed*'.

Permanente omgevingsparticipatie

Bij het transformeren van een gebied is het organiseren van omgevingsparticipatie even vanzelfsprekend als ingewikkeld. Een eenvoudige definitie van participatie volgens een bestuurskundig perspectief is 'het bijdragen aan een initiatief van een ander'.[3] Die 'ander' is niet alleen de overheid, maar kan evengoed een private partij zijn. Onder 'bijdragen' verstaan we in de praktijk zeer uiteenlopende vormen: van meningsuiting via een enquête tot daadwerkelijk een stem hebben in de besluitvorming. En van een enkele suggestie doen voor planverbetering op een inspraakavond, tot het zelf mede organiseren, ontwerpen of co-financieren van een project(onderdeel). Instrumenten zoals de bekende 'participatieladder van Arnstein' kunnen helpen om activiteiten en de mate van invloed in te delen.[4]

In een democratische samenleving vormt omgevingsparticipatie een grote uitdaging voor iedere initiatiefnemer, eigenaar, projectontwikkelaar en gemeente betrokken bij gebiedstransformatie.[5] Participatie is zowel een voorwaarde als een aanwinst en zowel een struikelblok als een kans – of het nu gaat om de planvorming van een enkel gebouw of een hele wijk. Partijen kunnen het oneens zijn met de plannen en bezwaar maken. Vanuit enthousiasme kunnen ze juist ook ambassadeurs worden of mee willen doen met allerlei initiatieven. De aanwezige partijen in gebieden lopen vaak zeer uiteen. Anders dan bij reguliere burgerparticipatie in woonwijken zijn in gebiedstransformaties soms nog niet eens bewoners in beeld. De omgevingsparticipatie gaat dan vaak om

1 Beer (2021)
2 De Zeeuw (2017)
3 Tolsma & Verheul (2023)
4 Arnstein (1960)
5 Verheul et al. (2021)

zittende grondbezitters en bedrijven te laten participeren. Tegelijkertijd worden de toekomstige bewoners of partijen aangesproken. Participatie gaat daarbij om veel meer dan alleen draagvlak vinden. Net zo goed zijn het verrijken van plannen met nieuwe ideeën, het ruimte bieden aan co-creatie en het aantrekken en interesseren van nieuwe doelgroepen van belang.

Bij gebiedstransformaties is het belangrijk om vroeg te starten met participatie. Initiërende partijen van transformaties hebben wel eens de neiging om eerst uitgebreid plannen te ontwikkelen en pas 'naar buiten' te willen, als ze er binnenskamers uit zijn. Het risico van die denkwijze is dat dat het te lang duurt voordat partijen er intern uit zijn. Bovendien wordt dan de kans gemist om ideeën te vormen op basis van interactie met de omgeving. Ook kan er tegenstand worden gecreëerd in de omgeving omdat zij zich te veel in een reactieve modus gezet voelen of het gevoel hebben dat er iets geheim gehouden wordt, het bekende 'achterkamertjes'-verwijt. Tegelijkertijd leert de ervaring dat niet iedereen altijd vroegtijdig kan en wil participeren. Voor sommige mensen of partijen voelt dit nog niet relevant, zeker wanneer plannen nog weinig concreet zijn en over de lange termijn gaan. Ook treden in jarenlange gebiedstransformaties vaak nieuwe partijen toe. Daarom is het van belang om meerdere 'instap-momenten' te bieden, waarbij wordt aangegeven wat er in een voortraject al onomkeerbaar is besloten. Zo worden de verwachtingen van participanten goed gemanaged.

Voorts moeten partijen zich rekenschap geven van het voortraject op de bewuste plek van transformatie. Op die manier wordt voorkomen dat een mogelijke *burden of the past* van oude plannen, sociale verhoudingen en sentimenten richting overheden en private partijen de participatietrajecten negatief beïnvloedt. Dat was onder meer te zien bij de gebiedstransformatie Feyenoord City in Rotterdam, waar vroegere gebeurtenissen het proces hinderden. Het is de kunst om kritiek productief toe te laten en daarmee te voorkomen dat de tegenstand zich achter de rug van initiatiefnemers manifesteert, of juist te veel in het openbaar naar voren komt buiten de participatie-activiteiten om. Voor het organiseren van participatietrajecten en -activiteiten bestaan tal van handreikingen, opgesteld door gemeenten of ontwikkeld door participatiedeskundigen. De invulling van activiteiten kan op maat variëren naar type participant, type vraagstuk, fase van gebiedstransformatie, en zo meer. Belangrijk is het besef dat in gebiedstransformaties de opzet van participatiesessies voor ondernemers niet dezelfde kan zijn als voor reguliere burgers. De ervaring uit bijvoorbeeld Schieoevers Delft leert dat ondernemers liever één-op-één gesprekken of kleinschalige sessies prefereren boven grote inloopavonden. Participatie vergt in ieder geval een weloverwogen aanpak passend bij de doelgroep, opgaven en doelen. Het kan niet achteloos of als een verplicht nummer worden opgepakt.

Het denken over participatie heeft een extra impuls gekregen met de komst van de Omgevingswet. Hierin wordt een grotere rol toegedicht (en vastgelegd) aan private partijen in de organisatie van participatie. Met de komst van de Omgevingswet wordt

vanuit juridisch perspectief explicieter de tijdsspanne van inspraak vergroot, met 'vroegtijdige participatie'.[1] Als er een wijziging van het omgevingsplan wordt aangevraagd door een private initiatiefnemer, dan is deze verplicht aan te geven hoe de omgevingsparticipatie heeft vorm gekregen.

Omgevingsmanagement, conflict en belangentegenstellingen

Vanwege de dynamische context van een gebiedstransformatie is een voortdurende en uitgebreide actorenanalyse (of krachtenveldanalyse) nodig voor de participatie en het omgevingsmanagement. Een actorenanalyse biedt zicht in de partijen, hun posities, belangen, waarden en percepties. Daarnaast wordt de ruimte geduid voor onderhandelingsmogelijkheden, uitruil, coalitievorming en co-creatie. Dat helpt verrassingen voorkomen, zoals een plotselinge tegenstander van een plan. Een goede actorenanalyse werkt als een *dashboard* en moet regelmatig worden geactualiseerd. Immers, in de omgeving bestaan actoren die in eerste instantie latent of onzichtbaar aanwezig zijn, maar plotseling een manifeste rol kunnen spelen, zowel wat betreft hinder- als realisatiemacht. De opvattingen en belangen van actoren die op het eerste gezicht niet heel sterk lijken, kunnen zich versterken en bundelen gedurende een proces. Zo kunnen onmachtige, of niet gehoorde groepen van burgers of ondernemers de media opzoeken om daarmee hun voorkeuren kracht bij te zetten.[2]

Per actor zijn diverse onderdelen van belang om te achterhalen. Denk aan de machtsbronnen, reputatie, standpunten, belangen en waarden. De afhankelijkheid van omgevingspartijen gaat verder dan traditionele (harde) machtsbronnen zoals grond of investeringskapitaal. Ook expertise, reputatie of netwerkinvloed tellen mee. Denk aan actieve buurtbewoners en *community organisers*. Publieke partijen moeten bepalen of en hoe partijen die geen sterke positie (of macht) hebben worden meegenomen in de omgevingsbesluitvorming en de ontwikkeling van de private initiatiefnemer. Het is belangrijk bewust te bepalen hoe de verschillende actoren worden betrokken. In gebiedstransformaties vergt bijvoorbeeld het laten participeren van ondernemers (zittende bedrijven) of aangrenzende omwonenden een andere (vaak een-op-een) aanpak, dan bij wijk- of overige stadsbewoners die eerder groepsgewijs worden betrokken.[3]

Op maat gemaakte participatieprocessen met een variëteit aan methoden zorgen ervoor dat participanten zich meer erkend voelen. Toch is er nooit een absolute garantie op draagvlak (voldoende steun voor het ontwikkelingsplan) of consensus onder de initiatiefnemer en participanten. Sommige handreikingen voor omgevingsparticipatie negeren het feit dat er geregeld sprake kan zijn van conflict. Niet iedere participant of partij in de omgeving is even bereid mee te denken met initiatiefnemers van transformatieplannen, de laatsten moeten daarop bedacht zijn.

1 Tolsma & Verheul (2023)
2 Verheul et al. (2021)
3 Verheul et al. (2021)

Omgaan met conflict
Omgevingsparticipatie organiseren betekent dat een mogelijke confrontatie met onenigheid en conflict. Zeker bij transformatieprojecten in verdichte binnenstedelijke gebieden met uiteenlopende partijen is de kans groot dat met participatie geen (volledige) overeenstemming wordt bereikt. Er kunnen dan conflicten ontstaan. Daarop moeten initiatiefnemers zich dus voorbereiden. Onenigheid en strijd kunnen ontstaan over de vorm en inhoud van het plan, maar ook over het participatieproces zelf.[1]

Om de kans op overeenstemming te vergroten, moeten het verschil van inzicht en het conflict erkend worden. Zeker als belang wordt gehecht aan een duurzame verstandhouding, bijvoorbeeld als de ontwikkelaar langdurig aan het gebied verbonden blijft. Anderen stellen dat er ook een positieve waarde schuilt in conflict: het onderdrukken van weerstand leidt tot maatschappelijke apathie en tunnelvisies in planvorming.[2] Een al te gemoedelijke en harmonieuze insteek van participatie en samenwerking kan bovendien leiden tot 'arme resultaten' en een gebrek aan oplossend vermogen.[3] Partijen zijn het snel met elkaar eens en dagen elkaar niet uit om tot betere oplossingen te komen. De constructieve waarde van conflict openbaart zich door een geëngageerde én kritische dialoog met tegenstanders. Alleen als gedurende het proces wantrouwen en frustraties blijven groeien, wordt het conflict deconstructief.[4]

Hoe kunnen partijen bij onenigheid of conflict aansturen op overeenstemming? Openheid is een goede start: ruimte geven zodat partijen zich welkom weten en hun vraagstukken mogen inbrengen. Daarnaast is het beschermen van kernwaarden van actoren een belangrijke voorwaarde om te participeren in een proces, om zodoende en tot een gedragen of rechtvaardig plan te komen.[5] Verwar kernwaarden daarbij niet met belangen, standpunten of targets die specifiek zijn gedefinieerd en genormeerd door partijen. Kernwaarden zijn de meest fundamentele waarden (de bestaansreden) van een actor. Denk bijvoorbeeld aan een milieuorganisatie van wie het beschermen van dierenwelzijn de kernwaarde is. Deze kernwaarde is iets anders dan het belang van financiering van de eigen organisatie, of het standpunt dat een beoogd bouwproject moet wijken voor een gesignaleerde vleermuis. Commitment aan de start van het proces en niet aan de uitkomst, houdt ook in dat alle actoren hun kernwaarden kunnen inbrengen – vanuit de afspraak dat die worden gerespecteerd en beschermd. Dat biedt partijen comfort en veiligheid, waardoor ze eerder bereid zijn deel te nemen aan een netwerk van partijen die een gebiedstransformatie mogelijk maken.[6]

Sociale duurzaamheid

Het goed en tijdig betrekken van zowel huidige als toekomstige gebruikers is ook van belang met het oog op de sociale duurzaamheid in een gebied. Hierbij staat de leefkwaliteit van de verschillende gebruikers centraal. In een gebied spelen voor-

1 Verheul et al. (2021)
2 Wolf en Van Dooren (2017)
3 Edelenbos (2000)
4 Verheul et al. (2021)
5 De Bruijn et al (2008)
6 Verheul et al. (2021)

zieningen een belangrijke rol, maar niet iedereen zal daar in dezelfde mate gebruik van maken. Denk bijvoorbeeld aan een gedeelde tuin rondom een wooncomplex: waar de één actief gaat tuinieren, laat de ander de tuin links liggen. Vanuit de *capability*-benadering[1] gaat sociale duurzaamheid over de daadwerkelijke mogelijkheden van een persoon om functies te kunnen uitvoeren die belangrijk zijn voor hem of haar. Dit mensgerichte perspectief maakt dat, aanvullend op fysieke voorzieningen, ook andere interventies denkbaar zijn die de *capabilities* van mensen kunnen vergroten. Dit kunnen soms kleine dingen zijn. Het oplossen van een afvalprobleem, het neerzetten van een laptop en koffie voor een buurtevenement, het uitgebreid de tijd nemen voor een afspraak. Hiervoor is het zaak goed in beeld te krijgen welke verschillende groepen mensen er in een gebied zijn, en hoe zij de omgeving op verschillende manieren ervaren. Partijen die vanuit beheer dichtbij de gebruikers staan kunnen hier een belangrijke rol in spelen, zoals scholen, bibliotheken, ondernemers, maar ook woningcorporaties en institutionele beleggers. De uitdaging zit hem in dit goed te integreren in de planvorming en uitvoering. Het continue ophalen van kennis over gebruikersbehoeften, bijvoorbeeld door gebruikers regelmatig te betrekken, en deze verwerken in de ontwikkelplannen is dus een manier om sociale doelen te realiseren tijdens gebiedstransformatieprojecten.[2]

1 Zie meer uitleg op https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/zo-meet-je-de-waarde-van-sociale-investeringen/, https://www.buurtwijs.nl/content/capabilities-approach-de-vrijheid-om-te-kiezen-voor-een-waardevol-leven en https://www.platform31.nl/artikelen/kansenongelijkheid-terugdringen-gebruik-de-capability-approach/

2 Janssen (2024)

Verantwoording

Dit hoofdstuk bevat een bewerking van de artikelen *'Zo bouw je een ge(s)laagde samenwerking op'* van Saskia Beer, *'Leren van stedelijke transformaties: Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling'* van Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma en Van Zoest, en *'Nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie'* van Verheul, Heurkens en Hobma.

Beer (27 september 2023). *Zo bouw je een ge(s)laagde samenwerking op.* 'Gebiedsontwikkeling.nu: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gebiedstransformatie-4-zo-bouw-je-een-geslaagde-samenwerking-op/

Verheul, Heurkens, Hobma (2021). *Nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie.* Platform 31.

Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma, Van Zoest (2019). *Leren van stedelijke transformaties: Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.* Stedelijke Transformatie.

Verder verdiepen

Beer (1 september 2023). *Van initiatief naar gezamenlijk eigenaarschap.* Gebiedsontwikkeling.nu: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gebiedstransformatie-1-van-initiatief-naar-gezamenlijk-eigenaarschap/

Beer (2021). *E-learning Gebiedstransformatie, Transformcity.* https://www.transformcity.com/

De Bruijn, ten Heuvelhof & In't Veld (2008). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming.* Academic Service.

In M. N. Boeve, F. A. M. Hobma, & J. C. Verdaas (Eds.), Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: Verder met een multidisciplinaire aanpak (pp. 203-218).

Instituut voor Bouwrecht (IBR).

Janssen, C. (2024). Developing places for human capabilities: Understanding how social sustainability goals are governed into urban development projects. A+BE | Architecture and the Built Environment, 14(01).

Tolsma, H., & Verheul, W. J. (2023). *Omgevingsparticipatie vanuit juridisch versus bestuurskundig perpectief: Over wat mag en moet, én wat past en werkt.*

Van Adrichem en Hoorn (25 oktober 2019*). Samen zoeken naar oplossingen voorbij het geld.* Gebiedsontwikkeling.nu: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/samen-zoeken-naar-oplossingen-voorbij-het-geld/

Verheul. *Participatie georganiseerd door private partijen [Podcast].* Programma Stedelijke Transformatie/Platform31. https://open.spotify.com/show/52TpHDkpQbkvHqccCA6QCm

Wesselink, M. (2022) *Handboek Strategisch Omgevingsmanagement 2.0*. Boom uitgevers.

Wolf en Van Dooren (2017). *De waarde van weerstand: wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Pelckmans Pro.

4

Reguleren en de inzet van juridische instrumenten

Fred Hobma

Hoe kan het handelen van partijen die betrokken bij gebiedstransformaties worden gestuurd? Daar bestaan allerlei zachte instrumenten, maar ook harde. Juridische instrumenten zijn bij uitstek een vorm van harde sturing. Door regulering worden er beperkingen gesteld aan wat partijen in een gebied kunnen bouwen en welke activiteiten daar al dan niet zijn toegestaan. Regulerende instrumenten hebben een bindend effect: voor de overheid zelf en voor alle huidige of toekomstige private spelers in een gebied. In dit hoofdstuk behandelen we de belangrijkste juridische instrumenten.

Beperking van handelen

Regulerende instrumenten beperken de besluitvorming van ontwikkelingsactoren door marktacties en -transacties te reguleren of te controleren. Het gemeentelijke *omgevingsplan* (min of meer de 'opvolger' van het bestemmingsplan) is hiervan een voorbeeld. Het beperkt de functies waarvoor de grond mag worden gebruikt (door publieke en private actoren). Het stelt allerlei eisen aan gebouwen, zoals minimale of maximale hoogte, vloeroppervlak, dichtheid (*Floor Space Index*), bebouwingspercentage, et cetera. Een ander voorbeeld van een regulerend instrument is de *omgevingsvergunning* voor de bouwactiviteit. Om deze vergunning te krijgen, moet aan veel eisen worden voldaan, zoals energie-eisen, veiligheidseisen en materiaaleisen. Deze voorbeelden tonen het beperken van de beslissingsvrijheid van ontwikkelende actoren. Soms is er ook sprake van een verruiming van de vrijheid van marktpartijen. Dat is het geval bij deregulering: denk aan het afschaffen van regels. Zo heeft de gemeente Geldrop-Mierlo 80 procent van het grondgebied welstandsvrij gemaakt. Ook bij het oprekken van een parkeernorm vindt verruiming plaats. Zo koos de gemeente Noordwijkerhout in 2017 voor een hogere parkeernorm dan gebruikelijk omdat de gemeente een hoog autobezit kent.

Er zijn twee soorten regulerende instrumenten: *staatsregels* (publiekrechtelijke regulering) en *contractuele regels* (privaatrechtelijke regulering). Staatsregels gelden in principe voor iedereen. Het omgevingsplan is daarvan een voorbeeld. Contractuele regels gelden echter alleen voor de contractpartijen. Contracten kunnen heel goed regulerende of controlerende elementen bevatten. Een verkoopcontract van grond tussen een gemeente en een projectontwikkelaar kan bijvoorbeeld bepalingen bevatten over de soorten woningen (appartementen, rijtjeshuizen, vrijstaande huizen) die de projectontwikkelaar op de betreffende plek moet bouwen.

Bindend effect van regulerende instrumenten

De instrumenten van het type 'regulerend' hebben een *bindend effect* op basis van publiekrecht of privaatrecht.

In het *publiekrecht* maken we onderscheid tussen een 'zelfbindende werking' en een 'bindende werking voor anderen'. Een zelfbindende werking betekent dat een besluit of plan alleen bindend is voor de instantie die het besluit of plan heeft aangenomen. Een voorbeeld is de gemeentelijke *omgevingsvisie*. Deze bindt alleen de gemeente die

deze heeft aangenomen – en niet anderen. Een bindend effect op anderen betekent dat het besluit of plan de beslissingsvrijheid van ook anderen dan het orgaan dat het heeft aangenomen, beperkt. Een voorbeeld zijn de voorwaarden die worden verbonden aan een omgevingsvergunning die aan een ontwikkelaar wordt verleend. Dergelijke voorwaarden hebben bijvoorbeeld betrekking op archeologisch onderzoek dat door de vergunninghouder moet worden uitgevoerd. De ontwikkelaar is gebonden aan dergelijke voorwaarden.

In het *privaatrecht* maken we onderscheid tussen een 'resultaatsverbintenis' en een 'inspanningsverbintenis'. Bij een resultaatsverbintenis verplicht een partij zich om een bepaald resultaat te behalen. Een inspanning alleen is niet voldoende. Als het resultaat niet wordt behaald, wordt dit beschouwd als wanprestatie ('toerekenbare tekortkoming'). Een voorbeeld is een overeenkomst met een aannemer waarin hij afspreekt om voor een bepaalde datum een nieuwe woning op te leveren. Bij een inspanningsverplichting verplicht een partij zich om een bepaalde inspanning te leveren. Er is echter geen garantie dat het gewenste resultaat wordt bereikt. Er is dus geen sprake van contractbreuk als het resultaat niet wordt behaald. Er is wel sprake van contractbreuk als de partij onvoldoende inspanning heeft geleverd. Een projectmanager garandeert bijvoorbeeld niet dat de uiteindelijke kosten van een bouwproject niet hoger zullen zijn dan de gebudgetteerde kosten. Hij belooft wel zijn uiterste best hiervoor te doen.

Overeenkomsten kunnen zowel resultaat- als inspanningsverplichtingen bevatten. Vaak zijn partijen echter niet expliciet over het karakter van de verplichtingen in hun overeenkomst. In dergelijke gevallen moet een overeenkomst worden 'uitgelegd' (uiteindelijk door een rechter in een juridische procedure).

Bindend effect van stimulerende instrumenten

De instrumenten van het type 'regulerend' hebben per definitie een bindend effect. Maar regulerende instrumenten zijn daarin niet de enige. Binnen het type 'stimulerende instrumenten' (zie de hoofdstukken over financiële instrumenten) zijn er ook vele met een bindend effect. Stimulerende instrumenten *stimuleren* acties van ontwikkelaars door hun acties en transacties te vergemakkelijken. Terwijl de regulerende instrumenten als 'negatief' kunnen worden beschouwd door hun beperkingen, zijn de stimulerende instrumenten 'positief'. Door marktstimulerende instrumenten worden acties lonender voor bepaalde actoren. Ze stimuleren de door de lokale overheid gewenste herontwikkeling van een locatie en 'smeren' zodoende de markt. Denk aan de aanleg van infrastructuur waardoor een gebied beter bereikbaar wordt. Zo legt de gemeente Den Haag een trambaan aan – met een kostenplaatje van ongeveer 600 miljoen euro – voor de ontsluiting van de grote transformatielocatie De Binckhorst. Nu is dat een voorbeeld van een stimulerende maatregel zonder een bindend effect. Maar vele andere stimulerende maatregelen hebben dat effect wel.

Het voorbeeld van 'grond' kan dit verduidelijken. Een gebiedstransformatie kan alleen worden gerealiseerd als de grondeigenaren meewerken.[1] Willen ze dat niet, dan kan de overheid verschillende instrumenten inzetten, zoals de vestiging van het voorkeursrecht of zelfs onteigening. Uiteindelijk kan de gemeente daarmee grondeigendom verkrijgen, waarna ze die grond bijvoorbeeld kan verkopen aan partijen die de gebiedstransformatie wél willen uitvoeren. We kwalificeren het handelen van de gemeente als marktstimulerend. Door het verkrijgen van de grond en – daarna – het verkopen aan een ontwikkelende partij neemt de gemeente een barrière weg voor private actoren die bereid zijn om het te ontwikkelen. Zo bezien maken grondverwerving en -verkoop door de gemeente de weg vrij voor het marktgedrag van actoren die willen ontwikkelen. Grondverwerving en -verkoop zijn daarmee geen regulerende instrumenten; ze beperken niet de besluitvorming door private actoren. Integendeel, ze zijn stimulerend en bevorderen het handelen van private actoren. Verder hebben grondverwerving en -verkoop bindend effect. Grondverwerving via het voorkeursrecht of onteigening heeft een bindend effect op grond van het publiekrecht, grondverkoop heeft dit op grond van het privaatrecht.

Specifieke regulerende instrumenten

Alle instrumenten van het regulerende type hebben bindend effect via publiekrecht. Daarbij moet worden aangetekend dat het kostenverhaal en het beeldkwaliteitsplan ook via het privaatrecht (dus: een overeenkomst) bindende werking kunnen verkrijgen. In het vervolg van deze paragraaf geven we de kern van de genoemde specifieke regulerende instrumenten aan.

Bestemmingsplan/omgevingsplan

Het omgevingsplan uit de Omgevingswet kunnen we zien als de opvolger van het bestemmingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening. Het omgevingsplan geeft een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (art. 4.2 lid 1 Ow). Het plan kan 'omgevingsplanactiviteiten' aanwijzen waarvoor een omgevingsplanvergunning is benodigd. Doorgaans is voor transformatie een dergelijke vergunning vereist. De aangevraagde vergunning wordt getoetst aan de beoordelingsgronden die het omgevingsplan aangeeft. Die hebben doorgaans betrekking op:

- de maximum of minimum hoogte of een bandbreedte van bouwwerken op een bepaalde locatie,
- de dichtheden, variërend van een eenvoudige plot ratio (een maximum-percentage van het perceeloppervlak dat bebouwd mag worden) tot complexe ratio's zoals een floor space index,
- het uiterlijk van bouwwerken op de locatie, waaronder de kleurstelling en materialisatie,
- het gebruik van de bouwwerken, bijvoorbeeld voor wonen of werken,
- regels over het aantal parkeerplaatsen op eigen terrein om in de parkeerbehoefte van de gebruikers van het gebouw te voldoen,
- regels om te bepalen of het gebouw past binnen de bestaande stedelijke structuur.

1 Hobma et al. (2019)

Omgevingsvergunning
Behalve de hierboven genoemde omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is ook een omgevingsvergunning nodig voor een 'bouwactiviteit' (uitgezonderd kleinere bouwwerken). In dit kader wordt het ontwerp getoetst aan talloze technische eisen, zoals draagkracht, brandveiligheid, energie en minimale oppervlaktematen. De eisen staan in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Verder moet hier de 'omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit' worden genoemd. Als deze is verleend, is het mogelijk om te transformeren in strijd met het omgevingsplan. Er moet uiteraard wel aan een aantal – hier verder niet nader te bespreken – voorwaarden worden voldaan voordat de vergunning kan worden verleend. De Omgevingswet maakt het mogelijk dat gemeenten de aanvrager van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verplichten om participatie te organiseren.[1] De resultaten daarvan moeten worden meegestuurd met de aanvraag van de vergunning. Veel gemeenten hebben een handreiking om ontwikkelaars te helpen bij het organiseren van participatie. Zo heeft Amsterdam een participatiehandreiking waarbij een verschillende mate van participatie nodig is, afhankelijk van de impact van het bouwinitiatief.

Parkeernormen
Parkeernormen zijn bij stedelijke gebiedstransformatie belangrijk, omdat het voorzien in parkeerruimte kostbaar is. Omgevingsplannen geven aan welke regels gelden voor het parkeren. Doorgaans gebeurt dat met parkeernormen die als beleidsregels zijn gekoppeld aan het omgevingsplan. Vaak heeft een bepaalde categorie functie, bijvoorbeeld een grootschalige supermarkt, een specifiek parkeerkencijfer.

Parkeerfonds gemeente Oudewater
De gemeente Oudewater heeft een parkeerfonds. Dit wordt gevoed door bijdragen van ontwikkelaars die niet kunnen voldoen aan de parkeereis uit het bestemmingsplan. Veel gemeenten hebben een dergelijk fonds. Er moet een bedrag gestort worden in het parkeerfonds als ontwikkelaars niet het vereiste aantal parkeerplaatsen kunnen realiseren in het gebouw of op eigen terrein. In Oudewater bedraagt dat 20.000 euro per niet gerealiseerde parkeerplaats. Met dat geld realiseert de gemeente dan gebouwde of ongebouwde parkeerplaatsen.

Kostenverhaal
Het kostenverhaal betreft de kosten die de gemeente in rekening brengt bij de ontwikkelaar(s) voor het maken van gemeentelijke plannen voor de transformatie en voor publieke voorzieningen. De publieke voorzieningen zijn onder meer de aanleg van nutsvoorzieningen in het gebied, riolering, wegen, openbare parkeerplaatsen, pleinen, trottoirs, fietspaden, waterpartijen, groenvoorzieningen, openbare verlichting, straatmeubilair en speeltoestellen.

1 Verheul et al. (2021)

Hoe precies worden de genoemde kosten verhaald op de ontwikkelaar? Deze vraag is eenvoudig te beantwoorden als de gemeente grond verkoopt. De kosten worden dan namelijk verwerkt in de verkoopprijs van de grond. Wordt de grond niet verkocht maar uitgegeven in erfpacht, dan worden de kosten verhaald als onderdeel van de canon die de erfpachter (periodiek) aan de gemeente betaalt. Het komt ook voor dat de gemeente niet de grond verkoopt, omdat de ontwikkelaar op eigen grond het gebouw (of de gebouwen) realiseert. Dan zijn de deze twee manieren van kostenverhaal niet van toepassing. Toch worden ook dan de gemeentelijke kosten verhaald en wel op twee manieren. De eerste mogelijkheid is via een overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar. De overeenkomst ziet specifiek op de betalingsverplichting van de ontwikkelaar naar de gemeente en wordt in de praktijk een 'anterieure overeenkomst' genoemd. Het tot stand komen van een overeenkomst hangt af van wilsovereenstemming tussen partijen. Als deze ontbreekt, bijvoorbeeld omdat de ontwikkelaar het door de gemeente genoemde bedrag te hoog vindt, is er geen overeenkomst mogelijk. Ter illustratie dient een project uit Leiden: in 2023 bereikten gemeente en ontwikkelaar ABB hier geen overeenstemming. De ontwikkelaar vond de risico's voor de ontwikkeling van het ontwerpbestemmingsplan voor het Werninkterrein te groot en wilde daar geen financiële verplichtingen voor aangaan. Als er geen overeenkomst mogelijk is, komt de tweede wijze van publiekrechtelijk kostenverhaal in beeld. Dit gebeurt op basis van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan (of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit). De kostenverhaalsregels verdelen de kosten die de gemeente gaat maken over de verschillende eigenaren van grond in het gebied dat wordt getransformeerd (hoe die verdeling precies verloopt, is een gecompliceerde zaak waar in dit beknopte hoofdstuk niet op wordt ingegaan). De gemeente kan op basis van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan de ontwikkelaar echter niet dwingen om tot ontwikkeling over te gaan.

Milieuzonering

Deze regels hebben betrekking op het voorkómen van onevenredige hinder van milieubelastende activiteiten bij bepaalde andere functies, zoals wonen. In feite zijn het regels voor functiescheiding en functiemenging. In de praktijk zijn geluid, geur en trillingen de belangrijkste milieuaspecten bij de regulering van (wat de Omgevingswet noemt) een 'evenwichtige toedeling van (bedrijfsmatige) activiteiten aan locaties'. Als bij een gebiedstransformatie wordt gestreefd naar een gemengd gebied (bedrijvigheid en wonen), zijn milieuzoneringsregels zeer relevant.

Beschermde monumenten en stadsgezichten

Monumenten en beschermde stadsgezichten hebben een speciale juridische status. Op grond daarvan gelden er beperkingen voor gebruik, verbouw, sloop en aantasting van het stadsgezicht. Daarmee moet het transformatieontwerp rekening houden.

Beeldkwaliteitsplan

Een beeldkwaliteitsplan bevat een beschrijving van de gewenste soorten materialen (voor gebouwen en openbare ruimten), de kleuren en de locatie van gebouwen (ten opzichte van andere gebouwen of de rooilijn). Ook doet het uitspraken over de zichtlijnen, de inrichting van openbare ruimten met inbegrip van beplanting, hoogtes en bouwstijl(en) en de identiteit van het gebied. Dit wordt ondersteund door tekeningen, foto's, kaarten en schetsen. Het beeldkwaliteitsplan voor het gebied St. Catharina in Reeuwijk is een voorbeeld van een plan waarin is aangegeven dat de ontwikkeling van de locatie de vorm van een besloten erf. Met dit principe wordt

aangesloten op de reeds bestaande erven in de omgeving. Een beeldkwaliteitsplan kan een contractstuk zijn – en daarmee privaatrechtelijk bindende werking hebben – of deel uitmaken van de regels voor het uiterlijk van bouwwerken in het omgevingsplan. In dat laatste geval heeft het plan een publiekrechtelijk bindende werking.

Bestemmingsplan Schieoevers Noord Delft
In oktober 2022 is het Bestemmingsplan Schieoevers Noord vastgesteld. Het maakt een combinatie mogelijk van een bestaand bedrijventerrein met een nieuw woongebied. Voor de bestaande en nieuwe bedrijfsactiviteiten zijn maximale geluidscontouren opgenomen die niet mogen worden overschreden. De geluidcontouren maken inzichtelijk tot welke geluidbelasting de bedrijfsactiviteiten (huidige plus concrete toekomstplannen) per bedrijf leiden. Het plan biedt daarmee ruimte om gevoelige functies (zoals woningen) te realiseren op gronden waar dat nu niet zonder meer kan. De bestemmingsplantoelichting schrijft: 'Op deze manier blijft voor de bedrijven een gezond ondernemersklimaat in stand en ontstaat er een woon- en leefklimaat waarin voldaan wordt aan de gestelde milieunormen'. Kortom, bedrijvigheid en wonen kunnen volgens het plan goed samengaan.

Verder verdiepen:

M.N. Boeve, F.A.M. Hobma, J.C. Verdaas red. (2023) *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling. Verder met een multidisciplinaire aanpak*. Den Haag: IBR.

Hobma, Heurkens & van der Wal (2019). *Essay versnipperd grondeigendom*. Platform 31: https://www.platform31.nl/artikelen/essay-versnipperd-grondeigendom/

Verheul, W.J., Heurkens, E. & Hobma, F. (2021). *Essay Participatie georganiseerd door private partijen*. Stedelijke Transformatie: https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/participatie-georganiseerd-door-private-partijen

B

Financieren & Waarderen

Introductie

Gebiedstransformaties zijn complexe binnenstedelijke opgaven met uiteenlopende risico's, ambities en doelen. Deze kunnen de financiële haalbaarheid van projecten flink bemoeilijken. Zo zijn er hoge grondprijzen en parkeernormen. Of denk aan een groot aandeel sociale huurwoningen in het programma en ambitieuze duurzaamheidseisen. Grote investeringen in openbare ruimte en infrastructuur zijn eveneens potentiële *showstoppers* voor private en publieke partijen, omdat ze kunnen leiden tot onrendabele toppen. Niettemin zijn gebiedstransformaties bij uitstek locaties waar een bredere maatschappelijke en economische meerwaarde kan ontstaan, door in ruimtelijke plannen diverse functies te integreren. Zo dragen gemeenschappelijke voorzieningen, restaurants, scholen maar ook *placemaking* activiteiten bij aan de versterking van de lokale (gebieds)economie. Ze vergroten het verdienvermogen van partijen en creëren brede welvaart. Door gebiedstransformaties mogelijk te maken, investeren we niet alleen in stenen maar ook in mensen. Voordat het zover is, moeten verschillende partijen wel brood zien in de transformatie van een stedelijk gebied. Publieke, private en maatschappelijke partijen stellen namelijk voorwaarden en eisen aan de bekostiging, financiering en investeringen bij gebiedstransformaties. Zo moeten publieke partijen het kostenverhaal zo organiseren dat private vastgoedontwikkelingen in het gebied bijdragen aan de realisatie van publieke functies. Denk daarbij onder meer aan de aanleg en inrichting van de openbare ruimte, die het gebied ten goede komt. Maar ook fondsen en subsidies kunnen ingezet worden als stimulans voor minder-renderende planonderdelen of allerhande duurzaamheidsdoelstellingen. Ze maken daarmee projecten net wél haalbaar. Te denken valt aan gemeentelijke of provinciale subsidies voor klimaatbestendige wijken en gebouwen. Ontwikkelende marktpartijen hebben op hun beurt de keuze uit verschillende bronnen om hun gebiedstransformatieprojecten te financieren. Daaronder valt ook het kapitaal van beleggers die in economisch interessante regio's en steden robuuste, goed-renderende vastgoedobjecten zoeken die passen bij hun beleggingsstrategie.

De kunst is om al die verschillende financiële stromen te verzamelen en met elkaar te verbinden, waarbij partijen waar mogelijk naar rato en draagkracht bijdragen aan gebiedstransformaties. Het doel zijn zowel financieel haalbare business cases voor de ontwikkeling van projecten met een afzienbare termijn, als op langere termijn renderende gebieds- en vastgoedinvesteringen. Daarbij gaan idealiter maatschappelijke ('niet-altijd-in-geld-uit-te-drukken') meerwaarde en financiële winst (of rendement) hand in hand. Het gezamenlijke streven naar deze 'meervoudige waardecreatie' en verduurzamingsambities kan in potentie leiden tot kwalitatief nog aantrekkelijkere transformatiegebieden en voordelen voor diverse partijen. In de praktijk is het echter vaak een lastig te leggen puzzel. De oorzaak is het 'split incentive dilemma' wat ervoor zorgt dat financiële baten landen niet altijd landen bij de partijen die de kosten daarvoor maken. Zo leidt een park voor de deur tot een waardestijging van het aangrenzende vastgoed van private partijen, maar neemt de overheid doorgaans de kosten van het onderhoud op zich. Omgekeerd draagt de huis- of kantooreigenaar die in een groene tuin of groen dak investeert, indirect bij aan minder uitgaven voor het afwateringssysteem van het waterschap.

Opbouw deel B

Dit deel van het boek behandelt een aantal aspecten van het waarderen en financieren van gebiedstransformaties. We bespreken zowel bestaande mechanismen als recente ontwikkelingen, waardoor inzicht ontstaat in de belangrijkste financiële kansen en risico's. Deze bepalen de afwegingen die partijen moeten maken bij de financiering van gebiedstransformaties. In het eerste hoofdstuk besteden we specifiek aandacht aan strategieën voor het financieren, bekostigen en financieel haalbaar maken van (onrendabele) gebiedstransformatieprojecten. In het hoofdstuk erna staat meervoudige waardecreatie voor gebiedstransformaties centraal, waarbij begrippen als brede welvaart, maatschappelijk verantwoord investeren en brede waarderingssystematieken aan de orde komen.

5

Financieren, bekostigen en investeren

Erwin Heurkens en Tom Daamen

Om een transformatieproject te realiseren, is kennis van investeren, financieren en bekostigen onontbeerlijk. We kunnen immers mooie plannen bedenken, maar zonder een deugdelijke financiële onderbouwing komt niets van de grond. Wat zijn de (on)mogelijkheden voor het financieel haalbaar maken van gebiedstransformaties? We benaderen het vraagstuk vanuit de waardeketen rond gebiedstransformaties, behandelen financieringsvormen en onrendabele toppen en gaan in op gemeentelijke bekostigingsstrategieën.

Financiering afhankelijk van de opgave en partijen

Gebiedstransformaties zijn complexe integrale opgaven waar meerdere partijen over een langere periode aan werken. Ze bieden een antwoord op de urgente vraag naar woningen en andere functies maar er wordt ook een koppeling verwacht met andere grote opgaven zoals mobiliteit, gezondheid, sociale cohesie, de energietransitie en klimaatadaptatie. De financiering van integrale opgaven is hierdoor complex. Er zijn bijdragen nodig uit verschillende (publieke en private) budgetten die met risicodragende investeringen en/of rentedragende leningen moeten worden gecombineerd. Het organiseren van voldoende financiering voor een gebiedstransformatie is daarmee vooral een gezamenlijk belang: het genereert allerlei vormen van maatschappelijk-economische impact voor zowel bewoners, bedrijven als overheden. De manier van financieren is daarom niet uniform. Hoe de geldstromen zijn samengesteld, is partij-, locatie- en planafhankelijk. Er is dus ook geen blauwdruk voor de financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties. Betrokken partijen benutten meestal meerdere financieringsvormen.

Wat is het verschil tussen financieren, investeren en bekostigen?

Bij financieren gaat het in essentie om 'geld beschikbaar stellen'. Dat geld moet terugbetaald worden met rente (zoals bij leningen) of niet (zoals bij een subsidie of gift). Ook dragen partijen vrijwillig of juist verplicht bij aan de onrendabele onderdelen van een gebiedstransformatie (zoals bij kostenverhaal) zodat het geheel door kan gaan. Uiteindelijk betaalt de belastingbetaler (indirect) en de koper of huurder (direct) de gemaakte publieke en private kosten terug, inclusief rente en/of (waar van toepassing) een winstmarge. Dit laatste noemen we de 'bekostiging', die dus over een lange periode na de realisatie plaatsvindt. Bij de 'investeringen' in planonderdelen van gebiedstransformaties (vastgoed, openbare ruimte, energiesystemen, etc.) hebben verschillende partijen een rendementsdoel. Zij willen op bepaalde termijn een – doorgaans financieel/economisch maar soms ook maatschappelijk – doel behalen. Een veel voorkomend onderdeel van het financieel haalbaar maken van gebiedstransformaties is het gaandeweg wijzigen van het arrangement. Er vindt dan een herfinanciering van leningen plaats of er worden bijvoorbeeld gedurende de looptijd van het project aanvullende subsidies aangetrokken. Ook kunnen partijen ervoor kiezen om de programmering van

een gebiedstransformatie aan te passen of een deel van hun investeringen boekhoudkundig af te boeken. Daarmee vindt het project als geheel doorgang.

Spelers in de waardeketen van gebiedstransformaties

Verschillende spelers zijn betrokken bij de financiering van gebiedstransformaties. Het organiseren van voldoende financiering bij gebiedstransformaties is een cruciale voorwaarde, naast politieke steun en maatschappelijk draagvlak. Anders wordt simpelweg niet gestart met een project.

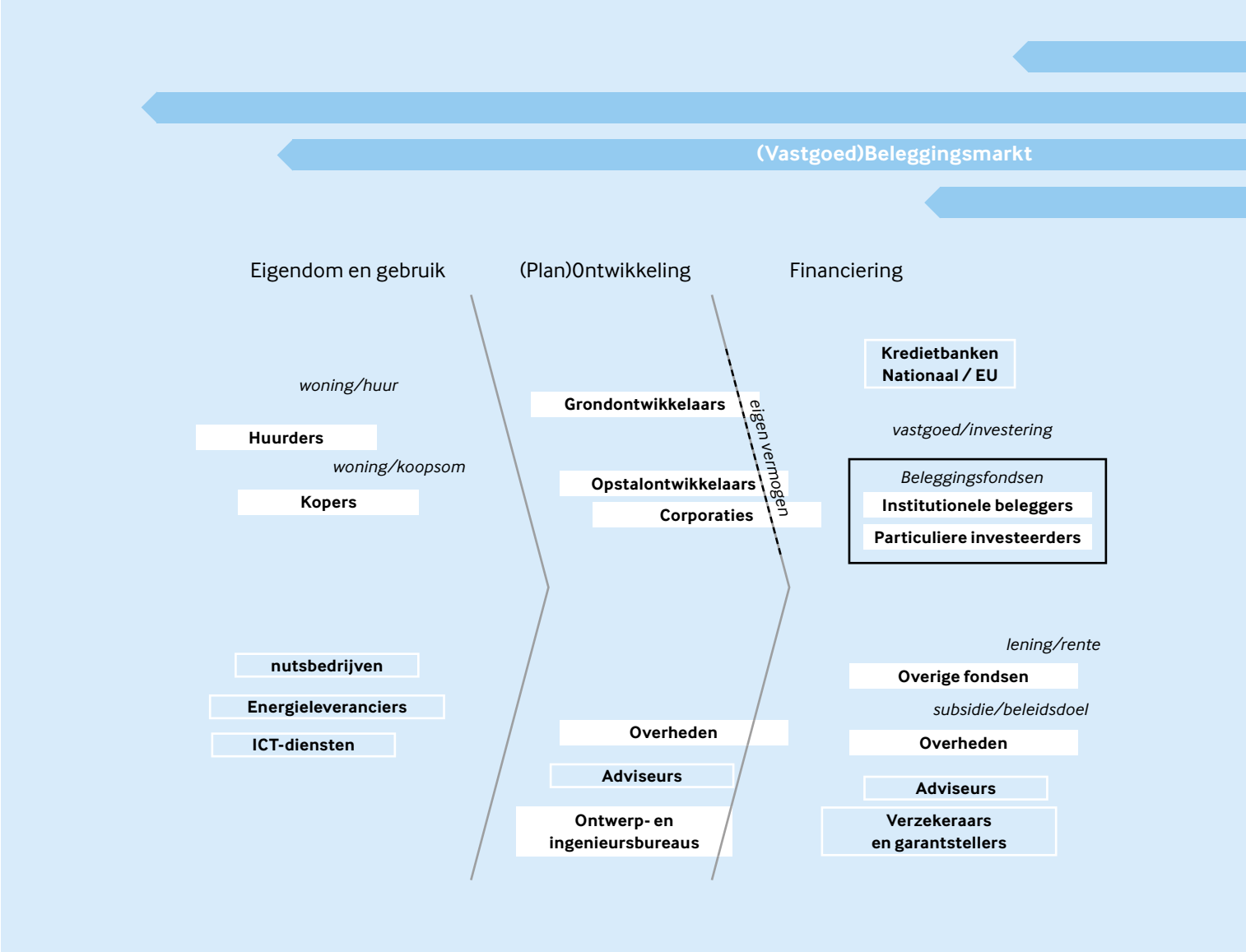
Figuur 1 (zie volgende pagina) schetst de complexe 'waardeketen' van gebiedsontwikkeling. In binnenstedelijke gebiedstransformatie kunnen marktpartijen in theorie met eigen vermogen of bedrijfsfinanciering de uitvoering van een gebiedstransformatie financieren. Voor overheden, en dan vooral gemeenten, bestaan wel projectspecifieke budgetten voor de publieke onderdelen van een gebiedstransformatie (denk aan wegen, openbare ruimte en riolering). Gemeenten moeten hiervoor echter regelmatig ook geld lenen van een financier (veelal een bank). Woningcorporaties zijn voor ontwikkelende activiteiten in de sociale huur dan weer gewend om andere financieringsbronnen aan te spreken. Kortom: financiering van derden is dus vrijwel altijd nodig, bestaande uit vreemd vermogen of projectfinanciering, afkomstig van verschillende partijen. Ontwikkelaars en bouwers hebben veelal 50 tot 80 procent vreemd vermogen of projectfinanciering nodig van banken, beleggers en/of (particuliere) investeerders. Daarmee dekken zij de voorbereiding en uitvoering van projecten financieel af. Zodoende is een arrangement van financiering, investering en bekostiging vanuit diverse van elkaar afhankelijke partijen noodzakelijk om gebiedstransformaties te kunnen realiseren.[1]

Financieringsvormen

Om de financiering van gebiedstransformaties rond te krijgen, worden meerdere financieringsvormen gebruikt. *Financieringsvormen* kunnen worden onderverdeeld in financieringsinstrumenten en -arrangementen. *Financieringsinstrumenten* (zonder of met geldelijke terugbetaling) zijn feitelijk alle op zichzelf staande specifieke financieringsvormen die worden ingezet als enkelvoudige interventie voor gebiedstransformaties. Voorbeelden zijn een subsidie (financieringsinstrument zonder terugbetaling) of een lening (financieringsinstrument met terugbetaling).

Financieringsarrangementen bestaan uit een set van regelingen en afspraken (bestaande uit meerdere onderdelen, soms ook met meerdere partijen). Een arrangement wordt ook gebruikt als overkoepelende term voor een samenstelling van meerdere financiële instrumenten met juridische en organiserende principes. We noemen dit ook wel gedeelde vormen van financiering, want ze vergen een bundeling

1 De publicatie Financiering van Gebiedstransformaties (hoofdstuk 3) besteedt specifieke aandacht aan de verschillende spelers en hun financieringsrol in de waardeketen (Heurkens et al., 2020)

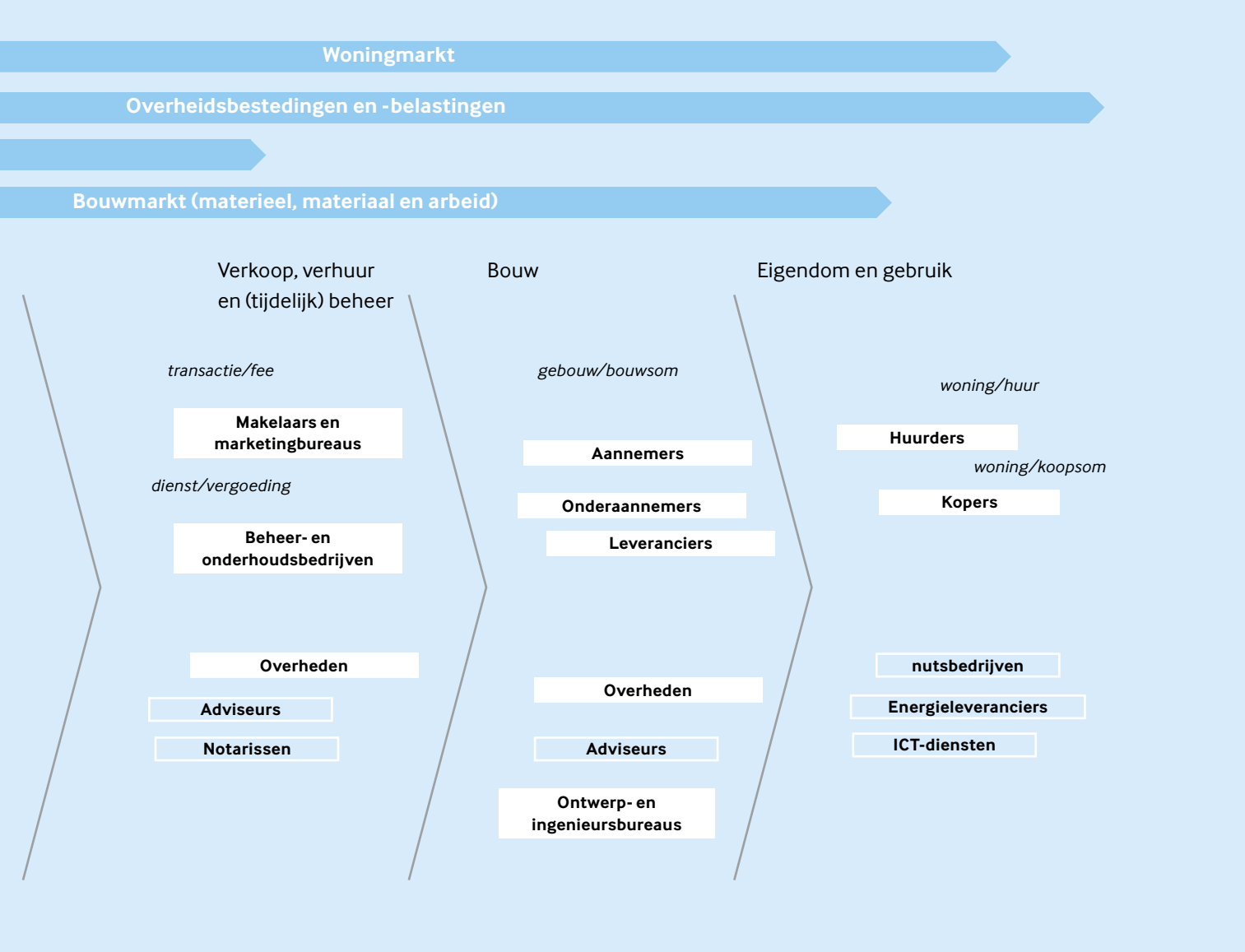


Figuur 1: De waardeketen van gebiedstransformaties (Heurkens et al., 2020)

van publieke en private middelen. Zo hebben gebiedsinvesteringszones (GIZ) en gebiedsfondsen het karakter van een financieringsarrangement.[1] Tabel 1 brengt de instrumenten en arrangementen in beeld.

Bij een gebiedsinvesteringszone (GIZ) maken eigenaren en/of gebruikers van onroerende zaken binnen een bepaald transformatiegebied voor een bepaalde periode afspraken over de realisatie van collectieve voorzieningen. Ze doen daartoe een financiële bijdrage op vrijwillige basis. In de Binckhaven in Den Haag wordt momenteel gewerkt met een GIZ-achtig samenwerkingsarrangement.[2] Private eigenaren en ontwikkelaars maken afspraken op basis van vrijwilligheid voor investeringen in de inrichting en het beheer van de publieke ruimte, om de kwaliteit ervan te verhogen en maatschappelijke meerwaarde in het gebied te creëren. De gemeente neemt zelf niet deel aan deze GIZ-constructie, maar stelt wel stedenbouw-

1 Een aantal publicaties (hoofdstuk 4, 5 en 6 van Financiering van Gebiedstransformaties van Heurkens et al., 2020; Heurkens & Verheul, 2021; Stappenplan Gebiedsfonds) gaat dieper in op de werking en mogelijkheden van enkele innovatieve financieringsvormen.
2 Marks (2025)



Financieringsinstrumenten zonder terugbetaling	Financieringsinstrumenten met terugbetaling	Innovatieve 'gedeelde' financieringsarrangementen
Subsidies (inclusief impulsgelden)	Leningen (bancair)	Investeringszones (bijvoorbeeld Parkmanagement, BIZ, GIZ)
Toeslagen & heffingen (fiscaal)	Leaseconstructies (sale & lease back)	Revolverende Fondsen (voor onder meer mobiliteit, energietransitie, bedrijvigheid, sociale doelen)
Baatafroming/belasting (fiscaal)	Beleggingsfondsen (voor commercieel vastgoed, onder andere gebiedsfondsen)	Publiek-Private Samenwerking constructies (voor financiering, realisatie, beheer)
Publieke algemene middelen/ reserves/ voorzieningen	Krediet-ondersteunende maatregelen (garantstellingen)	Beheer- en ontwikkelmaatschappijen
Publieke fondsen (bijvoorbeeld verevening, bovenwijks, stedelijk investeringsfonds, ruimtelijke ontwikkelingen)	Crowdfunding (indien lening karakter)	Financiële arrangementen Stedelijke Kavelruil

Tabel 1: Drie typen financieringsinstrumenten bij gebiedstransformaties (Heurkens et al., 2020: pagina 11)

kundige kaders en spelregels op, faciliteert eigenaren in hun aanpak en bekostigt deelgebied-overstijgende infrastructuur.

Een (revolverend) gebiedsfonds bundelt verschillende publieke financieringsbronnen voor publieke gebiedsinvesteringen zoals infrastructuur en duurzaamheidsambities. Private partijen die bijdragen aan het gebiedsfonds kunnen daaruit geld lenen om (voor)investeringen te plegen voor specifieke aspecten. Denk bijvoorbeeld aan energietransitie-projecten in stedelijke gebiedstransformaties. Er zijn ook gebiedsfondsen voor maatschappelijk-economische doelen, zoals het Stadshavens Ontwikkelingsfonds (SOFIE).[1]

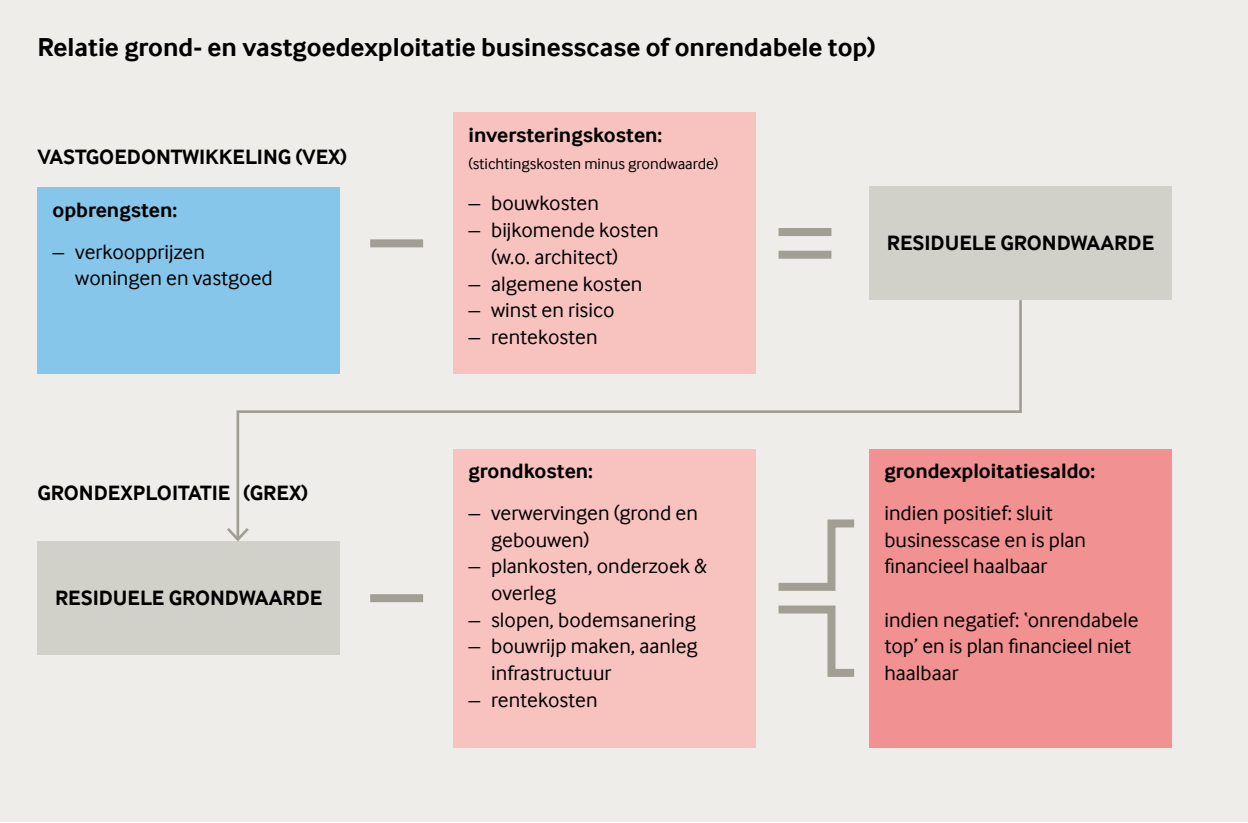
Financiële haalbaarheid: de GREX/VEX-methodiek

Zeker complexe gebiedstransformaties vragen om een gezonde businesscase. Daarmee worden de financieringsmogelijkheden bepaald. Het sturen op (tijdige) opbrengsten en het beperken van onnodige kosten en potentiële risico's is echter makkelijker gezegd dan gedaan. De financiële haalbaarheid van projecten staat niet zelden onder druk. De kosten overschrijden dan de financiële baten. Meer dan bij uitleglocaties zijn de financiële risico's bij binnenstedelijke gebiedstransformaties minder goed in te schatten. In bestaand stedelijk gebied doen zich (onvoorziene) omstandigheden, vertragingen en daarmee oplopende kosten voor, bijvoorbeeld door planoppositie, versnipperd grondeigendom of bodemverontreiniging. Een sluitende gezonde businesscase – op basis van de nog steeds gangbare grond- en vastgoedexploitatiemethodiek (GREX/VEX), zie onderstaand figuur (De Zeeuw, 2018) – is daarom niet vanzelfsprekend bij binnenstedelijke gebiedstransformaties.

Onrendabele top: publieke en private kostenposten

Figuur 2: Relatie grond & vastgoedexploitatie (De Zeeuw, 2018) illustreert de samenhang tussen uiteenlopende grond-gerelateerde kosten en opbrengsten (vaak grotendeels een gemeentelijke aangelegenheid) en de verschillende vastgoed-gerelateerde kosten en opbrengsten (meestal een private/maatschappelijke taak). Wanneer de kosten de baten overstijgen, wordt dat de 'onrendabele top' genoemd. Onrendabele toppen komen zowel voor bij publieke als private partijen. Volgens recent onderzoek rekent maar liefst driekwart van de gemeenten op publieke tekorten bij stedelijke transformatieprojecten.[2] Ook ziet bijna de helft van die gemeenten hierbij private tekorten. Gemiddeld loopt het publieke tekort op tot circa 19 miljoen euro per project of tot 13.000 euro per woning. Maar waaruit bestaan die tekorten?

1 https://www.svn.nl/sofie/#:~:text=Stadshavens%20Ontwikkelingsfonds%20voor%20Innovatie%20en,de%20havenstad%20en%20de%20provincie.
2 Van der Aa et al. (2021)



Figuur 2: Relatie grond & vastgoedexploitatie (De Zeeuw, 2018)

De top-vijf van de meest genoemde *publieke* kostenposten die bijdragen aan een onrendabele top bestaan uit:[1]

- Investeringen in de openbare ruimte (bijna 100 procent)
- Plankosten (88 procent)
- Gebiedsinfrastructuur (82 procent)
- Hoofdinfrastructuur (53 procent)
- Sloop/sanering (47 procent)

De top-vijf van de meest genoemde *private* kostenposten die bijdragen aan een onrendabele top bestaan uit:

- Gebouwd parkeren (88 procent)
- Slopen en saneren van bestaand opstal (75 procent)
- Beperkt resultaat vastgoedexploitatie (75 procent)
- Boek-/verwervingswaarde van vastgoed (63 procent)
- Investeringen in de openbare ruimte en infrastructuur (50 procent)

Daarnaast kunnen onder meer het te realiseren programma (bijvoorbeeld sociale huur of maatschappelijke voorzieningen) en duurzaamheidseisen druk leggen op de grond- en vastgoedexploitatie.

1 Holt et al. (2018)

Deze onrendabele toppen spelen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (zie Tabel 2). De uiteenlopende kosten die gepaard gaan met de realisatie van stedelijke transformatieprojecten kunnen boven het plangebied uit stijgen. Het is een utopie om te veronderstellen dat deze kosten ook allemaal gedekt kunnen worden uit de opbrengsten van de gebiedstransformaties zelf (door de verkoop en verhuur vastgoed). Daarom moet additionele financiering (feitelijk bekostiging) worden georganiseerd als publieke (en/of private) partij, waarbij onrendabele maatschappelijke stedelijke functies mogelijk gemaakt worden met verschillende (ook bovenplanse) financieringsbronnen en -vormen.

Schaalniveau		Onrendabele top
Stadsbreed	Publiek	– Hoofdinfrastructuur – Maatschappelijke voorzieningen (bijvoorbeeld scholen) – Schaalsprong openbaar vervoer
Gebiedsbreed	Publiek	– Hoofdinfrastructuur – Duurzame energievoorziening (bijvoorbeeld collectief warmtenet, aanleg *smart grid*) – Schaalsprong openbaar vervoer
Deelgebied	Publiek/privaat	– Verwijderen of verplaatsen hindercirkels/ hinderende bedrijvigheid – Toegangswegen of bruggen – Gemeenschappelijke openbare ruimte, zoals plein of park – Specifieke voorzieningen, zoals collectieve parkeeroplossing of *smart mobility hubs* – Aanvullende eisen Omgevingswet, zoals klimaatbestendigheid – Plankosten
Kavel	Privaat	– Boekwaarde of sloopkosten – Verplaatsen of uitkopen bedrijven – Sanering – Gebouwd parkeren – Basiseisen Omgevingswet, zoals duurzaamheid – Onvoldoende resultaten vastgoedexploitatie of programmaruimte (bijvoorbeeld door duurzaamheidseisen, percentage sociale huur)

Tabel 2: Onrendabele toppen op verschillende schaalniveaus (Van der Aa et al., 2021)

Sturingsstrategieën voor sluitende businesscases

Hoe kunnen partijen de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke transformatie-projecten verbeteren? Daarvoor zijn twee mogelijkheden. De eerste is het optimalieren van de financiële businesscase (vaak gelijk aan de grondexploitatie) op gebieds- of projectniveau. De tweede optie is het verbreden van de businesscase verbreden door te kijken naar de maatschappelijke/meervoudige waardecreatie die met gebieds-transformatie mogelijk wordt. Beide strategieën gaan ervan uit dat investeringen uiteindelijk financieel en maatschappelijk renderen.

Optie 1 – Businesscases optimaliseren: sturen op kostenreductie en opbrengstverhoging

Het 'laaghangend fruit' voor een betere financiële haalbaarheid is te plukken bij het gebiedstransformatieproject zelf. Dit gebeurt door het verminderen van kosten en het verhogen van opbrengsten. Tabel 3 geeft weer aan welke knoppen men hiervoor kan draaien.

Kosten verminderen	Opbrengsten verhogen
Parkeernorm verlagen en slimmer (gebundeld) organiseren van parkeren	Programma meer marktconform maken (wensen eindgebruikers) wat betreft functiemix, stedenbouw, woningtypologie, vormgeving openbare ruimte en parkeren
Goedkoper en meer functiegericht bodemvervuiling saneren	Het aandeel sociale huurwoningen verminderen, eventueel vervangen door sociale koopwoningen
Bestaande infrastructuur handhaven en bouwen binnen de footprint van gesloopte gebouwen, waardoor partijen geen kosten maken voor het verleggen van kabels en leidingen.	Inventiever omgaan met de waterbergingsopgave kan leiden tot waardencreatie (woningwaarde is hoger aan water door aantrekkelijke openbare ruimte) en efficiënter ruimtegebruik
Scherper prioriteren bij archeologisch onderzoek, opgravingen en conservering	(Huur)inkomsten uit tijdelijk of voortgezet gebruik kunnen de exploitatie gunstig beïnvloeden en dragen bij aan waardencreatie door positionering gebied
(Extra) kwaliteitseisen schrappen of matigen als hiernaar geen of weinig vraag is bij eindgebruikers	Grondgebruik en programma kritisch doorlichten en zoeken naar de optimale (financiële) balans tussen verdichting (verruimen vastgoedprogramma), hoogbouw en verdunning
Dure technische milieuvoorzieningen vermijden die niet wezenlijk bijdragen aan de omgevingskwaliteit	
Verder doorvoeren van gefaseerde aanpak, projecten opknippen en anders faseren	
Inventiever mixen van sloop, behoud en transformatie	

Tabel 3: Optimalisatiemogelijkheden businesscases van stedelijke transformatie (gebaseerd op De Zeeuw, 2018; in Heurkens et al., 2020)

De gebiedstransformatie Merwedekanaalzone in Utrecht is een treffend voorbeeld van het reduceren van (ontwikkel)kosten, door het verlagen van de parkeernorm en het slimmer (gebundeld) organiseren van de parkeerfunctie. De gemeente hanteert bij een deelgebied van 6.000 woningen een parkeernorm van 0,3, waarbij het binnengebied vrij is van gemotoriseerd vervoer en een hoogwaardig kwaliteitsniveau krijgt. Aan de randen van het gebied worden mobiliteitshubs voor parkeren en deelmobiliteit ontwikkeld in gebouwen. Om de hubs te financieren en later te exploiteren, is een mobiliteitsbedrijf opgericht door de gemeente en de betrokken ontwikkelaars als gezamenlijke aandeelhouders. De bouwkosten van de hubs verrekenen de ontwikkelaars onderling. De gemeente koopt die ruimten en verhuurt ze aan het mobiliteitsbedrijf dat het exploitatierisico draagt. Deze kosten- en risico-reducerende maatregel levert de markt en de gemeente meer vastgoedontwikkelruimte en meer

1e orde
Extra geld/ verdienpotentie

- Mogelijk maken optimalisatie private business case (meer, ander en/of tijdelijk programma/opbrengstpotentie verhogen, P-norm omlaag)
- Dekkingsmogelijkheden via private partijen borgen (grondopbrengsten, kostenverhaal en erfpachtconversie)
- Vergroten project/exploitatiegebied - > locaties met extra opbrengstpotentieel)
- Faseren/opknippen - rendabele delen eerst
- Thematische subsidies verstrekken, fondsen aanspreken
- Bij versnipperd bezit collectieve pot organiseren voor collectieve investeringen (i.p.v. publiek)

2e orde
Investeringen omlaag/ verschuiven

- Zoet-zuur onderlinge oplossen/ uitruilen programma-onderdelen (evt. bonusopties)
- Kosten herzien (bv. openbare ruimte, groen, gebouwd parkeren, gebiedsinfra, etc.)
- (deels) huidige functies behouden i.p.v. tot volledige herontwikkeling overgaan

Figuur 3: Handelingsperspectieven van publieke partijen bij een publieke onrendabele top (Holt et al., 2018)

grondinkomsten op en daarmee een potentiële opbrengstverhoging. Dit vergroot de financiële haalbaarheid van de gebiedstransformatie vergroot.[1]

Specifiek voor gemeenten zijn er handelingsperspectieven om de publieke onrendabele toppen te verkleinen en wel van de 1e, 2e en 3e orde (Figuur 3: Handelingsperspectieven van publieke partijen bij een publieke onrendabele top (Holt et al., 2018)).[2] Een veel voorkomende sturingsmogelijkheid (1e orde) om het (risicodragend) kapitaalbeslag (voorinvestering) van partijen bij gebiedstransformaties te verminderen en te verkorten is 'van de badkuip meerdere wasbakken te maken' (De Zeeuw, 2018). Dat betekent het faseren (of opknippen) van de totale gebiedstransformatie (de badkuip die financieel gevuld moet worden) in kleinere projecten of deelgebieden (de wasbakken). Daarmee kunnen stedelijke transformatiegebieden stap voor stap gerealiseerd worden. In financiële zin vindt een verkorting van de balans en verbetering van de *cash flow* (kasstroom) plaats, hiermee staan er binnen afzienbare tijd voldoende inkomsten (uit vastgoedontwikkeling) tegenover de noodzakelijke uitgaven. Nadeel van deze

1 https://stadszaken.nl/artikel/5502/zeven-vragen-over-mobiliteit-in-de-nieuwe-utrechtse-merwedekanaalzone#:~:text=In%20dit%20deelplan%20zijn%206.000,Merwedekanaalzone%20voor%20de%20grootste%20complexiteit.
2 Holt et al. (2018)

3e orde
Additionele publieke middelen inzetten

- Kortingen geven op afdrachten en zelf (publiek te legitimeren) kosten overnemen
- Publieke dekking/gemeentelijke bijdrage
- (Mede)bekostiging grootschaligere investeringen door provincie/regio/rijk
- Afboeken op gemeentelijke boekwaardes (en nemen voorziening/dichten gaten)

benadering kan zijn dat de ruimtelijke samenhang van een transformatiegebied langer op zich laat wachten, omdat de private bijdragen aan (publieke) investeringen in openbare ruimte en infrastructuur slechts druppelsgewijs tot stand komen.

Optie 2 – Businesscases verbreden: sturen op meervoudige waardencreatie
Het lukt niet altijd om de onrendabele top(pen) van projecten weg te werken door kosten te verminderen en opbrengsten te verhogen. Zijn die gebiedstransformatie-projecten dan niet meer haalbaar? Financieel-economisch helaas wel, bezien vanuit de waardeketen van gebiedstransformatie. Echter, binnenstedelijke transformaties hebben ook een breder maatschappelijk nut. Dat is de reden waarom publieke belangen en partijen ermee gemoeid zijn, al kunnen we die maatschappelijke meerwaarde niet altijd in geld uitdrukken. Zo zijn goed functionerende stedelijke gebieden van invloed op andere publieke doelen zoals gezondheid, veiligheid, duurzaamheid, identiteit en inclusiviteit. Deze kunnen vertaald worden naar financieel-economische kostenbesparingen of opbrengstverhogingen. Zo wordt een bekostiging van gebiedstransformaties mogelijk met andere 'potjes'. De praktijk blijkt in deze is wel weerbarstig, het integreren van maatschappelijk rendement in de dominante gebiedsontwikkeling volgens de GREX/VEX-rekenmethodiek blijft complex. Toch is een kentering gaande om te zoeken naar hoe de businesscase verbreed kan worden, zowel in de praktijk als de wetenschap. In het volgende hoofdstuk behandelen we daarom de (on)mogelijkheden van sturing op meerwaardecreatie in meer detail.

Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen

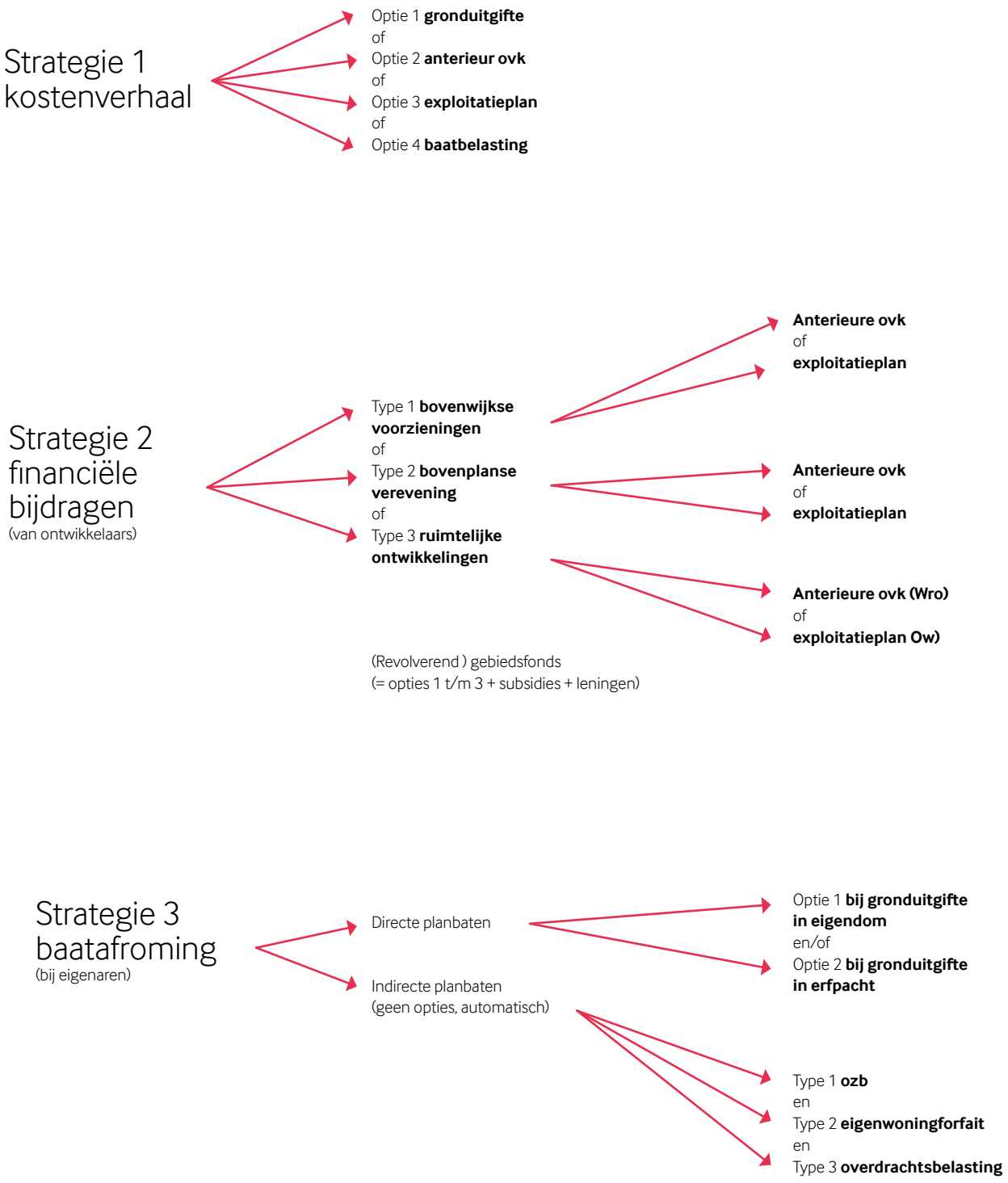
Het transformeren van bestaande gebieden vereist fysieke ingrepen met hoge (publieke) kosten. Denk aan bodemsanering, de sloop van verouderde gebouwen, de aanleg van riolering en nutswerken, de aanleg van pleinen, wegen en parkeerplaatsen, et cetera. Hoe kunnen partijen de publieke voorzieningen financieren en private partijen laten meebetalen als deze daar voordeel van hebben? Welke strategieën en instrumenten hebben gemeenten daartoe ter beschikking? En welke beperkingen gelden daarbij? Globaal heeft de gemeente drie strategieën om private partijen te laten bijdragen: kostenverhaal, financiële bijdragen en baatafroming. Het verschil bestaat uit de relatie met het exploitatiegebied. Figuur 4: Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen en relatie met het exploitatiegebied (Heurkens et al., 2020) laat zien hoe groot het verband is tussen de opbrengsten en bekostiging van publieke voorzieningen in een exploitatiegebied.

Figuur 4: Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen en relatie met het exploitatiegebied (Heurkens et al., 2020)

Bij kostenverhaal worden de opbrengsten gebruikt voor de bekostiging van publieke voorzieningen die een sterk verband hebben met een bepaald exploitatiegebied. Bij financiële bijdragen is er al een zwakker verband met een bepaald exploitatiegebied. En bij planbaatafroming is er geen enkel juridisch verband tussen de opbrengsten en de bekostiging van publieke voorzieningen in een bepaald exploitatiegebied. Voor elk van deze bekostigingsstrategieën zijn meerdere mogelijke juridische instrumenten denkbaar, voor het losmaken van geldelijke bijdragen in verschillende situaties (Figuur 5: Strategieën en instrumenten voor geldelijke bijdragen (Heurkens et al., 2020)).[1]

Een doelbewuste inzet van deze instrumenten maakt stedelijke transformatieprojecten financieel haalbaar. Bij gebiedstransformaties waar de financiële haalbaarheid van projecten voor marktpartijen onder druk staat, zijn private bijdragen aan publieke planonderdelen in eerste instantie doorgaans geen populaire aangelegenheid. Niettemin komen de baten van de uiteindelijke publieke investeringen in openbare ruimte en infrastructuur de marktvraag en daarmee de vastgoedwaarde en vastgoedprijs ten goede. Ze dragen daarmee bij aan het rendement van marktpartijen. Het blijft dus noodzakelijk voor partijen om de dialoog aan te gaan over betekenisvolle en proportionele private bijdragen aan publieke planonderdelen waaraan alle partijen en de samenleving waarde kunnen ontlenen.

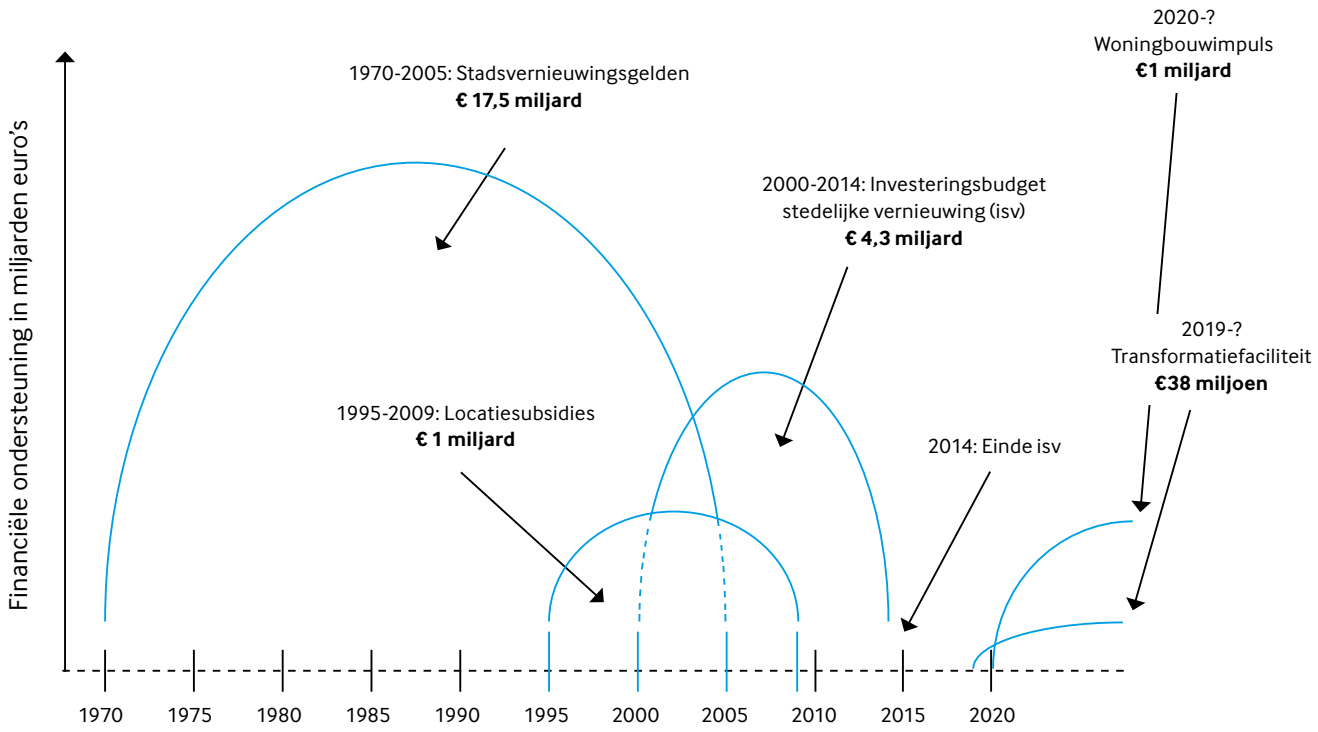
1 De publicatie 'Financiering van Gebiedstransformaties' (hoofdstuk 4, Heurkens et al., 2020) besteedt specifieke aandacht aan de verschillende mogelijkheden en beperkingen van publieke strategieën voor private bijdragen.



Figuur 5: Strategieën en instrumenten voor geldelijke bijdragen (Heurkens et al., 2020)

Stimulering vanuit het Rijk

Niet zelden wordt er bij onrendabele binnenstedelijke transformatieprojecten naar het Rijk gekeken voor mogelijke financiële bijdragen, in relatie tot de omvangrijke investeringen in publieke planonderdelen. Rijksgelden helpen bij de financiering, met name bij onderdelen zoals sociale en betaalbare woningbouw, duurzaamheidsmaatregelen en (economische) innovatie. De afgelopen decennia waren er ruimschoots Rijksbijdragen voor de stedelijke ontwikkeling in Nederland, maar de hoogte van die rijksgelden in de tijd is wel afgenomen (Figuur 6: Tijdlijn financiële ondersteuning Rijk bij stedelijke ontwikkeling in Nederland (Heurkens et al., 2020)).



Figuur 6: Tijdlijn financiële ondersteuning Rijk bij stedelijke ontwikkeling in Nederland (Heurkens et al., 2020)

Recent zien we een kentering in het Rijksbeleid met meer aandacht voor gebiedsspecifiekebijdragenvanhetRijkaanmetnamebinnenstedelijketransformatieprojecten.[1] Zij levert een bijdrage aan met name stedelijke vernieuwingsgebieden, met onder andere de Regiodeals, het Volkshuisvestingsfonds en financieringsvormen voor een brede wijkaanpak. Opvallend genoeg lijkt slechts de Woningbouwimpuls zich in grote mate toe te spitsen op gebiedstransformaties. Gemeenten kregen daarbij vanaf 2019 de mogelijkheid een aanvraag te doen voor subsidie. Ze kunnen daarmee de onrendabele top van de bouw van betaalbare woningen (maximaal 50%) financieren (domein wonen). De Woningbouwimpuls-regeling liep echter af in december 2023 en

1 Tol en Fokkema (2021)

het is nog onduidelijk of er een financiële opvolger komt. Daarnaast bestaat er een financieel bescheiden Transformatiefaciliteit die de voorfinanciering voor kansrijke woningbouwprojecten stimuleert met een (nog) onzeker rendement op voormalige bedrijfs- en industrielocaties in grote steden.

Beide vormen van Rijksgeld (een lening of een subsidie) werken als hefboom: ze bieden een basis om meer financiering uit de markt te halen.[1] Het Rijk mag dan terug zijn in de regie op de Nederlandse ruimtelijke ordening en volkshuisvestiging, de vraag is – in het kader van dit hoofdstuk in het bijzonder – of daarbij ook structurele financiële ruimte, budgetten en mandaat worden georganiseerd om de uitdagende gebiedstransformaties financieel te ondersteunen.

Conclusie

Dit hoofdstuk bundelde de basiskennis over financiële aspecten die specifiek van belang zijn bij binnenstedelijke gebiedstransformaties. Vanuit verschillende partijen gecombineerd kunnen diverse financieringsvormen worden voor de financiering van complexe opgaven. Tegelijkertijd laten gebiedstransformaties volgens de traditionele GREX/VEX-rekenmethodiek nog vaak financiële tekorten zien, zowel voor publieke als private partijen. Met verschillende strategieën kunnen onrendabele top worden weggewerkt c.q. de businesscase haalbaar gemaakt worden. Daarbij kunnen private bijdragen tevens bijdragen aan publieke planonderdelen. Het volgende hoofdstuk besteedt aandacht aan 'meervoudige waardecreatie': door met een breder financieel-maatschappelijke bril naar gebiedstransformaties te kijken, wordt op lange termijn waarde gecreëerd en geborgd in bestaand stedelijk gebied.

1 Van Adrichem (2023)

Verder verdiepen

Literatuur

De Zeeuw, F. (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling: Handboek voor studie en praktijk*. TU Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.

Heurkens, E., Hobma. F., Verheul, W.J., & Daamen, T. (2020). *Financiering van gebiedstransformaties: Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Platform 31 & TU Delft.

Heurkens, E. & Verheul, W.J. (2021). Innovatieve financieringsarrangementen bij stedelijke gebiedstransformaties. *Grondzaken en Gebiedsontwikkeling, 16* (1), 20-25.

Holt, D., Mulder, K., & Van Walsum, L. (2018). *Analyse onrendabele toppen*. Platform 31 & Rebel Group.

Marks, C. (2025). *Gebiedsinvesteringszones*. Erasmus School of Economics, MCD 19.

Van Adrichem, R. (2023). *'Rijksgelden voor versnelling woningbouw'*. Stedelijke Transformatie. https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/rijksgelden-voor-versnelling-woningbouw

Van der Aa, F., Dinkla, F.. & Holt, D. (2021). *Stedelijk investeren en onrendabele toppen: inzichten voor de praktijk*. Platform 31.

Van Tol, A. & Fokkema, M. (2021). *'Toename rijksbudgetten voor 16 stedelijke vernieuwingsgebieden'*. Platform 31. https://www.platform31.nl/artikelen/toename-rijksbudgetten-voor-16-stedelijke-vernieuwingsgebieden/

Weblinks

Factsheet onrendabele toppen:
https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/factsheet-onrendabele-toppen

Stappenplan gebiedsfonds:
https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/stappenplan-gebiedsfonds

De woningbouwimpuls, hoe zet je 1 miljard euro effectief in?:
https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/de-woningbouwimpuls-hoe-zet-je-1-miljard-euro-effectief-in

Kostenverhaal: de verdeelsleutel wordt het nieuwe sleutelbegrip:
https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/de-verdeelsleutel-wordt-het-nieuwe-sleutelbegrip

Vernieuwing Grex: een toekomstbestendig systeem voor kostenverhaal?:
https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/vernieuwing-grex-een-toekomstbestendig-systeem-voor-kostenverhaal

Fondsvorming op gebiedsniveau, hoe werkt dat?:
https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/fondsvorming-op-gebiedsniveau-hoe-werkt-dat

6

Maatschappelijke waarden en meervoudige waardecreatie

Wouter Jan Verheul en Erwin Heurkens

Bij het herontwikkelen van plekken groeit onder publieke en private partijen het besef dat het hierbij niet alleen om de financiële winst gaat. Ook allerlei andere waarden moeten onderdeel zijn van gebiedstransformaties. Soms levert het bijdragen aan maatschappelijke waarden uiteindelijk ook geld op, of worden kosten bespaard – elders of later. Welk breder investeringsperspectief helpt om voorbij de traditionele 'smalle' businesscase van gebiedstransformatie te kijken? We onderzoeken de mogelijkheden vanuit het concept van 'meervoudige waardecreatie'.

Publieke en maatschappelijke waarden

We moeten breder kijken dan louter de financiële opbrengsten van vastgoed-ontwikkelingen en gebiedstransformaties. Dat besef wordt steeds meer uitgedragen, zie de vele oproepen in algemene of vakmedia om vanuit het begrip van een 'brede welvaart' te werken en investeren.[1] Publieke en private partijen zien in dat allerlei andere waarden onderdeel moeten zijn van gebiedstransformaties. In de literatuur lezen we in dit verband over 'public value' (publieke waarden). In de Angelsaksische wereld werd in de jaren 90 van de vorige eeuw 'New Public Management' populair, een stroming die de overheid meer als een bedrijf gerund wilde zien. De laatste jaren is 'New Public Governance' in opkomst, deze stroming ziet vooral de creatie van publieke waarden als norm voor het overheidshandelen.

Bij publieke waarden maken we onderscheid in publieke proceswaarden en publieke resultaatswaarden. De eerste categorie betreft de input van het handelen van de overheid. Denk aan betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, transparantie, inclusiviteit, draagvlak, rechtschapenheid of rentmeesterschap. Een sprekend voorbeeld is het zorgvuldig organiseren van representatieve participatietrajecten. Stereotypisch gesteld contrasteren deze waarden met private proceswaarden zoals snelheid en opportunisme. Publieke resultaatswaarden gaan vervolgens over de *output* van het beleid. Dit zijn bijvoorbeeld duurzaamheid, sociale kansengelijkheid en gezondheid. Bij stedelijke gebiedstransformaties kunnen we denken aan voor iedereen toegankelijke en klimaatbestendig ontworpen openbare verblijfsruimtes.

Nota bene: ook voor private partijen kunnen deze waarden van groot belang zijn. Echter, zij zien dergelijke waarden als een middel, waarbij uiteindelijk de geldelijke winst (of op zijn minst bedrijfscontinuïteit) op de lange of korte termijn bovenaan staat. Niettemin kan er vanuit deze fundamentele verschillen in de waardenafweging tussen publieke en private partijen ook synergie ontstaan. We bespreken dat later in dit hoofdstuk.

In de Nederlandse praktijk spreken we vaker van 'maatschappelijke waarden' dan van het abstracte 'publieke waarden'. Bij integrale stedelijke gebiedstransformaties denken we dan in termen van meervoudige (gekoppelde) gemeenschappelijke waarden. Gebiedstransformaties dienen immers meer dan een enkel belang zoals woningwaarde of verdiencapaciteit. Een gebiedstransformatie moet juist meerdere belangen en

1 Zie Master City Developer scriptie: Rodrigo, R. (2021). Sturing op verdichting en maatschappelijke meerwaarde. https://thesis.eur.nl/pub/60561.

waarden tegelijkertijd (be)dienen. Denk aan culturele waarden die bijdragen aan een prettige leefomgeving of de waarden voor sociale mobiliteit. Zo kunnen door een gebiedstransformatie kansen en ontwikkelingen ontstaan, evenals nieuwe mogelijkheden voor werkgelegenheid en ondernemerschap. We kunnen meervoudige waardecreatie daarom definiëren op basis van deze eenvoudige formule:

Meervoudige waardecreatie = het ontwikkelen van private + publieke/maatschappelijke waarden

Bij meervoudige waardecreatie moeten we beseffen dat gebiedstransformaties korte- én langetermijnopbrengsten[1] kennen, naast diverse opbrengsten binnen én buiten het transformatiegebied. We spreken in de ruimtelijke economie over *spin-offs* en *spill-overs.*[2] Een spin-off is bijvoorbeeld dat er wordt geïnvesteerd in gemeenschappelijke voorzieningen die naast de eigenlijke functies (zoals recreatie of schonere lucht) een stijging van de vastgoedwaarde in het omliggend vastgoed veroorzaken – als neveneffect. Een spill-over is bijvoorbeeld dat er in een getransformeerd gebied werkgelegenheid ontstaat die niet door mensen uit het gebied zelf wordt vervuld, maar door mensen van elders in de stad. Daardoor dalen de stedelijke werkloosheid en de overheidskosten van werkgelegenheidsprojecten.

Binnen de gedachte van meervoudige waardecreatie zijn deze effecten onderdeel van het afwegingskader van betrokken partijen bij het nemen van investeringsbeslissingen. Dat is best ingewikkeld, want niet alle spill-overs en spin-offs laten zich even precies kwantificeren, laat staan in geld uitdrukken. Voor de boekhouder is het wijzen op de indirecte, en vooral de immateriële effecten, dus een ingewikkelde boodschap. Dit laat onverlet dat de inspanningen en investeringen van een doorgaans klein aantal partijen bij velen tot meerwaarde leiden. Hoe we een deel van de spin-offs en spill-overs financieel terug laten vloeien naar de partijen die ze mogelijk maken, vormt een essentieel vraagstuk.

Publieke afwegingen met een maatschappelijke waardenwaaier

Vanuit publiek belang en goed rentmeesterschap zet de overheid bij investeringen in gebiedstransformaties in op een sluitende businesscase. Tegelijkertijd wil zij zicht krijgen op de meervoudige waarde van een gebiedstransformatie, zodat te smalle interpretaties van de businesscase worden voorkomen. Uiteindelijk zijn er vaak kosten gemoeid met gebiedstransformaties die een breder doel dienen en daarmee (extra) publieke investeringen rechtvaardigen. Bovendien kunnen sommige uitgaven op het ene beleidsterrein op een ander terrein juist kosten besparen. Door een gebiedstransformatie worden bijvoorbeeld overheidskosten voor leefbaarheid, veiligheid en

1 Gebiedstransformaties hoeven niet altijd en overal tot waardevermeerdering te leiden. Zo kunnen in transformatiegebieden ook goedkope werkplekken verdwijnen. In het hoofdstuk over de functiemix wordt daar nader op in gegaan.
2 Verheul, 2013

de werkloosheidsaanpak bespaard. Dan is het '*penny wise, but pound foolish*' als we vasthouden aan een smalle interpretatie van de businesscase en daardoor de gebiedstransformatie niet tot stand laten komen.

Diverse waarden (financieel en niet-financieel) zijn onderdeel van een bredere collectieve afweging, waarvan de kosten en opbrengsten deels of heel lastig te monetariseren zijn. Niet-financieel betekent hier: elementen waar in eerste instantie geen 'prijskaartje aan hangt', omdat het bijvoorbeeld gaat om duurzaamheid en sociaal-ruimtelijke doelen. Dat neemt niet weg dat deze elementen soms uiteindelijk in geld uitgedrukt kunnen worden, al is dit vaak ingewikkeld om exact te berekenen.[1] Daarnaast kunnen we aan de niet-financiële elementen andere kengetallen hangen, die onderdeel kunnen vormen van de financieringsafweging en monitoring, denk bijvoorbeeld aan een leefbaarheidsindex.[2] De meervoudige waarde van investeringen wordt zo nader gespecificeerd en genormeerd, zodat een meer overwogen afweging en monitoring plaatsvindt.[3]

De volgende functies en waarden zijn potentiële onderdelen van een bredere collectieve waardenafweging bij gebiedstransformaties:

- **Leefbaarheid & gezondheid** – Gebiedstransformaties voorkomen de (verdere) verloedering van gebieden en verminderen de kosten voor leefbaarheid (schoon, heel en veilig) en gezondheid. Daarnaast ontstaan meekoppelkansen voor omliggende kwetsbare wijken. Door de toevoeging van woningen kunnen bijvoorbeeld meer mensen een wooncarrière maken in hun eigen omgeving. Ook kunnen scholen, sport- en zorgvoorzieningen samen met de omliggende (kwetsbare) buurten worden gedeeld. Dit stimuleert de interactie tussen mensen.
- **Werkgelegenheid & innovatiekracht** – Verdere verstedelijking mogelijk te maken zorgt voor meer nabije werkgelegenheid: het aantal banen dat een inwoner ter beschikking heeft, neemt toe. Dat is het principe van 'agglomeratiekracht', dat ontstaat door kortere afstanden en uitwisseling van kennis en andere productiemiddelen. Innovaties en efficiëntie zijn het gevolg. Dit bevordert de economische groei van een stad en regio en voorkomt uitgaven aan werkgelegenheidsbeleid en sociale voorzieningen (voor bijvoorbeeld werklozen). Besef wel dat als een bedrijventerrein wordt getransformeerd er ook werkgelegenheid kan verdwijnen, omdat dan bedrijven worden uitgekocht die vervolgens soms stoppen. Gebiedstransformatie hangt zo ook met de transformatie van de arbeidsmarkt samen.
- **Betaalbaarheid & economische groei** – Transformaties leveren meer woningen op. Zo voorkomen we deels dat huizenprijzen nog verder stijgen en dat daarmee het besteedbaar inkomen van burgers verder afneemt. Een dalend besteedbaar inkomen heeft immers negatieve gevolgen voor de economische ontwikkeling van een stad (en land) als geheel.
- **Bereikbaarheid & infrastructurele kwaliteit** – Eerder aangelegde infrastructuur (wegen en openbaar vervoerslijnen) wordt beter benut, infrastructurele uitgaven (elders) worden beperkt en verkeersbewegingen worden korter doordat afstanden kleiner worden.

1 Mouter, 2014
2 Zie bijvoorbeeld de Leefbaarometer van het Rijk: www.leefbaarometer.nl
3 CRA, 2018

– **Cultuur & recreatieve waarde** – Het draagvlak (het aantal gebruikers) voor culturele voorzieningen neemt toe, zoals bioscopen, theaters of sportaccommodaties. Daarmee kunnen overheden besparen op de kosten voor het totaalaanbod van deze voorzieningen (elders).
– **Vergroening & verduurzaming** – Bestaande groene gebieden (green fields) binnen en buiten de stad worden behouden door de keuze voor aanpak van bestaand bebouwd gebied (*brownfields & greyfields*). Hierdoor worden kosten beperkt die anders nodig zijn om voldoende groen aan te bieden voor recreatie, waterberging, biodiversiteit en luchtkwaliteit. Wel is het van belang te beseffen dat bij verdere verdichting van bebouwing er in transformatiegebieden ook voldoende groen en wateropvang in die gebieden moet zijn.

Vragen bij publieke besluitvorming rond waardecreatie
Bovenstaande maatschappelijke waarden vragen om een bredere afweging dan de beoordeling van een smalle businesscase op projectniveau. Hoe gaan we om met meervoudige waarden bij het maken en beoordelen van plannen en bij het besluiten over (en hoeveel) middelen we in een gebiedstransformatie steken? De volgende vragen kunnen helpen:

1. In hoeverre moet meervoudige waarde een rol spelen in de ontwikkeling van de stad?
De keuzes en de weging van die waarden zijn deels politiek van aard: ze vragen om publieke deliberatie en democratische besluitvorming. Uiteindelijk moeten ze landen in planvorming. Het is ook een vraag die concreet aan de orde komt bij gebiedstransformatie projecten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de formulering en integrale afweging van publieke waarden in de vorm van doelen en ambities bij publieke gronduitgifte. Welke waarden zijn prioritair en kansrijk, kijkend naar de uitdagingen van de locatie zelf en de belangen van ontwikkelende partijen en eigenaren?

2. Hoe kwantificeren we die waarden, zodat ze een (mogelijke) *benchmark* vormen in besluitvorming en monitoring?
Zijn (maatschappelijke) kosten-batenanalyses, *dashboards* voor verstedelijking of andere kwantitatieve methoden behulpzaam? Zo ja, ga daar evenwichtig mee om: niet alles is tot cijfers achter de komma uit te rekenen (pogingen daartoe zijn vaak een kostbare exercitie en kunnen een schijnzekerheid oproepen). Benchmarks helpen wel om keuzes beter te onderbouwen, de ontwikkeling (de mate van 'doelbereiking') te volgen en waar nodig de strategieën voor doelbereiking bij te stellen.[1]

3. In hoeverre hangen uitgaven en opbrengsten in andere gebieden, beleidsterreinen en begrotingssystematiek hiermee samen?
Uitgaven in de zorgsector vanwege welvaartsziekten kunnen gereduceerd worden door de belastingen op gezond voedsel in de landbouwsector te verlagen. Op vergelijkbare wijze kunnen bij een gebiedstransformatie uitgaven in het ene domein leiden tot een beperking van de benodigde uitgaven in het andere

1 Verheul, 2013

beleidsdomein. Kunnen we dan de overheidsbudgetten voor uitgaven aan de publieke waarden en aan de (bredere) businesscase van de gebiedstransformatie verbinden? Denk aan subsidieregelingen voor de energietransitie, vergroening en verduurzaming van gebieden en gebouwen. Kijk ook naar gemeentelijke of maatschappelijke fondsen voor maatschappelijke uitdagingen, zoals een gezondere levensstijl, voeding of de bevordering van sociale cohesie. Dit coördinatievraagstuk doet zich steeds breder voor. Inherent aan stedelijke gebiedsontwikkeling is de integraliteit van beleidsopgaven, met een meer ontkokerde financiële systematiek als uitdaging.

4. Wat zien we terug aan meervoudige waarden in private plannen?
De private partijen die willen beleggen, kopen en ontwikkelen in de transformatiegebieden kunnen we beoordelen via de vraag in hoeverre hun plannen bijdragen aan meervoudige waarde (zoals werkgelegenheid, leefbaarheid of culturele ontwikkeling). Ook hier is evenwicht van belang: overheden moeten oppassen voor een stapeling van eisen en ambities en het overvragen van partijen. Tegelijkertijd mogen zij private partijen wel degelijk uitdagen creatiever te denken over hoe de markt kan bijdragen aan de gemeenschappelijke waarden van gebiedstransformatie. Ook marktpartijen kunnen namelijk hun redenen hebben om een stapje extra te doen. De noodzaak hiertoe wordt ook steeds vaker verankerd in wetgeving.[1]

Deze vragen voor publieke besluitvorming staan niet noodzakelijkerwijs in een bepaalde volgorde. Overheden kunnen beginnen met de politieke waardebepaling, om vervolgens die waarden te kwantificeren en daarna in de financiële besluitvorming een plek te geven. Maar ze kunnen ook voorafgaand aan de politieke waardenafweging starten met een waardenmeting en de beoordeling van de private plannen.

Private afwegingen voor meervoudige waardecreatie

Net als overheden kunnen private partijen verder kijken dan de smalle businesscase van hun plannen binnen gebiedstransformatie. Zij zien in toenemende mate het belang in van de koppeling tussen publieke waarden en privaat rendement en passen hun rolopvatting en werkwijze hierop aan.[2] Soms nemen ze zelf het initiatief en de verantwoordelijkheid voor een eigen perspectief op duurzame verstedelijking en ruimtelijke ontwikkeling.[3] Dit soort initiatieven maakt onderdeel uit van een bredere stroming, waarbij de noodzaak voor maatschappelijk en duurzaam verantwoord ondernemen in het Nederlandse bedrijfsleven aan kracht lijkt te winnen.[4] In hun bedrijfsvoering en in concrete gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen private partijen

1 Denk bijvoorbeeld aan de Environmental, Social and Governance (ESG) principes
2 Heurkens, 2020
3 NEPROM, 2018
4 VNO-NCW & MKB-Nederland, 2021

in dit kader een stap extra zetten door '*beyond compliance*' te gaan, dus meer doen dan het voldoen aan de minimumeisen uit wet- en regelgeving.[1] Redenen daarvoor zijn de mogelijkheden tot innovatie, het bereiken van competitief voordeel en het creëren van maatschappelijke impact.[2]

De volgende overwegingen kunnen voor private partijen een rol spelen om investeringen buiten de businesscase te rechtvaardigen. Ze doen dat niet zozeer vanuit maatschappelijke solidariteit (hoewel dat ook bij medewerkers een rol kan spelen), maar vanuit welbegrepen eigenbelang:

1. Private investeringen in gemeenschappelijke waarden en publieke functies brengen private partijen profijt, via hogere vastgoedwaarden en economische activiteit.
Op zichzelf kunnen de private investeringen tekorten aan overheidsmiddelen beperken of compenseren. Daardoor worden integrale gebiedstransformaties op korte termijn eerder mogelijk, terwijl op lange termijn eigenaren en ontwikkelende partijen kunnen profiteren van een versterking van vastgoedwaarden en de lokale economie. Ook kunnen participatietrajecten met eigenaren en bewoners leiden tot productoptimalisatie en hogere vastgoedwaarden en daarmee tot een betere financiële haalbaarheid van gebiedstransformaties. Dit gebeurt door het benutten van lokale kennis over maatschappelijke behoeften en latente marktvraag naar vastgoed.[3]

Piushaven in Tilburg

1 Senge et al., 2013
2 Heurkens & Haak, 2015; Buskens & Heurkens, 2016; Lambert, 2021
3 Geesing, 2015

Voorbeeld: Piushaven, Tilburg
Hier hebben ontwikkelaars jarenlang met de gemeente sociaal-culturele programma's in het gebied gefinancierd. Daartoe is de Stichting Piushaven Levend Podium (PLP) opgericht die de financiële middelen bundelde en beschikbaar stelde aan initiatieven van partijen die een bijdrage leverden aan de ambities van Piushaven, waaronder *placemaking*. Tijdelijke programmering leidde voor private partijen tot een verbetering van de identiteit van de plek en voor de stad tot een verbeterde openbare ruimte (waaronder een tijdelijk stadsstrand). De gemeente verplichtte in de eerste vier jaar private ontwikkelende partijen om een financiële bijdrage te leveren aan de Stichting PLP, naar rato van het aantal te realiseren woningen. Hierna werd de private financiële bijdrage vrijwillig. In 2018 is het gemeentelijke deel van de subsidie stopgezet en is de financiering van de stichting overgenomen door de private partijen. Het is voor hen evident dat de investeringen in de kwaliteit en programmering van de openbare ruimte en bereikbaarheid tot een economische meerwaarde leiden.[1]

2. Private investeringen in gemeenschappelijke voorzieningen kunnen bijdragen aan de gezondheid, het welzijn en de welvaart van de lokale gemeenschap van gebruikers, waardoor ook het financiële succes van het project wordt versterkt.
Mensen en organisaties willen toenemend geassocieerd worden met activiteiten en diensten die de gezondheid of duurzaamheid bevorderen. Ze willen daar ook gebruik van maken en voor betalen. Vanuit imagoperspectief én vanuit de financiële businesscase kan het daarom waardevol zijn te investeren in publieke ruimten en andere gemeenschappelijke functies op gebiedsniveau. Bijkomend effect is dat, wanneer daarmee publieke beleidsdoelen zijn gediend, gemeenten soms bereid zijn om bij dit soort initiatieven financieel bij te springen. Ze vertegenwoordigen publieke waarden en genereren maatschappelijke impact.[2] Ook kunnen maatschappelijke organisaties (zoals zorgverzekeraars of lokale maatschappelijke partijen) in beeld komen om projecten te ondersteunen.

3. Burger- en maatschappelijke initiatieven die in gebiedstransformaties door private partijen financieel worden ondersteund, verhogen de marketingwaarde van projecten.
Initiatieven zoals het inrichten van broedplaatsen of het organiseren van evenementen stimuleren de sociale interactie, brengen uiteenlopende partijen bij elkaar en verbeteren het imago van private partijen. Ze zetten daarmee het gebied of project op de kaart. Daarnaast worden transformatieplannen vaak aantoonbaar interessanter omdat ze lokale kennis en creativiteit gebruiken, wat leidt tot een onderscheidende gebiedsidentiteit.

4. Het ontwikkelen of co-financieren van publieke voorzieningen helpt private ontwikkelaars om overheidssteun en vertrouwen te winnen.
'*Going the extra mile*' betekent dat samenwerkingsprocessen tussen gemeenten en

1 Rodrigo, 2021
2 Gietema et al., 2018

ontwikkelende partijen vaak soepeler verlopen. Ook kun je als private partij mogelijk elders in de stad andere ontwikkelopties verkrijgen, wat de bedrijfscontinuïteit bevordert.

Voorbeeld: Schiekadeblok, Rotterdam
Dit project met een mix van horeca, kantoren, cultuur ligt in Rotterdam Central District en kent een lange geschiedenis van maatschappelijke initiatieven, waaronder de Luchtsingel en Biergarten. In de nabije toekomst wordt het gebied verdicht en getransformeerd met de toevoeging van woningen en kantoren, met behoud en renovatie van bestaande gebouwen die mede de identiteit vormen. Er is een Stichting Bedrijf Investering Zone (BIZ) RCD opgericht waarin 75 bedrijven (van zzp'ers en mkb'ers tot en met *corporates*) zich bezighouden met gebiedsontwikkeling, profilering en de community. Ze investeren tevens in maatschappelijke waardecreatie op het gebied van leefbaarheid, mobiliteit, en klimaatadaptatie.

Biergarten in Schieblock, Rotterdam

5. Private investeringen in maatschappelijke en duurzame doelen vormen concrete toepassingen van een private bedrijfsvoering die meer en meer gebaseerd is op maatschappelijk verantwoord en duurzaam ondernemen en *'impact investment'*.
Private partijen in allerlei sectoren voeren bedrijfskundige veranderingen door waarbij sociaal en duurzaam ondernemerschap onderdeel wordt van het businessmodel (en van de cultuur van de medewerkers). Bij beleggende en ontwikkelende partijen groeit het besef dat ze daarmee ook bredere maatschappelijk impact kunnen genereren met stedelijke transformaties, die tegelijkertijd voldoen aan de eigen bedrijfsdoelen en – ambities.[1]

De noodzaak van gezamenlijke verkenning en uitvoering

In dit hoofdstuk hebben we geprobeerd voorbij de traditionele tweedeling van 'publiek' en 'privaat' te denken. We benadrukken liever het gemeenschappelijk belang: alle betrokken partijen in gebiedstransformatie hebben elkaar (financieel) nodig. De uitdaging voor het financieel mogelijk maken van complexe gebiedstransformaties is om gezamenlijk financieringsvormen te vinden en deze af te stemmen. Publieke partijen hebben private partijen nodig om aan gedeelde financieringsarrangementen te werken – en omgekeerd geldt hetzelfde.[2] Om de businesscase – smal of het liefst breed geïnterpreteerd – mogelijk te maken, moeten ook beleidsafdelingen onderling samenwerken bij de financiering. Gebiedstransformaties raken immers alle beleidsdomeinen. We kunnen het denken over de kosten en baten niet alleen neerleggen bij een afdeling stedelijke ontwikkeling, grondzaken, vastgoed of planeconomie. Ook private partijen kunnen onderling van elkaar leren en zo tot nieuwe oplossingen komen. Komen zij er niet alleen uit, dan biedt een bundeling van investeringskracht perspectief (via privaat-private of privaat-maatschappelijke samenwerking).

Het is niet gemakkelijk om alle publieke waarden te kwantificeren of te monetariseren, maar vanuit een brede welvaart-aanpak is het nodig om meervoudige waarden te integreren in publieke en private besluitvorming bij stedelijke projecten. Dit vraagt om allianties van partijen die willen mee-investeren in maatschappelijke waarden, die uiteindelijk ook hun eigen belang dienen. We sluiten af met de oproep aan onderzoekers en *practitioners* in de wereld van stedelijke gebiedsontwikkeling om te bij te dragen aan meervoudige waardecreatie. Ze doen dat door het delen van kennis en casuïstiek en het ontwikkelen van financiële afwegingskaders die daarbij behulpzaam zijn. Want alleen met een bredere blik op waardecreatie en financiering komen we tot leefbare en toekomstbestendige woongebieden.

1 Van der Wal, 2020
2 Heurkens & Verheul, 2021

Verder verdiepen

Buskens, B., & Heurkens, E. (2016). De duurzame private gebiedsontwikkelaar. *Real Estate Research Quarterly. 15(3),* 38-46.

College van Rijksadviseurs. 2018. *Dashboard Verstedelijking: Hoe de woningbouwopgave maatschappelijke meerwaarde levert en waarom het Rijk hier belang bij heeft.* Den Haag: CRA.

Geesing, C. (2015). *Public Engagement from a Developer's Perspective.* TU Delft. http://resolver.tudelft.nl/uuid:71bbb369-b74d-40be-b436-04b4de31f7a8.

Gietema, S., Gastkemper, N., Gadellaa, M., De Boer, L., Schreuders, H. & Crooy, I. (2018). *De nieuwe werkelijkheid: Creeëren van maatschappelijke meerwaarde.* Den Haag: Platform31.

Haak, M., & Heurkens, E. (2015). Innovatie bij vastgoedontwikkelaars: Typologieën en strategieën. *Real Estate Research Quarterly. 14(2),* 48-54.

Heurkens, E. (2020). De rol van private partijen in duurzame stedelijke ontwikkeling. *Service Magazine. 27,* 19-23.

Heurkens, E., Hobma, F,. Verheul, W.J. & Daamen, T. (2020). *Financiering van gebiedstransformaties: Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.* Den Haag: Programma Stedelijke Transformatie/Platform31.

Heurkens, E. & Verheul, W.J. (2021). Innovatieve financieringsarrangementen bij stedelijke gebiedstransformaties. *Grondzaken en Gebiedsontwikkeling, 16(1),* 20-25.

Lambert, P. (2021). *A Stepping Stone to Enhance Competitiveness through Sustainable Development: A preliminary design for prioritizing between sustainable development activities to enhance the competitiveness of Dutch real estate developers.* TU Delft. http://resolver.tudelft.nl/uuid:66e52e07-eaa2-4e1f-9b57-a5862993b58b.

NEPROM (2018). *Thuis in de Toekomst: Investeringsstrategie voor duurzame verstedelijking.* Voorburg: NEPROM.

Rodrigo, R. (2021). *Sturing op verdichting en maatschappelijke meerwaarde: een onderzoek naar sturing en instrumenten voor het verkrijgen van meer maatschappelijke meerwaarde in centrumstedelijke gebieden* [MCD Master Thesis]. https://thesis.eur.nl/pub/60561.

Senge, P., Smith, B., Kruschwitz, N., Laur, J., Schley, S. (2010). *The necessary revolution: How individuals and organizations are working together to create a sustainable world. London.* Johan Murray Press.

Urban Land Institute (2018). *The case for open space: Why the real estate industry should invest in parks and open space.* Washington, DC: ULI Center for Sustainability and Economic Performance.

Verheul, W.J. (2013). Op zoek naar de heilige graal van katalysatorprojecten in stedelijke ontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly, 12(4).*

Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & Van Zoest, S. (2019). L*eren van stedelijke transformaties: Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Platform31.

Verheul, W.J. & Heurkens, E. (2021). Meervoudige waardecreatie van publieke en private projecten in stedelijke ontwikkeling. *Grondzaken en Gebiedsontwikkeling, 16(2),* 12-17.

VNO-NCW & MKB-Nederland (2021). *Ondernemen voor brede welvaart: Naar nieuw Rijnlands samenspel*. Den Haag.

Organiseren & Samenwerken

Introductie

Veelheid aan actoren en belanghebbenden

Bij het organiseren van gebiedstransformatie is samenwerking essentieel. In bestaande gebieden zijn er immers bestaande eigenaren en vaak ook bestaande gebruikers. In veel gevallen heeft de lokale overheid de grond in het verleden al verkocht of in erfpacht uitgegeven bij de ontwikkeling van het gebied. Het wordt vaak als financieel risicovol gezien – zowel door overheden als marktpartijen – om grootschalig gronden en panden te verwerven, als het al haalbaar is. Met dat bezit is in principe een gecentraliseerde sturing over de transformatie mogelijk, maar de praktijk laat vaak een meer gemengd beeld zien. Door niet grootschalig te verwerven, worden de financiële risico's gespreid tussen partijen. Dit betekent echter dat ook macht en mandaat gespreid worden. Want wie de grond – of bij erfpacht het vastgoed – in handen heeft, heeft vaak het stuur in handen.

De eigenaren in een transformatiegebied zijn vaak een mix van project- en gebiedsontwikkelaars (die al dan niet onlangs positie hebben ingenomen met het doel te transformeren of te herontwikkelen) en zittende partijen. Bij die laatste categorie gaat het bijvoorbeeld om woningeigenaren, woningcorporaties, bedrijfseigenaren en kantoorbeleggers. Niet zelden is het grondeigendom versnipperd, waardoor de transformatie afhankelijk is van een breed draagvlak, in combinatie met initiatieven en investeringen van veel verschillende actoren. De bekende gecentraliseerde en '*top-down*' aanpak van visievorming, masterplannen en aanbestedingen werkt hier dikwijls niet. Hoe groter en meer versnipperd het krachtenveld van eigenaren en andere actoren, hoe minder directe (publieke) sturing uitgeoefend kan worden op het verloop en de uitkomst van de gebiedstransformatie.

Onderlinge afhankelijkheden

In grotere transformatiegebieden zijn in de regel veel verschillende grond- en vastgoedeigenaren aanwezig, in alle soorten en maten. En natuurlijk zijn er ook veel andere belanghebbenden: bedrijven (huurders) en bewoners, maar ook allerlei andere organisaties en voorzieningen. Ook de nuts- en infrabedrijven spelen een rol. Voor de nodige actoren geldt dat er niet alleen rekening mee moet worden houden, maar dat ze echt actief moeten worden betrokken om tastbare resultaten te bereiken. Naast hun eigen belangen, perspectieven en ambities hebben deze verschillende actoren ook allerlei onderlinge afhankelijkheden. Deze zijn van invloed op hun positie en de bereidheid om actie te ondernemen en te investeren. Ook bepalen deze afhankelijkheden hoe de samenwerking het beste kan worden georganiseerd. Het gaat daarbij niet alleen om samenwerking tussen de gemeente, marktpartijen en andere actoren, maar ook om de samenwerking en afstemming tussen diverse private en maatschappelijke partijen onderling.

Daarbij is langdurige samenwerking een typisch kenmerk van gebiedstransformaties. Het betreft vaak grote, complexe en langjarige trajecten zijn waarin veel opgaven moeten worden opgepakt en veel kan gebeuren. Van eenmalige projecten of transacties is geen sprake. De vraag is hoe we dit effectief organiseren. Hoe zorgen we ervoor dat de samenwerking voldoende geïnstitutionaliseerd wordt, zonder te lang in 'gepolder' te blijven hangen en daarmee niet tot uitvoering te komen?

Mensenwerk en institutionalisering

Cruciaal is het besef dat samenwerking mensenwerk is. De drijfveer tot samenwerking ontstaat vanuit het welbegrepen eigenbelang van een organisatie en een wederkerige afhankelijkheid van andere organisaties in een gebied. Relaties en vertrouwen worden echter in eerste instantie tussen mensen opgebouwd en niet tussen organisaties. Dat heeft tijd en regelmatig contact nodig om te groeien, het kan niet vooraf contractueel worden afgedwongen. Aanvankelijk zijn interactie en gevoel belangrijker dan inhoud en procedures. De samenwerking groeit normaliter eerst informeel waarna het contract volgt slechts een '*license to co-operate*' is die men samen invult. Soms kan het vertrouwen in de contractpartner zelfs leiden tot minder behoefte om zaken contractueel vast te leggen.

Uiteraard gaat het bij gebiedstransformatie en vastgoedontwikkeling wel om serieuze belangen, investeringen en risico's. Dit kan uiteindelijk niet worden georganiseerd met louter informele relaties en vertrouwen tussen personen, dat is te vrijblijvend. Op enig moment moet de samenwerking wel degelijk geïnstitutionaliseerd worden, zodat afspraken en commitment geborgd worden en de risico's voldoende ondervangen. Denk naast het opbouwen van vertrouwen ('confidence building measures') aan goede samenwerkingsafspraken (samenwerkingsovereenkomst/SOK, statuten, ondernemingsplan) of een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie. Het is belangrijk om de meerwaarde van samenwerking voor alle betrokkenen inzichtelijk te maken en zo de continuïteit van hun betrokkenheid te verzekeren. Partijen kunnen bijsturen in de tijd door naast inhoudelijke afspraken ook procesafspraken te maken. En dat is belangrijk in langjarige transformatieprocessen.

De vraag is wanneer, hoe en in welke mate ze de samenwerking kunnen – en moeten – institutionaliseren. Wat kun men licht organiseren en wat moet stevig(er) worden verankerd? Wat is er bereiken met verleiding en wat moet er worden afgedwongen? Dit hoeft niet bij aanvang al helemaal duidelijk te zijn. Een transformatieproces met veel verschillende actoren krijgt gaandeweg vorm en de verschillende samenwerkingsbehoeften ook. Het gaat erom de institutionalisering van samenwerkingen stapsgewijs op te bouwen. Dit gebeurt in lijn met de voortgang van de gesprekken, de zwaarte van de agenda en de opbouw van betrokkenheid en vertrouwen bij de verschillende actoren.

Opbouw deel C

Gebiedstransformaties zijn dynamische processen die vragen om flexibiliteit en een goede organisatie en coördinatie. In dit boekdeel gaan we in op het organiseren van gebiedstransformaties, te beginnen met het eigendom. De meest geschikte organisatievorm voor een gebiedstransformatie hangt sterk af van hoe het eigendom in het gebied is verdeeld. Ook speelt de mate mee waarin de initiatiefnemer afhankelijk is van anderen (en die anderen van elkaar) om de lokale doelen en ambities te kunnen realiseren. We behandelen verschillende mogelijkheden voor consolidatie van het eigendom en het omgaan met versnippering. Hierbij gaan we in op de gevolgen voor de financiële risico's, de zwaarte van de *governance* en de sturingsmogelijkheden op de inhoud, samenhang en planning van de transformatie.

Daarna gaan we dieper in op het organiseren van samenwerking. Bij gebiedstransformaties zien we verscheidene vormen van publiek-private samenwerking. Ze lopen uiteen van de meer klassieke *joint venture* (een gezamenlijke onderneming, bij geconsolideerd eigendom) tot meer lichte en organische vormen (bij versnippering). Vanwege de veelheid en verscheidenheid van actoren zien we bij transformaties vaak een verbreding van de samenwerking tot een publiek-maatschappelijk-private samenwerking. We gaan dieper in op het organiseren van dergelijke diverse coalities, waarbij ook de link wordt gelegd met deel A over netwerkvorming. Daarnaast wordt uitgebreid aandacht besteed aan publiek-publieke coördinatie, oftewel de samenwerking tússen overheden. Bij gebiedstransformaties zijn naast de verschillende lokale actoren ook verschillende afdelingen van de gemeente en vaak andere overheidslagen betrokken. We behandelen de verschillende rollen en belangen en bespreken de mogelijkheden voor afstemming.

Tenslotte bespreken we het belang van het 'leren' bij gebiedstransformatie. Transformaties vormen een complexe, meervoudige en vaak onvoorspelbare opgave waar niet iedere organisatie ervaring mee heeft. De capaciteit is vaak beperkt en de benodigde competenties niet altijd aanwezig. Organisaties halen snel ervaringen en aanbevelingen in huis door actief aan te haken bij een vitale kennisinfrastructuur. Ze kunnen ook veel van elkaar en van andere transformaties leren. We gaan dieper in op gebiedstransformatie als interdisciplinair vak, waarbij naast diverse vakinhoudelijke experts ook lokale actoren hun expertise en ervaringsdeskundigheid inbrengen. Daarnaast is elke transformatie een lerend proces op zich. Het is geen eenduidig en lineair project, maar een langjarig proces dat incrementeel wordt opgebouwd tussen de huidige situatie en de beoogde toekomst. Het gaat hierbij in essentie om 'adaptiviteit', zodat met elkaar kan worden bijgestuurd – op basis van voortschrijdende inzichten of onverwachte gebeurtenissen.

JACK'S
CASINO

Eigendom

Fred Hobma

Grond is letterlijk en figuurlijk de basis voor een gebiedstransformatie. Het bezit ervan stelt partijen in staat om directe sturing te geven aan het project. Dat geldt zowel voor overheden als marktpartijen. In dit hoofdstuk behandelen we enkele aspecten die met eigendom te maken hebben en daarmee van invloed zijn op gebiedstransformaties.

Eigendom van grond als benodigdheid voor gebiedstransformatie

'Grond' is een absolute benodigdheid voor gebiedstransformatie.[1] De ontwikkelende partij moet hierover de beschikking hebben, anders wordt het ontwerp voor de gebiedstransformatie niet gerealiseerd. Als de ontwikkelaar nog geen beschikking heeft over de grond, moet die alsnog worden verkregen. Dat kan door grond te kopen of te pachten.

Het vervolgens tot ontwikkeling brengen van de grond tot ontwikkeling, kan alleen door degene die de beschikkingsmacht heeft over de grond. Grond is daarmee ook een goed waarover soms strijd wordt gevoerd door verschillende partijen die een gebied willen ontwikkelen. Er is (dan ook) veel geld mee gemoeid.

De reden waarom private partijen (bijvoorbeeld particuliere projectontwikkelaars) vaak (onbebouwde) grond verwerven, ligt in de koppeling tussen het grondeigendom en het recht om hierop te ontwikkelen. Dit verschijnsel doet zich zowel binnen de stad voor als erbuiten. Marktpartijen kopen grond en verwerven daarmee om het recht op die grond te bouwen. Ze verkopen de huizen en andere bebouwing weer en maken daarmee winst. Het recht van de eigenaar om de grond te ontwikkelen bestaat echter alleen binnen de publiekrechtelijke beperkingen van het gemeentelijke omgevingsplan. Een eigenaar mag in beginsel voor zichzelf van zijn recht gebruik maken, zoals het hem goeddunkt. Maar hij mag, zoals gezegd, niet handelen in strijd met wettelijke voorschriften, zoals die van het omgevingsplan (art. 5:1 Burgerlijk Wetboek). Ook mag hij zijn eigendomsrecht niet misbruiken.

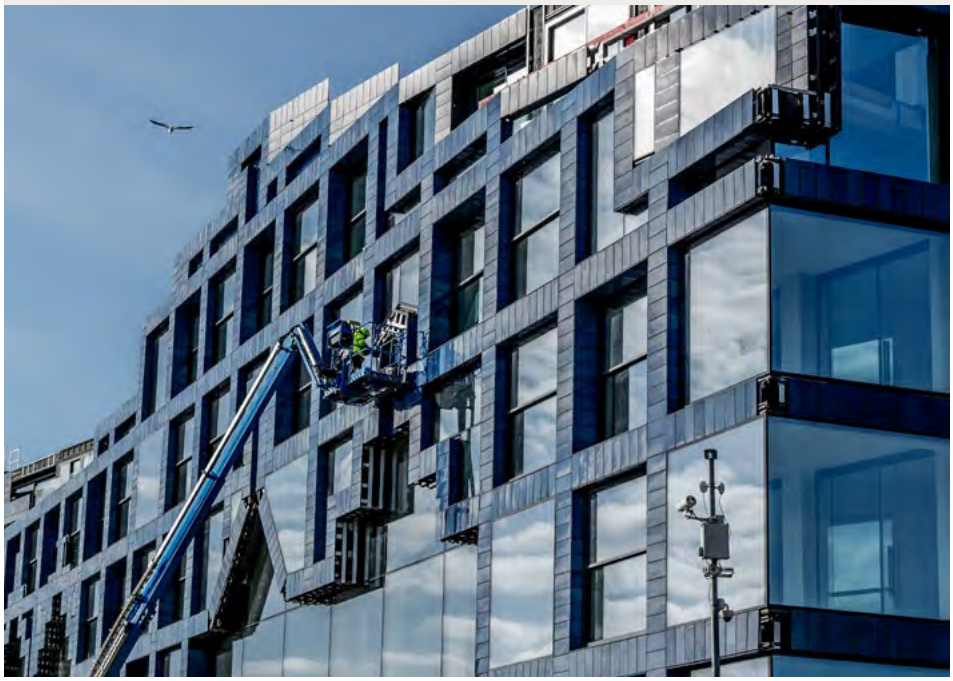
Onteigening

Eigendom wordt in vele landen (waaronder het onze) vanuit het onteigeningsrecht niet gezien als een 'absoluut' recht, maar als een 'relatief' recht. Relatief betekent dat de overheid het recht heeft om het eigendom af te nemen, ten behoeve van het algemeen belang (art. 14 Grondwet)[2]. Het is in de Nederlandse samenleving algemeen aanvaard dat publieke belangen van doorslaggevend belang kunnen zijn en daarmee een reden om de eigendom van onroerende zaken weg te nemen. De heersende opvatting over eigendomsrechten op grond en andere onroerend zaken is daarmee dat eigendom 'maatschappelijk gebonden' is.

1 Burie (1978)
2 I. Teijmant, Grondeigendom in ons cultuurpatroon, Sociologische Gids, Vol. 35, nr. 5 (1988).

Onteigening is de meest extreme vorm van een beperking van eigendomsrechten. In feite betekent onteigening dat het eigendom van de eigenaar wordt afgenomen. Soms is het reguleren van het gebruik van (particulier) eigendom in een bepaald gebied door middel van een gemeentelijk omgevingsplan niet voldoende om de beleidsdoelen te bereiken. Een omgevingsplan kan immers nieuwe ontwikkelingen die in strijd zijn met het plan wel tegengaan, maar kan particuliere grondeigenaren niet dwingen ontwikkelingen (dat wil zeggen: functies) te realiseren die in overeenstemming zijn met het plan. Soms is daarom een 'absolute' overheidscontrole van de grond nodig vanwege voorgenomen ontwikkelingen, zoals een gebiedstransformatie. Absolute overheidscontrole betekent dan: het in eigendom hebben van de grond.

Voorbeeld: Spoorzone Delft
De onteigening ten behoeve van gebiedstransformatie is bijvoorbeeld gebruikt bij de vernieuwing van het spoorgebied in het centrum van Delft. Om de bouw van onder meer woningen rondom het station mogelijk te maken was het nodig om het spoor ondergronds in een overdekte tunnel te plaatsen. Niet alle grond die nodig was voor de tunnel kon op basis van een overeenkomst worden verworven. Er is daarom onteigend. Nadat de barrière van het spoor was verdwenen door dit in een tunnel te leggen, konden ongeveer 1500 woningen worden gebouwd.



Als absolute zeggenschap over de grond nodig is, kan de overheid de grond privaatrechtelijk aankopen. Dit is echter niet effectief indien de eigenaar niet bereid is zijn eigendom te verkopen, aangezien deze verkoop berust op vrijwilligheid. Onder die omstandigheden is onteigening mogelijk, onder bepaalde voorwaarden.

Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht gaat minder ver dan onteigening. Het geeft de bevoegdheid om bij voorgenomen verkoop van een zaak te eisen van de eigenaar van die zaak dat deze de zaak eerst aanbiedt voor verkoop aan de gerechtigde tot het voorkeursrecht. Zo kan ten aanzien van een stuk grond ten gunste van de overheid (bijvoorbeeld de gemeente) een voorkeursrecht zijn opgenomen. Een verkoper moet de grond dan eerst aan de overheid aanbieden. Op die manier kan de overheid – zoals gezegd, meestal de gemeente – er voor zorgen dat alle grond in een bepaald gebied in haar handen komt.

Als de grond opgesplitst is en eigendom is van veel verschillende grondeigenaren, kan het moeilijk zijn percelen bijeen te brengen voor bijvoorbeeld een gebiedstransformatie (waarvoor in veel gevallen de grond van meerdere eigenaren nodig is). Dit kan leiden tot langdurige onderhandelingen met grondeigenaren, die weten dat hun stuk grond nodig is voor (bijvoorbeeld) een gebiedstransformatie. Het negatieve gevolg is dat het versnipperde grondbezit de realisatie van nieuwe ontwikkelingen belemmert. Bovendien zal elke verkooptransactie waarschijnlijk leiden tot hogere prijzen voor de grond. Er kan zelfs sprake zijn van speculatie: kooplieden die grond kopen met als enig doel deze later voor een hogere prijs aan een andere partij te verkopen. Het negatieve gevolg hiervan is dat dit leidt tot prijsstijgingen van grond en uiteindelijk tot hogere prijzen van het eindproduct (zoals hogere huizenprijzen voor woningzoekenden). De projectontwikkelaars moeten immers genoeg verdienen om de kosten van de door hen gekochte grond goed te maken.

De vestiging van een voorkeursrecht in een gebied wil niet zeggen dat er dan ook automatisch een overeenkomst tussen de verkoper en gemeente tot stand komt. De verkoper kan, na de aanbieding aan de gemeente, afzien van verkoop. Het argument daarvoor is meestal dat de verkoper en gemeente het niet eens worden over de prijs. Overigens kan de verkoper de rechtbank om een oordeel vragen over de financiële waarde van de onroerende zaken (art. 9.16 Omgevingswet). Als de verkoper dat een aantrekkelijk bedrag vindt en daarvoor wil verkopen, moet de gemeente die prijs betalen. De verkoper kan evenwel, na de rechterlijke prijsbepaling, ook afzien van verkoop aan de gemeente. Hij mag dan niet alsnog verkopen aan een derde en blijft dus eigenaar. In dat geval kan de gemeente overigens overgaan tot onteigening (mits aan de voor onteigening geldende voorwaarden is voldaan).

Grondverwerving

Als een opdrachtgever één gebouw wil realiseren, is de grondverwerving meestal redelijk gemakkelijk. Als het echter gaat om meer gebouwen, kan grondverwerving een opgave zijn die jaren in beslag neemt. Neem bijvoorbeeld een gebiedstransformatie waar grond moet worden verworven van zittende eigenaren die niet in staat of bereid zijn mee te werken aan transformatie op hun percelen. Bij de transformatie van bijvoorbeeld een bedrijventerrein naar een gemengd woon-werkgebied kan het verwervingsproces door ontwikkelaars lang duren.

Gemeenten verwerven veelal grond om die te verkopen (of in erfpacht uit te geven) aan private partijen, die daarop de functies willen realiseren die het omgevingsplan aan het gebied geeft (of gaat geven). In feite verwerft de gemeente dan grond waar private functies, zoals woningen of bedrijven, gerealiseerd gaan worden. De gemeente kan uiteraard ook grond verwerven waarop publieke functies worden gerealiseerd, zoals een park, theater of infrastructuur.

Grondverkoop door de gemeente

Als eigenaar kan de gemeente de grond, die zij bouwrijp heeft gemaakt, met gebruik van voorwaarden verkopen. De voorwaarden maken deel uit van de (ver)koop-overeenkomst. De koper is daarmee gebonden aan de naleving van die voorwaarden. Het niet daaraan voldoen, betekent in beginsel wanprestatie (toerekenbare tekortkoming) door de koper. Als zodanig kan de gemeente de privaatrechtelijke contractuele voorwaarden gebruiken voor publieke doeleinden. Een voorbeeld is een 'bouwplicht', die inhoudt dat de ontwikkelaar binnen 12 maanden na aankoop van de grond moet beginnen met de bouw.

Het voorbeeld van de bouwplicht betreft een enkele voorwaarde die de overheid kan stellen bij de verkoop van grond. Grond wordt soms ook verkocht onder een groot geheel van voorwaarden. Dit is het geval bij aanbesteding ofwel '*tendering*' Bij een tender organiseert de gemeente een competitie tussen ontwikkelaars. Die worden uitgenodigd een financieel bod te doen op te verkopen grond en/of gebouw(en) plus een plan te maken dat voldoet aan de voorwaarden van de gemeente. De ontwikkelaar die de best scorende combinatie van grondbod en plankwaliteit 'biedt' komt in aanmerking voor de aankoop van de grond. Deze vorm van tenderen heet 'planselectie'. Een variant is dat niet een plan, maar een 'partner' wordt geselecteerd door de gemeente. Deze 'partnerselectie' past bij complexe (binnen)stedelijke gebieds-ontwikkelingen waarbij het in eerste instantie niet duidelijk is welke voorwaarden aan de ontwikkeling gesteld moeten worden.[1] De partner die na een competitie door de gemeente is geselecteerd, gaat samen met de gemeente samenwerken aan een haalbaar plan en de bijpassende verkoopvoorwaarden.[2]

Als een gemeente grond koopt in een gebied, dat door haarzelf is aangewezen als gebied voor (her)ontwikkeling, kan dat fungeren als een positief signaal naar private partijen – ook al zal de gemeente slechts tijdelijk grondeigenaar zijn omdat zij de grond later aan ontwikkelaars zal verkopen zodra deze bouwrijp is gemaakt. Toch kan een dergelijke publieke aankoop vertrouwen wekken bij de ontwikkelaars en investeerders. De redenering van de gemeente is: als wij als overheid bereid zijn geld te steken in het gebied door grondaankopen, zullen ontwikkelaars eerder geneigd zijn ook te investeren dan wanneer de gemeente zich beperkt tot het vaststellen van het omgevingsplan.

1 Uitgebreide informatie over tenders en in het bijzonder planselectie en partnerselectie is te vinden in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/Reiswijzer-Gebiedsontwikkeling-2019-september2019.pdf

2 Zie hierover de korte video op https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/handvatten-voor-samenwerken-in-de-reiswijzer-gebiedsontwikkeling

Nauw verbonden met het geven van een positief signaal is het creëren van een vliegwiel voor de nieuwe ontwikkeling. Een voorbeeld is dat de gemeente een (beeldbepalend) gebouw koopt, dat zijn oorspronkelijke functie heeft verloren en er vervolgens een nieuwe en aanlokkelijke functie aan geeft. De bedoeling is dat het gebouw als vliegwiel fungeert voor de ontwikkeling van het gebied. Het moet investeringen van private partijen aantrekken. Het vliegwieleffect kan zelfs groter zijn als het gebouw een landmark of iconisch gebouw is (gezien de architectuur of voormalige functie).

Vier strategieën voor versnipperd eigendom

Onze conclusie luidt dat grondeigendom een belangrijke machtspositie geeft, omdat de grondeigenaar het recht heeft om te (her) ontwikkelen. Wanneer er verschillende grondeigenaren zijn, kan versnipperd grondeigendom een belangrijke barrière vormen voor de gebiedstransformatie. We bespreken hierna vier strategieën als antwoord op deze situatie. Elk van de strategieën heeft voor- en nadelen, die overigens in het bestek van dit hoofdstuk niet nader worden besproken.[1]

Plotontwikkeling
De initiatiefnemer van de transformatie heeft een visie gemaakt voor het gebied. Dat kan de gemeente, (een deel van de) eigenaren, een ontwikkelaar of een combinatie hiervan zijn. De visie is in overleg met gebruikers van het gebied gemaakt en wordt (grotendeels) gedragen door de eigenaren en gebruikers die activiteiten ontplooien in het gebied. Er zijn voor (een deel van) de eigenaren zodanige voordelen verbonden aan implementatie van de visie, dat zij bij hun handelen rekening houden met deze visie.

Belangrijkste kenmerken:
- Geen grondtransacties; iedere partij ontwikkelt op eigen kavel. Geen samenwerking; iedere partij ontwikkelt op zichzelf.
- Geleidelijke ontwikkeling, in het tempo dat individuele eigenaren geschikt vinden.
- Geen onderlinge afhankelijkheid; de kavels worden los van elkaar herontwikkeld.

Organische ontwikkeling
De initiatiefnemer van de transformatie heeft een visie voor het gebied en voegt daar extra elementen aan toe – daardoor zijn er verschillende varianten van organische ontwikkeling mogelijk. De visie is gemaakt door de gemeente, (een deel van de) eigenaren, een ontwikkelaar of een combinatie hiervan, in overleg met gebruikers van het gebied. De visie wordt (grotendeels) gedragen door de eigenaren en gebruikers die activiteiten ontplooien in het gebied en biedt (een deel van) de eigenaren zodanige voordelen, dat zij bij hun handelen rekening houden met deze visie.

1 Een uitgebreidere bespreking van de vier strategieën is te lezen in F. Hobma, E. Heurkens en H. van der Wal, Essay versnipperd grondeigendom, Den Haag, Platform 31, 2019, https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/essay-versnipperd-grondeigendom.

Bij de 'minimumvariant' van organische ontwikkeling krijgt de openbare ruimte (inclusief infrastructuur) een centrale rol als drager van kwaliteit van het transformatiegebied. Ook worden er afspraken gemaakt tussen partijen over ieders bijdrage aan de nieuwe openbare ruimte.

Bij de 'maximumvariant' wordt niet alleen geïnvesteerd in de verbetering van de openbare ruimte (inclusief infrastructuur) als manier om investeringen in het gebied aan te moedigen. De gemeente bevordert in deze variant bijvoorbeeld ook de kavelruil tussen eigenaren, om zo te komen tot een betere (stedenbouwkundige) structuur in het gebied. Er wordt ingezet op de (vrijwillige) wijziging van kavelgrenzen. Ook kan de gemeente kavels kopen als 'schuifruimte', wat handig kan zijn bij (bedrijfs)verplaatsing. Verder kunnen subsidies een bestaand bedrijf helpen om de milieuhinderlijkheid te verminderen.

Belangrijkste kenmerken:
- Geen grondtransacties bij de minimumvariant; iedere partij ontwikkelt op de eigen kavel.
- Beperkte grondtransacties bij de maximumvariant; de gemeente verwerft, eventueel met een private partij, selectief kavels om schuifruimte te verkrijgen.
- Beperkte samenwerking voor de ontwikkeling van de openbare ruimte; in de minimumvariant wordt bij de ontwikkeling van een kavel (per kavel) een deel van de nieuwe openbare ruimte gemaakt. Bij de maximumvariant neemt de gemeente in één keer de opwaardering van de openbare ruimte ter hand.
- Geleidelijke ontwikkeling: herontwikkeling vindt plaats in het tempo dat individuele eigenaren geschikt vinden.
- Geen onderlinge afhankelijkheid; kavels worden los van elkaar (her)ontwikkeld.

Developing apart together

'*Developing Apart Together*' is een (zeer) lichte vorm van publiek-private samenwerking. Hierbij vindt wel afstemming plaats tussen publieke en private investeringen, maar wordt er geen zware *governance*-structuur in het leven geroepen. Wel is er een lichte gebiedsorganisatie voor taken die het hele gebied aangaan. Ook erkennen de betrokken partijen dat kaveloverschrijdend samenwerken nodig is om de gewenste kwaliteit en dichtheid in het gebied te bereiken – hoe beter dit inzicht, hoe kansrijker de strategie. Daarom stellen ze onder andere een gezamenlijke globale gebiedsvisie op.

De meerwaarde van samenwerking komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in grotere verdichtingsmogelijkheden. De grondverwerving kan beperkt blijven tot enkele kavels. Wel (her)ontwikkelen de partijen op hun eigen kavel in het kader van voorafgaande afspraken.

Belangrijkste kenmerken:
- Beperkte grondtransacties; de gemeente verwerft selectief om schuifruimte te krijgen of verandering in de openbare ruimte mogelijk te maken.
- Een publiek-private gebiedsorganisatie verzorgt kaveloverschrijdende zaken, zoals een programma op hoofdlijnen, dichtheden, functiemix en bouwhoogten, planning van gezamenlijke en maatschappelijke voorzieningen, gezamenlijke promotie en marketing, organisatie van bewoners- en bedrijfsparticipatie en kwaliteitsbewaking.

- Afstemming over de fasering van de publieke en private investeringen en openbare ruimte.
- De kavels worden individueel ontwikkeld door nieuwe eigenaren (die voor dit doel grondposities hebben verworven) en zittende partijen, maar binnen het raamwerk van afspraken over fasering.

Herverkaveling van eigendom

Bij herverkaveling van eigendom is het doel om alle grond en gebouwen in de handen te krijgen van één partij. De grondverwerving is dan niet selectief, maar integraal. Alle gronden worden door één partij of een samenwerkingsverband van (publieke en/of private) partijen verworven. Deze strategie is sterk kapitaalintensief. In de herverkaveling voert één partij de grondexploitatie voor het hele transformatiegebied:

- Een publieke partij, zoals de gemeente, kan de grondexploitatie voeren als ze alle gronden en gebouwen heeft verworven, na koop of koop na uitoefening van het voorkeursrecht, kavelruil of onteigening.
- Een private partij, zoals een ontwikkelaar of ontwikkelende belegger, kan ook de gehele grondexploitatie voeren. Dat kan als deze het vastgoed zelf minnelijk heeft verworven. Ook kan, als de eigen verwerving niet lukt, de gemeente na uitoefening van het voorkeursrecht of onteigening het vastgoed doorleveren aan de ontwikkelaar.
- Een publiek-privaat samenwerkingsverband – doorgaans zijn dat de gemeente en ontwikkelaars en/of beleggers – kan de grondexploitatie voeren op basis van een samenwerkingsovereenkomst of op basis van een gezamenlijke rechtspersoon die voor dat doel wordt opgericht. In beide gevallen maken de partijen nauwkeurige afspraken over de planontwikkeling.

Voorbeeld: Vinex

Publiek-private samenwerkingsverbanden zijn veel gebruikt bij de ontwikkeling van Vinex-wijken die eind vorige eeuw en begin van deze eeuw zijn gebouwd. Bijna 40 procent van de Vinex-bouwproductie was binnenstedelijk. Er zijn verschillende typen publiek-private samenwerkingsverbanden opgetuigd. In essentie zijn dit overeenkomsten. Vooral de bouwclaim en de *joint-venture* zijn in de Vinex-periode toegepast. Bij een bouwclaim dragen de grondeigenaren hun eigendom over aan de gemeente. In ruil daarvoor krijgen ze een claim om de grond in het gebied later terug te kopen, zodat zij daarop vastgoed kunnen ontwikkelen. De gemeente wordt tijdelijk eigenaar en kan daarom kavels samenvoegen of splitsen. Bij een joint-venture worden private ontwikkelaars en gemeente samen eigenaar van de grond en vastgoed. Gezamenlijk maken ze plannen voor de transformatie en verkopen eventueel grond aan ontwikkelaars.

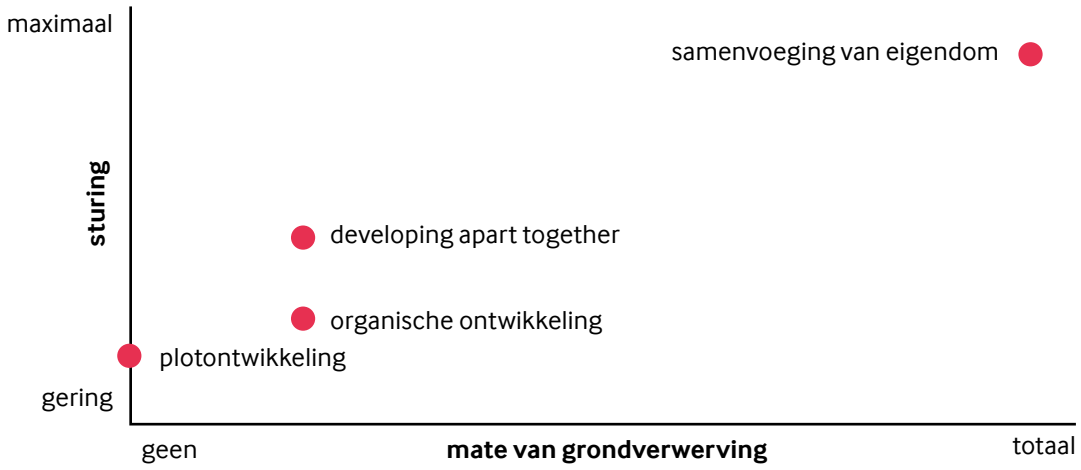
Belangrijkste kenmerken van herverkaveling van eigendom:

- Grondtransacties vinden plaats totdat al het vastgoed in het plangebied in handen is van één publieke, private of publiek-private partij. Bij een publiek-private samenwerking brengen de partijen hun vastgoed samen in de gezamenlijke grondexploitatie. Wanneer gronden ontbreken, worden die gekocht, eventueel na het uitoefenen van het voorkeursrecht. De gemeente kan onteigenen indien nodig en de gronden inbrengen in de gezamenlijke grondexploitatie.

– Bij een publiek-private samenwerking maken de partijen in het samenwerkingsverband afspraken over de planontwikkeling, waaronder over kwaliteit en ambitie (inclusief beeldkwaliteitsplan en instelling kwaliteitsteam), fasering en eventueel tempo, dichtheden, prijsklassen en uitgifteprijzen.
– De kavels worden bij een publiek-private samenwerking ontwikkeld binnen het raamwerk van de afspraken over fasering. Vergaande afstemming over de ontwikkeling van kavels is mogelijk.

Tot slot

Onderstaand figuur plaatst de vier strategieën voor versnipperd eigendom op de assen van 'sturing' en 'mate van grondverwerving':[1]



De conclusie van dit hoofdstuk is dat grondeigendom een cruciale factor is in stedelijke gebiedstransformatie. Het privaatrecht en het publiekrecht bevatten mogelijkheden om de eigendomsverhoudingen ter plekke te wijzigen. Via het privaatrecht vindt eigendomsoverdracht plaats op grond van vrijwilligheid. Via het publiekrecht kan een gedwongen overdracht van eigendom plaatsvinden, met onteigening als de meest extreme mogelijkheid. Twee aspecten van grondverwerving vallen op. Ten eerste is grondverwerving kapitaalsintensief. Daarom wordt veelal getracht om niet grootschalig zelf te verwerven, maar eigenaren ertoe te bewegen 'uit zichzelf' deel te nemen aan een gebiedstransformatie. Ten tweede is grondverweving tijdsintensief. Er kunnen vele jaren gemoeid zijn met de onderhandelingen over vrijwillige verkoop, maar met een gedwongen eigendomsoverdracht.

1 Hobma et al. (2019)

Verder verdiepen

Burie, J.B. (1978). *De structuur van het bouwproces.* In: J.B. Burie e.a. (red.), Handboek Bouwen en Wonen, Van Loghum Slaterus.

Hobma, F., E. Heurkens, H. van der Wal (2019). *Essay versnipperd grondeigendom.* Platform31, Den Haag.

Publiek-private samenwerking en publiek-publieke coördinatie

Saskia Beer en Wouter Jan Verheul

Bij gebiedstransformaties is bijna zonder uitzondering sprake van de samenwerking tussen meerdere partijen. Het gaat om overheden, marktpartijen, en niet zelden ook maatschappelijke partijen die samen optrekken, maar ook om de afstemming tussen overheden onderling. In dit hoofdstuk bezien we wie er nodig zijn voor een succesvolle gebiedstransformatie. Welke rollen kunnen partijen op zich nemen? En hoe verhouden verschillende samenwerkingen zich tot elkaar in een gebiedstransformatie waar soms veel verschillende zaken tegelijk spelen?

Naar lichtere vormen van publiek-private samenwerking (PPS)

Binnen een publiek-private samenwerking (zoals een *joint venture* of alliantie) worden de risico's en verantwoordelijkheden doorgaans gedeeld. Partijen zijn echter ook tot elkaar veroordeeld en daarmee dus enigszins beperkt in hun eigen handelen. We zien in de huidige praktijk een beweging naar minder juridische samenwerkingsentiteiten (zoals gemeenschappelijke exploitatie- of ontwikkelingsmaatschappijen), in de richting van meer contractuele afspraken. De voornaamste oorzaken hiervoor zijn onder meer de financieringsproblematiek, de inflexibiliteit van de samenwerkingsentiteiten en de uitdagingen en kosten voor de organisatie. Deze algemene tendens in de praktijk van gebiedsontwikkeling leidt zo tot lichtere, faseerbare en flexibele vormen van samenwerking, zeker bij gebiedstransformaties.[1]

Het slagen van gebiedstransformatie is namelijk afhankelijk van de medewerking van uiteenlopende partijen, vanwege het bestaande en niet zelden versnipperde (grond) eigendom en gebruik. Hoe groter het aantal en de diversiteit van de eigenaren en hoe omvangrijker de transformatie-uitdaging, hoe minder gecentraliseerd en zwaar de samenwerking op gebiedsniveau kan worden georganiseerd. We kunnen bestaande eigenaren immers niet zomaar dwingen hun eigendom te transformeren of te herontwikkelen. Gemeenten mogen en willen bovendien steeds minder geld vastzetten in samenwerking en/of grondposities. Ook private partijen gaan over naar '*light equity financing*' en zetten in op balansverkorting. Binnen deze veranderende context wordt gezocht naar lichtere samenwerkingsvormen die bijdragen aan het realiseren van een samenhangend en kwalitatief goed gebied.[2]

In het vorige hoofdstuk over eigendom zijn al vier strategieën besproken die helpen in de omgang met versnipperd eigendom: plotontwikkeling, organische ontwikkeling, *Developing Apart Together* en de herverkaveling van eigendom. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de samenwerkende partijen.

1 Ten Have et al (2017)
2 Hobma et al (2019)

Verbreding samenwerking: publiek-maatschappelijk-privaat

Veel transformatiegebieden zijn nog gedeeltelijk in gebruik. Daardoor is sprake van een complexe mix van ontwikkelaars, huiseigenaren, (commerciële) verhuurders en daarnaast huurders en dagelijkse gebruikers. Dit kunnen bewoners zijn, bedrijven of maatschappelijke organisaties. Deze actoren hebben allemaal onderlinge relaties en afhankelijkheden en spelen soms een belangrijke rol binnen de transformatie van een gebied. Samenwerkingsvormen die alleen zijn gericht op publieke en private (vastgoed) partijen zijn daarom bij veel gebiedstransformaties niet toereikend. Er is een verbreding nodig met de maatschappelijke organisaties en andere gebiedsgebruikers: een 'publiek-maatschappelijk-private samenwerking'.

Deze bredere gebiedssamenwerking kan op verschillende manieren worden georganiseerd. Het kan een informeel breed gebiedsnetwerk zijn of bijvoorbeeld neerslaan in een stichting of coöperatie. Los van de vorm zorgt een gebiedsnetwerk voor veel en diverse relaties, onverwachte kruisbestuivingen en gebiedsvisies en -oplossingen waarin veel verschillende perspectieven en expertises zijn meegenomen. Uiteenlopende actoren treffen elkaar regelmatig over de gebiedstransformatie, maken afspraken en delen de laatste inzichten. Zo groeit het onderling vertrouwen, begrip en draagvlak dat nodig is voor de transformatie. Ook zorgen brede netwerken voor veerkracht. Ze zijn een constante factor, zowel in economisch voorspoedige tijden met veel ontwikkelplannen als in een crisisperiode waarin het bewaken, beheren en optimaliseren van bestaand gebruik en kwaliteit voorop staat.[1]

Brede gebiedsnetwerken vragen om een lichte en tegelijkertijd structurele organisatie van de uitwisseling en samenwerking. In de loop van de tijd ontstaat steeds meer gezamenlijk eigenaarschap, door dit netwerk als een 'open platform' te organiseren en iedereen rond de tafel uit te nodigen. De verschillende actoren zetten zelf onderwerpen op de agenda, wisselen data en inzichten uit, formuleren gezamenlijke doelen en visies concrete oplossingen en bespreken samenwerkingen en gezamenlijke investeringen. Afhankelijk van de onderwerpen op de agenda wordt bepaald welke gemeentelijke afdelingen, andere overheidslagen of wellicht externe deskundigen een bijeenkomst moeten bijwonen. En andersom kunnen gemeentelijke afdelingen of andere overheidslagen met specifieke doelen of programma's (bijvoorbeeld rondom mobiliteit of klimaat) gewoon aanschuiven bij de bijeenkomst. Ze zetten daarmee hun onderwerp op de gebiedsagenda. Dit verhoogt de integraliteit op gebiedsniveau en bespaart een hoop organisatorische moeite. Voor de verschillende belanghebbenden geeft het duidelijkheid en overzicht. Het voorkomt dat ze worden overspoeld door te veel verschillende uitnodigingen voor parallelle programma's in hetzelfde gebied. Enerzijds is dit type platform solide en vanzelfsprekend in het doorlopende karakter en de centrale verbindende rol. Anderzijds is het licht en dynamisch in de openheid van de agenda en de informaliteit van de *governance*.[2]

1 Beer (2023)
2 Beer (2023)

Afhankelijk van wat er tijdens een bijeenkomst naar voren komt, worden kleinere en verdiepende vervolgbijeenkomsten georganiseerd. Ook kunnen specifieke thematische projectgroepen ideeën verder uitwerken. Zo nodig kunnen zij hun groep formaliseren met een eigen rechtsvorm, waardoor een gelaagdheid van samenwerkingen ontstaat. Hier gaan we verderop in dit hoofdstuk dieper op in.

Rollen en spelers

We lichten enkele typen actoren nader uit, omdat zij potentieel een grote rol spelen binnen gebiedstransformaties. We noemden de verbreding van samenwerking met maatschappelijke actoren. Te denken valt bijvoorbeeld aan zorgorganisaties of onderwijsinstellingen. Zij kunnen een aanjagende functie hebben, omdat zij een duidelijk profiel aan het gebied kunnen geven. Denk aan kennisclusters, campusontwikkelingen of zorggebieden. Door een dergelijke trekker wordt het vaak eenvoudiger om nieuwe aanverwante bedrijvigheid aan te trekken, alsmede nieuwe doelgroepen voor de lokale voorzieningen en de woningen.

Ook de woningcorporaties verdienen speciale aandacht, onder meer als betrouwbare partner voor het afnemen van woningen. Met de juiste afspraken tussen ontwikkelende partijen, gemeente en woningcorporaties is een deel van de afname van de woningen gegarandeerd. Dat draagt bij aan de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling en aan de diversiteit en betaalbaarheid van het woningaanbod. Vaak hebben woningcorporaties een strategische en langjarige visie op hun portefeuille, waardoor hun randvoorwaarden nauwelijks afwijken in de tijd. Onzekerheden die gepaard gaan met een veranderde vraag naar woningen of een eventuele crisis kunnen woningcorporaties zo voor een deel verminderen. Corporaties zijn ware kenners van de stad en van de buurt en weten daardoor als geen ander wat in de verschillende buurten speelt en wat daar dus belangrijk is. Denk daarbij aan welk type woningen of voorzieningen nodig zijn en aan vraagstukken rondom bereikbaarheid en betaalbaarheid. Ze leggen bijvoorbeeld de link met andere partners, zoals zorgaanbieders.[1]

Naast woningcorporaties spelen ook (semi)publieke organisaties een rol, zoals nuts-, infrastructuur- en openbaarvervoersbedrijven. Deze worden idealiter in een vroeg stadium aan tafel uitgenodigd, zodat zij weten wat er gaat gebeuren, mee kunnen denken en op tijd kunnen adviseren en anticiperen op plannen. Wat is bijvoorbeeld de impact van de geplande woningbouw op de mobiliteit en de netcapaciteit? Netbeheerders kunnen expertise en data inbrengen om latere problemen te voorkomen, bijvoorbeeld met overbelasting van het net of het niet tijdig kunnen aansluiten van nieuwe woningen op het net. Vaak gaat gebiedstransformatie gepaard met functiemenging, waarbij verschillende functies uiteenlopende behoeften of pieken hebben. Waar is slim te koppelen of uit te wisselen, bijvoorbeeld met restwarmte of elektriciteit? Het is verder belangrijk om op tijd aandacht te hebben voor de ondergrond. De bodemkwaliteit en ook de ligging van kabels en leidingen kunnen invloed hebben op wat erboven wel of niet ontwikkeld kan worden. Gezien de binnenstedelijke context van veel transformaties, zal de rol van bijvoorbeeld waterschappen, Natuurmonumenten of Staatsbosbeheer beperkt(er) zijn. Wel kunnen zij

1 Hoorn (2019)

kennis en data inbrengen en zo helpen de plannen voor de gebiedstransformatie klimaatadaptiever en meer natuurinclusief te maken.

Veel van bovenstaande partijen kunnen naast kennis, profiel en draagvlak ook grond of vastgoed inbrengen. Grote zorg- en onderwijsorganisaties, zoals ziekenhuizen en universiteiten, hebben vaak zowel een inhoudelijke als een vastgoed-gesprekspartner. Vanuit de vastgoedafdeling stapt een dergelijke partij in als ontwikkelpartner voor andere ontwikkelaars en de gemeente. Een woningcorporatie heeft bij een transformatie vaak geen eigen gronden, juist omdat de woonfunctie in dit soort gebieden doorgaans nieuw is. In sommige gevallen is echter wel een link te leggen met naastgelegen gebieden. Bijvoorbeeld in de uitwisseling van gronden of door aan te sluiten op de doelgroepen die al in een gebied aanwezig zijn. Een gebiedstransformatie kan namelijk ook een positief effect hebben op een naastgelegen gebied. Een dergelijke uitwisseling kan ook interessant zijn voor een partij als Staatsbosbeheer, waardoor natuur en bebouwing bewuster worden gepland. NS en Prorail hebben vaak gronden in bezit bij stationslocaties en spoorzones die zij kunnen inbrengen of waarvoor zij zelf als ontwikkelaar kunnen optreden. Zeker wanneer er grote aantallen woningen worden toegevoegd in een gebied kan het nodig zijn om het station uit te breiden met meer voorzieningen of een meer uitgebreide dienstregeling. Een geslaagd voorbeeld is de Spoorzone in Delft.

Station Delft als onderdeel van de Spoorzone

Gelaagde samenwerking

Binnen een gebiedstransformatie zijn vaak meerdere samenwerkingsvormen nodig, zeker bij grote gebieden met complexe opgaven. Binnen het brede gebiedsnetwerk worden zaken als visievorming, placemaking, programmering en participatie opgepakt. Daarnaast kan er voor specifieke thema's, deelgebieden of ontwikkelprojecten een meer formele organisatie nodig zijn met een beperkt aantal partijen. Deze kan uiteenlopende vormen aannemen afhankelijk van het onderwerp, zoals een joint venture voor een grote vastgoedontwikkeling, een lokaal energie- of mobiliteitsbedrijf, een gecrowdfund paviljoen of een BedrijfsInvesteringsZone (BIZ) voor het beheer en de exploitatie van een bepaald (deel)gebied. Zo kunnen actoren meer solide plannen maken voor hun directe omgeving en de bijbehorende afspraken vastleggen, onder andere over de benodigde investeringen. Een BIZ bijvoorbeeld laat alle eigenaren en/of ondernemers hun steentje bijdragen. Brede gebiedsnetwerken zijn vaak '*coalitions of the willing*', maar op het moment dat het over grote en meer directe investeringen gaat wordt het doorgaans belangrijker gevonden dat iedereen zijn bijdrage levert. In bijvoorbeeld het Amstel III-gebied in Amsterdam Zuidoost zijn verschillende samenwerkingsvormen te onderscheiden; in de verschillende deelgebieden en in het hele gebied.[1]

Deze verschillende coalities zijn qua *governance* onafhankelijk, maar in samenstelling en samenwerking vaak met elkaar verbonden. Ze bouwen allemaal voort op het brede gebiedsnetwerk. Daar komt iedereen samen om de grote en doorlopende gebiedsagenda te bespreken. Een nieuwe laag of coalitie wordt alleen opgericht als dat nodig is en als de kwestie niet binnen een bestaande samenwerkingsvorm kan worden opgepakt.

In deze gelaagde aanpak dragen sommige actoren misschien alleen bij door één specifiek evenement te sponsoren. Sommigen dragen nooit bij, terwijl anderen juist een actieve partner zijn in veel verschillende coalities, omdat ze veel belang hebben bij het gebied en bij het succes ervan – nu en in de toekomst. Doorgaans wordt dit geaccepteerd, zolang de som van de verschillende investeringen en beloningen maar in evenwicht is. En dat evenwicht is vaak gemakkelijker te bewaken wanneer investeringen en beloningen specifiek en direct worden georganiseerd. Het is nu eenmaal niet zo dat voor elke actor één pasklare oplossing bestaat, zeker niet bij transformatiegebieden met een grote en bonte mix van eigenaren en andere actoren.

De verschillende samenwerkingsvormen brengen verschillende verantwoordelijkheden en mandaten met zich mee en vereisen daarmee verschillende rollen van de gemeente. Het is belangrijk om binnen elke samenwerking de publieke rol duidelijk te definiëren – en deze te communiceren. In het brede gebiedsnetwerk kan de gemeente een reguliere en gelijkwaardige partner zijn zonder speciale mandaten en verantwoordelijkheden. Het proces en de agenda worden collectief beheerd. Een te dominante rol van de overheid kan juist het collectieve eigenaarschap schaden en lobby- of oppositiegedrag aantrekken dat niet wenselijk is bij deze collectieve agenda. Echter, in alle lagen daar bovenop kan de rol verschillen. Sommige coalities zijn misschien

1 Beer (2023)

helemaal privaat, maar in anderen heeft de gemeente mogelijk een sterke kaderstellende of bewakende rol vanwege haar publieke verantwoordelijkheid. En soms zijn ook de financiële belangen groter, wat natuurlijk ook voor andere actoren geldt. Hoe hoger de inzet en de risico's, vooral financieel, hoe meer behoefte aan formele afspraken en contracten.[1]

Publiek-publieke coördinatie

Gebiedstransformatie vraagt ruimtelijk, maar ook bestuurlijk schakelen tussen de 'schalen' en tussen overheidsafdelingen. Hoewel een gebiedstransformatie doorgaans binnen een gemeentegrens valt, is *multi-level governance* noodzakelijk om de transformatie-ambities te realiseren. Nederland is een 'gedecentraliseerde eenheidsstaat'. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op verschillende niveaus belegd. Politieke keuzes op regionaal en (inter)nationaal niveau beïnvloeden de lokale afwegingsruimte voor de gebiedstransformatie.[2] De politieke keuzes van Rijk en provincies geven ook op andere manieren richting aan het handelen van gemeenten. Zo vloeit uit het klimaatakkoord van Parijs voort dat we onze CO2-uitstoot in 2050 tot nul hebben teruggebracht. Dit (inter)nationale doel wordt alleen gerealiseerd als op regionale en lokale schaal de doelstelling wordt vertaald in concrete energieprojecten. Provincies en gemeenten hebben daarbij een eigen vrijheid van handelen maar de doelen zijn zeker niet altijd vrijblijvend. Het Rijk kan de nationale doelen juridisch bindend door laten werken naar het decentrale niveau. De provincie heeft eveneens de mogelijkheid in te grijpen als gemeenten in strijd handelen met (juridisch bindende) provinciale doelstellingen. Hetzelfde geldt voor het Rijk als provincies evident in strijd handelen met nationale doelen, zij kunnen dan bijvoorbeeld een 'aanwijzing' krijgen.[3]

Kortom: een gebiedsorganisatie moet zowel 'horizontaal' als 'verticaal' regie voeren. Horizontale regie is het onderling wegen van sectorale doelen en het afstemmen met verschillende beleidsafdelingen. De verticale regie is het verbinden van het lokale, regionale en (inter)nationale schaalniveau. Beide vormen van regie vinden uiteraard plaats in dialoog met de betrokken publieke, maatschappelijke en private belanghebbenden.

Rijk, provincies en gemeenten kennen verder een 'open huishouding': zij bepalen zelf welke (nieuwe) taken ze oppakken en maken daartoe zelf een integrale afweging. De waterschappen zijn daarnaast een 'functionele overheid': zij hebben in ons bestel een aantal wettelijke taken waarvoor ze ook zelf belasting innen. Waterschappen regelen de waterstand, zuiveren afvalwater, beheren en versterken de dijken en zien toe op kwaliteit van het (zwem)water.

Een gebiedsorganisatie moet zich niet blindstaren op alleen de gemeente waar het gaat om het vergaren van steun en middelen. Soms zijn er ook programma's en subsidies op Rijksniveau. Al deze regionale en nationale regelingen vragen om een strategie. Gebiedsorganisaties bepalen daarmee in welke arena's ze participeren.

1 Beer (2023)
2 Verdaas & Verheul (2022)
3 Boeve et al (2023)

Realisatiekracht of hindermacht

Veel actoren binnen een gebiedstransformatie beschikken zowel over uitvoeringskracht als dat ze kunnen optreden als hindermacht. Verschillende actoren hebben vanuit hun belang en positie allerlei drijfveren en middelen en vormen om deze in te zetten. Zij kunnen participeren, maar ook juridiseren, politiseren, technocratiseren of mediëren. Bestaande eigenaren kunnen zelf een plan ontwikkelen en investeren, andere eigenaren mobiliseren of ze kunnen hun grond of vastgoed verkopen aan een ontwikkelaar en zo de gebiedstransformatie helpen realiseren. Ze kunnen de plannen echter ook tegenwerken, wanneer zij bijvoorbeeld bang zijn voor hinder of voor bedreiging van de continuïteit van hun bedrijfsvoering (doordat er kwetsbare functies als woningen in het gebied worden toegevoegd). Eigenaren kunnen weigeren te verkopen of zelfs actief bezwaar maken tegen de transformatieplannen. Bestaande ondernemers en bewoners kunnen bijvoorbeeld bang zijn voor kwaliteitsverlies in hun directe omgeving, parkeerproblemen, verlies van groen of gentrificatie. Ook zij kunnen bezwaar maken, anderen mobiliseren via bijvoorbeeld sociale media of de lokale politiek of de pers opzoeken. Andersom kunnen ze juist actief meedenken, meedoen aan placemakingsactiviteiten, zelf buurtinitiatieven ontplooien of nieuwe voorzieningen openen die passen binnen de transformatieplannen.

Het is zaak de mogelijke hindermacht van actoren in kaart te brengen en de samenwerking, participatie en omgevingsmanagement daar goed op af te stemmen. We kijken daartoe naar een aantal factoren. Welke belangen heeft een actor? Welke dieperliggende principes en kernwaarden spelen er? Wat is het standpunt van de actor ten opzichte van de gebiedstransformatie en hoe verhoudt dit zich tot de standpunten van andere actoren? Wat voor reputatie heeft de actor, als in gezag en overtuigingskracht tegenover anderen? Welke machtsbronnen, zoals geld, expertise, eigendom of relaties, kunnen worden ingezet om de transformatie te helpen realiseren of juist tegen te houden?[1]

Bij de samenwerking aan gebiedstransformatie, of het nu om een publiek-private coalitie gaat of om een breed en divers gebiedsnetwerk, dragen regelmatige interacties bij aan het opbouwen van relaties en vertrouwen tussen de actoren. Door hier in een vroeg stadium van de transformatie mee te beginnen, krijgen actoren de tijd om zich het gebied, de verschillende opgaven en de toekomstplannen eigen te maken en elkaar en elkaars belangen en perspectieven te leren kennen. Dit leidt tot meer overzicht en begrip voor de achtergrond en urgentie van de gebiedstransformatie en ieders mogelijke rol en bijdrage hierin. Ook ontstaat meer zicht op de verschillende onderlinge afhankelijkheden en op mogelijke kansen om door samenwerking bepaalde doelen te bereiken. Het gevoel van gezamenlijk eigenaarschap en draagvlak neemt toe, zeker wanneer er veel aandacht is voor gezamenlijke verhalen en co-creatie van bijvoorbeeld toekomstvisies.

Bij doorlopende gebiedssamenwerkingen zijn er regelmatig momenten om elkaar op de hoogte te brengen, te onderhandelen, belangen te verbinden en de eigen standpunten, suggesties of zorgen in te brengen. Wanneer dit in een vroeg stadium in de

1 Verheul et al (2021)

planvorming gebeurt, worden knelpunten uitgesproken en wellicht opgelost. Er hoeft dus niet gewacht te worden tot formele bezwaarprocedures. Bovendien kent men elkaar en zullen zaken minder snel via de pers of de politiek worden gespeeld. Dit kan immers de relatie schaden en daarmee mogelijk de eigen belangen op een later moment in het proces. In positieve zin helpt het gezamenlijke eigenaarschap in een gebied om een hindermacht om te buigen in realisatiekracht, bij uiteenlopende actoren. Denk aan actieve buurtnetwerken, zelfbeheer, lokale coöperaties en bijvoorbeeld het *crowdfunden* van collectieve plekken of voorzieningen in het gebied.

Verder verdiepen

Literatuur

Beer, S. (27 september 2023). *Gebiedstransformatie #4: zo bouw je een ge(s)laagde samenwerking op.* Gebiedsontwikkeling.nu: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gebiedstransformatie-4-zo-bouw-je-een-geslaagde-samenwerking-op/

Boeve, M., Verdaas, C., Verheul, W.J. & Daamen, T. (2023). *Gebiedsontwikkeling voor leden van provinciale staten: Een reisgids bij het mede-vormgeven van onze leefomgeving.* Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling: https://www.statenlidnu.nl/_downloads/4c9acea07496b84609c31bf2f872fa1d?_locale=nl_NL

Ten Have, F., Veldhuizen, J., Wegkamp, I., van Bergen, T., Potters, B., de Boer, A & Ramp, M. (red.) (2017). *PPS: Positieve Prikkels tot Samenwerken.* Deloitte Real Estate Advisory & Partnerships. https://www.stedelijketransformatie.nl/uploads/media_item/media_item/115/0/PPS_publicatie-1540200969.pdf

Hobma, F., Heurkens, E., & van der Wal, H. (2019). *Essay Versnipperd grondeigendom.* Stedelijke Transformatie: https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/essay-versnipperd-grondeigendom

Hoorn, M. (2019). *Woningcorporaties in het ontwikkelproces.* Stedelijke Transformatie: https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/woningcorporaties-in-het-ontwikkelproces

Verdaas, C., & Verheul, W.J. (2022). *Gebiedsontwikkeling voor raadsleden: Een reisgids voor gemeenteraadsleden bij het mede-vormgeven van onze leefomgeving.* Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling: https://dh1hpfqcgj2w7.cloudfront.net/media/documents/22075_TU_reiswijzer_raadsleden_DTPCORR.pdf

Verheul, W.J., Heurkens, E. & Hobma, F. (2021). *Essay Participatie georganiseerd door private partijen.* Stedelijke Transformatie: https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/participatie-georganiseerd-door-private-partijen

Website links

https://stichtingkennisgebiedsontwikkeling.nl/kennisproducten/gebiedsinvesteringszone-naar-een-praktijkexperiment/

https://pure.tudelft.nl/ws/portalfiles/portal/126825056/220602_Developing_Apart_Together_Heurkens_StedTrans.pdf

https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/planeconomie-en-organische-gebiedsontwikkeling/

https://stedelijketransformatie.nl/thema-s/samenwerking

https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/8-modellen-en-5-lessen-voor-samenwerken-aan-stedelijke-transformatie

https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/samen-zoeken-naar-oplossingen-voorbij-het-geld/

https://www.youtube.com/watch?v=bC_3633eg_4

https://www.appm.nl/bericht/4-vormen-van-samenwerken-bij-gebiedstransformatie

Lerende gebiedstransformaties

Wouter Jan Verheul en Tom Daamen

In het vak van gebiedsontwikkeling en -transformatie zijn we vaak geneigd om hard door te hollen en vooral vooruit te kijken. Even met elkaar stoppen en leren van de opgedane ervaringen is echter minstens zo belangrijk. Hoe gaan we hier bewustmeeomengevenwehetlerenexplicieteenplekindetransformatiepraktijk?

Inleiding

Inmiddels is duidelijk dat gebiedstransformaties een complexe, meervoudige en vaak onvoorspelbare tak van sport zijn. Het gaat om lange en tijdsintensieve trajecten binnen een ingewikkeld krachtenveld. De omstandigheden rond de gebiedstransformatie veranderen voortdurend. Daarmee behoeven de inhoud van plannen aanpassing, alsmede de afspraken of overeenkomsten die hieraan gerelateerd zijn. Bovendien worden de antwoorden op vragen van betrokkenen (bijvoorbeeld over het programma, de kosten en opbrengsten of de kwaliteit van projecten) pas gaandeweg duidelijk. Ook vraagt de opgave soms om innovatieve (fysieke, sociale of technische) oplossingen die aan het begin van het traject nieuw zijn - of nog niet geheel voorhanden. Denk aan een mobiliteitsoplossing of een bijzondere combinatie van functies in één gebouw; het is kennis die gaandeweg wordt opgebouwd.

Deze kenmerken van gebiedstransformaties maken ons duidelijk dat er gedurende het proces veel geleerd gaat worden. Het is van belang hier rekening mee te houden en er bewust mee om te gaan. In de praktijk gaan professionals er bijna als vanzelf van uit dat zij in staat zijn om grote hoeveelheden gegevens en informatie (die zij dagelijks ontvangen) te kunnen verwerken. Ze geven dit ordentelijk een plek in het proces. Daarnaast wordt voortdurend voortschrijdend strategisch inzicht in de gebiedsopgave verzameld en omgezet in acties. Het ontbreekt echter vaak aan de tijd en capaciteit om hier zorgvuldig en gedocumenteerd mee om te gaan. Dat gaat lang goed, maar actoren verliezen al snel het overzicht wanneer de complexiteit van de opgave ineens toeneemt, Dat geldt ook voor situaties waarbij de oplossingsruimte voor partijen door omstandigheden plots kleiner wordt (denk aan stijgende rente, verkiezingen, of een transactie in het gebied). De neiging om de opgave kleiner te maken en deze (verder) te faseren – lees: projectmatiger te gaan aanpakken – ligt dan op de loer, maar dat is lang niet altijd raadzaam. Beter is het om reflectie in te bouwen en met elkaar de nieuwe realiteit rond de gebiedstransformatie in kaart te brengen. Neem de tijd om gezamenlijk de strategische signalen te interpreteren en de opties voor vervolgstappen te wegen.

Kortom: het is meer dan verstandig om bij gebiedstransformaties regelmatig en bewust momenten van leren in te bouwen. Hier heeft niet iedere organisatie of individuele professional evenveel ervaring mee. Er zijn specifieke competenties voor nodig en in de huidige praktijk ontbreken deze vaak. Bovendien kampen veel organisaties in algemene zin al met een gebrek aan menskracht. Dat bemoeilijkt vaak een effectieve laat staan lerende aanpak van gebiedstransformaties. Hoe kunnen actoren ondanks de beperkte tijd en middelen voldoende lerend vermogen organiseren, zowel binnen de eigen organisatie als tussen de partijen onderling?

Drie niveaus van leren

De complexiteit en de intensiteit van gebiedstransformaties vragen om lerend vermogen. Hierdoor ontstaan adaptiviteit en veerkracht. Adaptiviteit verwijst naar het vermogen om de inhoud van plannen of zelfs de strategische aanpak zelf gaandeweg af te stemmen op nieuwe kennis of omstandigheden. Veerkracht wil zeggen dat tegenslagen worden opgevangen, waardoor relatief tijdig en zonder onnodige verliezen de draad in de gebiedstransformatie weer kan worden opgepakt. In de praktijk zien we dat het lerend vermogen rond een gebiedstransformatie vorm krijgt door bewust professionals uit verschillende, relevant geachte disciplines te betrekken in het (plan)proces. Denk aan mobiliteitsexperts, mensen die aan *placemaking* doen, erfgoedspecialisten, historici, of functionarissen van de milieudienst of het waterschap.

Daarnaast kunnen actief personen worden benaderd – of projecten bezocht – met een alternatief (of zelfs radicaal ander) perspectief op de transformatieopgave. Zo ontstaan nieuwe oplossingsruimtes en een nieuw netwerk van actoren. Ondernemers, kunstenaars of gewoon mondige bewoners: ze kunnen zich ook ongevraagd melden (of zelfs opdringen) in het proces, zoals dikwijls in participatietrajecten voorkomt. Ook in dat geval is het echter belangrijk goed te luisteren en alternatieve ideeën en meningen – hoe radicaal ook – waar mogelijk de ruimte te geven. Dit verrijkt de planvorming en helpt om draagvlak of begrip te creëren voor de onvermijdelijke keuzes gedurende het proces.

De wetenschappelijke literatuur onderscheidt drie manieren waarop planvorming- en sturingsprocessen adaptief en veerkrachtig kunnen worden gemaakt. Deze komen oorspronkelijk voort uit de cybernetica[1] en het systeemdenken, waarin gesproken wordt van het creëren van '*feedback-loops*' op drie verschillende systeemniveaus. We herkennen deze drie niveaus in de praktijk van gebiedstransformatie.

Allereerst wordt in een lerende praktijk gemonitord: er wordt kwalitatief en kwantitatief gemeten of de gestelde doelen worden behaald en/of aanpassing behoeven. De data en informatie die hieruit volgen zijn belangrijk voor (het bijsturen van) de gebiedstransformatie zelf, maar kan ook voor andere plandelen of gebiedsopgaven van waarde zijn. Dit laatste is het tweede niveau van leren: er wordt tussen teams of tussen verschillende projecten informatie en kennis gedeeld, waardoor zij elkaar inspireren, de expertise wordt vergroot en fouten worden voorkomen. Het derde en hoogste niveau van leren wordt bereikt door een reflectie op het systeem zelf te organiseren. Is de manier waarop we de gebiedstransformatie benaderen wel de juiste? Waarom zijn we tot deze aanpak gekomen en hoe doen ze dat elders? Soms kan reflectie de aanpak van een opgave een enorme impuls geven. Het kan er ook toe leiden dat de gebiedstransformatie *an sich* ter discussie moet worden gesteld.

1 Cybernetica is de transdisciplinaire studie van circulaire causale processen zoals feedback en recursie, waarbij de effecten van de acties van een systeem (de output) als input terugkeren naar dat systeem en zo de daaropvolgende acties beïnvloeden.

Slim leren

Natuurlijk is het zo dat monitoren, leren en reflecteren tijd en (dus) geld kosten, ook in gebiedstransformaties. Sceptici kunnen dit punt gemakkelijk maken, want er is natuurlijk weinig bewijs aan te voeren voor het fiasco dat – door te leren – nooit heeft plaatsgevonden. Toch zijn er voldoende aanwijzingen dat het bewust creëren van '*positive feedback loops*' in de gebiedsstrategie de kans op mislukking aanzienlijk verkleint. De vraag die dan nog rest: hoe kunnen we dit slim en efficiënt te organiseren? Een eerste antwoord: door actief aan te haken bij (een) relevante kennisinfrastructu(u)r(en). Denk daarbij aan lokale of zelf-georganiseerde netwerken, kennis- of debatcentra of andere organen waaraan zowel lokale, academische als praktijkdeskundigen zijn aangesloten. Door hierop aan te sluiten, halen organisaties snel en efficiënt ervaringen en aanbevelingen voor hun transformatieopgave in huis.

Actoren en hun organisaties kunnen daarnaast veel van elkáár leren. Er wordt op veel plekken aan gebiedstransformaties gewerkt en in sommige organisaties is al veel ervaring aanwezig. We kunnen en moeten dus collectief leren van eerdere stedelijke projecten. 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 de sturing veerkrachtig. En omdat we steeds nieuwe kennis binnenhalen, voorkomen we '*optimism bias*' en '*group think*'. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de betrokkenen bij grote, complexe opgaven vaak een ongefundeerd en hardnekkig geloof hebben in een snelle doorlooptijd of sluitende businesscase. Ook doet zich vaak een irrationele weerstand tegen kritiek of alternatieven 'van buitenaf' voor. Betrokkenen claimen dan dat hun opgave 'anders' of zelfs 'uniek' is en dat hun aanpak – uiteraard ten onrechte – niet onderhevig zal zijn aan de tegenslagen die zich elders hebben voorgedaan. Het leren helpt om dit gedrag te doorbreken.

Actief betrekken

Gebiedstransformaties zijn bij uitstek een interdisciplinaire oefening, gezien hun complexiteit en integraliteit. Er is onder andere procesmatige, juridische, financiële, technisch-inhoudelijke, communicatie- en ontwerpexpertise nodig. Een interdisciplinaire benadering zorgt voor een diversiteit aan perspectieven op de opgaven en voor nieuwe integrale inzichten. Hierdoor komen nieuwe en soms '*out-of-the-box*'-oplossingen tot stand.

Het is goed om naast de diversiteit aan experts ook de kennis en ervaring van de verschillende actoren in het gebied actief te betrekken. Deze diverse perspectieven – zowel vanuit professionele expertise als vanuit ervaringsdeskundigheid – zijn in de gebiedstransformatie van grote meerwaarde. Actoren geven nieuwe inzichten in de ervaringen, belangen, ambities en het beleid van hun eigen organisatie of achterban. Door met elkaar in gesprek te gaan en van elkaars perspectieven te leren, worden interessante dwarsverbanden duidelijk. Ook brengen actoren nieuwe data mee die – al dan niet in combinatie met andere data – tot nieuwe inzichten leiden.[1]

1 Beer (2021)

Draagvlak en voortgang

Het actief betrekken van de expertise van de verschillende actoren is niet alleen inhoudelijk van belang, maar verbetert ook de voortgang van het gehele transformatieproces. Er wordt een gezamenlijke analyse van het probleem en de oplossingsrichtingen gevormd, door vanaf het begin te werken in een netwerk met experts en actoren. Hierdoor groeit ook vanaf het begin het draagvlak en de actie- en investeringsbereidheid onder deze actoren. Ze zijn immers mede-eigenaar. Vanuit deze gezamenlijkheid kan een gebiedsorganisatie worden opgezet. Daarin zitte niet alleen mensen vanuit de eigen organisatie, maar ook andere actoren uit het gebied. Zo wordt de diversiteit van perspectieven ook in het proces geborgd. Bovendien wordt er efficiënt omgegaan met de beperkte menskracht in de verschillende organisaties. Binnen een dergelijk netwerk leren actoren en experts van elkaar, maar zeker ook mét elkaar. Deze vorm van samen leren binnen een gebiedstransformatie zien we veel in Urban Living Labs. Denk bijvoorbeeld aan Circulair Buiksloterham in Amsterdam Noord.[1]

Gaandeweg het proces kan blijken dat er aanvullende kennis of onderzoek nodig is. Een gezamenlijk besluit kan eraan bijdragen dat de verschillende actoren vertrouwen hebben in deze stap en de uitkomsten accepteren en erkennen. Denk aan de beslissing om externe expertise in te huren, kennisbijeenkomsten te organiseren of bijvoorbeeld

Schoon Schip, een van de innovatieve projecten binnen Buiksloterham

1 Steen & Van Bueren (2017)

gezamenlijk opdracht te geven tot specifiek onderzoek. Dit is vooral van belang wanneer er onenigheid bestaat vanuit sterk uiteenlopende belangen. Het komt ook voor dat partijen elkaars kennisbronnen of perspectieven niet vertrouwen. Wanneer er uiteenlopende typen lokale actoren en experts worden samengebracht rondom een lokale opgave is het van belang te waken voor 'asymmetrie' in het netwerk, door ongelijke kennisniveaus. Dit kan worden opgevangen door gericht groepen met minder kennis van een bepaald onderwerp te ondersteunen met experts.[1]

Strategisch leren

Het werken in open en interdisciplinaire netwerken is zeer kansrijk bij gebiedstransformaties. Het kan echter leiden tot een overdaad aan overleg, data en informatie. Blijf daarom gefocust op wat strategisch van belang is voor de voortgang van de gebiedstransformatie. Waar precies de grens ligt en er 'nu wel genoeg informatie is verzameld', is niet altijd precies te zeggen. Maar transformaties kunnen in hun veelheid aan opgaven, actoren, interacties en gebeurtenissen makkelijk hun focus verliezen. Ze ontsporen dan tot ongecoördineerde, inefficiënte en vaak ook ineffectieve processen. Steeds meer verschillende professionals zijn met steeds meer verschillende dingen bezig. Dit leidt eerder tot geïsoleerde dan tot gedeelde kennis en inzichten en zorgt dus niet voor het benodigde lerende vermogen binnen en voor de gebiedsopgave. Bovendien vormt dit geen efficiënte inzet van de beperkte menskracht.

Organisaties moeten zelf ook reflexief zijn om het lerende vermogen goed in een gebiedstransformatie te verankeren. Het verloop van de transformatie wordt niet alleen door de eigen organisatie bepaald, dus er is flexibiliteit nodig voor de aanpassing aan veranderende omstandigheden of onverwachte gebeurtenissen. Het is gemakkelijker gezegd dan gedaan: een organisatie moet doorlopend en kritisch reflecteren op de eigen aanpak en rol – en waar nodig bij te sturen. Hoe bouwen we reflexiviteit, adaptiviteit en de benodigde experimenteerruimte in de gebiedstransformatie in, zodat dit als geheel een lerend proces wordt?

Vaak wordt de fout gemaakt om na een periode van open gesprekken, visie en planvorming aan te kondigen dat 'we nu over moeten gaan naar de uitvoering'. Het realiseren van ambities door ruimtelijke projecten in uitvoering te brengen is natuurlijk essentieel, maar het is een vergissing om te denken dat het leren dan kan ophouden. Bij een deel van betrokkenen in het netwerk ontstaat een doel- en uitvoeringsgerichtheid wanneer plandelen in uitvoering komen. Dat noopt juist tot oplettendheid en 'tweebenigheid': terwijl projecten tot uitvoering worden gebracht, blijft een deel van het netwerk zich bezighouden met het monitoren van omstandigheden (bijvoorbeeld in de lokale politiek of in bepaalde markten). De relaties tussen belanghebbenden verdienen permanente aandacht en de partners zorgen ervoor dat het netwerk reflexief blijft, door met regelmaat de blik van buiten toe te laten.

1 Klijn & Koppenjan (2004)

Proactieve veerkracht

In essentie gaat het bij leren in gebiedstransformaties om het vinden van een inhoudelijk verhaal waarmee partijen zich verbinden. We proberen immers een bestaande gebouwde omgeving met een bestaand 'verhaal' aan te passen aan onze nieuwe en toekomstige behoeften. We kunnen geen rigide blauwdruk hanteren voor dat toekomstbeeld. Daarvoor is het verloop en de uitkomst van de transformatie afhankelijk van te veel interne en externe factoren. Er moet flexibiliteit in de plannen zitten en ook in het proces. We moeten kunnen meebewegen met de economische cyclus, het politieke getij en de veranderende vraag van mens en bedrijf. Dit gebeurt door meerdere opties en opgaven te verkennen, te verbinden of open te houden. 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 gebiedsstrategieën zijn reactief én proactief. Veerkracht gaat om het bezitten van interne en externe mogelijkheden als er problemen ontstaan. We kunnen bijvoorbeeld flexibele plannen aanpassen aan marktomstandigheden tijdens de gebiedsontwikkeling. Wie eerder slechts latent aanwezig was (bijvoorbeeld in crisistijd), kan later alsnog actief worden (gemaakt). Proactieve veerkracht betekent dus dat gebiedsontwikkelaars altijd over meerdere opties beschikken. Dat zijn opties die niet verplichtend werken, maar wel een uitweg bieden als het nodig is. Vanuit die strategie zijn ze beter toegerust voor de transformaties van de toekomst.

Cyclisch denken, lineair doen

Gebiedstransformatie is geen eenduidig, lineair project. Het is een langjarig proces dat stapje voor stapje wordt opgebouwd tussen de huidige situatie en de beoogde toekomst. Hierbij wordt voortdurend heen en weer geschakeld tussen de lange termijn doelen, opgaven en transities die we willen realiseren en de huidige kwaliteiten, urgenties en initiatieven waar we mee kunnen beginnen en op kunnen voortbouwen. Deze 'incrementele' opbouw betekent dat we niet in afgekaderde opeenvolgende fasen aan één groot project werken. In plaats daarvan werken we in meerdere korte cycli aan een reeks projecten en activiteiten waarmee we direct concrete resultaten behalen. Zo creëren we tevens de gelegenheid om oplossingen te testen in de praktijk, feedback te verzamelen, te evalueren en zo te leren en bij te sturen voor volgende ronden.

Hiermee testen we niet alleen de inhoudelijke geschiktheid van oplossingen, maar ook de reacties in het gebied. Bovendien vormen kleine – misschien zelfs tijdelijke – projecten de gelegenheid om samenwerking, besluitvorming en financiering vanuit verschillende actoren op een lichte en overzichtelijke manier uit te proberen. Dit verlaagt de drempel om tot gezamenlijke actie over te gaan. Ook geeft het snelle en concrete resultaat vaak een positieve energie aan de betrokken actoren. Zij leren elkaar kennen, waardoor het vertrouwen kan groeien. Zeker wanneer de oplevering van het project bewust wordt gevierd als een gezamenlijke prestatie, is dit bevorderlijk voor het gevoel van gezamenlijk eigenaarschap. Dit alles verhoogt de kans dat actoren ook voor volgende projecten bereid zijn tot samenwerking, wat uiteindelijk kan helpen

om ook tot meer formele en structurele samenwerkingsvormen te komen. Goede relaties en vertrouwen zijn daarvoor cruciaal.

Dilemma's en trade-offs

Het lerend vermogen is inherent aan deze incrementele en gezamenlijke aanpak. Er doen zich telkens natuurlijke momenten voor om met elkaar te evalueren en eventueel bij te sturen. Ook als er iets onverwachts gebeurt, kan worden bijgestuurd. Dit geeft zowel inhoudelijk als procesmatig een hoge mate van adaptiviteit. In veel transformatiegebieden worden betrokken partijen met allerlei lastige transformatiebarrières en externe invloeden geconfronteerd en toch weten zij soms opvallende successen te boeken. Dat gebeurt 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 gebiedstransformaties telkens zien dat zowel aanpassings- als doorzettingsvermogen nodig is.

Het denken in dilemma's helpt hierbij. Veel sturingsopgaven in gebiedstransformatie vertonen een dilemmakarakter. Er bestaan geen optimale keuzes en er is dus altijd sprake van *trade-offs*; beslissingen die helder verantwoord moeten worden. Bij transformaties moeten we bijvoorbeeld flexibel kunnen inspelen op veranderende omstandigheden door open planvorming, maar dit gaat wel ten koste van het bieden van zekerheden en het maken van heldere programmatische keuzes. Marktwerking is nodig om vraag en aanbod efficiënt bij elkaar te brengen, maar overheidssturing is ook nodig om de vragen van alle belanghebbenden goed te borgen. Bij stedelijke transformaties komen partijen verschillende dilemma's tegen die laten zien dat de ideale keuze doorgaans eigenlijk niet bestaat. Door te denken in dilemma's en partijen daarin mee te nemen, helpen we hen na te denken over welke trade-off zij aanvaardbaar vinden.

Ruimte voor experiment

Deze principes van lerende gebiedstransformaties bevatten een intrinsieke experimenteerruimte. Natuurlijk kunnen binnen deze lerende transformatieprocessen ook nog expliciete pilotprojecten of experimenten worden benoemd. Dit helpt om nieuwe, onbekende oplossingen waar actoren nog niet van overtuigd zijn toch te testen, op een kleine schaal of in een lichte vorm.

Daarnaast kan een gebiedstransformatie als geheel ook een experiment zijn. Door middel van pilotprojecten kunnen nieuwe elementen aan de Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk worden geïntroduceerd én gemonitord. Wijs gebiedstransformaties bijvoorbeeld aan als 'living lab', wat meer commitment creëert om te leren en te evalueren. De gerichte overheidsinvesteringen in gebiedstransformaties zijn te onderzoeken op meervoudige waardecreatie.

Er kan echter ook een risico schuilen in het aanwijzen van gebiedstransformaties als pilot, experiment of living lab. Dit is zeker het geval wanneer de verantwoordelijke overheidsinstantie dit doet. Door pilots buiten de interne processen te houden,

kunnen ze onvoldoende ingebed – en daarmee te vrijblijvend – worden. Het gaat om een balans tussen vrijheid en experimenteerruimte enerzijds en serieus en langdurig commitment aan de pilot – en de resultaten – anderzijds. Een pilot kan heel bewust en strategisch worden ingezet waar oude patronen moeten worden doorbroken. Het moet echter wel gezien worden als een (opmaat naar een) nieuwe manier van werken en niet als 'iets leuks' of extra's buiten de reguliere manier van werken.

Verder verdiepen

Beer, S. (2021). *Transformcity E-Learning.* https://www.transformcity.com/

De Hoog, W. & Daamen, T. (2013). Leren van leren in gebiedsontwikkeling. *Rooilijn, 46(5),* 339-345. https://www.tadaamen.net/_files/ugd/174905_fd0f0fdbb5f34c55ba7858c1e61ba80a.pdf

Klijn, E-H, & Koppenjan, J. (2004). Managing content. In: *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making.* London: Routledge.

Steen, K. & van Bueren, E. (2017). *Urban Living Labs. A living lab way of working.* Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions: *https://www.ams-institute.org/documents/28/AMS_Living_Lab_Way_of_Working-ed4.pdf*

Ten Have, F., Veldhuizen, J., Wegkamp, I., van Bergen, T., Potters, B., de Boer, A & Ramp, M. (red.) (2017). *PPS: Positieve Prikkels tot Samenwerken.* Deloitte Real Estate Advisory & Partnerships. https://www.stedelijketransformatie.nl/uploads/media_item/media_item/115/0/PPS_publicatie-1540200969.pdf

Verheul, W.J. (1 september 2017). *Gebiedstransformaties vereisen meervoudige en lerende aanpak.* Gebiedsontwikkeling.nu: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gebiedstransformaties-vereisen-meervoudige-en-lerende-aanpak/

Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & van Zoest, S. (2020). *Leren van stedelijke transformaties: over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.* Den Haag: Stedelijke Transformatie, Platform31

Weterings, A. & Verwoerd, L. (2020). *Verkennen van wat werkt. Vormgeven aan lerend en adaptief beleid.* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-verkennen-waar-wat-werkt-4131.pdf

D

Kwaliteit & Duurzaamheid

Introductie

Het belang van kwaliteit en duurzaamheid

Een gebiedsontwikkeling resulteert in een aantrekkelijk en toekomstbestendig gebied. Het realiseren van kwaliteit is daarvoor noodzakelijk. Bij een grote nadruk op kwantitatieve doelstellingen (zoals het aantal woningen en snelheid), ontstaat het risico dat we een kwalitatief aantrekkelijke woonomgeving over het hoofd zien. Woningen moeten voldoen aan de wensen van de bewoners, die van nu en in de toekomst. Ze moeten ook duurzaam zijn en we moeten ons er thuis kunnen voelen. Maar een gebiedsontwikkeling moet ook antwoord geven op andere maatschappelijke doelen, zoals inclusiviteit, bereikbaarheid en duurzaamheid. Niet in de laatste plaats spelen omgevingspsychologische kenmerken een belangrijke rol, die leiden tot *place attachment*: een plek waar mensen zich thuis voelen. Verschillende beleidsvelden en -domeinen worden daarom vroegtijdig betrokken, om zo tot geïntegreerde ontwikkelingen te komen. Dit gaat niet alleen over de inhoudelijke verbindingen die nodig zijn, maar ook over het ontwerpen van het juiste proces – om alle belangen in een gebiedsontwikkeling tot uiting te laten komen.

Binnenstedelijk begint een ontwikkeling niet met een leeg vel. Er zijn al bestaande functies: bedrijvigheid, dienstverlening, wonen, et cetera. Op het moment dat er sprake is van structurele leegstand in een gebied, vormt een binnenstedelijke gebiedstransformatie een antwoord op een maatschappelijke opgave. Vaak is echter sprake van een gemengde uitgangssituatie: deels is er leegstand en deels functioneren de bestaande voorzieningen nog goed. Dat werpt in verschillende gebieden de vraag op of een transformatie de bestaande functies niet 'de stad uit drukt'. Naast deze strijd om de schaarse ruimte, speelt in verschillende gebieden de vraag op welke manier het mogelijk is om woningen te mengen met andere functies. Dat gaat over bestaande functies, zoals bedrijvigheid, maar ook om toekomstige functies.

Opbouw deel D

Het eerste hoofdstuk van dit deel gaat in op het begrip *sense of place*. Welke kennis uit de omgevingspsychologie kunnen we gebruiken voor het beoordelen en creëren van transformatiegebieden die aantrekkelijk zijn om in te leven? Wat maakt dat een transformatiegebied karakter heeft en kan behouden? Hoe vinden we de juiste balans tussen oud en nieuw? Vervolgens komt de functiemix aan bod. Een belangrijk onderwerp bij gebiedstransformaties, zeker omdat we doorgaans wonen, werken en andere functies niet langer volledig willen scheiden. We willen ze in een bepaalde mate naast of door elkaar heen laten bestaan. In hoeverre kan dat? Wat zijn daarbij de aandachtspunten?

Een onmiskenbaar groot thema in gebiedstransformaties is duurzaamheid. Het hoofdstuk over fysieke duurzaamheid behandelt allerlei relevante aspecten die onder dit paraplubegrip vallen: van energietransitie tot klimaatadaptatie en circulariteit. Naast de fysieke duurzaamheid moeten we ook nadrukkelijk aandacht hebben voor sociale duurzaamheid. In het gelijknamige hoofdstuk gaan we in op vragen omtrent de aandacht voor eventuele zittende en nieuwe bewoners. Daarbij passeren ook allerlei doelstellingen en strategieën de revue om in transformatiegebieden te werken aan sociale mobiliteit en 'inclusie'. We gaan daarbij ook in op mogelijke valkuilen. Vooral in de fysieke wereld van vastgoed en gebiedsontwikkeling denken we weleens te gemakkelijk dat als een woning of maatschappelijke voorziening er staat, we hebben bijgedragen aan een sociale duurzame omgeving. Maar wat is er nodig zodat de fysieke omgeving mensen écht helpt in hun persoonlijk leven – en dat in samenhang met elkaar?

10

De waarde van sense of place in transformatiegebieden

Gert-Jan Hospers

Hoe worden transformatiegebieden aantrekkelijke plekken waar mensen zich mee identificeren? Welke inzichten biedt de omgevingspsychologie in dit verband? En hoe doen we daarbij recht aan de specifieke kenmerken van transformatiegebieden? In dit hoofdstuk gaan we op deze vragen in aan de hand van het begrip 'sense of place'.

Betekenisvolle gebiedsontwikkeling

Plekken lijken steeds meer op elkaar. Wie in een nieuwbouwwijk in Den Haag, Maastricht of Hengelo komt of door de binnenstad van Utrecht, Breda of Assen loopt – we vinden er 'meer van hetzelfde'. Alleen al vanwege die ruimtelijke 'homogenisering' is het belangrijk om oog te hebben voor de 'sense of place'. Daarmee wordt bedoeld alles wat een locatie uniek maakt, het gebied karakter en betekenis geeft en daardoor gebruikers weet te raken.[1] Het verschijnsel dat plekken bij mensen emoties oproepen is al zo oud als de weg naar Rome. Letterlijk, want de Romeinen introduceerden de term '*genius loci*' (geest van de plek) voor wat we nu sense of place noemen. In zijn gelijknamige boek laat de Noorse architectuurtheoreticus Norberg-Schulz met voorbeelden zien wat er met genius loci wordt bedoeld.[2] Zo ademt Praag een mysterieuze sfeer, terwijl we in Rome de eeuwenlange historie van de stad voelen. De Soedanese hoofdstad Khartoum heeft juist een sense of place die zich in termen van natuur en klimaat laat omschrijven: de nabijheid van de woestijn, de Nijl, de hitte en de zon – nog afgezien van het kleurrijke straatleven dat volop de zintuigen prikkelt.

Als de gebouwde omgeving niet verbonden is met het gebied waarvan het deel uitmaakt, mist de plek identiteit. Gebruikers kunnen zich er dan lastig mee identificeren. Voorbeelden van zulke '*non-places*' zijn vliegvelden, winkelcentra en ketenhotels.[3] Ze zijn functioneel, ahistorisch en niet-relationeel – het maakt eigenlijk niet uit waar ze zijn gelegen. En dat terwijl elke locatie unieke kenmerken heeft waarop ontwikkelaars kunnen inspelen om de plek smoel te geven. Sense of place is daarmee het gecombineerde resultaat van de ligging van een gebied en zijn verleden, functies, activiteiten, patronen, bouwmaterialen en architectuurstijlen. Met een beetje creativiteit kunnen gebiedsontwikkelaars daar volop gebruik van maken.[4] Neem het Oslo Opera House, een gebouw dat doet denken aan een ijsberg of gletsjer en dankzij de ligging aan het water en het gebruik van hout en glas een typische Scandinavische '*look and feel*' heeft. In de Engelse havenplaats Portsmouth verbeeldt een zeilvormige toren (Spinnaker Tower) de maritieme atmosfeer. Zelfs het straatmeubilair kan bijdragen aan de sense of place: aan het Australische Gold Coasts-strand hebben de openbare zitbanken de vorm van een surfplank.

1 Hospers (2013)
2 Norberg-Schulz (1980)
3 Augé (1995)
4 Flanders Cushing & Miller (2020)

Nuttige urban design-principes

In beginsel leent elke plek zich voor het creëren van een sense of place. Idealiter bouwen gebiedsontwikkelaars daarop voort. Maar dat betekent niet dat ze vanaf een nulpunt hoeven te beginnen. Natuurlijk, smaken verschillen – '*beauty is in the eye of the beholder*', zoals de Engelsen het zeggen – en ook modes en trends in de stedenbouw spelen een rol bij wat we waarderen aan een plek.[1] Maar uit omgevingspsychologisch en urban designonderzoek komen volop principes naar voren waarvan we aantoonbaar weten dat ze de ruimte om ons heen betekenisvoller en aantrekkelijker maken. Het is nuttig om deze uitgangspunten toe te passen, zeker omdat het in transformatiegebieden vaak gaat om de herontwikkeling van functionele werklocaties (denk aan spoorzones, haventerreinen en kantorenparken). De principes zijn een eerste stap op weg naar plekken waar mensen zich kunnen oriënteren, inspiratie opdoen en zich thuis voelen. Laten we die designprincipes, onder meer geformuleerd door de Deense stedenbouwer Gehl in zijn boek '*Cities for People*' (2010), eens onder de loep nemen.[2]

Ten eerste: de kwaliteit van de openbare ruimte is cruciaal. Als een gebied uitnodigend is, willen we er graag verblijven. Zo niet, dan blijven we liever thuis. Uit nauwkeurige observaties van het straatleven ontdekte Gehl dat de aanwezigheid van mensen op een bepaalde plek vanzelf andere mensen aantrekt. De mens is en blijft een gezelschapsdier of in de woorden van Gehl: '*man is man's greatest joy*'. Winkelstraten

Schoon Schip, een van de innovatieve projecten binnen Buiksloterham

1 Johnson Coffin & Young (2017)
2 Gehl (2010)

waar het al druk is, trekken meer publiek dan winkelstraten waar niet veel gebeurt. Dat weten we ook uit eigen ervaring: een restaurant waar niemand zit gaan we niet zo snel binnen. Daarentegen suggereert een uitpuilend eetcafé dat het de lokale '*place to be*' is. Een andere interessante bevinding: zitbanken aan de straatkant zijn vaker bezet dan banken die dat uitzicht ontberen.

Ten tweede: de aantrekkelijkheid van een plek heeft veel te maken met de werking van onze zintuigen. Een straat waar onze ogen om de vier à vijf seconden worden geprikkeld, vinden we bijvoorbeeld interessanter dan een lange, eentonige straat. Willen we een plek écht begrijpen, zo stelt Gehl, dan volstaat een 'vogelperspectief' niet. We moeten ernaartoe, poolshoogte nemen en daarbij onze ogen en oren goed de kost geven. Dat vraagt om een benadering 'op ooghoogte en met vijf kilometer per uur': de locatie zoals mensen haar ervaren als ze er doorheen lopen. Gebiedsontwikkeling aan de hand van dit principe maakt de omgeving die ons omringt niet alleen mooier, maar ook levendiger, veiliger, duurzamer en beter voor ons welbevinden. Volgens Gehl is een goed ontworpen ruimte als een goed feest: we blijven 'hangen' omdat we het er naar onze zin hebben.

Ten derde: een aantrekkelijke plek is gebouwd op de menselijke maat. Dat lijkt logisch, maar met de opmars van de auto zijn planologen steeds minder vanuit dit perspectief gaan denken.[1] Het resultaat zien we overal: te brede straten, te grote pleinen en te hoge gebouwen. Vanuit de auto mag de ruimte er dan aantrekkelijk uitzien, voetgangers kunnen de omgeving niet goed lezen, vinden haar saai of voelen zich er onveilig. Een advies van Gehl is dan ook: '*if in doubt, leave some meters out*' – liever een plek die iets te klein is dan te groot, want dat geeft gebruikers een gevoel van veiligheid en comfort. In straten met veel verkeer moeten er bijvoorbeeld duidelijk gemarkeerde stoepen zijn. Ook biedt een goed ontworpen plek gebruikers volop mogelijkheden om ontspannen rond te lopen, te zitten of te staan. Voetgangerscomfort is van belang. Hier en daar een bankje en af en toe een hek of muur om tegenaan te leunen is toch wel het minste dat we mogen verwachten.

Ten slotte: een plek wint aan betekenis en aantrekkelijkheid door voldoende variatie, details en natuurlijke elementen. Variatie staat voor afwisseling in de openbare ruimte, wederom vanuit voetgangersperspectief. Vooral de begane grond van gebouwen (de bekende 'plint') is relevant. Een straat met verschillende typen panden (oud en nieuw, hoog en laag) en functionaliteiten (woon-, werk- en winkelruimtes) vinden we bijvoorbeeld mooier dan een monotone en monofunctionele straat.[2] Ook uiteenlopende materialen, kleuren en patronen verlevendigen de gebouwde omgeving. Onze ogen houden niet alleen van variatie, maar ook van details. Details hebben betrekking op al die kleine accenten in de gebouwde omgeving die een straat opfleuren of een eigen karakter geven. Denk aan bijzondere straatobjecten: een intrigerend kunstwerk, een speciale bank of historiserende straatverlichting. En verder dragen natuurlijke elementen bij aan de aantrekkelijkheid van een gebied. Bomen en groen werken goed, evenals water. Bomen geven de bebouwing een extra accent, stralen rust uit en geven beschutting. Wil een boom goed groeien, dan heeft deze wel ruimte nodig, vooral onder de grond. Als die ruimte er niet is of als het plaatsen van bomen te kostbaar is,

1 Burkhardt (2006)
2 Jacobs (1961)

dan zijn bloembakken of planten een alternatief. Ook water is een smaakmaker. Of het nu gaat om een stadsbeek, vijver of fontein, we worden ernaar toegetrokken.[1] Kort en goed: het toevoegen van natuurlijke elementen verbetert de sfeer in transformatiegebieden en zorgt ervoor dat mensen daar langer willen verblijven.

Sense of place in transformatiegebieden

Het ontwikkelen van transformatiegebieden is complex, kostbaar en tijdrovend. Vaak moeten juridische, financiële en organisatorische barrières worden geslecht voordat herstructurering mogelijk is. Zo kan de grond van een gesloten productielocatie vervuild zijn of is het eigenaarschap van een plek verdeeld over meerdere partijen, elk met hun eigen belangen. Tegelijkertijd biedt het verleden van een transformatielocatie (bijvoorbeeld een spoorzone of areaal van een oude fabriek) volop kansen voor de sense of place van het te ontwikkelen gebied. Bestaande ruimtelijke structuren lenen zich vaak prima voor een nieuwe invulling. In woorden van de Italiaanse architect Rossi: elke plek heeft een 'geheugen' waarop we kunnen voortbouwen.[2] Neem het Piazza dell' Anfiteatro in de Toscaanse stad Lucca. Zoals de naam aangeeft, stond hier in de Romeinse tijd een amfitheater. Maar nu is het een marktplein, omringd door woningen, winkels en horeca. De ovale vorm van het plein maakt de plek uniek en zorgt voor een genius loci die recht doet aan de historie. De '*ruin bars*' in Budapest getuigen ook van een speelse omgang met het verleden: afgedankte panden op failliete fabrieks-complexen doen nu dienst als alternatieve bars en disco's.

LocHal in de Spoorzone van Tilburg

1 Shaftoe (2008)
2 Rossi (1982)

Hoe kunnen we het geheugen van een transformatiegebied optimaal benutten? Een beproefde aanpak is de '*site repair*'-methode van designtheoreticus Alexander en zijn collega's.[1] Site repair laat de sterke punten van een bestaande locatie in de herontwikkeling nadrukkelijk terugkomen, terwijl de zwakke punten minder aandacht krijgen of vervangen worden door iets nieuws. De focus ligt op de kracht van de plek: de elementen die aantrekkelijk of nuttig zijn worden bewaard, herbestemd en/of geïntegreerd in het nieuwe ontwerp. Denk aan onderdelen van gebouwen, de infrastructuur of het landschap. Het voordeel van deze benadering is dat niet alle delen van de plek evenveel aandacht behoeven, maar dat de gebiedsontwikkelaar gericht te werk kan gaan. Budgettair gezien is dat ook aantrekkelijk, al was het maar omdat veel transformatiegebieden nogal uitgestrekt zijn. Een geslaagd voorbeeld van 'site repair' biedt het Landschaftspark Duisburg-Nord in het Ruhrgebied.[2] Een deel van het in 1985 stilgelegde hoogovencomplex is tussen 1991 en 2002 heringericht tot recreatiegebied: de torens van de hoogovens zijn te beklimmen, duikers trainen in de gashouder en alpinisten oefenen in de ertsbunkers. De '*landmarks*' van de plek, en daarmee de unieke sense of place, zijn behouden en de rest van het areaal is teruggegeven aan de natuur.

Zo bezien hebben bebouwde gebieden een pluspunt ten opzichte van nieuwbouwlocaties. Er zijn reeds ingrediënten voorhanden waarop wordt voortgebouwd om de plek een eigen karakter te geven. Het aanwezige erfgoed is een vorm van 'territoriaal kapitaal' dat voor nieuwe doeleinden benut wordt.[3] Voor praktijkvoorbeelden hoeven we niet lang te zoeken. Strijp S in Eindhoven is intussen een klassieke casus, op de oude productielocatie van Philips hebben zich tal van creatieve ondernemers gevestigd. Ze laten zich inspireren door het industriële verleden van de plek en nemen daarbij voor lief dat niet alles optimaal functioneert of aan de huidige maatstaven voldoet – zoals onhandige trappen en ruimtes die zich niet snel laten verwarmen. In de literatuur staat dit bekend als de '*forgiveness factor*'. Vanwege de meerwaarde van de locatie vergeven gebruikers de tekortkomingen in de gebouwde omgeving.[4] De Leerfabriek in Oisterwijk, ooit Europa's grootste lederfabriek, is ook een mooi voorbeeld van revitalisering. Het is tegenwoordig niet alleen een markante woonwijk, maar ook een bezoekersmagneet: op het terrein zijn onder meer het grootste keramiekcentrum van Europa (EKWC) en de bakkerij van Heel Holland Bakt-coryfee Robèrt van Beckhoven gevestigd.

Waarom sense of place waarde heeft

Het investeren in de sense of place van transformatiegebieden levert dus heel wat op. Om te beginnen hebben gebruikers er profijt van. Ze komen na de herontwikkeling terecht op een plek met een bijzondere atmosfeer en uitstraling. De omgeving is niet een 'dertien in een dozijn'-locatie, maar een plek met historische wortels, een locatiespecifiek DNA en een uniek verhaal. Verder is het voortbouwen op het bestaande meestal een stuk duurzamer en klimaatvriendelijker dan de start met een schone lei. Transformatie en hergebruik passen immers goed in de filosofie van 'de goede

1 Alexander et al. (1977)
2 Hospers (2020)
3 Janssen (2012)
4 Leaman & Bordass (2007)

voorouder' en de noodzaak om in onze kortetermijn- en wegwerpsamenleving meer op de lange termijn te denken.[1] Als gebruikers het getransformeerde gebied bovendien visueel aantrekkelijk vinden en zich ermee kunnen identificeren, is de kans ook groter dat ze bereid zijn om bij te dragen aan het onderhoud en het beheer ervan. In zoverre geldt het credo '*beauty is sustainable*', zoals Johnson Coffin en Young het in '*Making Places for People*' (2017) treffend samenvatten.[2]

Maar ook gebiedsontwikkelaars zijn erbij gebaat te investeren in de genius loci. Een plek die met aandacht is (her)ontworpen, betaalt zich in klinkende munt uit. In bedrijfseconomische zin leveren de kavels meer op, het aanwezige vastgoed (bijvoorbeeld bedrijfspanden en woningen) is c.q. wordt meer waard en gebruikers zijn bereid om er meer voor te betalen.[3] En die bonus geldt zeker voor gerevitaliseerde plekken met een locatiegebonden verleden, of het nu gaat om cultureel, religieus of industrieel erfgoed. Empirisch onderzoek in Nederlandse steden wijst uit dat de aanwezigheid van cultureel erfgoed tot een hogere WOZ-waarde leidt van de woningen in de directe omgeving.[4] Met name hoger opgeleiden waarderen de *look and feel* van nabijgelegen erfgoed. Daarmee verdienen de investeringen in historische gebouwen zich vanzelf terug. Bij gebiedstransformaties is het dan ook letterlijk en figuurlijk waardevol om in te spelen op de sense of place.

1 Krznaric (2021)
2 Johnson Coffin, C. & J. Young, op. cit.
3 Adams & Tiesdell (2013)
4 Koster (2016)

Verder verdiepen

Adams, D. & S. Tiesdell (2013), *Shaping Places: Urban Planning, Design and Development*, Routledge, New York/London

Alexander, C., S. Ishikawa & M. Silverstein et al. (1977), *A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction*, Oxford University Press, New York

Augé, M. (1995), *Non-Places: Introduction to an Anthropology of Supermodernity*, Verso, London/New York

Burkhardt, L. (2006), *Warum ist Landschaft schön? Die Spaziergangswissenschaft*, Martin Schmidtz Verlag, Berlin

Flanders Cushing, D. & E. Miller (2020), *Creating Great Places: Evidence-Based Urban Design for Health and Wellbeing*, Routledge, New York/London

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

Hospers, G.J. (2013), *Geografie en gevoel: wat plekken met ons doen*, Van Gorcum, Assen

Hospers, G.J. (2020), *Ruhrgebied: een sterk staaltje Duitsland*, Edicola, Deventer

Jacobs, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York

Janssen, J. (2012), Territoriaal kapitaal: over de betekenis van erfgoed voor het vestigings- en leefklimaat, *Vitruvius, 21*, pp. 6-11

Johnson Coffin, C. & J. Young (2017), *Making Places for People: 12 Questions Every Designer Should Ask*, Routledge, New York/London

Koster, H. (2016), De economie van het ruimtelijk ordeningsbeleid, *TPEdigitaal, 10*, pp. 163-176

Krznaric, R. (2021), *De goede voorouder: langetermijndenken voor een kortetermijnwereld*, Ten Have, Utrecht

Leaman, A. & B. Bordass (2007), Are users more tolerant of 'green' buildings?, *Building Research & Information, 35*, pp. 662-673

Norberg-Schulz, C. (1980), *Genius Loci: Towards a Phenomenology of Architecture*, Rizzoli, New York

Rossi, A. (1982), *The Architecture of the City*, MIT Press, Cambridge MA/London

Shaftoe, H. (2008), *Convivial Urban Spaces: Creating Effective Public Places*, Earthscan, London

Het maken of behouden van een goede functiemix

Maarten Hoorn

Bij gebiedstransformaties willen we wonen, werken en andere functies niet langer scheiden, maar in een bepaalde mate naast of door elkaar heen laten bestaan. In hoeverre is die ambitie te realiseren? Wat zijn de aandachtspunten?

Functies mengen

Bij veel gebiedstransformaties is de ambitie om woningen toe te voegen. Een gebied is echter geen leeg vel: er zijn al functies aanwezig. In sommige gevallen is het wenselijk dat deze in het gebied gevestigd blijven. Zo moet in Amstel III in Amsterdam de ruimte voor kantoren ongeveer gelijk blijven, terwijl in het gebied ruim 10.000 extra woningen verrijzen. In De Binckhorst in Den Haag moet het merendeel van de bestaande bedrijven een plek houden. Daar komt bij dat er bij transformatie ook behoefte ontstaat aan niet-woonfuncties, denk aan winkels, scholen en andere voorzieningen. Deze beide componenten van de functiemix komen in dit hoofdstuk aan bod: het mengen van bestaande functies met nieuwe functies en het mengen van de nieuwe functies onderling. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan functiemenging binnen en tussen gebouwen (met de bijbehorende gronden), waar in potentie een conflict rondom overlast kan ontstaan. Andere vormen van meervoudig ruimtegebruik zijn eveneens mogelijk, zoals het parkeren onder gebouwen, de aanleg van groene daken voor de biodiversiteit en het daar plaatsen van zonnepanelen. Ook kunnen bijvoorbeeld wegen worden overbouwd met ruimte voor vervoer, parkeren, waterberging en verblijf. Dit soort meervoudig ruimtegebruik komt hier niet aan bod.

De voordelen van mengen

Onder planologen is het scheiden van functies sinds het begin van de 20e eeuw een vast gebruik. Bedrijvigheid gaf in die tijd meestal overlast. Om in een gezonde leefomgeving te kunnen wonen, was scheiden normaal. De economie is echter veranderd. Dienstverlening geeft veel minder overlast en is daarmee goed te mengen met wonen. De nadelen zijn daarmee steeds minder van toepassing. Daarnaast heeft mengen ook een aantal voordelen:

- Met menging ontstaat kruisbestuiving en wordt innovatie bevorderd.
- Mengen reduceert de tijd en ruimte die nodig is voor mobiliteit.
- Gemengde gebieden zijn sociaal veiliger en leefbaarder.
- Mengen maakt plekken adaptief omdat de ruimte voor meer doelen geschikt is.
- Wie mengt kan gemakkelijker delen en tot collectief gebruik overgaan.
- Er is ook vraag naar gemengde (hoog)stedelijke woonmilieus, zowel vanuit wonen als werken.
- Mengen kan een impuls geven aan aangrenzende, soms kwetsbare wijken.

Bij de woningbouwopgave ligt de nadruk sterk op binnenstedelijke verdichting. Bedrijventerreinen die ruimtelijk inefficiënt zijn ingericht, komen zo snel in het vizier om te transformeren. Vertegenwoordigers van het economische domein waarschuwen echter dat steeds meer midden- en kleinbedrijf vanwege de betaalbaarheid noodgedwongen de steden verlaat. Deze bedrijven hebben een grote sociaal-maatschappelijke waarde als bron van werkgelegenheid voor praktisch geschoolden.[1]

1 https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/zet-de-komende-tien-jaar-een-stop-op-de-transformatie-van-werkgebieden/

Deze waarde staat op het spel wanneer bedrijven de stad verlaten. Bovendien willen lang niet alle bedrijven zichzelf opheffen, krimpen op hun huidige locatie (soms willen ze zelfs liever uitbreiden) of zich verplaatsen naar buiten de stad. Bij verplaatsing speelt ook de ruimtelijke ordeningsvraag of er wel andere geschikte locaties voor bedrijven zijn, waar de eventuele overlast daadwerkelijk kleiner is. Zo wil een banketbakker op De Binckhorst niet verder de stad uit, omdat er regelmatig stagiairs werken die 's ochtends vroeg in het donker naar de vestiging komen. Zodoende vraagt het transformeren van gebieden om een doordachte aanpak van bedrijfslocatie-ontwikkeling, al dan niet in combinatie met andere functies.

Wonen en bedrijvigheid

Wonen wordt doorgaans geclassificeerd als een overlastgevoelige functie. Geluid, geur, luchtkwaliteit of verkeershinder hebben een negatieve impact op het wonen en daarmee op de gezondheid. Functies die bedrijvigheid met zich meebrengen, zijn daarentegen overlastgevende functies. Bedrijvigheid kan daarmee overlast veroorzaken richting wonen. Naast de genoemde verandering in de economie zijn er steeds betere technieken beschikbaar, waardoor bedrijvigheid in potentie veel minder overlast veroorzaakt. Dat maakt dat het mengen van functies steeds beter mogelijk is, hoewel nog steeds niet iedere vorm van functiemix overal kan of wenselijk is.

Om te bepalen welke overlast bedrijven precies opleveren, geeft de VNG sinds 1986 de handreiking 'Bedrijven en milieuzonering' uit. Op basis van de activiteiten zijn bedrijven in te delen met een specifieke milieucategorie (van categorie 1 tot en met 6). Deze milieucategorie bepaalt wat de richtafstand is tussen bedrijven en woningen, om zodoende overlast te voorkomen. Deze milieuzonering sluit vaak niet aan op de werkelijke activiteiten. In een onderzoek uit 2019 blijkt dat 63 procent van het

Binckhorst, Den Haag

bedrijfsoppervlak op Amsterdamse en Zaanse transformatiegebieden als 'goed mengbaar' uit de bus komt.[1] 22 procent valt in de categorie 'mengbaar onder voorwaarden' en 15 procent is 'moeilijk mengbaar'. Dit geeft als indicatie aan wat de mogelijkheden zijn om te mengen.

De VNG heeft om deze reden een Milieuzonering nieuwe stijl uitgebracht.[2] Deze biedt meer maatwerk door uit te gaan van de gebruiksruimte per bedrijf. De werkelijke overlast van de activiteiten die een bedrijf uitvoert, staat hierbij centraal. De nieuwe norm bestaat uit zones met oplopende gebruiksruimte voor geluid en geur per bedrijf. In deze systematiek wordt de gebruiksruimte voor geluid en geur per bedrijf gelimiteerd. Ieder bedrijf krijgt dus zijn eigen gebruiksruimte, afhankelijk van de zone waarin het bedrijf ligt. Daar komt bij dat bedrijven soms meer mogelijkheden hebben in de vergunning of in het omgevingsplan dan ze daadwerkelijk invullen.[3] Dat kan aan de ene kant tot discussies leiden over gebruiksruimte en het inperken van bestaande rechten. Aan de andere kant zijn er vaak veel minder overlastgevende bedrijven aanwezig dan het omgevingsplan toestaat. Een inventarisatie van onder meer Kogerveld in Zaanstad en Delft Schieoevers Noord wees uit dat er op veel plekken bedrijven aanwezig zijn met zeer beperkte milieucirkels. Op het bedrijventerrein Soesterberg Noord heeft de gemeente heel precies in beeld gebracht welke bedrijven waar zitten en wat de milieucontouren zijn. Dit gaf veel inzicht in de potenties voor ontwikkeling.

Woningbouw in de Klaprozenbuurt, Amsterdam

1 https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/wonen-en-werken-mengen-er-kan-meer-dan-we-durven-denken
2 https://vng.nl/publicaties/vng-handreiking-activiteiten-en-milieuzonering
3 Zie ook https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/factsheet-mengen-bedrijven-en-woningen

Veel potentiële overlast van bedrijven is in regels vastgelegd, maar dat geldt niet voor alle activiteiten. Zo merkt de gemeente Amsterdam in de Klaprozenbuurt dat er in de praktijk veel meer hinderende bedrijven zijn dan op papier staat. Bij een beddenwinkel wordt er bijvoorbeeld veel aan laden en lossen gedaan, wat bij de omwonenden tot overlast kan leiden. Een loodgietersbedrijf geeft op zich niet veel overlast maar daar is vaak 's ochtends vroeg veel bedrijvigheid door het inladen van materialen. Ook zoiets kan tot irritaties leiden.

Mengen van bestaande functies

Bij het mengen van bestaande bedrijventerreinen met woningen spelen drie belangrijke thema's: grondprijzen en financiering, milieuzonering, overlast en ruimtelijke inpassing en regie en governance.[1] De onderstaande tabel benoemt de voornaamste knelpunten en oplossingsrichtingen.

Thema	Voornaamste knelpunten	Voornaamste oplossingsrichtingen
Grondprijzen en financiering	– Hogere grondprijs en prijs per m² bij woningen dan bij bedrijven, waardoor woningbouw snel de overhand krijgt – MKB-ondernemers staan onder druk door stijgende huurprijzen, veelal ook doordat een gebied aantrekkelijker wordt	– Onderzoek mogelijkheden tot oprichten werkcorporaties of plint-BV's, waardoor verevening voor de prijs voor bepaalde functies mogelijk is – Maatschappelijke kosten-batenanalyses nadrukkelijker in de plannen verweven om tot besluiten te komen ook bedrijvigheid toe te staan – Aan de voorkant afspraken maken over het behoud van bedrijvigheid
Milieuzonering, overlast en ruimtelijke inpassing	– Geuroverlast, geluidsoverlast, externe veiligheid en verkeersoverlast (verkeersveiligheid) door bedrijfsactiviteiten – Gebrek aan 'schuifruimte', waardoor het voor een bedrijf lastig is zich tijdelijk ergens anders te vestigen indien het in de invulling van de gebiedsontwikkeling terugkeert	– Duidelijke regelgeving (ook in geval van conflict tussen ondernemers en omwonenden) over de mogelijkheden voor bedrijven – Onafhankelijke en individuele metingen ten aanzien van de overlast – Bouwtechnische en stedenbouwkundige innovaties (logistiek, zonering en kavelpaspoorten) om zo de overlast bij woningen te voorkomen – Goed doordachte ruimtelijke visie ('clusteren waar het moet, mengen waar het kan') met behoud van minimale percentages aan specifieke bedrijvigheid
Regie en governance	– Veelvoud aan betrokkenen en lage organisatiegraad bedrijventerreinen, waardoor communicatie met gevestigde bedrijven lastig verloopt – Ontbreken van eenduidige communicatie vanuit gemeente en vanuit verschillende overheidslagen	– Stimuleren van samenwerking tussen bedrijven – Aanwijzen van een onafhankelijke curator of parkmanager als intermediair tussen gemeente en bedrijven – Participatie van alle betrokkenen vanaf het begin goed organiseren – Betere afstemming tussen verschillende overheidslagen

Tabel 1: Knelpunten en oplossingsrichtingen bij het mengen van bedrijven en woningen

1 Koelemaij et al. (2023)

Mengen van nieuwe functies

Bij nieuwe gebiedsontwikkelingen worden vaak veel verschillende functies samengevoegd. Denk daarbij aan kantoren, onderwijs, detailhandel, horeca, maatschappelijke voorzieningen of sport. Dit zijn deels functies die in gemengde gebieden veel vaker voorkomen. Bij een aantal functies kan sprake zijn van overlast. Denk aan horeca, met afzuiginstallaties die geluid veroorzaken of bezoekers die laat naar huis gaan. Ook de maakindustrie kan te maken hebben met vormen van overlast. Bij nieuwbouw is het vaak mogelijk de overlast te verminderen door technische maatregelen.

Het mengen van functies vindt plaats op verschillende schaalniveaus: het gebouw en het bouwblok, maar ook de buurt, wijk of stad. Dit heeft invloed op de clustering van voorzieningen en de identiteit van een gebied. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in 'rust', 'ruis' en 'reuring'.[1] Zo biedt reuring stedelijke levendigheid. Daar passen woonvormen bij voor bewoners die een hoog voorzieningenniveau en de bijkomende dynamiek op prijs stellen. Een gebied met ruis geeft meer ruimte voor geluid, geur en gevaar. Daarmee ontstaat ruimte voor bedrijvigheid en verkeer. Maar ook voor woningtypen, zoals een atelierwoning, waar bewoners het zelf graag wat ruimer nemen. In rust-zones tenslotte kan in stilte gewoond of gewerkt worden. In gebiedstransformaties kan bewust worden nagedacht over en gewerkt worden met het verdelen van deze drie zones.

Naast de functionele discussie is van belang dat prijzen verschillen per functie. Deze kunnen evenzeer sturend zijn in de mate van functiemenging. Op verschillende plekken leveren winkels of kantoren meer op dan woningen. Maatschappelijke voorzieningen daarentegen weer minder. Houd hiermee rekening in een gebiedsexploitatie, om zodoende niet alleen ruimte te geven aan functies die de hoogste prijs betalen.

Daarnaast stellen uiteenlopende functies andere eisen aan locaties en gebouwen. Denk aan de parkeerbehoefte: die is anders bij een school dan bij een winkel. Ook een gebouw zelf heeft specifieke eisen. Een winkel heeft andere voorzieningen nodig dan horeca. Verschillende ontwikkelaars hebben hierin verschillende expertises. Dat maakt het relevant welke ontwikkelaar bij een specifieke ontwikkeling is betrokken. De gemeente Woerden heeft dit ondervangen in het gebied Nieuw-Middelland door twaalf gebiedsdoelen vast te stellen, weergegeven in een spinnenwebdiagram.[2] Ontwikkelende partijen kunnen op bepaalde gebiedsdoelen lager scoren als ze op een ander doel hoger scoren. Het kunnen realiseren van een mix aan functies is een van die gebiedsdoelen.

1 College van Rijksadviseurs (CRa, 2019)
2 Zie ook https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/spinnenwebdiagram-brengt-dwarsverbanden-in-woerden

Verdieping is nodig

Voor het mengen van wonen en werken bestaat steeds meer aandacht. Het maakt gebieden levendig en zorgt voor het behoud van werkgelegenheid in bestaande steden. Het gaat echter niet vanzelf: potentiële overlast ligt op de loer. Het goed verdiepen in de mogelijkheden en onmogelijkheden van functies en functiemix is daarom essentieel. Denk daarbij ook aan het organiseren van een goed overleg tussen partijen en het communiceren over de zones die gecreëerd worden voor huidige en toekomstige gebruikers.

Verder verdiepen

College van Rijksadviseurs (2019). *Guiding Principles Metro Mix.* Den Haag: CRA.

Rodrigo, R. (20 juni 2022). *Binnenstedelijk verdichten: zet maatschappelijke meerwaarde centraal voor effectieve sturing.* Gebiedsontwikkeling.nu: https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/binnenstedelijk-verdichten-zet-maatschappelijke-meerwaarde-centraal-voor-effectieve-sturing/

Koelemaij, J., B. Heebels, M. Hoorn en R. Evers (2023), Functiemenging op bedrijventerreinen. Het mengen van wonen en werken bij gebiedstransformatie. Platform31, Den Haag. Via https://www.platform31.nl/artikelen/functiemenging-op-bedrijventerreinen/

12

Fysieke duurzaamheid in gebiedstransformaties

Kay Hollanders en Maarten Hoorn

Menselijk handelen verandert het klimaat. Gebiedstransformaties beperken de schade voor mens en natuur door fysieke duurzaamheid integraal op te nemen in de ontwikkeling. Het containerbegrip fysieke duurzaamheid ontleden we in dit hoofdstuk naar energietransitie, klimaatadaptatie, circulariteit en natuur-inclusiviteit.

Duurzame stedelijke transformatie

Wat is een duurzame stad? En voldoen we aan alle duurzaamheidseisen die de maatschappij stelt aan nieuwe ontwikkelingen? De bouwsector staat met haar ecologische voetafdruk immers wereldwijd aan kop en is verantwoordelijk voor zo'n 40 procent van de totale CO2-uitstoot. De gevolgen van de blijvende uitstoot zijn groot. Door de opwarming van de aarde stijgt de zeespiegel. Nederland kent hogere temperaturen, evenals droge zomers en nattere winters. Extreme neerslag komt bovendien vaker voor. Hoe sterker deze opwarming, hoe groter de negatieve gevolgen.

We beginnen dit hoofdstuk met een definitie van duurzaamheid. Om duurzaamheid te operationaliseren geven we een overzicht van de (nationale) beleidsambities en doelstellingen die relevant zijn voor binnenstedelijke transformaties. We bespreken vervolgens de verschillende (deel)opgaven waar we voor staan en hoe de ambities kunnen worden verwezenlijkt. Stedelijke transformatie kan een grote bijdrage leveren aan het verduurzamen van onze steden. Hiervoor is wel een andere kijk nodig.

Definitie, ambities en doelstellingen duurzame ontwikkeling

De meest bekende en complete definitie van duurzame ontwikkeling is die van de VN-commissie Brundtland uit 1987.

'Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder de behoeften van toekomstige generaties, zowel hier als in andere delen van de wereld, in gevaar te brengen.'

Deze definitie leent zich voor alle thema's en alle schaalniveaus, voor het hier en nu en voor het daar en later. Het ziet deze dimensies ook expliciet als verbonden. Een ontwikkeling moet volgens deze definitie bijdragen aan een gezonde aarde, met welvarende bewoners en goed functionerende ecosystemen. Pas dan kan het een duurzame ontwikkeling genoemd worden.

Sinds het rapport van de commissie-Brundtland is er op veel manieren geprobeerd duurzaamheid te operationaliseren en concrete doelen af te spreken. De '*Sustainable Development Goals*' (SDG's) zijn hiervan een bekend voorbeeld: 193 landen zetten in 2015 hun handtekening hieronder. Bij elk van de 17 doelen zijn de specifieke targets beschreven waar deze landen zich aan committeren, gericht op een realisatie in 2030.

Voor onze stedelijke gebiedstransformaties is doel 11 ('Duurzame steden en gemeenschappen') wellicht de meest belangrijke. Maar ook raken doel 7 ('Betaalbare en duurzame energie'), doel 9 ('Industrie, innovatie en infrastructuur') en doel 12 'Verantwoorde consumptie en productie') sterk aan de onderwerpen in dit hoofdstuk. Door aandacht te hebben voor andere doelen (denk aan het voorkomen van armoede of het verbeteren van de waterkwaliteit), krijgt juist deze brede interpretatie van duurzaamheid een goede plek bij gebiedsontwikkelingen.

De SDG's worden vaak in één adem genoemd met het concept 'brede welvaart'. Onder brede welvaart worden andere thema's meegenomen dan alleen materiële welvaart. Het gaat om subjectief welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu. Het CBS monitort sinds 2018 jaarlijks de staat van de brede welvaart en de voortgang van de SDG's in de Monitor Brede Welvaart.

In Nederland zijn klimaatdoelen afgesproken in de Klimaatwet, de maatregelen om daar te komen liggen vast in het Klimaatakkoord. Als antwoord op het VN Akkoord van Parijs uit 2016 is in 2019 de Klimaatwet opgesteld. Hierin is afgesproken dat Nederland in 2030 49 procent minder broeikasgassen uitstoot dan in 1990. Inmiddels heeft de EU de ambitie bijgesteld tot een vermindering van 55 procent. Het Klimaatakkoord legt de focus op de energietransitie. Naast deze akkoorden zijn in Nederland op verschillende thema's en voor diverse sectoren afspraken vastgelegd om duurzame ontwikkeling te stimuleren, mogelijk te maken en zelfs af te kunnen dwingen. In veel gevallen gelden specifieke normen.

Voorbeeld van de nadere afspraken: de ambities voor klimaatadaptatie zijn vastgelegd in het Deltaprogramma en de Nationale Adaptatie Strategie. Specifieke en zelfs regionale afspraken rondom de energietransitie zijn verwoord in het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie. Voor onze enorme transformatieopgave is het van belang dat we overgaan op een duurzamere manier van slopen en bouwen. Daarvoor biedt bijvoorbeeld het Nationaal Programma Circulaire Economie handvatten. Dit is slechts een kleine greep uit de veelvoud aan afspraken uit slechts enkele deelthema's. Het laat zien hoe groot de opgave is waar we voor staan.

Fysieke duurzaamheid in gebiedstransformaties

De logische vervolgvraag is nu: welke rol spelen stedelijke transformaties in het behalen van al deze doelstellingen? En hoe creëren stedelijke transformaties versneld duurzame, veerkrachtige en daarmee toekomstbestendige steden?

Specifiek voor onze gebouwde omgeving draagt een gebiedstransformatie positief bij aan energietransitie, circulariteit, klimaatadaptatie en natuurinclusiviteit. Deze vier thema's werken we nader uit. Per thema geven we het belang weer, alsmede de belangrijkste dilemma's en oplossingsrichtingen.

Waarom duurzame binnenstedelijke transformatie niet eenvoudig is

Duurzaam ontwerp en duurzame transformatie is niet eenvoudig. We hebben niet zelden te maken met een stapeling van deelopgaven. In die stapeling komen partijen naast variërende interpretaties ook ogenschijnlijk tegenstrijdige wetgeving, doelen en richtlijnen tegen. De auteurs van '*Duurzaamheid en de stad*' geven vier hoofdoorzaken weer waardoor duurzame transformaties tegen hindernissen oplopen:

- De inertie van de bestaande stad.
- Financiering.
- Wet- en regelgeving.
- Discoursverschillen.

Inertie van de bestaande stad

In een binnenstedelijke transformatie is altijd sprake van bestaande gebouwen en infrastructuur, bestaande verhoudingen in een buurt en tussen actoren. Omdat de ruimte schaars is, moeten we hiermee rekening houden. De inpassing van vele functies en geheel nieuwe infrastructuur vergt een grotere investering in de stad.

Financiering

Het financieren van duurzame investeringen is vaak een struikelblok. In veel gevallen worden investeringen gefinancierd uit de grondexploitatie, maar dat is niet de enige manier. Duurzame investeringen vragen om nieuwe financieringsvormen, onder andere door de vaak langere terugverdientijd. Ook speelt mee dat de voordelen niet direct in het plangebied terugvloeien. Voor de financiering kan een combinatie van publieke en private middelen worden gevonden (zie ook het hoofdstuk over meervoudige waardecreatie). Het koppelen van opgaven vraagt ook om een financiële vervlechting van die opgaven. Verschillende beleidsdomeinen hebben immers belang bij de investeringen.

Wet- en regelgeving

Wetten en regels lijken vaak innovatieve oplossingen en het combineren van ambities en functies van het gebied in de weg te staan. Normen voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit of geluidshinder bemoeilijken verdichting of het combineren van gebiedsfuncties. Net als financieringsstromen zijn ook wetten vaak opgesteld binnen bestaande beleidsterreinen. De realiteit is vervlochten en vraagt om een (betere) afstemming tussen diverse wetten, regels en normen.

Discoursverschillen

De interpretaties van duurzaamheid lopen sterk uiteen en het aantal opvattingen over de beste manier om daar te komen is groot. Ook kunnen sommige doelstellingen elkaar soms (ogenschijnlijk) tegenspreken. Vanuit één ambitie bezien lijkt een ontwikkeling dan duurzaam, terwijl deze ten koste gaat van andere ambities. Helaas kan in veel gevallen niet aan alle ambities tegelijk voldaan worden en is prioritering onvermijdelijk. Bij een ontwikkeling moet daarom altijd met integrale blik naar duurzaamheid worden gekeken. Bij een geslaagde duurzame ontwikkeling zijn de diverse ambities en belangen afgewogen en samengevoegd.

Een andere hardnekkige aanname is dat het stapelen of koppelen van kansen automatisch vertraging betekent voor de transformatieopgave. Het tegendeel is het geval. Het kan versnellend werken als verschillende ambities slim worden gecombineerd, zodat zij elkaar versterken. Dit voorkomt afwenteling naar andere locaties, de volgende generaties en beleidsterreinen – geheel in lijn met de *Brundtland*-definitie.

Dit hoofdstuk behandelt hierna de vier genoemde deelaspecten van duurzame stedelijke transformatie.

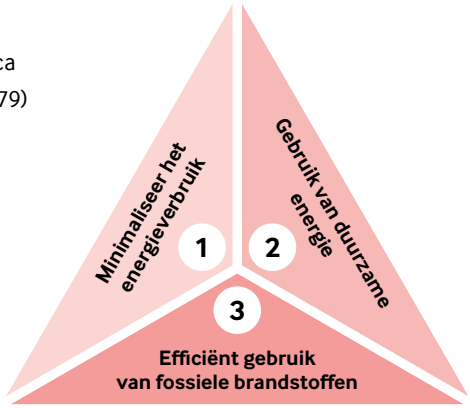
Energietransitie

Definitie
De energietransitie is een belangrijke pijler in de bredere transitie naar duurzame gebiedsontwikkeling. Onze energieconsumptie is een grote bron van broeikasgassen met de huidige conventionele, fossiele of 'grijze' vormen van energieopwekking. De energietransitie vervangt fossiele bronnen van elektriciteit door hernieuwbare bronnen zoals wind en zon om zo de vereiste CO2-reductie te behalen. De energietransitie betekent, naast het vervangen van de bron, een verruiming van de behoefte aan (duurzame) elektriciteit. Deze wordt veroorzaakt door de elektrificatie in alle sectoren. Denk bijvoorbeeld aan de enorme elektriciteitsvraag van datacenters. We hebben dus meer stroom nodig, maar dan wel duurzaam opgewekte.

In gebiedstransformaties leggen zowel de bouw- als de gebruiksfase een groot beslag op het milieu. In Nederland vindt bij nieuwbouw ongeveer 40 procent van de CO2 uitstoot vóór de gebruiksfase plaats. het gaat hier om de productie van materialen en de constructie. De gebruiksfase zorgt vervolgens voor de grootste energievraag: de gebouwde omgeving is verantwoordelijk voor ongeveer 38 procent van het totale energieverbruik in Nederland. Stedelijke transformaties kunnen in beide fases een belangrijke bijdrage leveren aan de transitie.

De energietransitie is op hoofdlijnen te verdelen volgens de *Trias Energetica*[1], met daarin drie opgaven: energie besparen, duurzame energie opwekken en de resterende fossiele brandstoffen zo efficiënt mogelijk gebruiken.

Figuur 1: Trias Energetica
(K. Duijvestein et al., 1979)



1 Deze strategie werd ontwikkeld in 1979 aan de TU Delft in een studiegroep StadsOntwerp en Milieu onder leiding van Kees Duijvestein.

Deze drie stappen raken aan verschillende schaalniveaus. Veel speelt zich af op het gebouwniveau. Andere stappen vinden plaats op het schaalniveau van de buurt, wijk of stad. Ook zijn er zaken die voornamelijk op regionaal, nationaal of zelfs Europees niveau plaatsvinden. Denk aan de problematiek rondom netcongestie op het stroomnet.[1] Op louter het schaalniveau van de gebiedstransformatie is de energietransitie dus niet te realiseren. Maar projecten kunnen wel degelijk bijdragen aan de oplossing.

Energietransitie in transformatiegebieden

Op de schaal van de gebiedstransformatie vinden het beperken van de energievraag en het overschakelen naar duurzame bronnen op meerdere manieren plaats. Binnen het plangebied kan gezocht worden zo veel mogelijk capaciteit voor duurzame opwekking. Denk aan zonnepanelen op daken van gedeelde parkeervoorzieningen of op land, zonnecollectoren, (kleine) windturbines, buurtbatterijen, *microgrids* of een gelijkspanningsnet op gebiedsniveau. Bij dat laatste wordt lokaal duurzaam opgewekte stroom zonder transformatoren lokaal gebruikt.[2] Smart grids[3] integreren tal van maatregelen voor duurzame opwek, opslag en gebruik van stroom en warmte. IT-toepassingen stemmen deze efficiënt op elkaar af.

Transformatieopgaven bieden een kans voor de slimme uitwisseling van energie en het bufferen van energievraag en -aanbod. De gebiedstransformatie kan fungeren als aanleiding of vliegwiel voor het optuigen van bijvoorbeeld een energie-hub of warmtenet. Vaak vloeit de toepassing van zulke lokale oplossingen over de grenzen van één ontwikkeling heen. Een warmtenet vereist bijvoorbeeld een zekere 'kritieke massa' om rendabel te zijn, is tevens het meest effectief in een stedelijke omgeving met dichte bebouwing.[4] Deze oplossingen vragen daarom in sommige gevallen een koppeling met de omliggende stadsdelen. De warmtebron wordt eveneens vaak buiten het projectgebied gezocht. Het bufferen van energie kan dankzij recente innovaties wel steeds beter ingepast worden op het schaalniveau van de transformatie, alsook per gebouw. Naast deze functionele efficiëntie is ook de financiële haalbaarheid van de investering erbij gebaat om boven het project- of wijkniveau uit te stijgen. Een voorbeeld is hoe het warmtenet in Zaanstad haalbaar bleek door twee transformatiegebieden hierop aan te sluiten.[5]

Op grotere (regionale/nationale) schaal spelen ontwikkelingen waarop een individuele gebiedstransformatie geen directe invloed op heeft. Wel hebben deze ontwikkelingen hun weerslag op de transformaties. Neem het vraagstuk rond de netcongestie.[6] Het gehele Nederlandse elektriciteitsnet moet worden uitgebreid vanwege de toenemende energievraag, elektrificatie en vanwege de minder stabiele aard van duurzame energie uit wind en zon. De toevoeging van enkele honderden tot duizenden woningen in een gebiedstransformatie – zeker als het gaat om *all-electric* woningen – doet logischerwijs

1 Hoorn, 2024
2 https://www.topsectorenergie.nl/tki-urban-energy/kennisbank/kennis-elektrificatie-van-het-energiesysteem/gelijkspanning-dc-de
3 https://nl.urbangreenbluegrids.com/energy/#heading-5
4 Puts et al., 2022
5 https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/transitie-en-transformatie-in-zaanstad-mitsen-maren-en-momentum
6 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/21/landelijk-actieprogramma-netcongestie

een flink beroep op de bestaande capaciteit. Dit moet op regionale of nationale schaal worden opgelost. Anderzijds kunnen slimme combinaties van eigen opwekking en *smart-grid* oplossingen een antwoord vormen binnen de scope van een gebiedstransformatie.

Normen en eisen aan nieuwbouw

Voor nieuwbouw gelden energieprestatie-eisen. Met de energieprestatie gebouwen (EPG)[1] wordt bij (nieuwbouw van) zowel woningen als utiliteitsgebouwen de energieprestatie vastgesteld. Gebouwen krijgen aan de hand daarvan energielabels. De norm - ofwel Energieprestatie coëfficiënt (EPC) - wordt geregeld bijgesteld. Een energiecoëfficiënt van 0 betekent dat een gebouw energieneutraal is. Vanaf 1 januari 2021 geldt de BENG-norm, wat staat voor 'bijna energie neutrale gebouwen'. Hierbij worden naast de eisen aan isolatie en energiezuinige installaties ook eisen gesteld aan de inpassing van duurzame energie.

Beperken van emissies in de bouwfase

De gebruiksfase heeft een steeds kleiner aandeel in het totale energieverbruik in de levensloop van een gebouw. Een lagere energetische waarde van nieuwbouw betekent dat er relatief veel milieuwinst kan worden behaald in de productie. Naast de uitstoot van broeikassen is de bouwfase een bron van de productie van stikstof en fijnstof. Alle reden dus om in te zetten op de transitie naar schone, duurzame bouwprocessen.[2] De bouw kan op dit moment nog niet helemaal zonder fossiele brandstoffen. De ontwikkelingen op dit vlak gaan echter snel, zoals het verder elektrificeren van bouwmaterieel. De oplossing ligt daarnaast in het verminderen van uitstoot in winning, transport en assemblage van bouwmaterialen. Conceptueel, of fabrieksmatig, bouwen zet daarin bijvoorbeeld grote stappen (zie ter inspiratie de website van het Netwerk Conceptueel Bouwen[3]). De oplossing kan ook worden gezocht in de circulaire economie.

Circulair bouwen

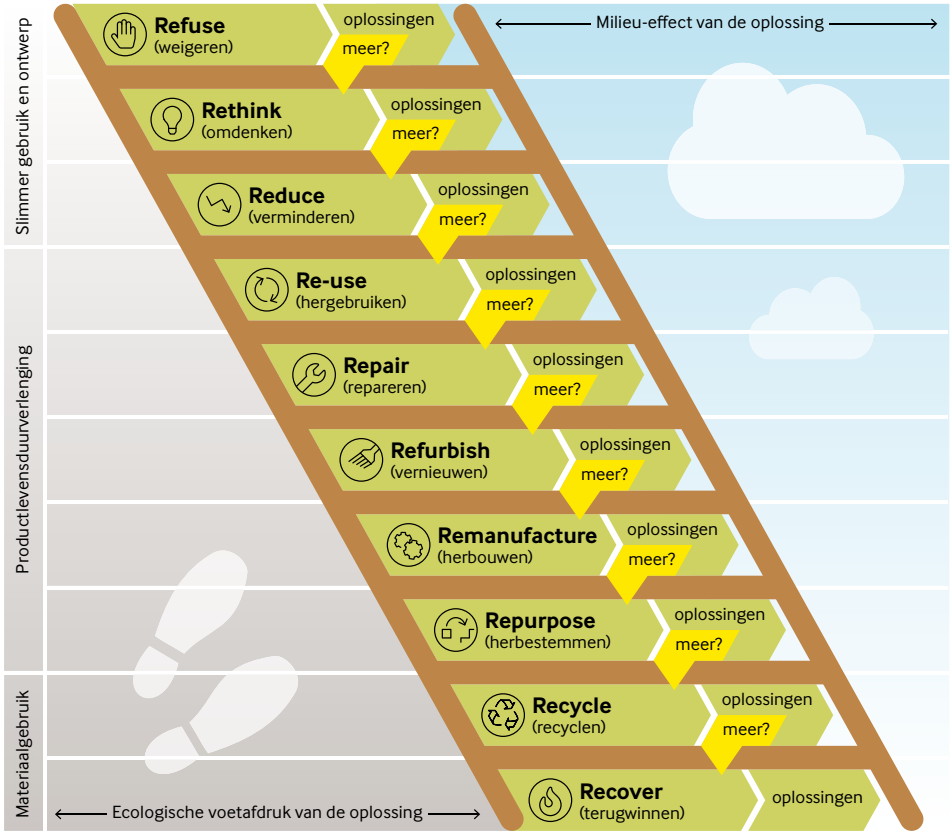
Circulariteit helpt de milieu-impact van gebiedstransformaties te verminderen. De bouw gebruikt logischerwijs veel grondstoffen, waarvan momenteel een zeer groot deel niet wordt hergebruikt. Nog altijd is het merendeel van de grondstoffen voor de bouw 'primair'. Restmateriaal (na sloop) keert meestal niet terug in de keten via nieuwbouw, bouwmaterialen of andere (laat staan hoogwaardige) producten.[4] Een reductie van de hoeveelheid benodigde materialen betekent daarmee een scherpe reductie van broeikasgassen. De Nederlandse regering wil in 2030 het gebruik van primaire grondstoffen halveren, om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben.[5] Er zijn al veel goede voorbeelden van circulaire sloop- en bouwprojecten. Het voormalig kantoor van provincie Gelderland, de Prinsenhof, werd bijvoorbeeld bijna geheel hergebruikt.[6]

1 https://www.gebouwenergieprestatie.nl/
2 https://www.opwegnaarseb.nl/
3 https://www.conceptueelbouwen.nl/
4 Kersten et al., 2023
5 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/documenten/rapporten/2021/10/18/uitvoeringsprogramma-circulaire-economie
6 https://www.gelderland.nl/themas/duurzaamheid/circulaire-economie/prinsenhof

'Een volledig circulaire bouweconomie in 2050 betekent dat we voorzien in de sociaal-economische behoefte aan huisvesting en infrastructuur, zonder daarbij de draagkracht van de aarde te overschrijden.' - (Nationaal programma circulaire economie, p. 89)

R-Ladder

Net als het concept duurzaamheid is circulariteit onderhevig aan veel interpretaties. De R-ladder laat de milieuwinst van verschillende oplossingen zien en biedt een kader om circulaire investeringen af te wegen (figuur 2).



Figuur 2: R-Ladder een raamwerk voor circulariteit – Platform31[1]

Van onder naar boven gezien begint de ladder met gangbare methoden om grondstoffen te halen uit gebruikte producten. Hieraan is vaak een intensief proces verbonden. De milieu-impact is daarom nog hoog, maar '*Recover*' (terugwinnen) is op veel vlakken al beter dan de productie uit primaire bronnen. Hoger op de ladder worden elementen niet meer gereduceerd tot hun bestanddelen. Dat vereist minder minder intensieve processen, maar wel creatievere oplossingen. De top van de ladder wordt afgesloten met 'weigeren' ('*Refuse*'). Het verminderen van materiaalgebruik – iets niet doen of weglaten – kan ook een optie zijn zonder dat de gebruikswaarde van het gebouw of gebied hierdoor vermindert.

1 Kersten et al., 2023

Opmerkelijk is de categorie '*Rethink*'. In alle gevallen is sprake van een nieuwe manier van denken over bouwmethoden, materialen, gebouwen en hun levensduur. *Rethinking* is nodig om de circulariteit van een gebiedstransformatie verder te brengen. Belangrijk is om in het ontwerp al (en dus niet pas achteraf) te bedenken of en hoe een gebouw, elementen en materialen na de levensduur nieuwe functies kunnen krijgen. Een voorbeeld is het gebruiken van materialen die herbruikbaar of recyclebaar zijn. Maar ook het demontabel installeren zodat onderdelen één op één in een volgend bouwproject kunnen worden gebruikt. Ook het verlengen van de levensduur van gebouwen is een manier om de milieu-impact van het object te verlagen.

Biobased bouwen

Bij biobased bouwmaterialen gaat het om het gebruik van primaire grondstoffen die op een hernieuwbare wijze zijn geproduceerd of gecultiveerd. Wanneer de materialen aan het einde van hun levensduur zijn, kennen deze geen netto uitstoot. Ze hebben een zeer lage milieu-impact.

Een belemmering voor het gebruik van biobased materialen is de onvolwassenheid van de productieketen, in combinatie met de regelgeving rond bouwmaterialen. Er is nog weinig ervaring met de productie en bouwmethoden. Tegelijk zijn veel bouwnormen afgestemd op de 'reguliere' bouwmaterialen. Als de vraag stijgt (het beoogde gevolg van Rijksambitie om minder primaire grondstoffen te gebruiken) zal het aanbod stijgen en de financiële haalbaarheid groter. Ook wordt er dan meer ervaring opgedaan met methoden en procedures. Om biobased bouwen te stimuleren, stelde het Rijk in 2023 de Handreiking biobased (ver)bouwen op.[1]

Het meten van circulariteit

De R-ladder helpt om ambities vast te stellen of de milieu-impact van een investering in te schatten, maar geeft geen exacte getallen. Voor het meten van circulariteit zijn diverse methoden en modellen ontwikkeld. Naast de genoemde Energieprestatie Gebouw (EPG) is er de Milieuprestatie Gebouw (MPG). De MPG is bij elke aanvraag voor een omgevingsvergunning verplicht.[2] Voor veel bouwproducten en installaties is een Lifecycle Analysis (LCA) beschikbaar in de Nationale Milieudatabase (NMD). Daarin worden de milieukosten (oftewel de 'schaduwkosten') van het product bepaald. De som daarvan bepaalt de MPG van het gebouw. Het meten van de milieu-impact van gebouwen is gestandaardiseerd in de Bepalingsmethode Milieuprestatie Bouwwerken.[3]

Te overkomen hordes

Zoals gezegd hebben we nog relatief weinig ervaring met circulair en biobased bouwen. Onze gewoontes, ontwerpprincipes, regels en procedures zijn er (nog) niet volledig op toegerust. Financieel en juridisch werken we nog te veel vanuit het 'lineaire' systeem. Een voorbeeld is de manier waarop de waarde van materialen en gebouwen wordt afgeboekt. Hoe werkt het als een gebouw in theorie geen einde van levensloop heeft, doordat het een nieuwe functie krijgt of haar onderdelen elders worden hergebruikt?

1 Mooi NL, 2024
2 https://www.rvo.nl/onderwerpen/wetten-en-regels-gebouwen/milieuprestatie-gebouwen-mpg
3 https://milieudatabase.nl/nl/milieudata-lca/wat-is-een-levencyclusanalyse-lca/

Een ander gevolg van de geringe ervaring met circulair bouwen is dat de circulaire productie- en bouwketen onvolwassen is; de materialen zijn schaars en de constructie is arbeidsintensief. Dit maakt circulair bouwen nog lastig te financieren. Bovendien verdienen de positieve effecten van de duurzame investeringen zich niet direct terug binnen het project of de (grond)exploitatie. De externe effecten zijn echter wel voelbaar op hogere schaalniveaus.

Ook in de circulariteitsopgave ervaren we de complexiteit van het begrip duurzaamheid. Sommige ambities of normen spreken elkaar tegen, de EPG en MPG kunnen erg uiteenlopen. De installatie van zonnepanelen kan bijvoorbeeld de EPG verhogen maar de MPG van het gebouw juist in negatieve zin beïnvloeden. Omdat zonnepanelen een hoge milieu-impact hebben (door grondstoffenverbruik, productie en transport), scoort het gebouw daardoor slechter. Door alleen te kijken naar de energieprestatie van het gebouw lijkt de investering in zonnepanelen echter heel duurzaam. De vraag is dan: waarmee boeken we de meeste milieuwinst?

Net als de energietransitie is circulariteit geen doel op zich, maar een middel om klimaatdoelen te halen. De ontwikkelingen gaan door, maar volgens berekeningen van TNO is voor onze huidige bouwopgave nog steeds zeven keer meer materiaal nodig dan er vrijkomt bij sloop.[1] Het inzetten op een stijging op de R-ladder (bijvoorbeeld *recyclen* in plaats van *downcyclen*, of het hergebruiken van complete elementen in een nieuw gebouw in plaats van het recyclen van de materialen) blijft een belangrijke manier om de milieu-impact van gebiedstransformaties te beperken. Bij nieuwbouw moet nu al worden nagedacht over het einde van de levensloop. Waar krijgen de gebruikte elementen en materialen een nieuwe bestemming? Een voorbeeld van een gemeente waar circulair bouwen en de R-ladder hoog in het vaandel staan is Deventer, getuige de '*Nota Deventer Circulair*'.[2] Ook Zaanstad stelt deze principes centraal in de omgevingsvisie.[3] Kortom: gebiedstransformaties bieden veel kansen om circulaire bouw en de circulaire economie een plek te geven.[4]

Klimaatadaptatie

De klimaatopgave vraagt om onmiddellijke maatregelen om de CO2-uitstoot te verminderen en daarmee de opwarming van de aarde tot een minimum te beperken. Maar de opwarming is er nu al (IPCC[5]) en de gevolgen ook. We moeten derhalve rekening houden met een veranderend klimaat, extreem weer en sterk wisselende waterstanden. Wateroverlast, droogte en hitte wisselen elkaar af en zetten de leefbaarheid van de stad onder druk. Het 'Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie' verwoordt de ambitie dat Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust is ingericht[6] en

1 https://www.tno.nl/nl/duurzaam/systeemoplossingen-omgeving-milieu/transitiepaden/circulaire-bouw-infrastructuur/
2 https://www.deventer.nl/b-amp-w/stukken-van-b-amp-w/b-amp-w-notas-openbaar/2024/2024-425-nota-visie-deventer-circulair.pdf
3 https://c-creators.org/wp-content/uploads/2023/05/20230517-Factsheets-Zaanstad.pdf
4 Rood en Evenhuis, 2023
5 https://www.unep.org/resources/report/climate-change-2023-synthesis-report
6 https://www.deltaprogramma.nl/themas/ruimtelijke-adaptatie/deltaplan

dat er bij ontwikkelingen rekening wordt gehouden met water en bodem.[1] Juist op het niveau van de stad, wijk en gebiedsontwikkeling kan worden gewerkt aan die ambitie. De beslissing waar en hoe ontwikkelingen plaatsvinden, begint bij een goed begrip van de lokale situatie. Vervolgens gaat het erom welke oplossing in de gebiedstransformatie het grootste positieve effect heeft op de omgeving.

In deze paragraaf zoomen we in op hittestress en wateroverlast. Droogte en waterveiligheid (*flood-risk management*) laten wij hier grotendeels buiten beschouwing, ondanks de prominente plek in het Deltaplan. Deze thema's vragen oplossingen die niet alleen op het schaalniveau van de stedelijke transformatie zijn op te lossen. Laat onverlet dat de adaptatiemaatregelen in een transformatie in sommige gevallen wel een bijdrage leveren aan het voorkomen van droogte of een gevaarlijk waterpeil.

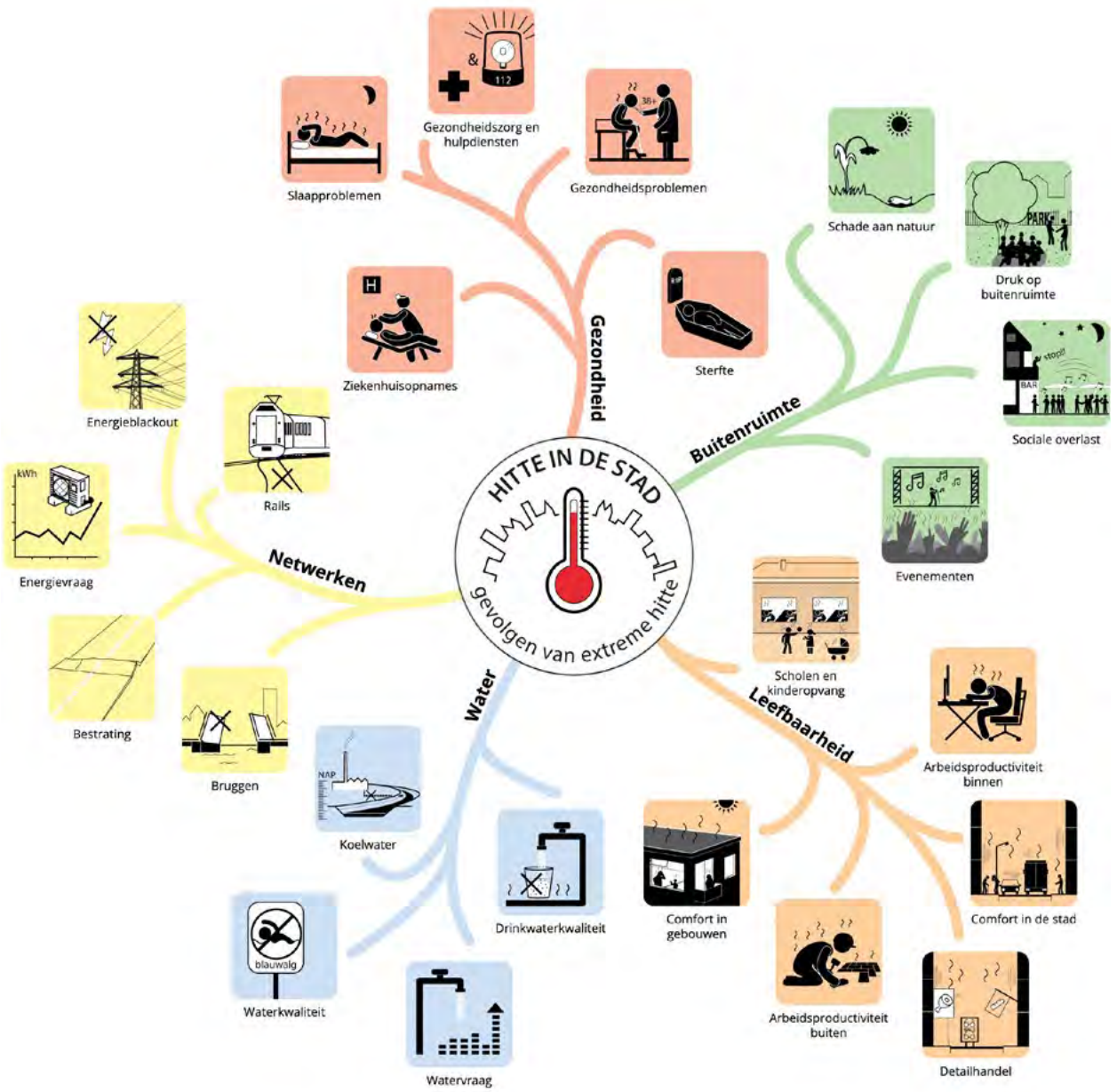
Hittestress

Het aantal dagen met extreme hitte neemt toe. Er is echter een groot verschil in de opwarming tussen verschillende gebiedstypen. Het hitte-eiland effect beschrijft dat de (versteende) stedelijke omgeving sneller opwarmt en langzamer afkoelt dan rurale of natuurgebieden. Dit resulteert in "eilanden" met relatief hete plekken. Mens en natuur hebben hier last van (figuur 3). De arbeidsproductiviteit neemt af en met name voor ouderen brengt het gezondheidsrisico's met zich mee. Relatief koele plekken binnen de stedelijke omgeving zijn open, groene en natte plaatsen, het heetst zijn versteende wijken. Naast het hitte-eiland effect – wat vooral 's nachts tot grote feitelijke verschillen in temperatuur leidt – is overdag voornamelijk de hoge 'gevoelstemperatuur' in de gebouwde omgeving problematisch. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet prettig om op plekken zonder schaduw te verblijven. Het Nationaal Kennis- en Innovatieprogramma Water en Klimaat heeft een handreiking opgesteld met onder meer informatie over de typen woningen en gebieden die kwetsbaar zijn en welke maatregelen kunnen worden genomen om hittestress te voorkomen.[2]

Wateroverlast

Het tweede effect van klimaatverandering is extreme neerslag. In de bebouwde omgeving voorkomen gebouwen en verharding de infiltratie van het regenwater in de bodem. Het gevolg is dat regenwater afvloeit naar lagergelegen gebied en daar tot wateroverlast leidt. Op een grotere schaal zorgt het teveel aan verharding voor hogere pieken in oppervlaktewater (overstromingsrisico) doordat er geen buffers zijn die het water tegenhouden, voor het watersysteem bereikt wordt. Waterretentie op gebiedsniveau voorkomt inundatie en gaat de overstroming van het watersysteem tegen. Goede voorbeelden hiervan vinden we onder meer in Breda, waar bijvoorbeeld waterspeelplaatsen en 'waterakkers' werden geïntegreerd in de gebiedstransformatie. Op grotere schaal heeft de stad hier de rivier de Mark in ere hersteld en de oevers vergroend.[3] In Groningen wordt het gebied Stadshavens ingericht om extreme regenval in de toekomst aan te kunnen.[4]

1 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/10/22/brief-water-en-bodem-naar-aanleiding-van-het-tweeminutendebat-water-8-oktober-2024
2 Nationaal Kennis- en Innovatieprogramma Water en Klimaat, 2023
3 https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/klimaatbestendige-transformaties-in-breda-en-heerhugowaard
4 https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/stedelijk-waterbeheer-in-groningen-zeven-jaar-na-de-eerste-stresstest/



Figuur 3: De mindmap Hittebestendige Stad[1] geeft een indicatie van de veelvoud aan effecten van de toenemende hitte op de stad. (bron: Hogeschool van Amsterdam).

Adaptatiestrategieën meekoppelen

In de strijd om de ruimte is het lastig om ook klimaatadaptatie een plek te geven. Het is van belang om de ruimte multifunctioneel in te richten, om zowel wateroverlast en hittestress het hoofd te bieden. Houd daarbij ruimte voor (of maak een combinatie met) gebruiksfuncties.[2] Dit geldt zeker in binnenstedelijke gebiedstransformaties, waar vaak gezocht wordt naar een optimalisatie van het ruimtegebruik. Ook in financiële zin is dit 'meekoppelen' van klimaatadaptatie met andere opgaven verstandig. Het is bovendien noodzakelijk om gebruik te maken van de financiële ruimte op andere posten in beheer- en grondexploitaties, zoals groen, wegen en riool.

1 https://www.hittebestendigestad.nl/mindmap/
2 https://klimaatadaptatienederland.nl/overheden/deltaplan-ra/meekoppelkansen-benutten/

Voor klimaatadaptatie is namelijk vaak geen apart budget beschikbaar. Daarnaast leveren groene maatregelen maatschappelijke baten op en vergroten daarmee het draagvlak voor deze investeringen.

Het maken van ruimte voor natuur in de stad is de meest voor de hand liggende – maar in de praktijk vaak onbenutte – strategie om verschillende vormen van klimaatadaptatie te combineren. Warmteberging en verkoeling gaan dan samen en zorgen voor functievermenging en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Natuurinclusiviteit

Klimaatadaptatie, de energietransitie en de circulaire opgave hebben als doel de natuur te behouden en herstellen. De natuur heeft een intrinsieke waarde en is tegelijkertijd cruciaal voor het voortbestaan van de mensheid. Het vervult vele rollen waar onze economie en wij als mens baat bij hebben – zogenoemde ecosysteemdiensten.[1] Denk daarbij onder meer aan verkoeling, biodiversiteit, een gezonde leefomgeving en de esthetische waarde.

Met technische interventies vervult natuur een rol in het klimaatadaptief maken van de transformatiegebieden. Maar het verhoogt ook op andere vlakken de kwaliteit. Natuur in de stad verbetert de (economische) aantrekkelijkheid van het gebied en de stad als geheel.[2] Het draagt onder meer bij aan woongenot, gezondheid, goede luchtkwaliteit, biodiversiteit, klimaatadaptatie en recreatieve mogelijkheden.[3] Een aantal van op dit moment grootste maatschappelijke opgaven – zoals klimaatadaptatie, (drink)waterkwaliteit, biodiversiteit en een gezonde leefomgeving – is sterk gerelateerd aan de toenemende druk op de natuur.

De Nationale Omgevingsvisie benoemt natuurinclusiviteit expliciet[4]:

'We versterken het aanbod en de kwaliteit van het groen in de stad en verbeteren de aansluiting op het groene gebied buiten de stad. Een natuurinclusieve ontwikkeling van de stedelijke regio's en natuurinclusief bouwen zijn het uitgangspunt.'

Bij natuurinclusief ontwikkelen houden we in alle beslissingen en handelingen rekening met de natuur. Het gaat over het voorkomen van beschadiging van de natuur, het bevorderen van de natuur en het benutten van de mogelijkheden die de natuur biedt.

Veel gemeenten beschikken inmiddels over een zogenoemd soortenmanagementplan (SMP), dat doelstellingen en maatregelen rondom natuur benoemt. Tilburg stelde als een van de eerste gemeenten een SMP op.[5] Op basis hiervan worden specifieke

1 Breman et al., 2022
2 Veerkamp et al., 2023
3 Platform31 en Kennisplatform CROW, 2021
4 https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/shortcuts/search_search.aspx?search=natuurinclusief
5 https://aedes.nl/verduurzaming/soortenmanagementplan-levert-tilburgse-corporaties-tijdwinst-op

maatregelen per gebied getroffen. Dit kan gaan over het type groen dat wordt toegevoegd, maar ook over de nestelmogelijkheden van diersoorten in gebouwen. Ook maken gemeenten met een soortenmanagement gebiedsontwikkeling eenvoudiger, omdat ecologisch onderzoek niet per project maar per gebied kan worden uitgevoerd. Zo worden vergunningen sneller verleend.[1] Om natuurinclusief ontwerp een duwtje in de rug te geven, is in Arnhem een puntensysteem verplicht gesteld. Dat beweegt bouwers en ontwikkelaars om te voldoen aan de beleidsregels voor natuurinclusieve woningbouw.[2]

Natuur in gedrang

Natuur komt vaak in het gedrang bij stedelijke verdichting. Dit hoeft echter niet altijd zo te zijn, laat onder meer de gemeente Almere zien. In de verdichting van Almere Centrum wordt veelvuldig gebruik gemaakt van '*nature based solutions*'.[3] Een natuurinclusief ontwerp combineert meerdere functies in een gebied, waar deze concurreren om dezelfde ruimte. Verder is het beheer van een gebied van belang om de gewenste natuurwaarden te behalen.

Natuurinclusief werken helpt alle bovengenoemde doelen vooruit. De energietransitie krijgt een impuls dankzij natuurlijke verkoeling, isolatie en CO2 opslag in biomassa. Circulariteit profiteert dankzij natuurlijke elementen in de publieke ruimte en de klimaatadaptatie heeft baat bij de verkoeling en de sponswerking van groen. Naast deze waarden voor de mens heeft natuur een intrinsieke veerkracht. Een natuurinclusieve gebiedstransformatie resulteert in een veerkrachtige en daarmee toekomstbestendige leefomgeving.

Mobiliteitstransitie

Innovaties op mobiliteitsvlak ontwikkelen zich sneller dan de beleidscyclus momenteel kan bijbenen. Voortschrijdend inzicht in processen rond gebiedstransformaties vragen daarom soms snel om nieuw beleid. Dit kan tot – op zichzelf terechte – kritiek leiden bij mensen die hechten aan stabiele kaders. Het is dan belangrijk om te wijzen op de even terechte maatschappelijke behoefte en noodzaak om tot innovatie te komen. Zie dit als een spanningsveld. Er moet immers wel draagvlak zijn voor het doorvoeren van innovaties op het terrein van mobiliteit; het vraagt gedragsverandering van mensen en die zitten daar lang niet altijd op te wachten. Bepaal daarom bewust en vooral in samenspraak het tempo waarop innovaties op het terrein van mobiliteit worden doorgevoerd. Experts pleiten voor een "iteratief planproces tussen gemeente en marktpartijen, waarin mobiliteit integraal wordt meegenomen."[4] Aanbevelingen voor een goed proces zijn volgens hen:

1 https://vng.nl/artikelen/bescherming-vleermuizen-bij-woningisolatie-tijdelijke-landelijke-aanpak-en-soortenmanagementplan
2 Hoorn, 2023
3 https://www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/verdichten-en-vergroenen-in-het-centrum-van-almere#:~:text=Tot%202030%20komen%20er%20in,om%20te%20wonen%20%C3%A9n%20werken
4 https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/de-kansen-van-smart-mobility-in-gebiedsontwikkeling

- Let bij een gebiedsgerichte aanpak van mobiliteit op de context (bijv, politiek en maatschappelijk draagvlak) en demografische samenstelling;
- Stel een Mobiliteitsprogramma van Eisen (MPvE) op en gebruik deze als checklist;
- Hanteer het STOMP-adagium als ontwerpprincipe: Stappen-Trappen-OV-MaaS-Privéauto (waarin MaaS staat voor Mobility, waaronder deelmobiliteit en apps);
- Let op een mogelijk waterbedeffect in omliggende gebieden;
- Houd ruimte voor en dus rekening met innovaties die nog gaan komen.

Koppeling van duurzame oplossingen in gebiedstransformaties

We gaven het aan in de inleiding: duurzaamheid is een containerbegrip. De opgaven zijn sterk verwant en het is een gemiste kans wanneer we de opgaven los van elkaar behandelen. Alle deelthema's dienen immers hetzelfde doel: de uitstoot van kwalijke gassen te beperken en de aarde minder uit te putten.[1]

Bovendien bieden gebiedstransformaties de uitgelezen kans om alles in één keer goed neer te zetten. Dat is ook nodig, gezien de urgentie van de opgaven. Tal van akkoorden noemen 2030 als (tussentijdse) mijlpaal. Voor woningbouw, energietransitie, circulair en biobased bouwen en biodiversiteit is het decennium 2020-2030 daarom het '*critical decade*'[2]

Het opnieuw inrichten van gebieden biedt de kans om de ruimte voor te bereiden op het onbekende. Het legt de fundering voor nieuwe ontwikkelingen, experimenten en koppelingen – zoals een *smart grid*. Op een later moment kunnen nieuwe technieken of maatregelen alsnog worden ingepast.

1 Kersten et al., 2023
2 ECIU, 2023

Verder verdiepen

Breman, Nieuwenhuizen, Dirkx, Pouwels, De Knegt, De Wit, Roelofsen, Van Hinsberg, Van Egmond, Maas (2022). *Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief.* Wageningen University & Research, https://edepot.wur.nl/558179

Hoorn (2022). *Goed groen verschilt per gebiedsontwikkeling.* Stedelijke Transformatie. https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/goed-groen-verschilt-per-gebiedsontwikkeling

Hoorn (2024), *Bouwen zonder het elektriciteitsnet te belasten.* Stedelijke Transformatie. https://stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/bouwen-zonder-het-elektriciteitsnet-te-belasten

Kersten, Lijklema, Tom, Van Zuylen (2023). *Een circulaire energietransitie - Het waarom en hoe voor gemeenten.* Platform31. https://www.platform31.nl/articles/een-circulaire-energietransitie/

Mooi NL (2024). *Handreiking Biobased (ver)bouwen - naar een landschap met biobased bouwmaterialen.*

https://www.ruimtelijkeordening.nl/onderwerpen/kennisdossier-duurzame-landbouw--natuur/documenten/publicaties/2024/05/08/handreiking-biobased-verbouwen

Nationaal Kennis- en Innovatieprogramma Water en Klimaat (2023). *Handreiking Hitte in Bestaande Woningen 3.0.* https://klimaatadaptatienederland.nl/hulpmiddelen/overzicht/handreiking-hitte-bestaande-woningen/

Platform31 en Kennisplatform CROW (2021). *Duurzaam groen moet je doen.* Platform31. https://www.platform31.nl/articles/duurzaam-groen-moet-je-doen/

Puts, Maas, Donker, De Jonge, Hofstra, Heezen, Dorst, Straver, Van Tilburg, Fokkema, Kersten (2022). *In transitie richting aardgasvrije wijken.* G4, Platform31, TNO. https://www.platform31.nl/articles/in-transitie-richting-aardgasvrije-wijken/

Raad voor de Leefomgeving (2021). *Geef Richting, Maak Ruimte!* https://www.rli.nl/publicaties/2021/advies/geef-richting-maak-ruimte

Redmond King (2023). *IPCC: final warning for a critical decade.* Energy & Climate Intelligence Unit (ECIU). https://eciu.net/insights/2023/ipcc-final-warning-for-a-critical-decade

Rood en Evenhuis (2023). *Ruimte voor circulaire economie. Verkenning van de ruimtelijke voorwaarden voor een circulaire economie.* Planbureau voor de Leefomgeving. https://www.pbl.nl/publicaties/ruimte-voor-circulaire-economie

United Nations (2020). *Emissions Gap Report 2020.* United Nations Environment Programme. Nairobi

Veerkamp, Schoolenberg, Van Rijn, Dassen (2023). *Natuur in en om de stad*. Planbureau voor de Leefomgeving. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-natuur-in-en-om-de-stad-5023.pdf

Uitgave
Stedelijke Transformatie
p/a 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
Gerard van Vliet, Gé grafische vormgeving, Ridderkerk

Eindredactie
Kees de Graaf Tekstredactie

Beeldredactie
Zarah Ursinus, Technische Universiteit Delft

Foto's
Shutterstock, I'm BINCK, Glamourmanifest/Transformcity, Alex Schröder

Druk
1e druk

April 2025, © Platform31/TU Delft
ISBN 9789491711435

Stedelijke Transformatie
Meer ruimte voor wonen

TU Delft

Over de redactie
Ir. Saskia Beer, Dr. Wouter Jan Verheul, Dr.ir. Tom Daamen en Dr.ir. Erwin Heurkens zijn verbonden aan de afdeling Urban Development Management en de SKG leerstoel 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) gebiedsontwikkeling. Drs. Maarten Hoorn is verbonden aan Platform31 en is als programmaleider verantwoordelijk voor het programma Stedelijke Transformatie.

Over deze uitgave
Deze uitgave is tot stand gekomen in het kader van de ontwikkeling van een nieuwe leergang Stedelijke Gebiedstransformatie voor professionals, die momenteel als keuzemodule wordt aangeboden in het programma van de Master City Developer (MCD). Het is ontwikkeld in opdracht van het programma Stedelijke Transformatie. In het programma Stedelijke Transformatie werken overheid, corporaties en marktpartijen samen aan het versterken van de binnenstedelijke gebiedstransformaties.

Speciale dank gaat uit naar de redactieadviesraad, bestaande uit Prof. dr. Erwin van der Krabben, Drs. Petra Rutten, Ir. Thérèse Mol, Dr. ir. Gert-Joost Peek, Ir. Geurt van Randeraat, Drs. Desirée Uitzetter en Drs. Jeroen van Haaren.