

Samenwerking bij gebiedstransformaties naar wonen

Heurkens, Erwin

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Published in

Transformatie naar Woningen

Citation (APA)

Heurkens, E. (2024). Samenwerking bij gebiedstransformaties naar wonen. In H. Remøy, G. van Bortel, E. Heurkens, & R. van Venrooij (Eds.), *Transformatie naar Woningen* (pp. 109-120). Delft University of Technology, Faculteit Bouwkunde.

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.

Trans- for- matie naar woning- geen

Transformatie
naar woningen

Hilde Remøy
Gerard van Bortel
Erwin Heurkens
Roeli van Venrooij

Transformatie naar woningen

Redactie: Hilde Remøy, Gerard van Bortel, Erwin Heurkens en Roeli van Venrooij

© 2024 De auteurs

ISBN 978-94-6366-838-5

Naamsvermelding 4.0 Internationaal (CC BY 4.0)

U bent vrij om:

Het werk te delen — te kopiëren, te verspreiden en door te geven via elk medium of bestandsformaat

Het werk te bewerken — te remixen, te veranderen en afgeleide werken te maken voor alle doeleinden, inclusief commerciële doeleinden.

Deze licentie is goedgekeurd voor Free Cultural Works. De licentiegever kan deze toestemming niet intrekken zolang aan de licentievoorwaarden voldaan wordt.

Onder de volgende voorwaarden:

Naamsvermelding — De gebruiker dient de maker van het werk te vermelden, een link naar de licentie te plaatsen en aan te geven of het werk veranderd is. U mag dat op redelijke wijze doen, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat de licentiegever instemt met uw werk of uw gebruik van het werk.

U mag geen juridische voorwaarden of technologische voorzieningen toepassen die anderen er juridisch in beperken om iets te doen wat de licentie toestaat.

Voor het gebruik van beeldmateriaal is getracht zoveel mogelijk toestemming te vragen aan de rechtmatige eigenaren.

Onze excuses voor de gevallen waarin het ons niet is gelukt. Deze rechtmatige eigenaren worden vriendelijk verzocht contact op te nemen met de auteurs.

Voor elementen van het materiaal die zich in het publieke domein bevinden, en voor vormen van gebruik die worden toegestaan via een uitzondering of beperking in de Auteurswet, hoeft u niet aan de voorwaarden van de licentie te houden. Er worden geen garanties afgegeven. Het is mogelijk dat de licentie u niet alle gebruiksvrijheden geeft die nodig zijn voor het beoogde gebruik. Bijvoorbeeld, andere rechten zoals publiciteits-, privacy- en morele rechten kunnen het gebruik van een werk beperken.

Samenwerking bij gebieds- transformaties naar wonen

Erwin Heurkens

Gebiedstransformaties hebben als algemeen kenmerk dat bestaande kantoor-, bedrijven-, winkel- of industriegebieden worden getransformeerd naar gebieden waarin de woonfunctie aan aandeel wint. Gebouwtransformaties vinden uiteraard ook plaats binnen zo'n gebiedstransformatie. Op gebiedsniveau vinden er echter vaak (andere) gebouw- en kavel-overstijgende afwegingen plaats die ook van belang kunnen zijn voor het realiseren van gebouwtransformaties naar wonen. Zeer kenmerkend voor deze gebiedstransformaties is het grote aantal uiteenlopende partijen die onderling in meer of mindere mate samenwerken aan de transformatie van een gebied. In dit hoofdstuk behandelen we de betrokken partijen, een specifieke samenwerkingsvorm (*Developing Apart Together*) en de partnerselectiemethode die van belang zijn voor een effectieve en duurzame samenwerking bij gebiedstransformaties naar wonen.

Gebiedstransformaties en wonen

De woningmarkt en ruimtelijke ordening hebben sinds decennia niet meer zo hoog op de maatschappelijke, politieke en beleidsagenda gestaan als vandaag de dag. Inbreiding binnen bestaand stedelijke gebied staat al geruime tijd onder de aandacht van de landelijke overheid, provincies, gemeenten en bedrijfsleven, na decennia waarin gefocust werd op uitbreiding van het stedelijk gebied. Onder andere het programma ‘Stedelijke Transformatie: meer ruimte voor wonen’ (zie <https://stedelijketransformatie.nl/>) getuigt hiervan en diverse onderzoeken tonen aan dat er potentie is om honderdduizenden woningen in bestaand stedelijk gebied te realiseren, deels door toevoeging in transformatiegebieden (Brink Management en Advies, 2017).

Het tekort aan (betaalbare) woningen is niet de enige heikele ruimtelijke kwestie. Gezien het aantal (soms conflicterende) opgaven en ruimteclaims die in Nederland nu en in de toekomst aan de orde zijn – onder andere op het gebied van wonen, werkgelegenheid, energie, circulaire economie en klimaatadaptatie – is de ruimtelijke puzzel uitdagend te noemen. Ook de transformatie van bestaand stedelijk gebied krijgt met deze integrale uitdaging te maken. Het simpel toevoegen van meer en betaalbare woningen door de transformatie van bestaande kantoor-, bedrijven-, winkel- of industriegebieden is dus te simplistisch. Wonen kan daarom niet altijd volledig in de plaats komen van bestaande functies, maar dient in harmonie met bestaande functies gerealiseerd te worden en tegelijk niet in conflict te zijn met die functies. Kortom, het realiseren van gebiedstransformatieplannen met meer wonen – waarbij in ruimtelijke samenhang afwegingen worden gemaakt over functionele compatibiliteit – is afhankelijk van de samenwerking van meerdere partijen. Laten we die partijen, hun belangen, doelen en rollen bij gebiedstransformaties eens nader onder de loep nemen.

De woningmarkt en ruimtelijke ordening hebben sinds decennia niet meer zo hoog op de agenda.

Partijen actief in gebiedstransformaties

In tegenstelling tot uitleggebieden of binnenstedelijke gebieden in eigendom van de gemeente of van een enkele marktpartij, kenmerken gebiedstransformaties zich door tal van grond- en of vastgoedeigenaren met uiteenlopende belangen. We onderscheiden de volgende hoofdgroepen grond- en vastgoedeigenaren:

Private grond- en/of vastgoedeigenaren met bedrijfsvoering als doelstelling

Vaak zijn in gebiedstransformaties bedrijven actief die voor hun continuïteit afhankelijk zijn van die locatie. Denk aan water-gerelateerde bedrijvigheid zoals betoncentrales of clustering van bedrijven in dezelfde sector zoals ICT-bedrijven. Investerings in eigen perceel en/of vastgoed staan a priori ten dienste van hun eigen economische bedrijfsdoelstellingen en -continuïteit. Indien het goed gaat met hun bedrijfsvoering en er geen grote uitbreidingsplannen zijn, blijven partijen vaak honkvast en kunnen ze zich opwerpen als partijen tegen nieuwe transformatieplannen met wonen als functie, bijvoorbeeld omdat toevoeging van wonen betekent dat men moet gaan investeren in veiligheids- en geluids- en geurhinder beperkende maatregelen. Niettemin zijn er ook partijen die plannen hebben om elders hun bedrijfsvoering voort te zetten, omdat deze niet meer passend is bij de locatie, soms vanwege beperkingen voor uitbreiding, denk aan bijvoorbeeld water-gerelateerde bedrijvigheid. Als elders een locatie gevonden kan worden voor deze partijen, is dat een overweging waard, om daarmee ruimte te creëren voor wonen. Dan zijn er nog bedrijven die wellicht brood zien in het samenwerken met partijen om woningen te realiseren, bijvoorbeeld bij winkel-, kantoor- en logistieke bedrijvigheid, omdat de mensen die daar wonen gebruikmaken van hun diensten of potentieel medewerker kunnen worden. Kortom, de belangen, doelen en rollen van bedrijven kunnen sterk verschillen, en daarmee de samenwerkingsmogelijkheden.

Publieke grond- en/of vastgoedeigenaren met publiek beheer en herontwikkeling als doelstelling

Gemeenten (of andere publieke instanties) hebben vaak grond in bezit voor hun eigen publieke doeleinden. Denk aan gemeentelijke kantoren, maar ook vastgoed en grond die bestemd zijn voor nutsvoorzieningen zoals energieopwekking, afvalverwerking en openbaarvervoerhubs. Deze functies zijn vaak onontbeerlijk voor het functioneren van de stad en regio en geven gemeenten zelden op voor woningbouwdoelstellingen: men beheert deze gebieden en gebouwen, en investeert waar nodig. Daarnaast hebben gemeenten soms grond in eigendom of verwerft men grond ten dienste van de (her)ontwikkeling en transformatie van deze grond. Dat doet men door tenders uit te schrijven voor marktpartijen, die via verschillende selectiemethoden de mogelijkheid krijgen om deze grond te ontwikkelen met nieuw vastgoed dan wel bestaande gebouwen te transformeren of een combinatie hiervan. Over die selectiemethoden die specifiek

bij gebiedstransformaties worden gebruikt later meer. Ten slotte geven gemeenten in gebiedstransformaties soms grond in erfpacht uit, waarbij bedrijven alleen eigenaar zijn van het vastgoed dat op dat gemeentelijke perceel staat. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om na afloop van deze erfpachtperiode de erfpacht te verlengen aan de pachter, deze opnieuw te verpachten aan een andere partij, dan wel deze te verkopen aan een andere partij. Deze opsomming van de gemeente als grondeigenaar laat zien dat de publieke belangen en doelen bij transformatie behoorlijk uiteen kunnen lopen.

Private grond- en/of vastgoedeigenaren met vastgoed(her)ontwikkeling als doelstelling

Voor de transformatie van gebieden naar (meer) wonen zijn er naast publieke partijen ook ontwikkelende marktpartijen die selectief grondeigendom hebben verworven teneinde woningbouwontwikkelingen te realiseren. Het verwerven van gronden door ontwikkelaars en ontwikkelende aannemers gebeurt echter in beperkte mate. Vaak is dat vanwege de financiële risico's die ermee gepaard gaan en omdat gemeenten meer instrumenten hebben om grond te verwerven, die daarna mogelijk weer wordt uitgegeven middels tenders. Marktpartijen zijn daarmee dus vaak afhankelijk van gemeenten, maar tevens onmisbaar voor de realisatie van meer woningen in gebiedstransformaties. De marktvrage voor binnenstedelijk wonen is, afhankelijk van locatie en prijsniveau, wel voldoende aanwezig voor marktpartijen om aan woningbouwontwikkeling te willen doen. Daarnaast zien marktpartijen doorgaans de noodzaak voor innovatie en samenwerking, waarbij het realiseren van duurzame gebiedstransformaties hun groeipotentieel en concurrentiekracht vergroot. Desalniettemin staat de financiële haalbaarheid van gebiedstransformaties in veel gevallen onder druk doordat de kosten (met name grondkosten en materiaalkosten) de baten overtreffen. Zeker als betaalbaarheid een belangrijke component is van gemeentelijke tendereisen, wordt samenwerking met woningcorporaties gezocht, worden wooneenheden kleiner gemaakt of worden publieke partijen verzocht om subsidies aan te vragen (zie <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/woningbouwimpuls>). Kortom, marktpartijen zien een kans om te investeren in gebiedstransformaties als het gaat om wonen, maar dienen ook zicht te hebben op een haalbare businesscase.

Private grond- en/of vastgoedeigenaren met vastgoedexploitatie en -beheer als doelstelling

Als aparte categorie worden hier grond- en/of vastgoedeigenaren genoemd, zoals beleggers en woningcorporaties die al vastgoed in hun bezit hebben ter exploitatie en beheer. Vastgoed- of institutionele beleggers in gebiedstransformaties hebben meestal belegd in kantoren of bedrijfsverzamelgebouwen. Indien deze renderen is er vaak geen aanleiding voor transformatie naar wonen. Als er (structurele) leegstand optreedt, is er wel sprake van een kans om tot transformatie over te gaan. Het overtuigen van het belang van transformatie van leegstaande gebouwen bij deze partijen kan bemoeilijkt worden indien deze partijen niet gehuisvest zijn in de betreffende stad of het land. Met lokale beleggers is het vaak evidentier en makkelijker om te verkennen wat de transformatieplannen en -potenties zijn. Woningcorporaties met bezit in transformatiegebieden zijn niet enorm talrijk. Als ze er zijn, is hun taak vaak beperkt tot het beheer en de exploitatie van sociale huurwoningen en eventuele investeringen in duurzaamheid en

leefbaarheid. Vanwege deze bredere doelstellingen en mogelijk bestaande eigendomspositie, kunnen woningcorporaties wellicht ook geïnteresseerd zijn om opnieuw te investeren in nieuwe sociale woningbouwprojecten in deze gebieden.

Private vastgoedgebruikers (huurders) met vastgoedgebruik als doelstelling

Ten slotte is er nog een niet te onderschatten groep niet-eigenaren, de vastgoedgebruikers of -huurders, die een rol kunnen spelen in het vergroten van de potentie voor de woonfunctie in transformatiegebieden. Lokale (hurende) ondernemers, bewoners en kantoormedewerkers kunnen met gebiedsinitiatieven zoals *placemaking* de behoefte aan ruimte voor horeca, winkels en andere voorzieningen, en daarmee (in)direct de vraag naar woningen in het gebied, vergroten. Het is daarom van belang om ook met deze groep partijen samen te werken aan gebiedstransformatieprojecten, omdat hun initiatieven de beoogde woonfunctie kunnen ondersteunen. De volgende paragraaf bespreekt wat de veelheid aan verschillende partijen en eigendomsverhoudingen betekent voor samenwerking.

9.3

Brede samenwerking en versnipperd grondeigendom bij gebiedstransformaties

Binnen een gebiedstransformatie, zeker bij grote gebieden met complexe opgaven, zijn vaak meerdere samenwerkingsvormen nodig. Allereerst is er het zogenaamde brede gebiedsnetwerk dat kan bestaan uit zowel publieke, private en maatschappelijke partijen, die ook getypeerd wordt als de *coalition of the willing*. Partijen die in principe welwillend staan tegenover ruimtelijke veranderingen en investeringen in het gebied en samenwerking zoeken met aandacht voor eigen belangen. Partijen gebruiken het gebiedsnetwerk om bijeenkomsten te organiseren en om gezamenlijk te werken aan bepaalde zaken als gebiedsvisievorming, *placemaking*, programmering en participatieprocessen. Daarnaast kan het zijn dat er voor specifieke thema's, deelgebieden of projecten een meer formele organisatievorm nodig is met een beperkt aantal partijen.

Vanwege de hoeveelheid aan betrokken partijen in gebiedstransformaties zien we een verbreding van en gelaagdheid in de samenwerking, soms getypeerd als publiek-privaat-maatschappelijke samenwerking (PPMS). Toch komt zelden voor dat er formele samenwerkingen te vinden zijn waarin deze drie groepen evenredig vertegenwoordigd zijn, de PPMS is daarom op dit moment vooral nog te beschouwen als een gebiedsnetwerk(organisatie) en zelden als een uitvoerend samenwerkingsverband. Wat wel zichtbaar is bij gebiedstransformaties is dat publiek, private en maatschappelijke organisaties in verschillende constellaties samenwerken om tot uitvoering van plannen te komen.

Ten eerste is het belang van privaat-private samenwerking bij gebiedstransformaties groot. Zo werken ontwikkelende marktpartijen samen met andere ontwikkelaars of woningcorporaties ten behoeve van het realiseren van integrale ontwikkelplannen met verschillende leefomgevingen en (betaalbare) woningtypen. Daarnaast komt privaat-private samenwerking voor tussen ontwikkelaars en bedrijven die grondeigenaar zijn ten behoeve van integrale ontwikkelplannen met woon-werkcombinaties. En ook zien we privaat-private samenwerkingen tussen zittende bedrijven, zoals Bedrijfsinvesteringszones (BIZ), waarbij eigenaren middelen bundelen om investeringen in de kwaliteit van omgeving en vastgoed mogelijk te maken.

Ten tweede zijn er privaat-maatschappelijke samenwerkingen, waarbij ontwikkelende partijen samen met bijvoorbeeld sociale ondernemers of andere gebieds- en gebouwgebruikers plannen ontwerpen voor *placemaking* in de openbare ruimte en collectieve voorzieningen op gebouwniveau. Bij dit soort activiteiten is het niet altijd duidelijk waar de scheidslijn tussen samenwerking en participatie ligt. Vele vormen van maatschappelijke betrokkenheid voor het creëren van draagvlak komen voor.

Ten slotte is het vrij gebruikelijk dat publiek-private samenwerking bij gebiedstransformaties in lichtere samenwerkingsvormen wordt gegoten, waarbij er met name wordt samengewerkt op integrale gebiedsvisievorming, het aantrekken en bundelen van publieke en private financiering en het uitdenken van de fasering van gebiedstransformaties.

Het is echter niet gebruikelijk dat gemeenten en ontwikkelende partijen gronden verwerven en bundelen en een heel gebied integraal gaan ontwikkelen, vanwege met name een belangrijk kenmerk van gebiedstransformaties: versnipperd grondeigendom. Een gecoördineerde samenwerking tussen verschillende partijen vormt een grote uitdaging vanwege het versnipperd grondeigendom. In tegenstelling tot uitleggebieden in eigendom van gemeenten of een enkele marktpartij, kenmerken gebiedstransformaties zich door tal van grond- en/of vastgoedeigenaren met uiteenlopende belangen. Er zijn echter strategieën te bedenken die het voor (publieke) partijen mogelijk maken om te sturen op ruimtelijke samenhang van de te transformeren gebieden (Hobma et al., 2019). Deze strategieën zijn kavelontwikkeling, organische ontwikkeling, *Developing Apart Together* (DAT) en samenvoeging van grondeigendom.

Bij gebiedstransformaties komen al deze vier strategieën voor, soms zelfs een combinatie hiervan in één gebied. In de volgende paragraaf gaan we echter alleen in op de samenwerkingsvorm DAT. Daarvoor zijn een aantal redenen. Allereerst betekent kavelontwikkeling vaak dat er een zeer beperkte samenwerking is, waarbij het gaat om gebouwtransformaties; we laten deze hier buiten beschouwing omdat we naar samenwerking op gebiedsniveau kijken. Daarnaast kan de gemeente bij organische ontwikkeling niet voldoende sturen op het tempo van de transformatie. Daardoor helpt deze strategie minder goed bij een dringende behoefte aan meer woningen, tenzij de zittende partijen zich wel daarvoor inzetten. En ten slotte is de samenvoeging van grondeigendom zeer kapitaal- en tijdsintensief vanwege het grote aantal grondeigenaren die dienen mee te werken, waardoor deze nauwelijks in de praktijk voorkomt en vaak contraproductief is voor een snelle realisatie van woningen. Bovendien is echte samenwerking op gebiedstransformatieniveau op meerdere vlakken vooral te vinden in de DAT-samenwerkingsvorm.

Developing Apart Together: de samenwerkingsvorm voor gebiedstransformaties

Achtereenvolgens bespreken we de kenmerken en voor- en nadelen van samenwerking gebaseerd op *Developing Apart Together* (Hobma et al., 2019, pp. 12-16; De Zweekuw, 2018, pp. 114-116) DAT is een (zeer) lichte vorm van publiek-private samenwerking. Er wordt binnen een gezamenlijk overeengekomen visie door partijen elk op eigen kavels individueel ontwikkeld. Dit kunnen nieuwe eigenaren zijn, maar ook partijen die voor dit doel grondposities hebben verworven en zittende partijen. Er is wel afstemming tussen publieke en private investeringen, maar er wordt geen zware publiek-private samenwerking of governancestructuur in het leven geroepen. Als samenwerkingsmodel wordt DAT ook wel aangeduid als *joint venture ultra/super light*, waarbij de volgende hoofdtaken bij publieke en/of private partijen belegd zijn:

- initiatief: gemeente of markt;
- grondverwerving: ieder voor zich (indien überhaupt noodzakelijk);
- grondexploitatie: ieder voor zich;
- planvorming op hoofdlijnen: gezamenlijk;
- planuitwerking: ieder voor zich;
- vastgoedontwikkeling: voornamelijk markt;
- vastgoedexploitatie: voornamelijk markt.

De meerwaarde van samenwerking zit hem in de verdichtingsmogelijkheden en afstemming van de fasering van ontwikkelplannen in de gebiedstransformatie. Grondverwerving (door met name gemeenten) kan beperkt blijven tot enkele kavels. Ook kunnen partijen op hun eigen kavel (her)ontwikkelen binnen het kader van voorafgaande afspraken. In de fasen tot de vastgoedontwikkeling is er behoefte aan samenwerking tussen partijen om plannen en investeringen op gebiedsniveau op elkaar af te stemmen. Om in die behoefte te voorzien, wordt er vaak een lichte gebiedsorganisatie opgericht voor taken die het hele gebied aangaan. Daarmee erkennen de betrokken partijen dat kaveloverschrijdend samenwerken nodig is om de gewenste kwaliteit en dichtheid in het gebied te bereiken.



FIG. 9.1

FIG. 9.1 Piushaven Tilburg

VOORBEELD

Developing Apart Together: Piushaven, Tilburg

Een voorbeeld van de DAT-aanpak is te vinden in de Piushaven in Tilburg (zie piushaven.nl). Op deze haven-gerelateerde bedrijfslocatie van 60 hectare wordt sinds 2001 gewerkt aan de realisatie van een gemixt woon-werkgebied middels 15 deelplannen. Het totale programma van de Piushaven omvat circa 1.500 woningen en circa 38.000 m² bvo bedrijfsruimte/voorzieningen, waaronder de herontwikkeling van het AaBe-complex (een voormalige textielfabriek en industrieel erfgoed), en recreatieve voorzieningen (waaronder een havenpark). Er zijn meerdere organisaties actief in het gebied die samenwerking en samenhang dienen te bevorderen. Het gemeentelijke projectbureau Piushaven met een gebiedsregisseur waarborgt de dagelijkse coördinatie en uitvoering van de gebiedsontwikkeling. Het Kwaliteitsteam Piushaven bewaakt de stedenbouwkundige kwaliteit en samenhang van de totale gebiedstransformatie, en bestaat uit een externe supervisor/voorzitter, extern lid van de omgevingscommissie, en een gemeentelijk projectmanager en stedenbouwkundige. Het Kwaliteitsteam beoordeelt projectontwerpen van individuele ontwikkelaars en adviseert het gemeentebestuur hierover. Daarnaast zijn er Planteams per project, bestaande uit direct omwonenden (bewoners én bedrijven) die meedenken en advies uitbrengen over plannen.

De gebiedsorganisatie kan de vorm aannemen van een informele netwerkorganisatie gebaseerd op een samenwerkingsintentie, maar kan ook via een stichtingsvorm gestalte krijgen. Deze organisatie bestaat normaliter uit de eerder besproken *coalition of the willing*, met name private, maatschappelijke (en soms publieke) partijen die het gebied wensen te transformeren, waarbij men welwillend staat ten opzichte van de toevoeging van de woonfunctie. De taken en bevoegdheden van de gebiedsorganisatie bestaan uit het bepalen van:

- programma op hoofdlijnen;
- dichtheid, bouwhoogten, openbare ruimte;
- fasering van publieke en private investeringen;
- gezamenlijke marketing, promotie, *placemaking* en (culturele) manifestaties;
- voortgaande planvorming gebied en inrichting openbare ruimte (incl. parkeren);
- organisatie bewoners- en bedrijvenparticipatie;
- afstemming tussen projecten en bouwproductie;
- coördinatie verkoop en verhuur;
- logistiek en mobiliteit;
- planning gezamenlijke en maatschappelijke voorzieningen.

Het takenpakket varieert in samenstelling en zwaarte en is bij elke gebiedstransformatie maatwerk. Normaliter betalen de in het gebied aanwezige marktpartijen, bedrijven en gemeente de gebiedsorganisatie, die dus zelf geen rol speelt bij grote investeringen, grondverwerving, grondexploitatie of vastgoedontwikkeling. Cruciaal voor het welslagen van de DAT-relaties is een persoon die de gebiedsorganisatie aanvoert en partijen verbindt en blijvend committeert.

Voordelen van het DAT-samenwerkingsmodel zijn:

- met beperkt kapitaalbeslag wordt toch samengewerkt aan een gemeenschappelijk doel;
- het kapitaalbeslag van de gemeentelijke initiatiefnemer is beperkt doordat er slechts selectieve verwerving plaatsvindt;
- beperkte proceskosten omdat partijen op eigen tempo en onafhankelijk van ander partijen hun eigen perceel kunnen ontwikkelen, waarbij er geen sprake is van langdurige processen zoals kavelruil en subsidieaanvragen;
- de gebiedsorganisatie heeft geen zware governance-structuur;
- de actieve partijen in het gebied en de gemeente vormen een *coalition of the willing*;
- de beperkte kosten van de gebiedsorganisatie worden gezamenlijk gedragen;
- de organisatievorm biedt stimulans en comfort aan marktpartijen om hun positie uit te breiden en/of onderling gronden te ruilen of te herordenen om zo tot beter te ontwikkelen kavels te komen.

Nadelen van het DAT-samenwerkingsmodel zijn:

- sturingsmogelijkheden zijn beperkt tot de inhoud en hardheid van de afspraken tussen de leden van de gebiedsorganisatie;
- mogelijk voelen niet alle ‘willende’ partijen een even sterke urgentie tot ontwikkelen, waardoor de looptijd van de gebiedstransformatie langer kan worden, met nadelige gevolgen voor het voorzien in de woningbehoefte;
- niet-willende partijen die niet tot de *coalition of the willing* behoren en die niet gebonden zijn aan de afspraken, kunnen gezamenlijke plannen tegenwerken.

Met betrekking tot de 'niet-willenden' zijn er verschillende alternatieven om toch voortgang te boeken met de gebiedstransformatie en om een samenhangend gebied te realiseren:

- een participatieproces organiseren als private en/of publieke partij, om te onderzoeken of er plannen en investeringen van niet-willenden zijn die mogelijk aansluiten of mee te nemen zijn in de planvorming van de gebiedstransformatie (Zie voor een uitgebreide verhandeling over participatie in gebiedstransformaties: Verheul et al. 2021);
- een plangrens beperken tot het gebied van de samenwerkende partners (*the willing*);
- de kavels van de niet-willenden inpassen, met andere woorden, eromheen ontwikkelen;
- als de kavels essentieel zijn voor de transformatie de optie verkennen of verplaatsing mogelijk is, eventueel planologisch en financieel gefaciliteerd, waarbij schuifruimte van de gemeente, in de zin van beschikbare kavels elders, belangrijk kan zijn;
- het essentieel-gepositioneerd kavel dat de realisatie van een integrale gebiedstransformatie lastig maakt vrijwillig verwerven, eventueel na uitoefening van het voorkeursrecht;
- het planologisch kader voor het essentiële kavel aanpassen, zodat de zittende functie wordt bevroren en geen uitbreidingsmogelijkheden meer heeft, waarbij er druk wordt uitgeoefend op de eigenaar om uiteindelijk over te gaan tot verkoop;
- het essentiële kavel gedwongen verwerven via onteigening, wat in de praktijk niet vaak voorkomt omdat het een *ultimum remedium* is.

9.5

Partnerselectie: de gemeentelijke marktselectiemethode bij gebiedstransformaties

Binnen het DAT samenwerkingsmodel is het soms noodzakelijk of opportuun om marktpartijen die nog geen eigendom hebben te verbinden aan de gebiedstransformatie met woondoelelstelling. Indien de gemeente grond en/of vastgoed heeft, kan men deze verkopen aan marktpartijen voor de (her)ontwikkeling/transformatie naar woningen via een tender of selectiemethode. Een veelgebruikte marktselectiemethode bij gebiedstransformaties is de partnerselectie. Deze selectiemethode past bij projecten met een grote maatschappelijke impact, een hoog risicoprofiel, lange doorlooptijd en veel belanghebbenden, wat vaak bij gebiedstransformaties het geval is. In algemene zin zijn er vier aspecten die een rol kunnen spelen bij de selectie van een toekomstige partner: de visie van de partij, zijn plan van aanpak, zijn commitment en zijn profiel (Zie voor een gedetailleerde uitwerking van de partnerselectiemethode: Akro Consult 2019, pp. 127-132, en Van Zessen 2020).

Na gunning van de opdracht richten de partijen zich in een vroeg stadium op de optimalisering van wederzijdse belangen, op basis van globale uitgangspunten en doelbeschrijving (in plaats van resultaatsbeschrijving). Gemeenten werken daarna nauw samen met de geselecteerde marktpartij of consortium aan een gebiedstransformatieplan. Samenwerkingen die voortkomen uit partnerselecties kennen veel voordelen en maken het mogelijk om (Akro Consult 2021):

- gebruik te maken van de creativiteit en het innovatievermogen van de markt, zonder publieke en maatschappelijke doelen en het toetsen daarvan uit het oog te verliezen;
- open en transparant samen te werken om zo tot planoptimalisaties te komen;
- de ambities van de uitvrager te concretiseren, te vertalen naar gezamenlijke ambities en haalbaar te maken op basis van marktinformatie;
- het planvormingsproces te versnellen, omdat de publieke en de private partij gelijktijdig plannen maken in plaats van opeenvolgend;
- gedurende de samenwerking de kaders van de ontwikkeling bespreekbaar te maken en waar nodig op te rekken om gezamenlijke ambities te bereiken;
- transactiekosten te verlagen, omdat alleen de samenwerkende partijen een volledig plan hoeven uit te werken.

Als eenmaal de samenwerkingspartner gevonden is, beginnen het werkelijke samenwerkingsproces en de planvorming. Tijdens deze eerste periode moet de basis voor duurzame samenwerking ontstaan en geborgd worden. Daarbij staan vier factoren centraal:

- gezamenlijke en tegengestelde belangen continue scherp voor ogen houden;
- werken met behapbare fasen, waardoor risico's verminderd worden en flexibiliteit ontstaat in de programmering en besloten kan worden om al dan niet verder te gaan met de partner;
- het duidelijk beschrijven en structureren van het proces, de projectorganisatie en besluitvormings- en informatielijnen als voorwaarde voor continuïteit in samenwerking;
- organiseren van vertrouwen met aandacht voor de bemensing, de ervaring, kennis, competenties en informele contactmomenten

Bovenstaande partnerselectiemethode en navolgend proces van samenwerking tussen publieke en private partijen kunnen worden gezien als 'formeel' samenwerkingsonderdeel van een gebiedstransformatie op basis van een DAT-model. Daarnaast kunnen er dus tal van andere 'informele' samenwerkingsvormen een plek krijgen binnen het DAT-model, waarbij een gezamenlijke gebiedsorganisatie er een is. Een marktpartij die geselecteerd wordt om een deel van het gebied te transformeren, kan uiteraard ook deelnemen aan de DAT-gebiedsorganisatie. Op die manier kan er privaat-private en privaat-maatschappelijke samenwerking tot stand komen voor bepaalde gebiedsthema's of -projecten. De selectie van marktpartijen vindt uiteraard niet plaats bij private partijen die al grond in eigendom hebben: zij hebben het zelf-realisatierecht om op hun kavels te (her)ontwikkelen of transformeren als dit conform het omgevingsplan is.

Conclusie: Gebiedstransformatie significant onderdeel van de transformatie naar wonen

Dit hoofdstuk heeft gepoogd om een overzicht te geven van kenmerken, aandachtspunten en voordelen van samenwerking bij gebiedstransformaties met wonen als belangrijke opgave. De hoeveelheid en pluriformiteit van partijen, de versnippering van grondeigendom en de lange doorlooptijd van gebiedstransformaties zorgen ervoor dat er echter geen standaard is voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Wat als paal boven water staat is dát er gecoördineerde samenwerking nodig is: geen enkele partij is in staat om een woonfunctie toe te voegen aan een gebied in transformatie zonder zich rekenschap te geven van andermans belangen en de ruimtelijk-planologische eisen. Het voorbeeld van de gebiedsorganisatie in het samenwerkingsmodel *Developing Apart Together* toont aan dat uiteenlopende partijen samen richting bepalen voor een gebied middels een gedragen strategie en visie, teneinde binnen deze kaders te kunnen (blijven) ontwikkelen en transformeren van gebouwen op eigen grond. Ook biedt zo'n samenwerking voldoende ruimte voor nieuwe partijen, in het kader van dit boek voornamelijk de woningcorporaties en -ontwikkelaars, om zich aan te sluiten, te committeren en bij te dragen aan zo'n gezamenlijke gebiedstransformatiestrategie. Niet onbelangrijk: deze manier van samenwerken past geheel in het kader van de recente tendens naar lichtere, gefaseerde, kapitaalextensieve en relationele vormen van samenwerking in gebiedsontwikkeling. Hierdoor is de verwachting dat ze ook een duurzamer karakter krijgen. Samenwerking bij gebiedstransformaties met deze kenmerken vormt daarmee een significant onderdeel van de gehele transformatieopgave naar wonen.

Bronnen

- Akro Consult (2019). *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019: Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Bouwend Nederland, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, NEPROM en VNG.
- Akro Consult (2021). *Partnersselectie: Mini-reiswijzer: Lessen uit de praktijk*. Den Haag: Akro Consult.
- Brink Management en Advies (2017). *De reële transformatiepotentie in bestaand bebouwd gebied*. Rotterdam: Brink Management en Advies. stedelijketransformatie.nl/uploads/media_item/media_item/166/96/bpd-rapportage-transformatiepotentie-bestaande-stad-2017-1640339006.pdf.
- De Zeeuw, F. (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling: Handboek voor studie en praktijk*. Delft: TU Delft Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.
- Hobma, F., Heurkens, E., & Van der Wal, H. (2019). *Versnipperd grondeigendom: Hoe ga je om met verschillende grondeigenaren bij binnenstedelijke gebiedstransformatie*. Stedelijke Transformatie en TU Delft. stedelijketransformatie.nl/publicaties/essay-versnipperd-grondeigendom.
- Van der Linden Martinez, M. (2021). *The potential of 'Developing Apart Together' in urban area development*. Delft: TU Delft. resolver.tudelft.nl/uuid:5f999e5c-3133-4b20-97c0-af62faf0453b.
- Van Zessen, D. (2020). *Designing a partner-selection process van that encourages the formation and continuation of successful partnerships*. Delft: TU Delft. resolver.tudelft.nl/uuid:20748e37-6324-4d67-a94f-bf1315c98afe.
- Verheul, W.J., Heurkens, E., & Hobma, F. (2021). *Participatie georganiseerd door private partijen: Nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie*. Delft: TU. stedelijketransformatie.nl/publicaties/participatie-georganiseerd-door-private-partijen.