

De engel uit graniet

**Perspectief voor
gebiedsontwikkeling
in tijden van crisis**

Agnes Franzen en Friso de Zeeuw

De engel uit graniet

In 2007 verscheen het boekje *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*. Friso de Zeeuw koos voor die titel omdat deze refereert aan een uitspraak van Michelangelo: 'Ik zag een engel in het ruwe marmer en hield het zolang tot hij vrij kwam.' Het geeft de kern weer waar het bij gebiedsontwikkeling om gaat: de ingreep in de omgeving die tot een verbetering, tot iets moois, moet leiden. Michelangelo duidde op het creatieve moment, de inspiratie, het idee en - met het houthouwen in het marmer - op het geploeter om tot het beoogde resultaat te komen.

In 2009 zijn de financieel-economische omstandigheden radicaal anders. Ook gebiedsontwikkeling ondervindt daar de gevolgen van. Het is bijvoorbeeld veel lastiger geworden om projecten financieel rond te krijgen en om de kwaliteitsniveaus te handhaven. Aan de andere kant kan meer realisme in de vaak overspannen ambities van gebiedsontwikkeling geen kwaad. Met andere woorden: het materiaal waaruit wij de engel moeten houthouwen is een stuk harder geworden. Graniet is veel harder dan marmer. Vandaar.

Founding Partners

Praktijkleerstoel

Gebiedsontwikkeling

De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling is in augustus 2006 in het leven geroepen door een combinatie van publieke en private partijen, verenigd in de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG). De SKG geeft met de instelling van de praktijkleerstoel inhoud aan haar missie: het leveren van een bijdrage aan het behoud en verbeteren van de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde van de gebouwde omgeving. Het onderzoek- en onderwijsprogramma van de praktijkleerstoel is verbonden aan de afdeling Real Estate and Housing van de Faculteit Bouwkunde TU Delft.

De *Founding Partners* van de praktijkleerstoel zijn: Ministerie van VROM (Chris Kuijpers), TU Delft (Hans de Jonge), AM (Peter Noordanus), Amvest (Heleen Aarts), Bouwfonds Ontwikkeling (Walter de Boer), Heijmans Ontwikkeling (Willem de Jager), ING Real Estate (Anneke de Vries), Synchron (Bart van Breukelen), NS Poort (Barend Kuenen), Ymere (Stefan Schuwer), SADC (Ruud Bergh), gemeente Amsterdam (Klaas de Boer) en provincie Noord-Brabant (Paul Rüpp). Inmiddels hebben zich de provincie Noord-Holland en de Dienst Landelijk Gebied aangesloten.

Deze publicatie was zonder onze *Founding Partners* niet mogelijk geweest, daarom willen we hen speciaal bedanken voor hun support in de afgelopen drie jaar. En kijken we uit naar een vruchtbare samenwerking in de komende drie jaar.

Verantwoording

Gebiedsontwikkeling staat voor een manier van werken waarbij overheden, private partijen en andere betrokkenen in een gebied tot integratie komen van planvorming en ruimtelijke investeringen, met als uiteindelijk resultaat de uitvoering van ruimtelijke projecten¹. Als wetenschap betreft het een jong kennisdomein. Onderzoek gebeurt zowel vanuit de technische als de sociale wetenschappen. Daarbij werken we samen met verschillende andere leerstoelen, zowel binnen als buiten de faculteit Bouwkunde van de TU Delft. Relevante vakgebieden en kennisperspectieven zijn onder meer vastgoedkunde, stedenbouw, bestuurskunde, planologie, organisatiekunde, economie en recht. In het onderzoek *Breien aan gebiedsontwikkeling* wordt aangetoond dat de interactie tussen wetenschap en gebiedsontwikkelingen zich moeilijk in één analytisch kader laat vangen. Afhankelijk van tijd, context en actoren wordt wetenschap opportunistisch en selectief ingezet om processen te beïnvloeden en doelen te bereiken. Deze processen impliceren verschillende rollen voor wetenschap en wetenschappers tijdens de verschillende fasen in het gebiedsproces². Wij herkennen deze observaties. Zo hebben we de afgelopen drie jaar kwesties op de maatschappelijke agenda gezet, in samenwerking met de praktijk bijgedragen aan het ontwikkelen van kennis, methodieken en vaardigheden en toegepast onderzoek verricht.

Binnen de praktijkleerstoel hanteren we een schema met de verschillende ingrediënten van gebiedsontwikkeling als basis voor ons onderzoek. Centraal in dit schema (p.10) staat het gebied. Iedere opgave kent immers zijn eigen *scope* en

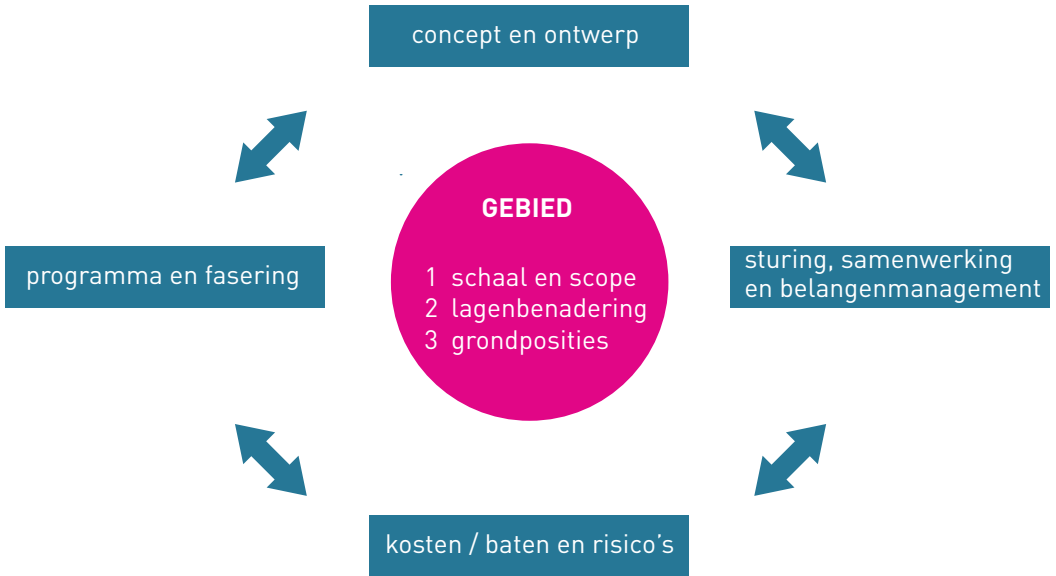
heeft specifieke condities. De lagenbenadering³ kan fungeren als hulpmiddel om de inhoudelijke condities in beeld te brengen. Daarnaast is grondeigendom een bepalende conditie.

Het gebiedsontwikkelingsproces kent verschillende fasen: voorverkenning, verkenning, planstudie met haalbaarheidsonderzoek, *businesscase*, realisatie en tot slot, beheer en onderhoud⁴. Binnen deze fasen spelen de verschillende ingrediënten in het schema een rol, al dan niet in samenhang met elkaar. Onderliggende kennisperspectieven van de ingrediënten vormen de basis voor integraal toegepast (wetenschappelijk) onderzoek en kennisco-creatie⁵.

De focus van ons werk is *goed opdrachtgeverschap door overheid en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling*. Wij richten ons op praktische handreikingen voor een efficiënter proces en een meer duurzame praktijk van gebiedsontwikkeling. Duurzaamheid vatten we hierbij op als het gezamenlijk met betrokken actoren realiseren van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling is drie jaar geleden in het leven geroepen door zowel publieke als private partijen. Met als doel: een brug slaan tussen wetenschap en praktijk en in wisselwerking met de praktijk gezamenlijk kennis en kunde ontwikkelen, bedoeld vóór die praktijk van gebiedsontwikkeling. In dit boekje geven we de resultaten weer van onze onderzoeken, aanbevelingen en inbreng in het maatschappelijk debat. Daarnaast reflecteren wij op gebiedsontwikkeling in de huidige, turbulente tijd. Deze verkenning biedt ook aanknopingspunten voor onze agenda voor de komende drie jaar, de tweede periode van de praktijkleerstoel.

De vier aspecten van gebiedsontwikkeling



Normatieve invulling van de vier aspecten van gebiedsontwikkeling



Wapenfeiten Praktijkleerstoel

Gebiedsontwikkeling: een selectie

→ Ontsluiting van gebiedsontwikkeling voor een breed publiek met de in juni 2007 verschenen publicatie *De engel uit het marmer*. Wij hebben circa 150 colleges, masterclasses en lezingen gegeven. Daarnaast zijn meer dan 100 artikelen, interviews en andere publicaties verschenen.

→ Inbreng in opleidingen, masterclasses en dergelijke. Circa 250 jonge mensen zijn verder geholpen op weg naar het concertpodium van de gebiedsontwikkeling.

→ Theorievorming rond gebiedsontwikkeling, onder meer door middel van toepassing van inzichten uit de complexiteitstheorie en de ontwikkeling van methodieken ten behoeve van efficiënte planvorming. Dit onder andere in samenwerking met de gemeente Rijswijk. Zie ook het nieuwe geïntegreerde basisschema.

→ Actieve inbreng in samenstellen en uitdragen van de nieuwe *Reiswijzer* voor selectie van marktpartijen. Onze focus is: ruimte voor pragmatische methoden, gekoppeld aan de aard van de opgaven.

→ Wij hebben de noodzaak om de impasse tussen milieuregelgeving en gebiedsontwikkeling te doorbreken met succes op de politieke agenda gezet, inclusief de oplossingsrichtingen.

→ Toetsing van de bruikbaarheid van het concessiemodel voor de Nederlandse praktijk, vergezeld van een serie aanbevelingen.

→ Wij hebben de mythes over de Engelse aanpak van gebiedsontwikkeling blootgelegd en bruikbare elementen voor de Nederlandse praktijk beschreven.

→ Samen met de regionale Kamer van Koophandel hebben wij de ruimtelijk-economische koers van Noord-Holland Noord wezenlijk beïnvloed. Wij hebben de methode *co-makership* hier voor regionale gebiedsontwikkeling beproefd.

→ Wij formuleerden - op basis van onderzoek - aanbevelingen voor de strategie en implementatie van rood-voor-groenprojecten en de Grondexploitatiewet, gericht op overheden en marktpartijen.

→ Met conferenties - samen met IPO/VNG/NEPROM -, een studiereis naar Hamburg en Schwerin, de *Weken van de Gebiedsontwikkeling* en het symposium *Valse Start?* hebben we bijgedragen aan ontmoetingen en kennisuitwisseling tussen overheid, markt en deskundigen.

Inhoudsopgave

Founding Partners Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling	7
Verantwoording	8
Wapenfeiten Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling: een selectie	11
1 Opdrachtgeverschap	14
2 Samenwerking tussen publiek en privaat	22
<i>kaders:</i>	
Toegevoegde waarde marktpartijen bij herstructurering	31
Inspiratie uit Engeland	35
3 Planvorming	36
<i>kaders:</i>	
Niet te onderschatten: <i>citizen-knowledge</i>	44
Ontwikkelingsvisie Noordwest Holland	46
Lokale gebiedsontwikkeling gemeente Rijswijk	47
4 Regelgeving	48
<i>kaders:</i>	
Rood-voor-groenprojecten en de grondexploitatiewet	54
Doorbreek de impasse	55
Het land waar Kafka zich een kleine jongen voelt	58
5 Agenda voor de toekomst	60
<i>kader:</i>	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling: beperkte toenadering	66
Activiteiten Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling 2006 – 2009	68
Noten	70
Beknopte literatuurlijst	72
Colofon	74



Opdrachtgever- schap



Chris Kuijpers

Directeur-Generaal Ruimte,
VROM

opdrachtgeverschap samenwerking planvorming regelgeving agenda

‘Het gaat nog te weinig over de urgentie van de ruimtelijke opgaven waar we voor staan. Daar gaan we nu hard mee aan de slag, met visie, met het zoeken naar echte verbindingen tussen partijen. Pas dan kunnen we de ruimtelijke opgave in Nederland te lijf.’

Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden. De kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, mensen, geldstromen en belangen met het oog op de ontwikkeling of herontwikkeling van een gebied. De opvatting dat gebiedsontwikkeling een positieve impuls heeft gegeven aan de Nederlandse praktijk van de ruimtelijke ordening heeft inmiddels breed postgevat. De klimaatverandering, de binnenstedelijke herontwikkelingsopgaven, de (kwalitatieve) woningvraag, de verrommeling van het landschap en de alsmaar groeiende mobiliteit stellen ons voor vragen die geen eenduidig antwoord kennen en geen eenduidige oplossingen dulden. Mede omdat er niet langer sprake is van één dominante regisseur, maar van steeds wisselende allianties. Bovendien kennen deze projecten een lange looptijd.

Ter gelegenheid van drie jaar Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling is dit boekje *De engel uit graniet* geproduceerd. We blikken in deze uitgave terug op onze deelname aan het maatschappelijk debat en op onze onderzoeken aan de hand van een viertal actuele thema's: opdrachtgeverschap, samenwerkingsmodellen, planvorming en wet- en regelgeving. Maar ook willen we met dit boekje vóóruit kijken. Daarom gaan we per thema, naast een kort historisch perspectief, in op de actualiteit en de toekomst. Een toekomst die ongewisser is dan we ons tot voor kort konden voorstellen. De wereldwijde financiële crisis heeft immers sinds medio 2008 ook de Nederlandse economie en vastgoedmarkt in haar genadeloze greep.

Loswoelen en vastmaken

Door de crisis is er op dit moment veel onzekerheid over de effecten op de inrichting van de publiek-private samenwerking, planvorming en de omgang met wet- en regelgeving. De vraag is wat er nog overeind staat aan het einde van deze recessie en welke ontwikkelingen structureel zullen zijn. Voor het vastgoed verwachten we dat de vraag naar woningen zich grotendeels zal herstellen, met name in de economisch sterkste regio's. De vraag naar winkels blijft en zal naast nieuwe opgaven voornamelijk uit herstructureringsopgaven bestaan. De vraag naar bedrijfsgebouwen, en zeker kantoren, zal meer vernieuwing dan nieuwbouw betreffen. De financiering van commerciële

vastgoedprojecten is structureel veranderd. Banken zullen waarschijnlijk blijvend meer eigen vermogen van initiatiefnemers vragen en striktere condities stellen. Daarom hebben we het onderwerp 'financiering' een plek gegeven op onze onderzoeksagenda voor de komende drie jaar. Aan de publieke kant zien we (nog) geen eenduidige ontwikkeling. Sommige gemeenten willen hun faciliterend (grond)beleid voortzetten. Andere gemeenten grijpen juist terug op een actief grondbeleid en versteviging van de eigen rol in planvorming en aansturing. Voor welke rol een gemeente kiest, hangt af van de opgaven, de lokale traditie en ervaringen, de beschikbare middelen, de ambtelijke capaciteit en de politieke kleur. Soms is het kennelijk gewoon tijd voor verandering. Zo kiest Leiden na een lange traditie van 'staatssturing' voor meer ruimte voor marktpartijen, terwijl Amersfoort, met een rijke PPS-geschiedenis, nu

lijkt te *switchen* naar overheidssturing als leidend beginsel. Voor veel gemeenten geldt dat de toekomst momenteel bovenal ongewis is. De onzekerheden zijn domweg te groot. En dat geldt evenzeer voor marktpartijen die investeringsbeslissingen moeten nemen; zij bezinnen zich op hun businessmodellen. Over de uiteenlopende perspectieven van overheden kwamen we zonet al te spreken. Interessant is welke rol de corporaties in dit geheel zullen gaan vervullen. De voortekenen zijn ook hier niet eenduidig. Sommige corporaties breiden actief hun grondposities uit en willen meer aan gebiedsontwikkeling gaan doen, terwijl andere de focus richten op hun traditionele kerntaak: sociale huisvesting. Kortom, zowel wat betreft de overheid, corporaties als de markt zijn momenteel tegengestelde bewegingen gaande. Veel wordt dan ook losgewoeld, maar van vastmaken is nog nergens sprake.

In onze visie, zeker in de context van de huidige economische crisis, is goed opdrachtgeverschap door overheid en marktpartijen van cruciaal belang om tot de gewenste (ruimtelijke) kwalitatieve ontwikkeling van gebieden te komen. Daar wil de praktijkleerstoel zich voor blijven inzetten. Onze meerwaarde in het speelveld ligt in het verbinden van wetenschap en praktijk, door onderzoek in samenwerking met de praktijk. Dit komt tot uiting in de kwesties die we op de maatschappelijke agenda zetten en in de diversiteit van onderzoeken die we uitvoeren. Zelf, maar vooral ook met anderen. Zo zijn we samen met VROM, V&W en NS Poort betrokken bij de stedelijke herontwikkeling van spoorzones. Samen met de NEPROM en VROM hebben we gewerkt aan een tweede editie van de *Reiswijzer*, een handreiking voor gemeenten en marktpartijen bij selectie, aanbesteding en samenwerking. In opdracht van VROM, NEPROM en De Vernieuwde Stad doen we onderzoek naar de toegevoegde waarde van commerciële marktpartijen bij de herstructurering

Hans de Jonge

Hoogleraar Vastgoed-
beheer en Ontwikkeling
TU Delft

'Gebiedsontwikkeling staat voor een enorme uitdaging: de financiële polsstok van private partijen zal meestal niet lang genoeg zijn voor de brede sloot van het langetermijncommitment bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Een nieuw evenwicht in de verhouding publiek-privaat is nodig.'



van probleemwijken door corporaties. Met Royal Haskoning hebben we verwachtingen rondom de nieuwe Grondexploitatiewet in kaart gebracht. Vaak werken we door middel van kennisco-creatie samen met verschillende partijen in het veld. Onze projecten in Noord-Holland Noord en Rijswijk zijn daar voorbeelden van. Steeds gaat het om het op basis van wetenschappelijke reflectie doen van praktische handreikingen ten aanzien van proces en inhoud in de dagelijkse praktijk.

Terug naar de 'echte' complexiteit

Gebiedsontwikkelingsprocessen zijn complex, maar worden vaak ook onnodig complex gemaakt. Complexe systemen balanceren op de rand van chaos en orde⁶. Sturen in dit type systemen betekent het accepteren van en het omgaan met onzekerheden. De afgelopen drie jaar hebben we actief bijgedragen aan het verkrijgen van inzicht in hoe deze sturing door overheid en marktpartijen eruit kan zien. Zo hebben we door onderzoek en praktijktoepassing invulling gegeven aan onze doelstelling om te komen tot goed opdrachtgeverschap. Deze doelstelling blijft centraal staan in de tweede termijn. Ook zullen we aandacht besteden aan groei, krimp, klimaat en infrastructuur, zowel binnenstedelijk als regionaal. In het hoofdstuk *Agenda voor de toekomst* lichten we deze accenten nader toe.

Alles bij elkaar biedt dit boekje een capita selecta uit de oogst van drie jaar Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling. Uit de aangehaalde voorbeelden blijkt dat we in onze wijze van participatie allesbehalve eenkennig zijn. We agenderen maatschappelijke kwesties, initiëren projecten, geven sturing aan de uitvoering of participeren in een coproductie met andere partijen. Als praktijkleerstoel houden we het oliespuitje daar waar het nodig is om processen terug te brengen naar de 'echte' complexiteit.

De keuze van een samenwerkingsmodel betreft maatwerk en is sterk gebonden aan de lokale inhoudelijke en politieke context. Planvorming is het balanceren tussen het vastleggen van kaders en kwaliteit, en de flexibiliteit en ruimte om in te spelen op onverwachte ontwikkelingen. Regelgeving moet zaken niet onnodig ingewikkelder maken. De financiering van projecten staat sinds de kredietcrisis behoorlijk onder druk. Bij al deze onderwerpen speelt ook het menselijke tekort een rol: veel van het succes van een gebiedsontwikkeling hangt af van de goede, professionele mensen op de cruciale plekken, en van de continuïteit van hun betrokkenheid. Het opleiden en bijscholen van professionals door opleiding en praktijk zien we dan ook als een wezenlijk onderdeel van onze opdracht.

De menselijke factor

Het acteren van individuele mensen op sleutelposities blijft bij gebiedsontwikkeling een (misschien wel *de*) cruciale factor. Het eeuwige misverstand is, dat het bij succesvolle projecten om meetbare (beta) kennis gaat, in plaats van om 'alfarevoluties' in ons denken en handelen. Van langs elkaar heen werken en sectoraal denken moet gebiedsontwikkeling het niet hebben, om het maar eufemistisch te stellen. Cruciaal is: buiten je eigen denkkaders kunnen stappen, voorbij je eigen belang kunnen kijken. Dat dit tot vruchtbare resultaten leidt wordt overtuigend geïllustreerd in de recente publicatie met de veelzeggende titel *Het kan wel!*. Aan de hand van Nederlandse voorbeelden is beschreven hoe de *Mutual Gains Approach (MGA)* bijdraagt aan win-situaties. De kern van MGA is dat belanghebbenden bij bepaalde besluiten, in de onderhandelingen hierover, worden betrokken en dat aan hun belangen wordt tegemoet gekomen bij het vormgeven van oplossingen⁷.

Het lijkt zo simpel en vanzelfsprekend, maar kent u de *Kanarieboekjes* uit vervlogen jaren? Met titels als *Zoo leert u sneller rekenen*, *Zoo slaagt u op kantoor* en *Huwelijksmoeilijkheden voorkomen en overwinnen* wisten deze kordate instructieboekjes in klare taal te onderwijzen in de onmisbare vaardigheden voor het moderne leven. De nieuwe generatie van

gebiedsontwikkeling kan voor wat betreft het lemma *Zo leert u samenwerken* wel wat simpele doch essentiële aanwijzingen op Kanarieboekjes-niveau gebruiken

Overbodige regelgeving en hobbels in communicatie en samenwerking maken van het toch al complexe spel dat gebiedsontwikkeling per definitie is, soms een ware oorlog of een volstreckte impasse. Met de toenemende druk op de ruimte lijkt ook de felheid waarmee claims, belangen en visies worden verkondigd en gepraktiseerd, te verharderen. De kunst bestaat 'em in dat geval uit het ombuigen van een loopgravenoorlog in een judoachtige vechtkunst, waarbij soepelheid en kracht worden ingezet om een gezamenlijk doel te bereiken. Niet winnen of verliezen staat daarbij centraal, maar bovenal het voeren van een goed en gerechtvaardigd proces als de weg naar een gezamenlijk resultaat waarop alle betrokkenen trots kunnen zijn. Omdat de eindgebruikers binnen het gebied hun wensen hebben kunnen realiseren. Een resultaat waar wij allemaal trots op kunnen zijn, omdat het ons land weer wat mooier, beter, prettiger en veiliger heeft gemaakt. Die kunst van het ombuigen en verbinden noemen we gebiedsontwikkeling en het beheersen van die kunst willen we, samen met u en uw praktijk, ook de komende jaren weer een paar stappen verder brengen.

HUWELIJKS- MOEILIKHEDEN

VOORKOMEN EN
OVERWINNEN



KANARIE-BOEKJE No. 149



Samenwerking tussen publiek en privaat



Paul Rüpp

Gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling
Noord-Brabant

opdrachtgeverschap **samenwerking** planvorming regelgeving agenda

'Voor de provincie staat gebieds-ontwikkeling symbool voor haar nieuwe rol in het ruimtelijke domein. Enerzijds loslaten waar mogelijk, anderzijds doorpakken. Wij nemen steeds meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid. Van visievorming, via inpassingsplan tot uitvoering.'

Bij gebiedsontwikkeling gaat het om het verbinden, om het samenbrengen van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen. Het is daarbij de kunst om uit tegengestelde belangen toch een gezamenlijk gedragen plan met kwaliteit mogelijk te maken. Een trefzeker gekozen samenwerkingsmodel helpt het proces efficiënt te laten verlopen. Inmiddels zorgt de kredietcrisis opnieuw voor een verschuiving in de rolverdeling tussen overheid en markt. Na jaren met veel ruimte voor de markt, lijkt er nu sprake van een tendens naar een grotere en meer actieve rol voor de overheid en een markt die terughoudend is met het doen van risicodragende investeringen. De onzekerheid die deze situatie voor alle partijen met zich meebrengt, roept de vraag op wat de recessie gaat betekenen voor gebiedsontwikkeling.

De 20^e eeuw kan men kenschetsen als 'de eeuw van de overheid' met volkshuisvesting als belangrijk ontwikkelingsinstrument. Nadere beschouwing van het planvormingsproces sinds de jaren negentig laat ons

een netwerk van actoren zien, die in verschillende arena's rond specifieke kwesties samenwerken. Naast de overheid betreft het private partijen, maatschappelijke organisaties en (collectieven van) burgers. Ook op andere terreinen zien we een tendens richting een democratische driehoek waarin naast de overheid, de markt en de burgermaatschappij (*civil society*) acteren⁸. Deze verbreding van het speelveld heeft er voor gezorgd dat steeds meer actoren participeren in de planvorming. Gebiedsontwikkeling kan wellicht leren van infrastructuurprojecten. Zo komt uit het rapport van de Commissie Elverding⁹ naar voren dat een brede voorverkenningfase met ruimte voor participatie een belangrijke factor is om te komen tot versnelling van infrastructurele projecten.

De jaren negentig markeren een breukvlak in de eeuw van de overheid. Overlaten en overdragen aan 'de markt', verzelfstandigen en decentraliseren zijn de leidende begrippen, ook op het terrein van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, een beleidsterrein dat voortaan 'wonen' heet. Projectontwikkelaars en verscheidene corporaties hebben zowel in de planvorming als in de uitvoering een prominente plaats ingenomen. Het ministerie van VROM en verscheidene gemeenten nodigden marktpartijen uit voor de ontwikkeling van

Vinex-locaties en om daartoe grondposities in te nemen. Private partijen droegen steeds vaker geheel of gedeeltelijk verantwoordelijkheid voor de grondexploitatie en waren (mede-) opdrachtgever voor het opstellen van stedenbouwkundige plannen. Snel kregen ontwikkelaars en bouwers de smaak te pakken en namen op ruime schaal uit eigen beweging grondposities in om hun productie in de toekomst veilig te stellen. Ook zagen we in deze jaren een toenemende betrokkenheid bij de planvorming van maatschappelijke organisaties, zoals Vereniging Natuurmonumenten en de provinciale milieufederaties. In het context van de actualiteit is in dit hoofdstuk bewust gekozen voor een focus op de samenwerking tussen overheid en marktpartijen.

Nederland kent een ruim palet aan samenwerkingsvormen in gebiedsontwikkeling, die onderling sterk verschillen en inzetbaar zijn afhankelijk van de lokale situatie, *scope*, betrokken partijen en stand van de conjunctuur. De afgelopen decennia zijn deze modellen gegroeid en geëvolueerd binnen de sterk veranderende maatschappelijke context, met meer ruimte voor gezamenlijke planvorming, waarbij de overheid de uitvoering steeds meer over liet aan de markt. Inmiddels zorgt de kredietcrisis opnieuw voor een verschuiving in de rolverdeling tussen overheid en markt. Na jaren met veel ruimte voor de markt, lijkt

er nu juist sprake van een tendens naar een weer grotere en actieve rol voor de overheid en een markt die terughoudend is met het doen van risicodragende investeringen. De onzekerheid die deze situatie voor alle partijen met zich meebrengt, roept de vraag op wat de recessie gaat betekenen voor gebiedsontwikkeling¹⁰. In dit hoofdstuk evalueren wij eerst twee samenwerkingsmodellen die de laatste jaren veel aandacht kregen. Daarna introduceren wij de contouren van een drietal nieuwe modellen die onder invloed van de crisis in de praktijk ontluiken.

Joint-venture over hoogtepunt heen

Het joint-venturemodel, waarbij gemeenten en marktpartijen beide risicodragend in de grondexploitatie participeren en soms zelfs in de realisatie van de opstallen, heeft zich in de praktijk bij complexe, grotere opgaven met een lange doorlooptijd bewezen. In de afgelopen 20 jaar is een schat aan ervaring opgebouwd in *joint-ventures*, zowel binnen de stad als daarbuiten. Dat is één van de conclusies in de publicatie *Alleen ga je sneller, samen kom je verder* van overheid, ontwikkelaars, financiers en de praktijkleerstoel, onder redactie van Deloitte.¹¹ De meerwaarde van *joint-venture* zit hem allereerst in de complementaire kennis en ervaring van publiek en privaat. De markt heeft daarbij niet alleen een inhoudelijke (programma en ontwerp) bijdrage, maar ook

een duidelijke toegevoegde waarde op het gebied van financiën, procesmanagement en professionele marketing- en communicatietechnieken¹² (zie kader: *Toegevoegde waarde marktpartijen bij herstructurering*, p.31).

De gezamenlijke planontwikkeling, waarbij deze private en publieke kennis en kunde zijn gebundeld, vergroot de plankwaliteit aanzienlijk. Een *joint-venture* biedt ruimte om gedurende een reeks van jaren te reageren op veranderende omstandigheden in de markt en maatschappij. Het helpt dan als partijen financieel-economisch in hetzelfde schuitje zitten. Daarnaast leidt deze samenwerking heel concreet tot een adequate grondverwerving en omgaan met *freeriders*.

Joint-venturesamenwerkingen zijn veelal organisatorisch ingewikkeld en duur. Deze complexiteit vereist verdergaande condities dan nu vaak gangbaar is, voor zowel publieke als private partijen, om innovaties, creatieve concepten en oplossingen in te brengen. Daarom zijn nieuwe contractvormen nodig die flexibiliteit toelaten tijdens de ontwikkeling en uitvoering, zo stelt de publicatie *Alleen ga je sneller, samen kom je verder*.

Naar verwachting bestaan de komende jaren de opgaven vooral uit kleinere projecten in vergelijking met de Vinex-opgaven. Dit is het gevolg van overheidsbeleid dat wordt versterkt door de economische crisis. De *full dressed joint-venture* vergt daarnaast de inbreng van een fors eigen vermogen van

de deelnemende private partijen. Gezien de aard van de opgaven zal het onversneden *joint-venturemodel* minder vaak nodig zijn. En gezien de beperkte polsstok van marktpartijen zal het minder haalbaar zijn.

Inburgeringcursus voor het concessiemodel

Het concessiemodel leek enige tijd het model van de toekomst te zijn en een goed alternatief voor andere modellen. Maar de praktijk wierp steeds vaker de vraag op of het instrument ook echt een uitkomst voor gebiedsontwikkeling is. Een gebiedsconcessie is een aantrekkelijke samenwerkingsvorm als de overheid weinig risico wil lopen of onvoldoende de juiste kennis of capaciteit in huis heeft. Het blijkt een nuttig instrument voor overzichtelijke opgaven waarin woningbouw domineert. Deze laatste conclusie werd algemeen gedeeld in een recent door de praktijkleerstoel georganiseerd debat over het *concessiemodel*¹³.

Desondanks ervaren de deskundigen de praktijk als weerbarstiger. Weliswaar ligt de uitvoering bij de markt, de overheid blijft vaak interveniëren. De markt krijgt niet altijd het benodigde vertrouwen en als er maatschappelijke of politieke belangen mee gemoeid zijn, blijft het voor de politiek lastig om afstand te houden. Met name als gemeenteraadsverkiezingen op komst zijn. Al met al hebben deze wisselende ervaringen

Heleen Aarts

Directeur Gebieds-
ontwikkeling Amvest

‘Een succesvolle gebiedsontwikkelaar moet niet het stralende middelpunt van het project willen zijn, maar juist over een groot inlevingsvermogen beschikken. Tegelijk mogen de belangen van het eigen bedrijf niet uit het oog worden verloren. Dat vraagt om diplomatie en geduld.’



het enthousiasme over het *hard core concessiemodel* danig getemperd. Een andere kwestie is het Europese aanbestedingsrecht. De EU-richtlijnen staan het gebruik van het *concessiemodel* niet zonder meer in de weg. Integrale planvorming kan nog steeds prima, wel vraagt het maken van afspraken enig denkwerk vanwege het Europese aanbestedingsrecht.

De kenmerken van een concessie (helder, concreet, overzichtelijk, efficiënt en met harde overgangen) staan op gespannen voet met die van complexe, langdurige ontwikkelingen, die gebiedsontwikkeling kenmerken. De concessie blijkt daarom vooral een hulpmiddel voor relatief eenvoudige gebiedsontwikkelingen met een laag politiek risicoprofiel. Een mogelijk interessante aanpak is het geleidelijk oprekken van het toepassingsbereik van het *concessiemodel*. Passend bij de Nederlandse cultuur zien we dan ook concessies ontstaan waarvan de hardste kantjes zijn afgevijld tot een meer hybride vorm. Het *concessiemodel* gaat op inburgeringcursus. Zo kan het zijn dat de gemeente toch meedeelt in de winst als tijdens de rit financiële resultaten blijken mee te vallen en krijgt de gemeente alsnog uitwerkingsplannen voor een 'lichte toets' voorgelegd. Verder onderzoek hiernaar staat op de agenda van de praktijkleerstoel.

Nieuw: Bouwclaim nieuwe stijl

Zoals gezegd lijden marktpartijen zwaar onder het wegvallen van de vraag naar woningen, kantoren en commercieel vastgoed. Bovendien hebben vele moeite met de (her)financiering van hun bezittingen. Om hun balans te verlichten, spannen de meeste zich in om eerder verworven grondposities over te laten nemen door de gemeente, de zogenaamde 'Rotterdamse methode'. Bij dit *bouwclaimmodel nieuwe stijl* levert de overheid gronden *just in time* terug aan marktpartijen. Het verschil met de traditionele bouwclaim zit hem er in dat de marktpartij nu bij de programmering, planvorming en de *businesscase* van het totale gebied of de gehele locatie betrokken blijft. Dat komt ook tot uitdrukking in de risicotoedeling in de grondexploitatie; die berust dus niet louter bij de overheid, hoewel die (nog) eigenaar is. Dat gaat dus anders dan in het klassieke model, waarin de gemeente de plannen maakt en tot het moment van uitgifte van de individuele kavels volledig het risico van de grondexploitatie draagt.

Nieuw: Joint-venture light

Bij de *joint-venture light* is sprake van een gemeenschappelijke publiek-private rechtspersoon (bijvoorbeeld een bv). Maar deze werkt met een klein eigen vermogen. De taak van de *joint-venture* is programmering, planvorming en *businesscase* op masterplanniveau voor een groter, complex

gebied, met een lange doorlooptijd. De gemeente neemt de grondverwerving voor haar rekening. De samenwerking met de marktpartij(en) is niet vrijblijvend; de marktpartij treedt op als coproducent van het masterplan, de *businesscase* en het proces en betaalt een evenredig deel van de plan- en proceskosten. Daar staat tegenover dat de marktpartij het recht krijgt een deel van het totale gebied tegen marktconforme condities te realiseren. Andere, binnen het masterplan geconditioneerde plandelen, kunnen bijvoorbeeld worden *getenderd* waarbij andere marktpartijen in beeld komen. De gebiedsontwikkeling profiteert van de kennis en kunde van de geselecteerde marktpartijen. De marktpartij loopt minder risico en heeft minder vermogensbeslag; daarom krijgt zij een kleiner aandeel in de daadwerkelijke ontwikkeling en in het verdienpotentieel.

Nieuw: Alliantiemodel

Het alliantiemodel is van Angelsaksische oorsprong. In Nederland is enige ervaring opgedaan bij complexe infrastructuurprojecten, met de Waardse Alliantie als bekend voorbeeld. Overheid en markt werken in beginsel volgens de klassieke taakverdeling. Ook hier benut men synergiemogelijkheden in programmering, planvorming en *businesscase*. De publieke en private deelnemers brengen risico's en verdienpotenties in beeld en wijzen die toe.

Daarvoor in aanmerking komende risico's en potentiële voordelen worden echter gedeeld. Wie beter presteert dan afgesproken krijgt een beloning; in het omgekeerde geval volgt een boete. Daartoe wordt een (risico)fonds ingesteld. De inhoudelijke en financiële afhankelijkheid van elkaar krijgt zo selectieve invulling. Daarin onderscheidt het model zich van de *full dressed joint-venture*, waarin planvorming en grondexploitatie een integrale gezamenlijke onderneming vormen. *De joint-venture light* legt een cesuur tussen het masterplanniveau en de geconditioneerde deelgebieden. Dat onderscheid kent het *alliantiemodel* niet: het is de bedoeling dat de geselecteerde marktpartijen het hele gebied realiseren.

Als we de drie nieuwe modellen overzien is de gezamenlijke noemer: blijvend profiteren van de kennis en kunde van de markt, maar met aangepaste risicoprofielen en minder vermogensbeslag voor de marktpartijen. En meer betrokkenheid van de overheid. De modellen lijken verdacht veel op elkaar en staan nog in de grondverf. Niets ligt nog echt vast. Het levert ook ongetwijfeld boeiende aanbestedingskwesities op. De snelle wisselwerking tussen praktijk en wetenschap is een beproefde methode in het domein van de gebiedsontwikkeling. Het woord is dus nu weer aan de praktijk.

Selectie marktpartijen als onderdeel ontwikkelingsstrategie

Voordat er sprake is van een publiek-private samenwerking zullen overheden eerst de juiste marktpartij(en) moeten selecteren. Los van de Europese perikelen hebben de praktijkleerstoel en de NEPROM een forum georganiseerd met gemeenten, ontwikkelaars en adviseurs over de vraag wat er misgaat in de huidige praktijk van selectie. Dit heeft geresulteerd in een set pragmatische aanbevelingen om partijen te helpen selectieprocedures beter te laten verlopen¹⁴. Deze aanbevelingen worden ook opgenomen in de geactualiseerde *Reiswijzer Marktpartijen en Gebiedsontwikkeling*¹⁵, die inzichtelijk maakt hoe deze selectie eenvoudiger, transparanter en doeltreffender georganiseerd kan worden. Wij opperen daar uitdrukkelijk de mogelijkheid om voor de *selectie van een partner in plaats van een plan* te kiezen. Voor langdurige, complexe gebiedsontwikkelingen komt deze optie in aanmerking. Het doen van een groundbod is doorgaans nog niet mogelijk. Wij geven in overweging om de partner te selecteren op basis van een beperkt aantal vragen, bijvoorbeeld naar planvisie, financieel haalbaarheidsperspectief, concept intentie- of samenwerkingsovereenkomst, beslag op gemeentelijk apparaat en de organisatorische vormgeving. Een indringend gesprek met de kandidaten over de wijze

waarop zij denken gezamenlijk tot een haalbaar en uitvoerbaar plan te komen, kan onderdeel zijn van het traject. Ook ervaringen uit het verleden kan men in de beoordeling betrekken, met referenties die op specifieke punten de geschiktheid van de deelnemer aantonen. Dat kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de bereidheid tot risiconeming, het organiserend vermogen en de wijze waarop men omgaat met belanghebbenden en veranderende omstandigheden.

Een tweede onderwerp dat wij in het kader van 'selectie van marktpartijen' in de schijnwerper zetten, is het *publiek programma van eisen* (PPVE). Overheden hebben - ongeacht of het om de selectie van een plan of partner gaat - de neiging met een overmaat aan ambities, eisen en wensen de 'uitvraag' compleet dicht te metselen. Dat is niet zo maar te veroordelen, want het hoort bij de politieke rationaliteit en het waarnemen van integrale publieke verantwoordelijkheid. Niettemin, wij maken duidelijk dat scherpe keuzes, selectiviteit en (partiële) onthouding in deze fase tot een beter eindresultaat kan leiden. De volgende elementen horen thuis in het PPVE: een globaal functioneel programma met bandbreedtes in aantallen vierkante meters per functie en een maximum totaal aantal vierkante meters, eventueel een globale verdeling naar woningcategorieën of doelgroepen, de aansluiting op het omringend gebied, de kwaliteit van de openbare

ruimte, het financieel kader, de fasering en het risicomanagement. Als een overheid méér zaken aan de voorkant wil regelen, vergt dat een deugdelijke onderbouwing. Duidelijk onderscheid tussen harde eisen en wenselijkheden geeft helderheid. Daarnaast gelden procesafspraken die ingaan op de interactie met belanghebbenden en bewoners, de terugkoppeling naar de gemeenteraad en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de verschillende fasen van het proces. Gezamenlijke uitwerking dient binnen de vastgelegde kaders plaats te vinden.

Toegevoegde waarde marktpartijen bij herstructurering

Samenwerking tussen publiek en privaat binnen gebiedsontwikkeling veronderstelt een toegevoegde waarde van de markt aan gebiedsontwikkeling. De praktijkleerstoel wilde deze veronderstelling toetsen voor de herstructureringsopgaven waar corporaties een dominante positie hebben.

In samenwerking met de leerstoel Housing Management (MOVE) van de TU Delft is de toegevoegde waarde van (commerciële) projectontwikkelaars in herstructureringsprojecten onderzocht. Het onderzoek *Zij maakt het verschil* bevestigt dat marktpartijen vooral in complexe situaties kunnen bijdragen aan de realisatie, zowel aan de voorkant bij de conceptontwikkeling als bij de uitvoering. Samenwerking met projectontwikkelaars draagt bij aan risicoreductie. Daarnaast kunnen marktpartijen, afhankelijk van de opgave en de capaciteiten van de corporatie, een toegevoegde waarde hebben bij de conceptontwikkeling, 'vermarketing' en het procesmanagement. Overigens zijn de meningen over een aantal onderdelen verdeeld; de meeste corporaties vonden het geen uitgemaakte zaak dat de markt beter in staat is tot kostenbeheersing en procesmanagement. Een inhoudelijke bijdrage van marktpartijen blijkt met name zichtbaar in het ontwikkelen van commerciële functies zoals kantoren en winkelcentra. Een ander voordeel van de samenwerking zagen de partijen in het vergroten van de acquisitiemogelijkheden. Uit de gesprekken kwam ook naar voren dat de participatie van een commerciële marktpartij soms de vastgeroeste verhouding tussen gemeente en corporatie kan doorbreken. De context en de *match* tussen de partijen bepalen uiteindelijk de werkelijke toegevoegde waarde.

Bron: Kazemi, F., V. Gruis en F. de Zeeuw, *Zij maakt het verschil, een onderzoek naar de toegevoegde waarde van marktpartijen in de herstructurering*, TU Delft, 2008.

Anneke de Vries

Country Manager ING
Real Estate Development

‘Gebiedsontwikkeling is als een avontuurlijke trektocht. De marsroute ligt niet vast en de kunst is om alle mogelijkheden die zich voordoen maximaal te gebruiken en bedreigingen zoveel mogelijk af te wentelen.’



Samenwerking elders: Engeland

Het in beeld brengen van werkwijzen in het buitenland is een belangrijke bron voor zowel de praktijk als theorievorming. Met de inmiddels rijke traditie van Nederland op het gebied van planning heeft ons land een voorbeeldfunctie waar het buitenland met belangstelling naar kijkt. Dat ook wij kunnen leren van het buitenland blijkt uit een vergelijkend onderzoek van Onderzoeksinstituut OTB naar de Engelse praktijk in gebiedsontwikkeling¹⁶. De belangrijkste lessen daaruit staan in dit hoofdstuk samengevat in het kader *Inspiratie uit Engeland*.

Overigens kunnen we de situatie in Engeland niet één op één vergelijken met die in Nederland. Er bestaan significante verschillen. Zo heeft de private sector in Engeland van oudsher een belangrijke rol gespeeld in ruimtelijke ontwikkelingen en was al eerder dan bij ons sprake van een terugtrekkende overheid. Een ander principiële verschil is de wetgeving in Engeland. Overheden mogen niet als marktpartij optreden en evenmin zonder meer in publiek-private samenwerkingsconstructies stappen. Zij mogen alleen grond kopen voor het realiseren van publieke werken, zoals wegen. Opvallend is dat projectontwikkelaars vaak ongevraagd met een voorstel voor gebiedsontwikkeling komen, het zogeheten *unsolicited proposal*. De realisatie gebeurt door een groot aantal betrokken ad hoc instanties en partnerschappen. Omdat er in Engeland een striktere scheiding is tussen het publieke en het private domein, leek het gebruik van het concessiemodel in Engeland aannemelijk. Dat blijkt echter niet zo te zijn. De lokale overheid verbindt aan de *planning permission* altijd een set van *planning conditions* die een duidelijk kader vormen voor verdere acties van de ontwikkelaar. Publieke en private partijen blijven echter continu met elkaar in discussie, waarbij telkens weer wordt onderhandeld over de nadere voorwaarden voor het project. Zo blijft de overheid invloed uitoefenen.

Tot slot

Vast staat dat voor een succesvolle gebiedsontwikkeling duidelijke inhoudelijke en procesafspraken tussen markt en overheid onontbeerlijk zijn. Het sterke van de Nederlandse cultuur is dat we een breed spectrum van samenwerkingsvormen kennen die in de praktijk en naar gelang de omstandigheden verder evolueren. Welk vorm van samenwerking geschikt is, hangt af van het type gebied, de opgave, betrokken partijen, grondposities, politieke voorkeuren en de economische conjunctuur. Sterk is ook het stevige inhoudelijk ambitieniveau waarin publiek en privaat de samenhang binnen het plan en met de omgeving niet gemakkelijk loslaten. Zelden groots en meeslepend en bijna nooit volgens het *Fuck the context* - motto van Rem Koolhaas.

Inspiratie uit Engeland

De Engelse gebiedsontwikkeling levert vijf thema's op die interessant zijn voor toepassing in Nederland en die aangeven hoe we op een andere manier invulling kunnen geven aan de rolverdeling tussen private en publieke partijen.

PARTNERSCHAPPEN VOOR VISIEVORMING

Een type samenwerking waar Nederlandse ontwikkelaars baat bij zouden hebben, wordt in het Engels *enabling of co-operative partnership* genoemd. Dit is een informeel samenwerkingsverband dat erop is gericht om belangen samen te brengen en te focussen op een gedeelde visie en de realisatie van die visie voor het gebied. Ontwikkelaars dragen bij aan overheidsbeleid met private investeringen. Partnerschappen in de hier bedoelde betekenis zijn in Nederland uitzondering.

PRESTATIEAFSPRAKEN

In Engeland wordt steeds vaker gewerkt met *planning performance agreements*. Hierin worden prestatieafspraken gemaakt tussen ontwikkelaars en lokale overheden over te leveren producten, termijnen en kwaliteit. Dergelijke afspraken kunnen het proces aanzienlijk versnellen, zo leert de Engelse ervaring. Dat geldt ook voor de kwaliteit van de professionaliteit.

INITIATIEF BIJ DE ONTWIKKELAAR

Volgens het principe van *unsolicited proposal* is het in Engeland gebruik dat ontwikkelaars ongevraagd voorstellen doen voor de ontwikkeling van een gebied. Dit impliceert

voor de ontwikkelaar een vroege en langdurige betrokkenheid bij het proces.

PUBLIEKE TAKEN DOOR PRIVATE ONTWIKKELAARS

Ontwikkelaars assisteren in Engeland veelal op eigen initiatief de lokale overheid in de besluitvorming. Door het verzamelen van studies en onderzoeken leveren zij materiaal voor de gebiedsontwikkeling. Het versnelt de publieke besluitvorming en levert bewijsvoering voor nut en noodzaak van gebiedsontwikkeling, zonder dat dit ten laste gaat van publieke middelen. Deze werkwijze kan ook in Nederland de besluitvorming versnellen.

VROEGTIJDIG STRATEGISCH INVESTEREN

Strategische investeringen in het gebied, soms zelfs lang voordat van realisatie van bebouwing sprake is, verhogen de waarde van het gebied: een gebied wordt aantrekkelijker voor potentiële bewoners en investeerders. Strategische investeringen zouden ook in Nederland meer toegepast kunnen worden.

Deze thema's vormen een bron van inspiratie voor de Nederlandse praktijk. De komende jaren willen we het debat voeren over de mogelijke rol van deze thema's in de Nederlandse gebiedsontwikkeling.

Bron: Hobma, F., E. Louw, M. Spaans, M. van der Veen, *Leren van de Engelse praktijk*, TU Delft, Faculteit Bouwkunde en Onderzoeksinstituut OTB, april 2008.



Planvorming



Bart van Breukelen

Statutair directeur

Synchroon

opdrachtgeverschap samenwerking **planvorming** regelgeving agenda

‘Marktpartijen sturen nog te weinig op een positieve waardeontwikkeling van de locatie. Gebiedsontwikkeling is méér dan het gelijktijdig ontwikkelen van verschillende opstalprojecten. Dit wordt nog regelmatig uit het oog verloren.’

Op 10 juni 2009 vond op initiatief van de praktijkleerstoel het symposium *Valse Start? Naar effectieve planvorming in gebiedsontwikkeling* plaats in De Zonnestraal in Hilversum. Het onderwerp planvorming stond al eerder op de agenda van de praktijkstoel. Zo organiseerden wij de onder de titel *Week van de Gebiedsontwikkeling*¹⁷ in de periode 2006 – 2008 een serie lezingen met een keur aan sprekers uit praktijk, beleid en wetenschap. De focus in deze serie lezingen lag achtereenvolgens op opdrachtgeverschap van overheid en markt, opdrachtgeverschap & ruimtelijke kwaliteit en, tot slot, de rol van het ontwerp en de ontwerper.

Gebiedsontwikkeling heeft ruimtelijke kwaliteit opnieuw op de agenda gezet. Integrale planvorming is niet meer weg te denken uit de praktijk. Eén van de essenties van gebiedsontwikkeling is het combineren van functies als wonen, werken en recreëren, evenals het verbinden van publieke planvorming met private investeringen. Dit lijkt wellicht vanzelfsprekend, maar was het lange tijd niet. Sinds de opkomst van de CIAM in het begin van de vorige eeuw¹⁸ is binnen de planologie en stedenbouw lange tijd gewerkt volgens het principe van functiescheiding. Dit is goed zichtbaar in traditionele streekplankaarten en bestemmingsplannen, waarin de verschillende functies vaak keurig als gekleurde vakjes naast elkaar staan. Deze kaarten, bedoeld als toetsingsinstrumentarium, sloten echter steeds minder aan bij de weerbarstige werkelijkheid. Met de opkomst van ontwikkelingsplanologie -en in het verlengde daarvan gebiedsontwikkeling - gaat het binnen de planologie niet alleen meer om integrale beleidsvorming, maar ook om het balanceren tussen het toetsen en ontwikkelen van plannen. Voor overheden

Symposium 10 juni 2009 'Valse Start? Naar effectieve planvorming in gebiedsontwikkeling'. Sprekers: Friso de Zeeuw (TU Delft, Bouwfonds Ontwikkeling), Hilde Blank (BVR) en Karin Laglas (OVG Projectontwikkeling). Forumleden: Klaas de Boer (Amsterdam), Arthur van Dijk (Haarlemmermeer), Bergiet Drummen (Nijmegen), Paul Rupp (Noord-Brabant), Marc Witteman (Leiden). Gespreksleider: Hans de Jonge (TU Delft, Brinkgroep)

Week van de Gebiedsontwikkeling 2006 Sprekers: Ineke Bakker (VROM) Stan Roestenberg (Bohemen), Jan Fokkema (NEPROM), Sander van Bodegraven (Arnhem), William Veerbeek (Dura Vermeer), Anna Vos (Studio Bouwfonds MAB), Gerard Anderiessen (AWW), Karin Schrederhof (Ceres Groep Vestia), Duco Stadig (v/h Amsterdam), Rein van Steeg (AM) en Carel de Reus (Johan Matser)

betekent dit enerzijds sturen op een statisch proces van toetsen en anderzijds het faciliteren en/of regisseren van een meer dynamisch ontwikkelproces. De vele 'valse starts' bij planvormingsprocessen maken duidelijk dat we hier met een weerbaarstig leerproces van doen hebben.

In onze ogen kan op gebiedsniveau een publiek programma van eisen een belangrijk houvast bieden in het veelal onzekere proces. Ingrediënten van dit publieke programma van eisen zijn doorgaans: een indicatief functioneel programma, stedenbouwkundige randvoorwaarden, de hoofdinfrastructuur, ook voor water en energie, een financieel kader en procesvoorwaarden. Een goed programma van eisen richt zich louter op structurende elementen, biedt ruimte voor flexibele invulling en fasering, is selectief en geeft ruimte voor politiek, maatschappij en markt. En - niet in de laatste plaats - houdt rekening met de preferenties van de (verwachte) eindgebruikers.

Planvorming in tijden van crisis

De tendens in de planvorming is op dit moment verkleinen, verzelfstandigen, versoberen en vertragen, zowel binnenstedelijk als in landelijk gebied. Gebouwd parkeren dat altijd al discussie opriep, staat nu zeker onder druk. Met de verhoging van de bebouwingsdichtheid tracht men de opbrengstpotentie te verhogen. Door stedenbouw, architectuur, bouwtechnische oplossingen en civiel-technische werken te vereenvoudigen, drukt men de kosten.

Stagnatie in de vraag, in combinatie met beperktere financieringsmogelijkheden, zetten de verwachte rendementen onder druk. Hierdoor zullen de financiële vereveningsmogelijkheden afnemen en de residuele grondprijzen op de meeste locaties dalen¹⁹. Dit gaat ten koste van de plankwaliteit voor de openbare ruimte, infra, groen en blauw. En leidt ertoe dat bij de onderhandelingen over verevening wordt teruggevallen op de kostensoortenlijst van de Grondexploitatiewet. Het is niet allemaal kommer en kwel: dankzij de crisis zetten de partijen alle zeilen bij om plannen tóch door te laten gaan en komen wellicht eerder dan voorheen tot elkaar om gezamenlijk creatieve oplossingen te zoeken.

Week van de Gebiedsontwikkeling 2007 Sprekers: Hilde Blank (BVR), Renée Hoogendoorn (ING RE), Mariet Schoenmakers (AM), Erik Pasveer (Delft), Ruud Bergh (SADC), James van Lidth de Jeude (Deventer), Rudy Stroink (TCN), Flip ten Cate (Federatie Welstand), Heleen Aarts (Amvest) en Joost Schrijnen (TU Delft, Almere)

Week van de Gebiedsontwikkeling 2008 Sprekers: Hans de Jonge (TU Delft), Henco Bekkering (TU Delft), Ton Schaap (Amsterdam), Ljubinka Vukanic (Wolf Architecten), Cilly Janssen (Architectuur Lokaal), Carol Hol (Concire), Rogier van den Berg (TU Delft), Paul Gerretsen (Atelier Zuidvleugel), Wies Sanders (Urban Unlimited), Joost Vorstenbosch (Kristal), Han Meyer (TU Delft), Renée Hoogendoorn (AM) en Miranda Reitsma (Noord-Holland)

Zoals uit het onderzoek *Zij maakt het verschil* naar voren komt, ligt de kracht van private partijen op het gebied van conceptontwikkeling, kennis van de markt en procesmanagement. Zeker als het een complexe opgave betreft, de richting van het plan nog onduidelijk is en je samen het proces aangaat, is het verstandig te kiezen voor een partner. Strakke (Europese) aanbestedingsregels bevorderen deze werkwijze niet. De nieuwe *Reiswijzer*, die in augustus 2009 is verschenen, geeft inzicht in de mogelijkheden en vrijheidsgraden voor selecties. Zoals in hoofdstuk twee beschreven, tekenen zich nieuwe samenwerkingsvormen af. De afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan in gezamenlijke planvorming tussen overheid en markt. Afhankelijk van het model waarmee wordt gewerkt, dient het publiek programma van eisen voor de selectie van een uitvoeringspartner globaal of meer gedetailleerd te worden uitgewerkt. De contouren van het publiek programma van eisen gaan vooraf aan de selectie van private partners. Ook bij grondposities van marktpartijen – waar selectie dus niet aan de orde is – heeft het publieke programma van eisen een richtinggevend en kaderstellend karakter. Hilde Blank introduceerde in dit verband het begrip *overdrachtgeverschap*. Volgens haar is er niet zozeer sprake van een valse start, als wel van een valse doorstart. Om de overgang na de eerste

plan- en haalbaarheidsstudies²⁰ soepeler te laten verlopen, is het aan te bevelen ook marktpartijen meer dan nu het geval is een plek te geven aan de voorkant van het proces. Als er geen sprake is van private grondposities blijft de kennis van de markt te vaak onbenut. Een ander aandachtspunt in deze vroege planfase, is het betrekken van bewoners en andere belanghebbenden bij de planvorming (zie kader: *Niet te onderschatten: citizen-knowledge*).

Opdrachtgeverschap en ruimtelijke kwaliteit

De provincie is steeds vaker betrokken als ontwikkelende partij. Wij verwachten dat deze tendens zich doorzet. Kijkend naar voorliggende opgaven op het gebied van water, groen en infrastructuur als nieuwe voorstuwende krachten (*drivers*) van gebiedsontwikkeling, is regionaal opdrachtgeverschap in publiek-publieke vorm aan de voorkant nodig. De verschillende overheden en overheidslagen hebben verschillende belangen (Domeinen, Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied, VROM, betrokken gemeenten, etc.) en wachten vaak op elkaar voor initiatief waardoor veel processen vertragen. Het is een veelgehoorde klacht dat het publiek-publieke huis maar moeilijk op orde komt. Daarbij geldt vaak: wie haast heeft, betaalt. Marktpartijen spelen ook in dit parcours een vooraanstaande rol. Bijvoorbeeld door zich te verenigen in één aanspreekpunt en

Stefan Schuwer

Lid Raad van Bestuur
Ymere

'Corporaties kunnen bij uitstek de ervaring van stedelijke herontwikkeling en gebiedsontwikkeling vertalen naar de werkelijke wensen en behoeften van de dagelijkse gebruiker (bewoner, bedrijven en instellingen) van die gebieden; met een duidelijk accent op de sociale duurzaamheid van gebieden.'



als zodanig zich ook aan de voorkant van het proces op te stellen als gesprekspartner richting de overheid.

Naarmate dat beter lukt, zal hun invloed toenemen²¹

De markt 'dwingt' als het ware aan de andere kant van de tafel coalitievorming tussen overheden af.

Maatschappelijke organisaties kunnen die rol van katalysator ook vervullen. Met het opschalen van de opgaven neemt de noodzaak van regionale programmatische afstemming toe. Spannend is de fase waarin degenen die het programma maken en zij die risicodragend investeren, elkaar ontmoeten.

Een belangrijke tendens is dat het maken van het programma steeds meer een resultante wordt van hoe mensen willen leven en werken.

Het programma volgt uit de behoefte van de consument²². Participatie bij de planvorming op verschillende niveaus zal daarom aan belang toenemen. Een belangrijke taak voor de overheid ligt in het afstemmen van programma's op stedelijk

en regionaal niveau en het stellen van prioriteiten. Eén van deze prioriteiten is de binnenstedelijke transformatieopgave. Vergeleken met de Vinex-opgave is deze kleinschaliger, maar complexer van aard. Het gaat om ingrepen en inpassingen in bestaande structuren en bestaand weefsel. Ook hier staat ruimtelijke kwaliteit hoog op de agenda ²³.

Ruimtelijke kwaliteit is in eerste instantie een ambitie. De ambitie om het beste te doen binnen de gegeven context; met de juiste partners de juiste vraag op weten te werpen. Het formuleren van deze ambitie is een intersubjectief en interdisciplinair proces. Daarbij kan het planconcept als voertuig fungeren in de dialoog. Investeren in ruimtelijke kwaliteit betekent dat er relaties worden gelegd tussen de inhoud (de ambitie of doelstellingen), het proces en de middelen (de grond, gebouwen of financiering). Dit vereist een opdrachtgever die visie heeft op kwaliteit. De vraag: wat heeft de klant nodig? dient de opdrachtgever iedere keer weer te stellen. Hij inspireert, verlegt grenzen en stimuleert creativiteit. Ruimtelijke kwaliteit is zo het gevolg van een debat tussen professionals, waarbij ieder zijn eigen rol heeft. Kwaliteit heeft een programmatische en ruimtelijke kant, maar ook een sociaal-economische en culturele betekenis ²⁴. Het publieke programma van eisen dient voor dit proces de juiste kaders te scheppen. Marktpartijen kunnen deelverantwoordelijkheden op zich nemen. Het goede van marktpartijen is dat ze *out of the box* kunnen denken en zicht hebben op de markt. Voor marktpartijen is het financiële noodzaak om ruimtelijke kwaliteit te creëren: je verdient domweg meer geld als je goede kwaliteit maakt, zeker in een vragersmarkt waar onderscheid steeds belangrijker wordt. Maar de regie over het geheel zou bij de overheid moeten blijven ²⁵. Een belangrijk onderdeel van deze regie is het

op de juiste wijze, maar vooral ook op het juiste moment betrekken van burgers bij het planproces. Hoe zorg je voor een gedeelde urgentie? En welke rol kan het ontwerp hierbij vervullen?

Rol van het ontwerp als communicatiemiddel

Naast het doen van ontwerp onderzoek, het benoemen van kwaliteiten en het vastleggen van randvoorwaarden, is het ontwerp als communicatiemiddel in de verschillende fasen een minstens zo belangrijke dimensie van het ontwerp. Wij noemen dit communicatieve stedenbouw. Een vorm van stedenbouw die bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming en de uiteindelijke resultaten. Een vorm van stedenbouw die onderzoekt, verbeeldt, integreert of verleidt, al naar gelang de opgave en het moment in het proces. Het kan bijdragen aan het doorbreken van vastgeroeste besluitvormingsprocessen en actoren met

Ruud Bergh

Directeur Schiphol Area
Development Corporation

‘De markt moet echt met de billen
bloot. Maar weinigen kunnen de lange
tijdshorizon aan. Jammer dat de
overheid vaak organiserend vermogen
ontbeert om motor te kunnen zijn.’



Niet te onder

verschillende belangen tot een gedeelde ambitie en bijbehorend plan brengen.²⁶ De communicatieve stedenbouwer biedt inzicht bij de betrokken actoren in de (on-)mogelijkheden van een locatie, in de specifieke kwaliteiten van een gebied en in elkaars belangen. De toegevoegde waarde van de ontwerper zit in zijn creativiteit, interdisciplinaire werkwijze en conceptuele vermogen.

Deze benadering vereist van de ontwerper zowel ontwerp-kennis als kennis over het organiseren van het proces met al zijn onzekerheden, plus de nodige communicatieve vaardigheden. Het is als het bewandelen van ongebaande paden. Een gezamenlijk proces, dat via win-wincoalities²⁷ en *joint fact finding* stap voor stap verloopt en zo tot een bevredigend *informed agreement* leidt, met vervolgstappen en afspraken over arbitrage en bij voorkeur niet via stapels nota's en andere documenten.

In het symposium Valse Start? evalueerde Karin Laglas een aantal projecten die zij als directeur van MAB en OVG heeft aangestuurd. Ook het recent bij referendum afgewezen plan voor de Tilburgse mega-shopping mall kwam aan de orde.

De communicatie met de bevolking in wisselwerking met de regionale pers was in haar opinie het centrale struikelblok in het proces. Laglas: 'Het is mij niet gelukt vriendjes te worden met het Brabants Dagblad. Nu denk ik dat die *shopping mall* er om een andere reden toch niet gekomen was, maar dat is hier van minder belang.' Bij de deelnemers aan het symposium bracht het punt van Laglas veel herkenning teweeg. De Brabantse gedeputeerde Paul Rüpp betoogde dat bij de opmaat van een gebiedsontwikkeling de organisatie van goede burgerparticipatie lastiger is dan de publiek-private tafelschikking. Rüpp: 'Als de urgentie van het plan niet gedeeld wordt, zit je meteen op een achterstand. De vraag is echter wat het juiste moment is om met al deze partijen te praten en de media te betrekken. Doe je dat te laat, dan zullen de media altijd de positie van de *underdog* kiezen, nog afgezien van persoonlijke standpunten van

schatten: citizen-knowledge

individuele redacteuren.' De praktijk laat zien dat het vaak om heel simpele dingen gaat: zo speelde er een heftige discussie over het onder water zetten van de polder Horstermeer bij Hilversum. Het belangrijkste bezwaar van omwonenden was dat zwermen knutten, een soort steekmuggen, het leven ondragelijk zouden maken.

Prof. dr. Roel in 't Veld maakt onderscheid tussen *expert-knowledge en citizen-knowledge*. Politici kunnen zich er niet van afmaken door te blijven verwijzen naar onderzoeken en modellen en door te zeggen dat de perceptie van de burger niet juist is. *Citizen-knowledge* heeft directe toegang tot de media. 'En de media zijn een eigen wereld geworden. Zij opereren al lang niet meer als Hermes, de boodschapper. Zij herformuleren, manipuleren, laten zich leiden door sensatiezucht en hebben een eigen economische positie,' aldus In 't Veld. Dr. Imrat Verhoeven promoveerde onlangs op het proefschrift *Burgers tegen beleid*. Hij concludeert: 'Als je een actiegroep actief wilt krijgen, dan moet je dat doen op het omslagpunt van angst over de plannen naar woede over de arrogante plannenmakers.

Je gaat als burger naar de voorlichtingsavond, je wilt weten wat er aan hand is. En daar voel je je geminacht. De overheid moet zich realiseren dat alles wat ze doet een emotionele lading heeft.' Wat hier voor 'de overheid' staat, geldt ook voor de marktpartijen die in de voorste linies van een gebiedsontwikkeling acteren.

Overheden willen vaak leren om het in het vervolg beter te doen, zeker na frustrerende zeperds. Neem Groningen dat met een tweede poging voor herstructurering van de Grote Markt wél succes had. Of neem Zwolle dat met een groot project *Beginspraak* naar effectieve manieren van betrokkenheid van burgers zoekt. Wij kennen ook methoden die - mits selectief toegepast - hun nut in de Nederlandse praktijk hebben bewezen: *community planning* en *mutual gains approach* zijn twee voorbeelden. Aan de andere kant zie je soms dingen onder je ogen fout lopen. Zoals voorspeld weten drie dames op een dijkje, zich noemend *De Kwade Zwaan*, momenteel de megalomane planvorming rond de Schaalspong van Almere effectief te ondermijnen. Wat dat betreft is er weinig van het gestraalde project *Tunnel onder het Naardermeer* geleerd. Intrigerend.

Bron: Zeeuw, F. de, 'Niet te onderschatten: Citizen-knowledge', in *PropertyNL Magazine*, juli 2009

Ontwikkelingsperspectief Noordwest Holland

Maatschappelijke organisaties nemen steeds vaker het initiatief voor gezamenlijke planvorming. In Noordwest Holland is het bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel die het voortouw heeft genomen om een visie te ontwikkelen op de toekomst van de regio.

De Kamer van Koophandel Noord-Holland Noord heeft de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling gevraagd om samen met haar regionale partners een Ontwikkelingsperspectief met de blik op 2015 op te stellen. Concrete aanleiding was de ambitie om gezamenlijk te werken aan een toekomstbestendige ruimtelijke en economische ontwikkelingsvisie, die als bouwsteen dient voor de Structuurvisie van de provincie Noord-Holland. Vergroting van de regionale profilering en identiteit van Noordwest Holland - met Alkmaar als informele hoofdstad - is daarbij een belangrijk uitgangspunt.

Gebiedsontwikkeling wordt in het Ontwikkelingsperspectief nadrukkelijk als de te volgen werkwijze geïntroduceerd. Gekozen is voor het sturen op een aantal sterke economische motoren oftewel *drivers* te weten agri-business, energie en water en de vrijetijdsindustrie. Later is hier 'sterke steden' aan toegevoegd. Ook is een gericht uitvoeringsplan opgesteld waarmee projecten meer integraal tot stand kunnen komen, waarin het organiserend vermogen in de regio verder wordt gemobiliseerd en waar taken en verantwoordelijkheden helder zijn omschreven.

Nieuw in de gekozen aanpak is het integraal bekijken van de opgaven en oplossingsrichtingen via een proces van kennisco-creatie. Gedurende een jaar is samen met partners in de regio aan de visie gewerkt.

Een visie die breder is dan alleen de ruimtelijke opgaven alleen, een visie die ruimtelijke kwaliteiten verbindt met de economische potentie van de regio, gericht op:

- versterking van de economie en de bereikbaarheid;
- anticiperen op klimaatverandering;
- investeren in de kwaliteit van het leefmilieu;
- vergroting van kennis en innovatie;
- verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en de aansluiting op de arbeidsmarkt.

Lastiger nog dan het opstellen van een visie, is het implementeren ervan. Op ons advies heeft de KvK met haar partners het huiswerk dat de visie met zich meebrengt, vertaald in projecten. De projecten zijn toebedeeld aan één of meer partijen en van een budget of *businesscase* voorzien. Deze werkwijze bleek zo effectief, dat de achterban van de KvK zich afvroeg of het Ontwikkelingsperspectief nog wel het 'eigendom' van de KvK was. De provincie heeft de visie grotendeels in haar *Structuurvisie Noord-Holland* verwerkt.

In het verlengde van bovenstaand project en het TU programma *Bouwen aan de Kennisstad* werkt de praktijkleerstoel in opdracht van de gemeente Alkmaar op dit moment in samenwerking met INBO Adviseurs aan een strategie om Alkmaar als Kennisstad verder te profileren.

Lokale gebiedsontwikkeling gemeente Rijswijk

Het formuleren van een reëel en maatschappelijk gedragen publiek programma van eisen aan het begin van het proces, is een cruciale factor voor een succesvolle start van een gebiedsontwikkeling. De gemeente Rijswijk heeft de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling gevraagd haar te ondersteunen bij de ontwikkeling van de locatie Rijswijk-Zuid.

Rijswijk-Zuid, lokaal bekend als Sion/'t Haantje, is een groen gebied omsloten door stedelijke bebouwing. Het betreft een van de laatste grote woningbouwlocaties in de regio, met een opgave voor een kleine 4.000 woningen, 15 hectare bedrijventerrein in een parkachtige omgeving met water. Vanzelfsprekend staat duurzaamheid hoog op de agenda van het gemeentebestuur. De gemeente opteert voor een brede benadering; naast energie gaat het om een robuuste groene en blauwe structuur, behoud van cultuurhistorische elementen en een uitgekiende infrastructuur.

Bijzonder in het planproces is de rol van de gemeenteraad. Sinds de introductie van het duale stelsel is in vele gemeenten een zoektocht gaande naar een passende rolverdeling tussen raad en Burgemeester en wethouders. In dit project is expliciet

gekozen voor het blijvend betrekken van de gemeenteraad, onafhankelijk van de formele verdeling van bevoegdheden. Transparantie naar de gemeenteraad is uitgangspunt.

Net als in het traject van de Kamer van Koophandel wordt ook hier wetenschappelijke kennis getoetst aan de praktijk. We hebben bijgedragen aan een scherpe formulering van het publiek programma van eisen op masterplanniveau. Het aan de TU ontwikkelde model IGOMOD²⁸ is toegepast en verder ontwikkeld. TU-experts adviseren over een vooruitstrevende energie-infrastructuur.



Regelgeving



Willem de Jager

Divisiedirecteur

Heijmans Vastgoed (tot 01-07-09)

opdrachtgeverschap samenwerking planvorming **regelgeving** agenda

‘Aanbesteden is een noodzakelijk kwaad en hoort bij elk volwassen gebiedsontwikkelingstraject. Zolang we doel en uitkomst voor ogen houden, is er met aanbesteden niet veel mis.

Als vormkwesties deze selecties gaan overheersen zijn we doorgeschooten.

Keep it simple, zou ik zeggen.’

Wet- en regelgeving bepalen de grenzen van het speelveld in de gebiedsontwikkeling. Nu zijn juist ook deze kaders de afgelopen jaren aan verandering onderhevig geweest. Wat betekent de nieuwe Wet ruimtelijke ordening met de Grondexploitatiewet voor ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling? De uitleg van EU-regels voor aanbesteding lijkt een verlamme impact op de praktijk te hebben. En de vaak uiterst gecompliceerde milieuregels zorgen voor een heuse impasse. Toch gloort er ook daar een glimp hoop aan de horizon.

Wet op de ruimtelijke ordening

Minder regels, 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en uitvoeringsgericht: daar komen kort samengevat de belangrijkste veranderingen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) op neer. De vraag is in hoeverre de nieuwe Wro daadwerkelijk een positief effect heeft op gebiedsontwikkeling. De meest principiële verandering komt voort uit de filosofie dat alle overheden dezelfde bevoegdheden moeten hebben om plannen te ontwikkelen. Voor juli 2008 kon alleen de gemeente initiatief nemen tot ruimtelijke ontwikkeling, nu kunnen ook provincie en Rijk bij gemeentegrensoverschrijdende projecten gebiedsontwikkeling initiëren door het maken van een *inpassingsplan*. Bovendien kunnen de hogere overheden nu meer pro-actief sturen aan de voorkant van het proces, in plaats van achteraf het gemeentelijk beleid goedkeuren. Een kritische kanttekening bij de nieuwe Wro is de premisse dat gebiedsontwikkeling vooral een zaak is voor de overheid en individuele grondeigenaren en gebruikers. De wet kent geen marktpartijen die aan gebiedsontwikkeling doen en evenmin publiek-private samenwerkingsvormen. Voor een gedegen evaluatie is het nog te vroeg, maar een eerste oefening kan best. Wij selecteren het inpassingsplan en de Grondexploitatiewet.

Inpassingsplan

De Wro introduceert het inpassingsplan. Daarmee kunnen provincies zelf een plan met een provinciaal belang planologisch in kannen en kruiken gieten. Meest opvallend zijn de inpassingen die tegen de zin van de betreffende gemeente(n) ingaan. Voorbeelden: het tegen de wil van de gemeenten doortrekken van de Rijn-Gouwelijn naar Noordwijk en Katwijk en het doorzetten van het Wieringerrandmeer tegen de zin van de gemeente Wieringen. Er tekenen zich echter twee soorten inpassingsplannen af. Plannen die beogen weerspannige gemeenten te *overrulen*. En plannen waar het gaat om een provinciaal project waar de provincie ook zelf financieel in investeert. Dat gaat vaak in overeenstemming met de betreffende gemeenten; provincie en gemeenten kunnen hierover een (uitvoerings-) contract afsluiten. De provincie Gelderland bijvoorbeeld, die onlangs zijn eerste inpassingsplan presenteerde, heeft er een tiental in voorbereiding, met het accent op infrastructuur. Gaat het dan toch gebeuren, dat de provincies, na er zo'n 15 jaar vooral over gepraat te hebben, een prominentere en volwaardige rol in de ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling gaan spelen? De Wro faciliteert dit, maar er is meer aan de hand: de meeste provincies willen en kunnen ruimtelijke investeringen entameren; de helft

start een eigen grondbedrijf. De opbrengst van de verkoop van energiebedrijven stimuleert deze beweging: als er niet geïnvesteerd wordt, komt de rijksoverheid immers afromen. De oude provinciale, verkokerde bureaucratische toetscultuur is echter nog lang niet uitgeroeid. Cultuurverandering blijkt een weerbarstig traject. Door nu zelf inpassingsplannen te maken, gaan de provincies zichzelf vaker tegenkomen.

Grondexploitatiewet

Een nieuw fenomeen in de wet is de afdeling grondexploitatie, doorgaans aangeduid met de Grondexploitatiewet. De regeling biedt gemeenten een instrumentarium voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. De indruk bestaat dat onder het regiem van deze nieuwe regeling overheden en marktpartijen hun bestaande onderhandelings- en contracteringspraktijken voortzetten. Door de crisis is het aantal nieuwe exploitaties overigens beperkt. Men benut vooral het zogenaamde anterieure, privaatrechtelijke spoor, waarbij bijvoorbeeld een vast bedrag per woning of per vierkante meter uitgeefbare grond voor publieke voorzieningen wordt afgesproken. Soms - in een optimistische stemming - aangevuld met een 'overwinstregeling'. De crisis leidt er wel toe dat marktpartijen de kostensoortenlijst, de lijst met kosten van publieke voorzieningen die afdwingbaar zijn, onder handbereik

houden. In deze tijd van financiële krapte en verschrompelde grondprijzen willen zij niet verder gaan dan de 'verplichte nummers'. Als de grondexploitatie tenminste nog met een plus eindigt; vele zakken nu door hun hoeven. Gemeenten en marktpartijen houden het bij voorkeur praktisch en pragmatisch. En dat was destijds ook het oogmerk van de publieke en private initiatiefnemers van deze regeling.

Uit een ex-ante evaluatie van VROM²⁹ blijkt dat de Grondexploitatiewet nog geen soelaas biedt bij het (her-) ontwikkelen van (oude) bedrijventerreinen. De lage grondprijzen maken ontwikkeling van bedrijventerreinen onaantrekkelijk voor marktpartijen, zodat vooral gemeenten deze markt domineren en het kostenverhaal dus niet speelt. Aanbevolen wordt om de verbeterde mogelijkheden van de Grondexploitatiewet bij de particuliere exploitatie van bedrijventerreinen verder te onderzoeken.

Dit geldt deels ook voor de binnenstedelijke opgave. Een ex-ante verkenning van de grenzen van de Grondexploitatiewet maakt inzichtelijk dat twee factoren belemmerend werken op de snelheid van onderhandelingen bij binnenstedelijke locaties. Het gaat hierbij om de mate van versnipperd eigendom en het saldo van het exploitatieplan. Bij een verliesgevende gebiedsontwikkeling met versnipperd grondeigendom blijft de oude impasse gehandhaafd. Is een van beide factoren aan de orde dan werkt de wet wel, maar dat levert slechts een beperkte versnelling op. Een bijkomend probleem bij de binnenstedelijke opgaven is veelal de toename aan benodigde investeringen voor het inpassen van infrastructuur.

De Grondexploitatiewet is in die zin een nieuw instrument voor een oud probleem (*freeriders*) en lijkt geen antwoord te bieden op de door gemeenten gevoelde urgentie. Wij komen hierna op het grondbeleid terug.

Geen verandering in kaders grondbeleid

De VROM-raad heeft over het grondbeleid een advies uitgebracht, getiteld *Grond voor kwaliteit, voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen) stedelijke ontwikkeling*³⁰. Dit advies is interessant, maar nog boeiender is de kabinetsreactie³¹ op het advies. De minister van VROM zal 'onderzoeken' of, en in welke mate, sectoren of andere rendabele bouwlocaties kunnen bijdragen aan de grondexploitatie. De mogelijkheid van een uitkoopregeling voor cruciale locaties 'moet nader worden onderzocht'.

De VROM-raad veronderstelt mogelijk misbruik van monopolieposities van marktpartijen en adviseert om die reden het zelfrealisatierecht - het recht van een eigenaar om bij onteigening zelf te ontwikkelen - te heroverwegen. Het kabinet

vindt echter dat met het instrumentarium van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening ook bij zelfrealisatie een goede ruimtelijke kwaliteit kan worden afgedwongen. Daarnaast verhoudt deze gedachte van de VROM-raad zich moeilijk met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Er is bovendien geen onderzoek dat aantoont dat door afschaffing of beperking van het zelfrealisatierecht meer woonkwaliteit zou worden gerealiseerd, aldus het kabinet. Het vindt dat bij onteigening de marktwaarde en niet de gebruikswaarde van de huidige bestemming bepalend zou moeten zijn voor de hoogte van de schadevergoeding. Er bestaat immers een grondwettelijk recht van de eigenaar op volledige schadevergoeding. Die schadeloosstelling wordt gebaseerd op de werkelijke waarde. Bovendien zou een vergoeding van slechts de gebruikswaarde (en niet de marktwaarde) ruimtelijke ontwikkelingen ontmoedigen. Onze conclusie na lezing van dit standpunt: in het domein van het grondbeleid komen er voorlopig geen veranderingen in de wettelijke kaders.

Rood-voor-groenprojecten en de Grondexploitatiewet

Rood-voor-groenplannen kennen, naast een planmatige samenhang tussen de groene en blauwe functies en de rode (bebouwde) functies, ook een financiële verweving via de grondexploitatie: rood betaalt mee aan 'extra' groen en blauw. Die bijdrage is groter dan alleen in functioneel en ruimtelijk opzicht voor de kwaliteit van de rode functies noodzakelijk is.

De praktijkleerstoel deed onderzoek naar de gevolgen die de invoering van de nieuwe afdeling Grondexploitatie in de Wro heeft voor (het afdwingen van) dit type plannen. Wij kwamen tot de volgende conclusies: het afdwingbare, publiekrechtelijke deel van de afdeling Grondexploitatie van de Wro biedt geen basis voor rood-voor-groenprojecten. Het vrijwillige, privaatrechtelijke deel van de afdeling Grondexploitatie faciliteert met het instrument van de anterieure overeenkomst rood-voor-groenprojecten en dito gebiedsontwikkelingen wel. De wet legitimeert en omkadert een praktijk die we in Nederland al sinds jaar en dag kennen, maar die een wettelijke basis ontbeerde. Dat is op zich winst.

Nieuw is dat een vastgestelde structuurvisie benodigd is die enige functionele of ruimtelijke samenhang weergeeft waarin de rode en groene onderdelen van het project of de gebiedsontwikkeling passen. De wet lijkt er vanuit te gaan dat het initiatief van de private kant komt, maar dat is niet in de wet verankerd. Dus ook de overheid kan met initiatieven komen.

GRONDEXPLOITATIE ALS FLAPPENTAP?

Rood-voor-groen is weliswaar niet via de afdeling

Grondexploitatie afdwingbaar, maar tot op zekere hoogte wel via het al dan niet te wijzigen bestemmingsplan (voor zover het geldende bestemmingsplan ter plaatse geen bebouwing toestaat). De afweging van de overheid of zij al dan niet meewerkt aan de wijziging van het bestemmingsplan ten gunste van een rood-voor-groeninitiatief, moet gebaseerd zijn op planologische afwegingen. De financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan speelt een rol als randvoorwaarde. Maar de wetgever wil het niet mogelijk maken om een planologische wijziging 'te kopen'. De structuurvisie is echter goeddeels inhouds- en vormvrij, dus de gemeente of provincie kan er vele (ook zeer vage) kanten mee uit. Het

Doorbreek de impasse

is daarmee een open vraag waar betaalplanologie begint, waarbij de grondexploitatie fungeert als schier oneindige flappentap.

Lastig wordt het als de meeste eigenaars wel willen meewerken aan de rood-voor-groenaanpak en enkele andere niet. De gemeente of provincie kan inzetten op planologisch 'uitroken' met (alleen) een groene bestemming of een aanpassing van de fasering. Dat kan echter de coherentie van het totaalplan doorkruisen en zoekt bovendien de grens van de wet op.

Bron: Zeeuw, F. de, 'Rood-voor-groen in de grondexploitatie; nieuwe ronden, nieuwe kansen?', in: *Tijdschrift voor Bouwrecht*, oktober 2008

Gebiedsontwikkeling is per definitie complex. Enerzijds is deze complexiteit inherent aan de inhoud en het proces zelf, anderzijds maken we het onszelf onnodig ingewikkeld. Voornaamste oorzaak: de stortvloed aan Europese en nationale wet- en regelgeving op het gebied van bouwen en milieu. De vraag is: hoe kan hoge ruimtelijke kwaliteit samengaan met hoge milieukwaliteit?

Milieuregels zijn er om burgers te beschermen. Maar een overdaad aan milieuregels legt bouwplannen lam. Of deze plannen kunnen doorgaan hangt af van de vraag of is voldaan aan de normen en onderzoeken op het terrein van geluid, stank, stof, risico, bodem, straling, waterkwaliteit, welstand en natuur. Onderzoeken en rapportages moeten perfect zijn en een enkel bezwaarschrift is voldoende voor rechterlijke toetsing door de Raad van State. En die eist een tien en geen zeven.

MINIMALISEREN VAN RISICO'S

Al die normen hebben natuurlijk hun eigen ratio en aanleiding. Maar de bedenkers realiseren zich niet dat al die normen in een trechter komen en worden uitgerst op het kleine oppervlak van 'gebiedsontwikkeling'. Dat maakt het totaalresultaat van al die regelingen desastreus. Nederland staart zich blind op het minimaliseren van risico's. Plannen worden er kwalitatief niet beter op. Integrale gebiedsontwikkeling wordt daarmee in feite de inverse van het milieustelsel: het systeem leidt tot scheiding van functies en dure oplossingen in plaats van tot een dialoog met de disciplines, sectoren en belangen over de beste,

Walter de Boer

Voorzitter Directie
Bouwfonds Ontwikkeling

‘De nieuwe Wro is prettig pragmatisch.
De proceduretijd is enorm verkort.
Extra versnelling is te bereiken
door het zelf opstellen van het
bestemmingsplan, wat echter veel
kennis en kunde vereist.’



duurzame oplossingen. Het wij-zij-denken creëert tegenstellingen in plaats van een gemeenschappelijke visie.

VAN SECTORAAL NAAR INTEGRAAL

Onder de noemer van deregulering hebben we al minder administratieve rompslomp. Maar voor een wezenlijke verandering is meer nodig. We zullen anders moeten omgaan met milieu- en ruimtedruk en een mondig geworden bevolking. Milieudoelstellingen moeten we niet langer per project beoordelen, maar op stads- of regionaal niveau. En gebiedskwaliteiten laten zich niet vatten in normen, maar moeten in het maatschappelijke en politieke debat worden gevonden en benoemd. Zo ontstaat meer ruimte voor een creatief planproces, een inhoudelijke dialoog met betrokkenen, met een optimale ruimtelijke kwaliteit als resultaat. Kortom, een beweging van sectoraal naar integraal. 'De samenleving hunkert naar een paradigmashift naar een professioneel faciliterende rijksoverheid met synchrone spelregels. Die moet het intelligent mogelijk maken dat anderen kwaliteit leveren en dat ze niet hun tijd kwijt raken aan het bijeensprokkelen van gelden binnen departementale kokers en het schrijven van lijvige verantwoordingsrapportages aan het Rijk,' aldus Peter van Rooy van Habiforum ³².

Een stap in de goede richting is de recente toezegging van minister Cramer in haar brief aan de Tweede Kamer om te investeren in snellere procedures, vereenvoudigde regelgeving, grotere deskundigheid en

verbeterde besluitvorming. Met haar expliciete voornemen de interim-wet *Stad en Milieu* te vervangen door een nieuwe *Wet Milieu en Gebiedsontwikkeling* lijkt Cramer gehoor te willen geven aan ons indringende pleidooi om de impasse te doorbreken. Dit is een stap in de goede richting, maar zoals bepleit in *Doorbreek de impasse* gaat het vooral ook om een andere omgang met wet- en regelgeving. De aankondiging van de *Crisis- en Herstelwet* lijkt daar een voorbode van te zijn.

Bronnen: Platform Milieu en Gebiedsontwikkeling, *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*. TU Delft 2009; Zeeuw, F. de, 'Het bouwen is verstrikt geraakt in regelgeving', in: *Trouw* 2 maart 2009; brief minister Cramer aan de Tweede Kamer, 24 april 2009, naar aanleiding van de publicatie *Doorbreek de impasse*.

Het land waar Kafka zich een kleine jongen voelt

De toepassing van het aanbestedingsrecht verkeert in Nederland in een steeds groter wordende crisis. Een paar voorbeelden van de absurditeiten die wij in de dagelijkse praktijk tegenkomen.

De minister van Binnenlandse Zaken schrijft aan de gemeentebesturen een volkomen onbegrijpelijke brief over de toepassing van de Europese aanbestedingsregels bij gebiedsontwikkeling. Die brief is het gevolg van een ruzie tussen ambtenaren van verschillende departementen. VROM-medewerkers hebben nog enige affiniteit met de gemeentelijke werkelijkheid. Theoretische scherp-slijpers van andere departementen hebben dat totaal niet. Resultaat: een onleesbaar epistel dat de verwarring alleen maar vergroot³³.

Volgende voorbeeld: de casus Vathorst. In 2005 tekende de Europese Commissie bezwaar aan tegen de samenwerkingsvorm tussen markt en overheid in de Amersfoortse Vinexwijk Vathorst. Officieel is dat nog steeds een vertrouwelijk stuk, ook al zo merkwaardig. Maar intussen is iedereen in het vakwereldje in bezit van dit – ook alweer – onleesbare ambtelijke gedrocht. De *ingebrekestelling* is nu in de prullenmand gedeponneerd.

Derde voorbeeld: gezaghebbende vakjuristen beweren dat aan een PPS-overeenkomst altijd een Europese aanbesteding vooraf dient te gaan. Ook als enkele marktpartijen een dominante grondpositie hebben. Als je dan vraagt hoe het moet als een andere partij de aanbesteding wint, stelt men doodleuk

‘onteigenen’. Ziet u het gebeuren?

Voorbeeld nummer vier. In deze tijd van economische crisis is aanpassing van veel (ambitieuze) plannen geboden om de realisatie van vastgoedprojecten nog enigszins te faciliteren. Mede onder invloed van de Europese aanbestedingshause zijn plannen dichtgetimmerd en missen flexibiliteit. Als het aan te passen plan als winnaar van een aanbesteding uit de bus is gekomen, stellen de scherp-slijpers dat een nieuwe aanbestedingsronde op touw moet worden gezet. Want afwijken van het ontwerp is een overtreding jegens de verliezers van de eerdere selectie. Maar de gemeente begint nu natuurlijk niet aan

een nieuw aanbestedingsfeest. Gevolg: er gebeurt niks. In andere landen van de Europese Unie kijkt men met verbazing naar het Nederlandse gehaspel. In het rapport *Anders maar niet beter*³⁴ doet Deloitte in 2008 verslag van een onderzoek naar de vraag in hoeverre de Nederlandse frustraties bij gebiedsontwikkeling in het buitenland worden herkend. Eén van de onderzochte thema's is de aanbesteding. In Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Spanje en Denemarken herkent men het probleem niet. Hetzelfde geldt voor de kwesties rond staatssteun. Overheden elders volgen een pragmatische werkwijze, zonder juridische scherpslijperij en fantoomdiscussies. De gang van zaken doet sterk denken aan het geklungel met de afwijkende Nederlandse invulling van de Europese regels voor fijnstof. Kafka moet zich in ons land een kleine jongen voelen. Hier past dan ook een woord van zelfkritiek. Te lang hebben de pragmatici zich beperkt tot het schelden op de anonieme Brusselse bureaucraten die zich al jaren uit kunnen leven op de *hausgemachte* verwarring in Nederland. Het is waarschijnlijk effectiever als we ze opzoeken en actief de dialoog aangaan.

Bron: column Friso de Zeeuw in Vastgoedrecht, april 2009



Agenda voor de toekomst



Peter Noordanus

Bestuursvoorzitter

AM

opdrachtgeverschap samenwerking planvorming regelgeving **agenda**

'Gebiedsontwikkeling komt door tekortschietende publieke budgetten en afgenomen private investeringsmogelijkheden sterk onder druk te staan.'

Gebiedsontwikkeling als werkwijze is onverminderd actueel. Door de crisis staat de vraag naar samenhangende planning en uitvoering nog prominenter op de agenda. De condities voor grondverwerving en financiering veranderen, er dienen zich nieuwe **drivers** aan (klimaat en infrastructuur) en de groei- en krimpgebieden tekenen zich scherper af. Via onze focus op goed opdrachtgeverschap tussen overheid en markt willen we bijdragen aan een duurzaam resultaat voor een nieuwe generatie gebiedsontwikkeling.

De nieuwe generatie gebiedsontwikkeling

De centrale vraag die onze onderzoeksagenda stuurt, is hoe kunnen opdrachtgevers, ieder vanuit hun eigen rol én gezamenlijk, op efficiënte wijze sturing geven aan de nieuwe generatie gebiedsontwikkeling? Vanuit deze algemene sturingsvraag richten we ons op de volgende thema's:

- Hoe vergroten we de kans op een trefzekere keuze voor een samenwerkingsmodel? Komen samenwerkingsmodellen in aanmerking voor vernieuwing?
- Hoe kunnen we het tempo van het (gezamenlijke) planproces verhogen, zonder de inhoud en de broodnodige ruimtelijke kwaliteit uit het oog te verliezen?
- Hoe kan regelgeving gebiedsontwikkeling beter faciliteren?
- Welke slimme vormen van financiering zijn - binnen de nieuwe economische condities - mogelijk?

Samenwerkingsmodellen

Er bestaat een ruim palet aan samenwerkingsmodellen. We willen meer grip krijgen op het keuzeproces rond samenwerkingsmodellen. Wanneer pas je als opdrachtgever(s) welk model toe en waarom? En hoe verhouden de huidige *best practices* zich tot de 'zuivere' modellen?

Als er aanleiding is, zullen wij met voorstellen voor vernieuwing van bepaalde modellen komen. Net als in de eerste periode kijken we hierbij naar buitenlandse voorbeelden. En we willen aandacht besteden aan andere markten, zoals het openbaar vervoer, energie en de zorg. Wat kunnen we van deze markten leren op het gebied van regulering, risicomangement en toezicht? Naast het keuzeproses besteden we aandacht aan leiderschap. Hoe verhoudt opdrachtgeverschap zich tot leiderschap? En wat kunnen we op dit gebied leren van de organisatiekunde?

Planproces

Gebiedsontwikkeling is complex. Waarom verlopen planvormingsprocessen vaak zo moeizaam? Hoe kunnen we het proces terugbrengen tot de wezenlijke, echte complexiteit? Doel en middelen dienen met elkaar overeen te stemmen. Participatie wordt steeds belangrijker. Wat zijn hiervoor effectieve methoden? Wat is de invloed van de plancondities (grondeigendom, betrokken actoren, etc.)? En in hoeverre zijn de aanbevelingen van de Commissie Elvering, zoals een brede voorverkenningfase om infrastructuurprojecten te versnellen, bruikbaar voor integrale gebiedsontwikkeling? Welke rol kunnen ontwerpen en het ontwerp in het samenwerkingsproces vervullen om te komen tot een efficiënter planproces en

maximale (ruimtelijke) kwaliteit? En hoe zorg je voor een goede programmatische afstemming van vraag en aanbod op lokaal maar vooral op regionaal niveau?

Wetgeving

Wet- en regelgeving vormen de context van gebiedsontwikkeling. Hoe ga je als opdrachtgever(s) in een dynamische werkelijkheid om met de statische wetgeving? Wat zijn de kansen en beperkingen voor de inrichting van het gezamenlijke opdrachtgeverschap tussen overheid en markt binnen de context van de wet- en regelgeving, fiscale mogelijkheden en de nieuwe Wro? En welke veranderingen zijn nodig in regelgeving, wetgeving én gedrag om gebiedsontwikkeling beter te faciliteren?

Financiering

Met het oog op de economische crisis en de ambitie om meer locaties binnenstedelijk te herontwikkelen, groeit de noodzaak om inzicht te hebben in de financieringsmogelijkheden. Wat is het langetermijneffect van de crisis op huidige financieringsconstructies? Zijn er mogelijke alternatieve aanpakken en constructies? Hoe zit het met de fiscaliteit? En hoe verhoudt de vaak lange termijn van gebiedsontwikkeling en waardeontwikkeling zich tot werkzame publiek-private afspraken?

Verwachte resultaten

Wat we in de eerste plaats willen bereiken, is een verdergaande professionalisering van het opdrachtgeverschap, gericht op efficiëntie en kwaliteit. Dat doen we door het agenderen van prangende kwesties en het aanjagen van het maatschappelijke debat. Gevoed door kennisco-creatie in de praktijk en de resultaten van onze onderzoeksprojecten. We streven naar het op wetenschappelijk niveau tillen van praktijkervaringen (ook op basis van ervaringen in het buitenland). We doen dit niet alleen, maar in samenwerking met anderen, om zo de kennisuitwisseling tussen diverse netwerken te stimuleren en praktische handreikingen breed te verspreiden. Niet alleen via onze projecten, maar ook door het organiseren van symposia, het verspreiden van een nieuwsbrief en de *portal* gebiedsontwikkeling. Concreet gaat het om:

- het (mede-)organiseren van een viertal symposia over onder meer: infrastructuur en gebiedsontwikkeling, de effecten van de crisis op de samenwerkingsmodellen en het effectief sturen op ruimtelijke kwaliteit;
- een tiental nieuwe (wetenschappelijke) onderzoeken en projecten waarin kennisco-creatie voorop staat;
- het opleiden van circa 250 professionals via onderwijs, projecten en masterclasses;

- een twintigtal vak- en wetenschappelijke publicaties, onder meer gericht op een heldere definiëring van de verschillende samenwerkingsmodellen, de betekenis van de keuze van een samenwerkingsmodel voor de inhoud van het publiek programma van eisen, nieuwe *drivers* en duurzame strategieën voor krimpregio's;
- diverse mediaoptredens.

Gebiedsontwikkeling is een sturingsvraagstuk: hoe komen overheid en markt tot samenhangende planvorming en uitvoering? Inhoud en proces zijn hierbij nauw verbonden. Door vanuit de sturingsvraag een aantal thema's te belichten dragen we bij aan het integraal denken over een aantal actuele opgaven. De keuze voor een viertal thema's laat daarnaast ruimte voor onverwachte zaken en specifieke vragen vanuit de markt.

Barend Kuenen

Directeur Asset
Development
NS Poort

‘Gebiedsontwikkelingen rond stations zijn pas succesvol als er een balans is gevonden tussen de publieke en private belangen. Een gezamenlijke visie, vertrouwen, openheid, maar ook sterke individuele kwaliteit van de trekkers, zijn hier de bepalende factoren.’



Infrastructuur en gebiedsontwikkeling: beperkte toenadering

Infrastructuur aanleggen zonder inpassing in de ruimtelijke omgeving kan niet meer. Inpassing is een harde maatschappelijke noodzaak geworden, waarbij rekening moet worden gehouden met intensieve overlegtrajecten en een inpassingsbudget dat tot 30% van de investering kan oplopen. Maar inpassing is nog geen gebiedsontwikkeling.

Echte gebiedsontwikkeling vraagt meer; er is naast infra ook sprake van vastgoedontwikkeling. Het vergt een procesaanpak en een integrale benadering, waarbij de partijen inbreng afstemmen en risico's delen op de korte en langere termijn. De plan- en proceskosten voor de marktpartijen zijn enorm. De markt moet behalve flinke inspanningen en kosten opbrengen, ook een zwaar risico dragen. Met name de langetermijnscope remt de animo tot deelname door de private sector. Opknippen in meer overzichtelijke deelopgaven verdient daarom aanbeveling.

Bovendien blijkt grootschalige infra met inpassing en gebiedsontwikkeling voor de overheid lastig aan te sturen. Actuele voorbeelden daarvan zijn de A4, A12 en A9. Specifieke lastigheden die de opdrachtgevers van de infrastructuur ervaren, zijn de afstemming in de tijd (gebiedsontwikkeling A9 in Amstelveen), onverantwoord hoge proceskosten (A2 ondertunneling Maastricht) en de voortdurende vraag of toch niet uit dat megabudget voor de infra een (extra) bijdrage aan de omgeving kan worden geleverd. Ervaring in samenwerking met marktpartijen

is vooral gelegen in PPS-en zonder zware infrastructuur (veelal *joint-ventures*). Naast *joint-ventures* liggen er zeer beperkte kansen voor het concessiemodel. Het concessiemodel is een brug te ver voor zware combinatieprojecten, maar *pilots* voor niet al te ingewikkelde ruimtelijke operaties verdienen de ruimte voor verder onderzoek.

Daarmee is dit type gebiedsontwikkeling geen panacee en niet overal en altijd nodig en zinvol. Als methode om een lokale infrastructuur goed in te bedden is het een werkzaam middel, als werkwijze om de inliggende doorgaande infrastructuur mede te financieren is het beperkt. De ervaring wijst uit dat de bijdrage vanuit het project met vastgoedontwikkeling aan de te integreren infrastructuur, maximaal in de orde van grootte van 10-20% kan liggen (voor de crisis), een enkele uitzondering daargelaten (N242 in Heerhugowaard).

De Commissie Elverding biedt met zijn adviezen hulp op drie fronten:

- weg met de schijnprecisie van gedetailleerde milieu-onderzoeken;
- meer disciplineren van de voorbereidingsperiode onder het motto: wie haast heeft, bereidt zich goed voor;
- inzetten op de gebiedsgerichte benadering.

Het vervangen van schijnprecieze milieu-normen door vuistregels kan bijdragen aan een zinvolle inschakeling van marktpartijen in

Klaas de Boer,

Directeur dienst Zuidas
Amsterdam

de projectaanpak. Het hangt verder af van de globaliteit van het voorkeursbesluit of een creatieve inbreng van marktpartijen in die fase nog aan de orde kan zijn.

Bronnen: Licher, H., F. de Zeeuw, 'De actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling' in *Connekt*, 2008; Zeeuw, F. de en H. Licher, 'Punten op de lijn. Infrastructuur en gebiedsontwikkeling', in *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 2008 nr. 5.

'De komende jaren moet er bij gebiedsontwikkeling meer aandacht worden besteed aan de relatie met de stad.'



Activiteiten Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling 2006 – 2009

In onderstaand overzicht staan de activiteiten vermeld van de Praktijkleerstoel in de periode augustus 2006 tot augustus 2009, veelal tot stand gekomen in samenwerking met anderen. Naast enkele sleutelpublicaties en onze bijdragen aan maatschappelijke agendering en debat, staan in een apart overzicht onze onderzoeken genoemd. Deze onderzoeken hebben mede de input gevormd voor onze onderwijsactiviteiten. Wij hebben circa 150 colleges, masterclasses en lezingen gegeven.

Agendering en debat

2009

- 10 juni 2009: Congres drie jaar praktijkleerstoel onder de titel: *Valse start? Naar effectieve planvorming bij gebiedsontwikkeling*
- Voornemen van minister Cramer voor een nieuwe *wet Milieu en Gebiedsontwikkeling*, als vervolg op de interim-wet *Stad en Milieu*, mede op basis van het essay: *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling* (zie ook interview in NOVA op 24 februari 2009);
- Bijdrage aan de update van de *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling*; document dat handreikingen biedt voor de selectie van partijen in het kader van aanbesteding (in opdracht van VROM).

2008

- 21 december 2008, optreden in Buitenhof over de effecten van demografische krimp op gebiedsontwikkeling;
- Een pleidooi voor een paradigmawisseling op het terrein van milieuwetgeving in relatie tot gebiedsontwikkeling in het essay: *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling* (december 2008);
- *Minisymposium over het concessiemodel*, 11 december 2008 in samenwerking met het Nederlands Architectuur Instituut (NAi);
- 10 oktober 2008: middagconferentie over gebiedsontwikkeling *Waalweelde*, met een inleiding van prins Willem Alexander (co-productie met de provincie Gelderland);
- *De meerwaarde van gebiedsontwikkeling bij de ontwikkeling van infrastructuur*: een essay in opdracht van de *Federatie van Welstand/Routeontwerp*;
- 30 juni 2008: Lancering *portal Gebiedsontwikkeling*, in samenwerking met VROM, Habiforum en het Nirov;
- *Ruimtelijke kwaliteit als procesvariabele*, artikel in SR&O, maart 2008;

- Bijdrage aan 'de wiki' en het methodiekenboek *Nederland Boven Water deel II* voor de thema's: concessiemodel, procedureplanning en ontwerpproces. Zie ook www.traverse.sharepointsite.net/NLBWWiki/wikipagina's
- *Goed opdrachtgeverschap als opdracht, boekje in de Output-reeks van Nirov, 2008.*

2006 – 2007

- Intreerede en de publicatie *De engel uit het marmer* door Praktijkhoogleraar Friso de Zeeuw (uitgave september 2007); verkrijgbaar via m.roodbergen@bouwfonds.nl
- Onder de noemer *Platform Milieu & Gebiedsontwikkeling* een serie discussiebijeenkomsten over de noodzakelijke paradigmawisseling op het terrein van milieuwetgeving en gebiedsontwikkeling, met experts uit het veld onder leiding van Praktijkhoogleraar Friso de Zeeuw;
- Participatie in de publicatie *Alleen ga je sneller, samen kom je verder* (onder leiding van Deloitte), over PPS bij gebiedsontwikkeling (gepresenteerd op een symposium met Prins Willem Alexander, maart 2008);
- *Studiereis* met publieke en private partijen naar Hamburg en Schwerin (organisatie in samenwerking met het Nirov).

Daarnaast zijn meer dan 100 artikelen, interviews en andere publicaties verschenen. Een deel van onderstaande onderzoeken, alle interviews, mediaoptredens, publicaties en achtergrondinformatie over de praktijkleerstoel zijn te vinden op onze site: www.gebiedsontwikkeling.tudelft.nl onder de *buttons* Leerstoel Gebiedsontwikkeling, prof. mr. F. de Zeeuw en Publicaties. Voor de agenda van Gebiedsontwikkeling en nieuws verwijzen wij naar de *portal* gebiedsontwikkeling: www.gebiedsontwikkeling.nu

Onderzoek en kennisco-creatie

De praktijkleerstoel voert op het moment van verschijnen van *De engel uit graniet* (september 2009) de volgende onderzoeken uit:

- *Duurzame ontwikkelingsstrategie voor Rijswijk-Zuid*, in opdracht van de Gemeente Rijswijk (start december 2008);
- *Marktpartijen in herstructurering*, deel 2 in opdracht van VROM, NEPROM en De Vernieuwde Stad (start april 2009);
- *Waardeontwikkeling en (markt) kwaliteit* in opdracht van Amvest (start april 2009);
- *Kennisstad Alkmaar: naar een programma en vastgoedstrategie*, in opdracht van Gemeente Alkmaar (start februari 2009);
- *Gebiedsontwikkeling bij werklandschappen* (startfase), in opdracht van SADC, VROM, EZ, provincies Noord-Holland en Noord-Brabant en gemeenten Eindhoven en Zaanstad;
- *Modernisering PPS* (oriëntatiefase) in samenwerking met het Instituut voor Bouwrecht;
- *Bijdrage Expeditie Mooi* in opdracht van het IPO e.a., actie-onderzoek naar sturing op ruimtelijke kwaliteit door de provincies (najaar 2009).

In de periode 2006 - 2009 zijn de volgende onderzoeken opgeleverd:

- *De Engelse praktijk van de gebiedsontwikkeling*, in opdracht van Bouwfonds Ontwikkeling (onderzoek van de TU Delft in samenwerking met het OTB en de University of the West of England);
- *Ontwikkelingsperspectief Noordwest Holland* (kennisco-creatie in opdracht en in samenwerking met de Kamer van Koophandel Noordwest Holland);
- *Marktpartijen in herstructurering, deel 1* in opdracht van VROM, NEPROM en De Vernieuwde Stad;
- *Werking Grondexploitatiewet*, bijdrage onderzoek onder leiding van Royal Haskoning in opdracht van VROM;
- *Herontwikkeling spoorzones*, bijdrage onderzoek onder leiding van Movares, in opdracht van NS, Prorail, V&W en VROM;
- *Rood-voor-groenprojecten*, in samenwerking met het OTB, in opdracht van AM, VROM en LNV;
- *Stadshavens Rotterdam*: advisering aan de directie over planvorming en planproces.

Noten

- 1** P. Winsemius, brief Tweede Kamer, kenmerk 2006306958 november 2006.
- 2** Klostermann J., et al, *Breien aan gebiedsontwikkeling*, Wageningen UR, april 2009.
- 3** De lagenbenadering is geïntroduceerd in de Nota Ruimte (2005). Het betreft een werkwijze waarbij op basis van een inventarisatie van de lagen ondergrond, netwerken en occupatie wordt gekeken naar de kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden van een gebied.
- 4** Habiforum / Nirov / VROM, *Nederland Boven Water*, 2006.
- 5** Regeer, B.J. en J.F.G. Bunders, *KennisCo-Creatie, Samenspel tussen wetenschap & praktijk*, RMNO, 2007.
- 6** Teisman, G., *Publiek management op de grens van chaos en orde*, Academic Service, 2005
- 7** Evers, F. en L. Susskind, *Het kan wel! Bestuurlijk onderhandelen voor een duurzame resultaat*, MGMC, 2009.
- 8** De democratische driehoek is een term van Anton Zijdeveld, voormalig hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit.
- 9** Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, *Sneller en beter*, april 2008.
- 10** Voor een brede analyse: zie Peter Noordanus, *After de crunch*, bijlage Building Business, maart 2009.
- 11** Deloitte, TU Delft, DLG, BNG, Bouwfonds, AM, GOB, VROM, *Alleen ga je sneller, samen kom je verder. De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*, 2008.
- 12** Kazemi, F., V. Gruis, en F. de Zeeuw, *Zij maakt het verschil, een onderzoek naar de toegevoegde waarde van marktpartijen in de herstructurering*, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 2008.
- 13** Bijsterveld, K., 'Concessie-model alleen geschikt voor eenvoudige gebiedsontwikkeling', *Building Business*, februari 2009.
- 14** Notitie Aanbevelingen selectie-aanbesteding van NEPROM en Praktijkleerstoel, 29 april 2009, zie www.neprom.nl en Zeeuw, F. de, 'De Blijde Boodschap', *PropertyNL Magazine*, 24 april 2009.
- 15** De geactualiseerde Reiszijzer Marktpartijen en Gebiedsontwikkeling, VROM, NVG, Neprom, Praktijkleerstoel, verschijnt in augustus 2009.
- 16** Hobma, F., E. Louw, M. Spaans, M. van der Veen, *Leren van de Engelse praktijk*, TU Delft, Faculteit Bouwkunde en Onderzoeksinstituut OTB, april 2008.
- 17** Conclusies uit de lezingen zijn verschenen in Luijten, A., F. Schoorl en F. de Zeeuw, 'Goed opdrachtgeverschap als opdracht' in *Output* nr. 10, Uitgave Nirov, december 2007 en in Franzen, A, V. Kompier en A. Luijten, 'Ruimtelijke kwaliteit als procesvariabele' in *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 2008 nr. 3, pp 48-51.
- 18** CIAM staat voor Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (afgekort tot CIAM). Dit betrof een groot internationaal platform (1928 – 1959) dat in de eerste helft van de twintigste eeuw een ongekennde stempel heeft gedrukt op het stedenbouw- en architectuurdebat.
- 19** Zeeuw, F. de, C. Oude Veldhuis en B. de Graaf, 'Het feest is voorbij' in *Research Real Estate Quarterly*, juli 2009.
- 20** In het boek *Nederland Boven Water* (2006), pagina 150 is een heldere indeling gemaakt van

de verschillende planfasen, die uitgaat van een voorverkenning waarin de OF-vraag centraal staat, de verkenning waarbij het WIE en WAT aan de orde is, en de planstudie met een accent op de HOE-vraag. Waarna de fase van realisatie en beheer en onderhoud volgt.

21 Aldus Joost Schrijnen tijdens het slotdebat in de Week van de Gebiedsontwikkeling van 2007.

22 Heleen Aarts in het slotdebat van de Week van de Gebiedsontwikkeling 2007.

23 Voor een definitie van ruimtelijke kwaliteit sluiten we aan bij de verschillende Architectuurnota's: de trits van gebruikswaarde (functionaliteit)-, belevingswaarde (schoonheid) en toekomstwaarde (duurzaamheid). Zie ook: Erik-Hans Klijn, Paul Opdam, Leonie Janssen-Jansen, *Kwaliteit in gebiedsontwikkeling*, Habiforum 2009.

24 Mariet Schoenmakers in haar bijdrage aan de Week van de Gebiedsontwikkeling in 2007.

25 Heleen Aarts tijdens het slotdebat in de Week van de Gebiedsontwikkeling 2007.

26 Centraal in deze vorm van stedenbouw staat het verbeelden in plaats van in standpunten.

Deze benadering sluit hiermee aan bij de eerder aangehaalde *Mutual Gains Approach* van Frans Evers.

27 Zie noot 7.

28 Integraal gebiedsontwikkelingsmodel waarin rekenen en tekenen kwalitatief wordt gecombineerd.

29 Dinteren, J. van, T. Zwanikken, J. de Kruif, T. Delforterie, E. van der Krabben, F. de Zeeuw, *Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidinstrumentarium*, VROM, Den Haag, 2008. Zie ook: Verhoef, P., *Een ex-ante verkenning van de grenzen van de Grondexploitatiewet*, scriptie in het kader van de opleiding Mastercitydeveloper, 2008

30 VROM-raad, *Grond voor kwaliteit, voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling*, 2009.

31 Brief minister Cramer aan de Tweede Kamer, kamerstuk 2008-2009, 29435, 238, d.d. 19-06-2009.

32 aldus Peter van Rooy in een interview voor Ruimteforum (www.ruimteforum.nl), juli 2009.

33 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 11 oktober 2008 aan de colleges van gedeputeerde staten van alle provincies en de colleges van burgemeester en wethouders van alle gemeenten over het ICER-rapport Auroux.

34 Deloitte, *Anders maar niet beter, Evaluatie van gebiedsconcessies in vijf Europese landen*, 2008.

Beknorte literatuurlijst

Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, *Sneller en beter*, april 2008.

Bijsterveld, K., 'Concessiemodel alleen geschikt voor eenvoudige gebiedsontwikkeling' in *Building Business*, februari 2009.

Brief van minister Cramer aan de Tweede Kamer, kamerstuk 2008-2009, 29435, 238, d.d. 19-06-2009.

Brief van minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de colleges van gedeputeerde staten van alle provincies en de colleges van burgemeester en wethouders van alle gemeenten over het ICER-rapport Auroux, d.d. 11 oktober 2008.

Deloitte, TU Delft, DLG, BNG, Bouwfonds, AM, GOB, VROM, *Alleen ga je sneller, samen kom je verder. De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*, 2008.

Deloitte, *Anders maar niet beter, Evaluatie van gebiedsconcessies in vijf Europese landen*, 2008.

Dinteren, J. van, T. Zwanikken, J. de Kruif, T. Delforterie, E. van der Krabben, F. de Zeeuw, *Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidinstrumentarium*, VROM, Den Haag, 2008.

Evers, F. en L. Susskind, *Het kan wel!, bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat*, MGMC, 2009.

Franzen, A, V. Kompier en A. Luijten, 'Ruimtelijke kwaliteit als procesvariabele' in *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 2008 nr. 3, pp 48-51.

Griendt, J.S. van de, F. de Zeeuw, 'Flexibel omgaan met milieuregels bij gebiedsontwikkeling', *Milieu Magazine*, april 2009.

Hobma, F., E. Louw, M. Spaans, M. van der Veen, *Leren van de Engelse praktijk*, TU Delft, Faculteit Bouwkunde en Onderzoeksinstituut OTB, april 2008.

Habiforum / Nirov / VROM, *Nederland Boven Water*, 2006.

Hoven, W., F. de Zeeuw 'Reiswijzer voor publieke en private partijen' in *Grond Geld en Gebiedsontwikkeling*, Habiforum/Nirov, april 2008 .

Kazemi, F., V. Gruis, en F. de Zeeuw, *Zij maakt het verschil, een onderzoek naar de toegevoegde waarde van marktpartijen in de herstructurering*, TU Delft, 2008.

Klijn, E., P. Opdam, L. Janssen-Jansen, 'Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling', Habiforum, augustus 2009.

Klostermann J., et al, *Breien aan gebiedsontwikkeling*, Wageningen UR, april 2009.

Licher, H., F. de Zeeuw, 'De actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling' in *Connekt*, 2008.

Luijten, A., 'Europese uitspraken géén bedreiging voor Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling' in *Building Business* 2008 nr. 8, p. 30-33.

Luijten, A, F. Schoorl en F. de Zeeuw, 'Goed opdrachtgeverschap als opdracht' in *Output* nr. 10, Nirov, december 2007.

Noordanus, P., *After the crunch*, bijlage bij Building Business, maart 2009

Platform Milieu en Gebiedsontwikkeling, *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*, TU Delft, 2009.

Regeer, B.J. en Bunders, J.F.G., *KennisCo-Creatie: samenspel tussen wetenschap en praktijk*, RMNO, 2007.

Rooy P.T.J.C. van, 'Niemand zit te wachten op inhoudelijke opvattingen van het Rijk' op Ruimteforum, 25 juni 2009.

Schepman, M., *Notitie Afsprakenkader selectieprocedures*, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft en NEPROM, 2009.

Teisman, G., *Publiek management op de grens van chaos en orde*, Academic Service, 2005.

VROM-raad, *Grond voor kwaliteit, voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen) stedelijke ontwikkeling*, 2009.

Winsemius, P., brief Tweede Kamer, kenmerk 2006306958, 20 november 2006.

Zeeuw, F. de, *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*, TU Delft, 2007.

Zeeuw, F. de en H. Licher, 'Punten op de lijn. Infrastructuur en gebiedsontwikkeling', in *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 2008 nr. 5.

Zeeuw, F. de, 'In gijzeling van adjunct-commiezen en juristen' in *PropertyNL Magazine*, 2008.

Zeeuw, F. de, 'Gebiedsontwikkeling is een vak' in *Property Research Quarterly*, april 2008.

Zeeuw, F. de, 'Rood voor groen in de grondexploitatie; nieuwe ronde nieuwe kansen?' in *Tijdschrift voor Bouwrecht*, oktober 2008.

Zeeuw, F. de, 'Alle macht aan de gemeente' in *PropertyNL Magazine*, nr. 5 2009.

Zeeuw, F. de, 'Het bouwen is verstrikt geraakt in regelgeving' in *Trouw* 2 maart 2009.

Zeeuw, F. de, 'Het land waar Kafka zich een kleine jongen voelt' in *Vastgoedrecht* april 2009

Zeeuw, F. de, C. Oude Veldhuis, B. de Graaf. 'Het feest is voorbij' in *Research Real Estate Quarterly*, juli 2009.

Zeeuw, F. de, 'Niet te onderschatten: citizen-knowledge' in *PropertyNL Magazine*, juli 2009.

Op de website van de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, www.gebiedsontwikkeling.tudelft.nl kunt u de volledige publicaties (onder 'publicaties'), lezingenreeksen (banner 'week van de gebiedsontwikkeling') en artikelen (onder 'medewerkers', prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw) vinden.

ISBN 978-90-79814-04-6

© 2009 Agnes Franzen, Friso de Zeeuw

Uitgave

1^e druk, september 2009

Uitgever

Technische Universiteit Delft

Auteurs

Ir. Agnes Franzen en prof. mr. Friso de Zeeuw

Redactie

Anne Luijten, Jacqueline van Reijssen,
Studio-RO, Amsterdam

Met dank aan

Ir. Gobert A. Beijer, dr. ir. Arjan G. Bregman, ir. Fred F.J. Schoorl, drs. Willem de Jager, dr. Diana de Jong, dr. Co Verdaas en Marit van Rheenen

Fotografie

Wouter van Assendelft de Coningh (Paul Rüpp) en anderen

Ontwerp

Joost Verhaak, De Wijde Blik, Amsterdam

Coverillustratie engel

Theo van den Boogaard

Druk

Imago, Amsterdam

TU Delft

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de auteurs.

Founding Partners Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling



