



# the coalition of the willing

een onderzoek naar procesomkering als aanpak door de gemeente  
bij binnenstedelijke gebiedstransformaties



**Drs. M.E. Bosboom**

**Master City Developer  
Leergang 8**



**Erasmus Universiteit Rotterdam  
Technische Universiteit Delft  
Stadsontwikkeling Rotterdam**

**Augustus 2012**



# **the coalition of the willing**

**een onderzoek naar procesomkering als aanpak door de gemeente  
bij binnenstedelijke gebiedstransformaties**

**Scriptie Master City Developer  
Leergang 8**

**Erasmus Universiteit Rotterdam  
Technische Universiteit Delft  
Stadsontwikkeling Rotterdam**

**Drs. M.E.Bosboom  
Scriptiebegeleider: Ir. A.J. Franzen, TU-Delft**

**Augustus 2012**



## Managementsamenvatting

Op welke manier kan procesomkering, vanuit het perspectief van de gemeente, in de huidige praktijk bijdragen aan de voortgang van binnenstedelijke transformatiegebieden in de Randstad? Zo luidt de centrale vraag van deze MCD-scriptie.

De stagnatie in het aantrekken van wereldwijd kapitaal voor nieuwe projecten in combinatie met een afgeremde economische groei, zijn zand in de raderen van gebiedsontwikkeland Nederland. Het effect is besef van een nieuwe realiteit die deels vraagt om andere, creatieve businessmodellen en werkwijzen om transformatiegebieden (weer) vlot te trekken. Procesomkering wordt in deze studie als een van die nieuwe werkwijzen geïdentificeerd, waarbij eindgebruikers gezamenlijk financiële middelen, kennis en kunde inzetten binnen de eigen netwerken om kleinschalige fysieke ingrepen te organiseren, op basis van door de gemeente gestelde (globale) planologische kaders. De transformatie van een gebied komt zo langzaam op gang. Maar hoe organiseer en stimuleer je dat nu als gemeente bij aspirant initiatiefnemers?

“De Spontane Stad” (Urhahn, 2010) is een pleidooi voor kleinschalige initiatieven als kick-off voor deze nieuwe ontwikkelpraktijk. Vanuit literatuuronderzoek, een praktijkverkenning en twee casussen, wordt onderzocht hoe het onderliggende mechanisme van procesomkering functioneert en kan worden toegepast op binnenstedelijke transformatiegebieden.

Het onderzoek wijst naar de reële mogelijkheden voor de gemeente om een aanpak van procesomkering te creëren op een procesmatige manier, in twee stappen. Ten eerste gaat het om het zorgen voor flexibele planologische afwegingskaders (wat verwacht de gemeente van de initiatiefnemer?) en een viertal ‘Leidende principes’ (wat kan de initiatiefnemer van de gemeente verwachten?), als wenkend perspectief. De planologische afwegingskaders zoeken de randen op van de vormvereisten van het bestemmingsplan voor maximale ruimte voor initiatieven.

De ‘Leidende principes’ beschrijven vervolgens de wijze hoe de gemeente hier zélf mee omgaat en onderdeel maakt van haar organisatie vanuit een viertal, uit dit onderzoek naar voren gekomen waarden: Loslaten, Interacteren, Matchen en Verankeren. Samengevoegd vormt dit de ‘Routekaart voor initiatieven’, kortweg de ‘Routekaart’. Het doel is om zodoende eindgebruikers genoeg ruimte te bieden om zelf met interessante businesscases te komen met toegevoegde waarde voor de gebiedstransformatie, en elkaar op te zoeken hierin. Daarmee biedt de gemeente ruimte aan bottom-up initiatieven zonder radicaal het bestaande planologische systeem zoals we het kennen te veranderen.

Om de Routekaart ook in praktijk goed te kunnen gebruiken is het van belang deze zorgvuldig in te passen in bestaande juridische kaders. Dit vraagt gelijktijdig ook om het creatiever omgaan met het huidige instrumentarium van bestemmen. Het werken met een ‘Routekaart’ vraagt daarom afstemming met het onderliggend bestemmingsplan. Het bestemmingsplan biedt met o.a. een uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid, tijdelijke- en globale bestemmingen, ook veel meer mogelijkheden voor flexibel ruimtegebruik dan wel eens wordt gedacht (De Zeeuw, et al. 2012), zonder tekort te doen aan de rechtszekerheid.

De gemeente kan die flexibiliteit in de huidige tijd nu ook prima benutten, waarbij een advies is om van deze mogelijkheden dan ook, in combinatie met de ‘Routekaart’, gebruik te maken.

Vervolgens is als tweede stap onderzocht hoe de ‘Routekaart’ geoperationeerd kan worden in de gemeentelijke praktijk van alledag.

Analyse wijst daarbij op het gemeente(n)breed invoeren van een multidisciplinair platform voor initiatieven op binnenstedelijke transformatielocaties; in het onderzoek geïntroduceerd als het ‘Matchcenter’. Zo verzekert de gemeente dat naast het louter opstellen van een ‘Routekaart’, de gemeente instaat voor een serieuze aanpak voor initiatieven door deze ook letterlijk in de praktijk uit te voeren en te faciliteren. Gemeente en eindgebruiker ontmoeten elkaar hier fysiek en worden door ambtenaren met de juiste

competenties waar nodig slim samengebracht.

Het Matchcenter bestaat uit een fysiek deel en een online deel ter ondersteuning daarvan en wordt ingebed in de bestaande gemeentelijke organisatie zoals een Klantcontactcenter (KCC), maar is afhankelijk van de schaalgrootte van de gemeente.

Competenties van zowel de offline als online voorziening zijn o.a. dat initiatiefnemers snel weten waar ze aan toe zijn, het vindbaar en laagdrempelig is, maar vooral ook relevante informatie verstrekt. Initiatieven vinden zo een luisterend oor en ondersteuning, ook als ze niet direct passend zijn in het bestaande beleid van de gemeente.

De 'Routekaart' en het 'Matchcenter' doen een groot beroep op het organiserend vermogen van de gemeente zelf, maar vragen ook onderlinge afstemming met andere relevante publieke stakeholders zoals de provincie. Het borgen van publiek en politiek draagvlak, maar ook het bijbehorend bestuurlijk leiderschap, zijn enkele van de essentiële randvoorwaarden die worden beschreven.

Met de termen: 'Routekaart' en 'Matchcenter', heeft procesomkering als ontwikkelstrategie bij binnenstedelijke transformatieopgaven, nu ook een 'gezicht' gekregen.

Vanuit het onderzoek is de aanbeveling naar voren gekomen om de operationalisatie van het Matchcenter verder te verfijnen. De juiste manier van het bedienen van de initiatiefnemers, en het bij elkaar brengen, vraagt om nader onderzoek. Een aanbeveling is om hier ook andere disciplines, zoals bijvoorbeeld communicatie en sociologie, in te betrekken. Hierin is de vraag te betrekken of dit Matchcenter verankerd moet worden in de gemeentelijke organisatie (oorspronkelijk uitgangspunt), of juist naast de gemeente als een niet-gouvernementele organisatie (NGO). Het kan zich zodoende volledig onafhankelijk richten op het maatschappelijke belang van de transformatieopgaven. De onafhankelijkheid is voor de burgers dan ook in die structuur zichtbaar.

Een aanbeveling is tevens om een alternatief financieringsmodel te onderzoeken, die een betere aansluiting vindt op organische gebiedstransformatie dan de traditionele gemeentelijke grondexploitatie.

Met het oog op de reikwijdte van het onderzoek, is het een aanbeveling om het aantal casussen uit te breiden buiten de context van de Randstad. Hieruit zou kunnen blijken of procesomkering bijvoorbeeld naast specifieke gebiedsafhankelijkheid ook onder streekgebonden (politieke) invloeden staat, en wat de effecten daarvan zijn op de aanpak.

Tenslotte is een praktijkexperiment aan te raden om de realiseerbaarheid van een nieuw initiatief, op basis van de 'Routekaart' in de praktijk te volgen. In het onderzoek is ervoor gekozen om te focussen op de stedelijke context van de Randstad, en in te zoomen op de schaalgrootte van de agglomeraties Den Haag en Amsterdam. Dit zijn gebieden waar zich al voorbeelden van deze werkwijze voordoen. Als gekeken wordt naar de relatie tot de eigen werkomgeving, de gemeente Nieuwkoop, is hier sprake van een geheel andere sociale en 'stedelijke' dynamiek dan bovengenoemde steden. Er zijn echter wel aanwijzingen dat procesomkering ook voor de gemeente Nieuwkoop een interessante aanpak is. Dit vraagt echter om een zorgvuldige vertaling naar de specifieke kenmerken van dit gebied, en andere behoeften en verwachtingen van bewoners en bedrijven, dan in het grootstedelijke het geval is. Het zou in die zin interessant zijn om voor één van de Nieuwkoopse ontwikkelgebieden een pilot te starten om de 'Routekaart' te toetsen, zonder direct een structurele aanpassing van de interne organisatie door te voeren.

## Voorwoord

Kies een onderwerp dat je aanspreekt: wat ligt er voor boek op je nachtkastje! Deze tip was raak en bracht mij uiteindelijk op het onderwerp van deze scriptie.

Procesomkering gaat om mensen en het bouwen van steden voor, en vooral door de mensen zelf. Het scriptievoorstel sprak aan, en zette mij vervolgens snel verder in het scriptieproces. Geurt van Randerat bracht mij in de zomer van 2011 al op het spoor in het eerste verkennende gesprek. De eerste afspraak in het veld volgde daarna, en bleek de eerste in een reeks te worden van veel praten, gespreksverslagen maken en verifiëren of mijn beeld van het gesprek ook dat van mijn gesprekspartner was. Ik mag terugkijken op een leuke, maar vooral ook intensieve tijd. Twee boeiende jaren met colleges, excursies en niet te vergeten de talloze sessies met mijn studiegenoten van de 'Almere Havenclub'. Naast de colleges heb ik ook veel van hen geleerd. Ook is veel geleerd van de gesprekken met 17 mensen in het veld die allen vanuit hun eigen zienswijze en expertise een visie gaven op mijn onderwerp, hier ook in alle enthousiasme over konden vertellen en belangeloos tijd maakten in de agenda's daarvoor. Zonder hun medewerking was er letterlijk een leeg hoofdstuk geweest. Bedankt voor deze medewerking.

Een scriptie schijf je niet alleen, dat is inmiddels wel duidelijk geworden en lijkt een vorm van teamsport. Het was ook niet mogelijk geweest zonder de hulp en inzichten van vele anderen. Ten eerste wil ik Agnes Franzen bedanken voor de begeleiding, tijd en het volledig doorspitten van mijn producties die in het begin vooral prozaïsch waren van omvang. De heldere en puntsgewijze reacties en 'sticky notes' zette mij telkens op nieuwe gedachten en kon veelal het nodige schaaftwerk beginnen. Dat waren leuke en effectieve sessies in de Espresso op de TU.

Jeroen Klijs was in het prille begin al nauw betrokken bij de eerste uitwerkingen van het onderzoeksvoorstel, en kritisch in vooral de methodische kant

waar ik mijn weg in moest leren vinden. Jeroen, ik heb jouw adviezen zoals je ziet ter harte genomen. Tom Daamen en Jeroen van Haaren waren er voor de kritische noot op de resultaten vanuit de scriptiesessies en terugkoppelingen daarvan. Geurt van Randerat, Erwin Heurkens, Peter Pol van de programmaleiding bedank ik, en Eva Smeding en Marlies Vossen die er altijd waren voor de ondersteuning en de uitstekende organisatie.

Paul Grob, Wendy van Kints en mijn schoonvader Gerrit Paardekoper hebben in de afrondende fase het concept kritisch doorgelezen op leesbaarheid, overdracht van de informatie en rijkelijk van commentaar voorzien. De leden uit het Delphi-onderzoek en collega's van mijn afdeling hadden eerder een essentiële en kritische bijdrage in de onderzoeksuitkomst geleverd. Zonder iemand te willen vergeten, wil ik hen bedanken voor hun hulp en inzet om deze scriptie tot een goed einde te brengen. Bijzondere dank gaat uit naar mijn werkgever, de gemeente Nieuwkoop, die het mij mogelijk maakte deze studie te kunnen volgen en volledig de tijd en ruimte hiervoor gaf. Zonder deze ruimte had ik deze studie niet kunnen volgen. Paul Grob, Lex Niel en Govard Slooters bedankt voor deze mogelijkheid en het vertrouwen.

Mijn vrouw Monique zei ooit: "Die twee jaar zijn voorbij voordat je het weet", en zie nu, als u dit leest ben ik inderdaad twee jaar verder en inmiddels klaar. Voorafgaande aan een studie probeer je een beeld te vormen van de impact op je tijd en welke effecten dit kan hebben op je dagelijkse werk- en gezinsleven. Uit voorwoorden van collega-MCD'ers bleek al snel de intensiteit en diepgang van deze MCD-studie. Dat kan ik nu ook volop bevestigen. Monique, Thomas, Patrick en Claudia bedank ik daarom in het bijzonder voor jullie geduld en twee jaar met papa op een laag pitje. 'Zit je nu alweer aan je huiswerk papa?' of 'Zoooh... moet je die hele stapel uit je hoofd leren?' is een treffende quote van Thomas uit een situatie thuis. Het is nu klaar, bedankt voor jullie geduld en support. Deze scriptie draag ik aan jullie op.

Richard Bosboom  
Augustus 2012





## Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Managementsamenvatting.....</b>                                 | <b>2</b>  |
| <b>Voorwoord.....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. Inleiding.....</b>   | <b>8</b>  |
| 1.1 Aanleiding en vertrekpunt.....                                 | 8         |
| 1.2 Probleemstelling.....  | 9         |
| 1.3 Relevantie en doel.....  | 10        |
| 1.4 Invalshoek procesomkering en definities.....                   | 10        |
| 1.5 Afbakening van het onderzoek.....                              | 12        |
| 1.6 Structuur van de scriptie.....                                 | 12        |
| 1.7 Wanneer is het onderzoek geslaagd?.....                        | 13        |
| <b>2. Vraagstelling.....</b>                                       | <b>14</b> |
| 2.1 Inleiding.....   | 14        |
| 2.2 Centrale vraagstelling en deelvragen.....                      | 14        |
| <b>3. Onderzoeksmethodiek.....</b>                                 | <b>16</b> |
| 3.1 Inleiding.....   | 16        |
| 3.2 Verantwoording informatieverzameling.....                      | 16        |
| 3.3 Validatie van onderzoeksgegevens.....                          | 17        |
| <b>4. Literatuuronderzoek.....</b>                                 | <b>20</b> |
| 4.1 Inleiding.....   | 20        |
| 4.2 Het manifest van 'De Spontane Stad'.....                       | 20        |
| 4.3 Tendensen in procesomkering.....                               | 21        |
| 4.4 Invalshoeken van de veranderende gebiedsontwikkeling.....      | 23        |
| 4.5 Gebiedstransformatie Nederland versus het buitenland.....      | 27        |
| 4.6 Gemeentelijk ontwikkelmodel: 'traditioneel' & 'bottom-up'..... | 28        |
| 4.7 Theoretisch- en conceptueel raamwerk.....                      | 30        |
| 4.8 Reflectie op het literatuuronderzoek.....                      | 31        |
| <b>5. Praktijkverkenning.....</b>                                  | <b>32</b> |
| 5.1 Inleiding.....   | 32        |
| 5.2 De experts zelf aan het woord.....                             | 32        |
| 5.3 Vormen van procesomkering in de praktijk.....                  | 36        |
| 5.4 Coalities met gemeente als nieuwe ontwikkelkracht.....         | 37        |
| 5.5 Financiering in vogelvlucht.....                               | 41        |
| 5.6 Lessen uit de praktijk.....                                    | 42        |
| 5.7 Reflectie op de praktijkverkenning.....                        | 43        |

|  |           |   |           |
|--|-----------|---|-----------|
| <b>6. Analysekamer .....</b>                                     | <b>44</b> | 8.6 Persoonlijke reflectie.....   | 74        |
| 6.1 Inleiding.....   | 44        | <b>Bronvermelding.....</b>  | <b>76</b> |
| 6.2 Wat is procesomkering?.....                                  | 44        | Boeken en publicaties .....   | 76        |
| 6.3 Waardoor ontstaat procesomkering?.....                       | 45        | Internetbronnen.....  | 78        |
| 6.4 Hoe werkt procesomkering?.....                               | 46        | Overigen .....  | 80        |
| 6.5 Organiseren en operationaliseren van procesomkering.....     | 47        | Cover .....   | 81        |
| 6.6 Dilemma's .....  | 48        | <b>Begrippenlijst.....</b>  | <b>82</b> |
| 6.7 Randvoorwaarden procesomkering .....                         | 48        | <b>Bijlage 1: Overzicht expertinterviews .....</b>                      | <b>84</b> |
| 6.8 Analysekamer.....  | 50        | <b>Bijlage 2: Vragenlijst expertinterviews.....</b>                     | <b>86</b> |
| 6.9 Reflectie op het analysekamer.....                           | 52        | <b>Bijlage 3: Analyse gespreksverslagen (labelen) .....</b>             | <b>88</b> |
| <b>7. Twee projecten uit de praktijk .....</b>                   | <b>54</b> | <b>Bijlage 4: Verslag validatietoets en Delphi-onderzoek.....</b>       | <b>90</b> |
| 7.1 Inleiding.....   | 54        | <b>Bijlage 5: Indicatief rekenvoorbeeld effect procesomkering .....</b> | <b>98</b> |
| 7.2 Casus Binckhorst Den Haag.....                               | 54        |   |           |
| 7.3 Casus Buiksloterham Amsterdam.....                           | 57        |   |           |
| 7.4 Toetsing analysekamer aan de projecten uit de praktijk ..... | 60        |   |           |
| 7.5 Lessen uit de twee projecten uit de praktijk .....           | 63        |   |           |
| <b>8. Conclusie en aanbevelingen.....</b>                        | <b>66</b> |   |           |
| 8.1 Inleiding.....   | 66        |   |           |
| 8.2 Conclusie.....   | 66        |   |           |
| 8.3 Aanbevelingen en advies.....                                 | 71        |   |           |
| 8.4 Reikwijdte van het onderzoek.....                            | 73        |   |           |
| 8.5 Aansluiting met het manifest van 'De Spontane Stad' .....    | 73        |   |           |

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en vertrekpunt

De toekomst van de stedelijke gebiedsontwikkeling gaat er anders uitzien. De algemene tendens is het besef van een nieuwe realiteit die deels vraagt om andere en creatieve businessmodellen, werkwijzen en samenwerkingsvormen. Procesomkering wordt in dit onderzoek als één van die nieuwe werkwijzen geïdentificeerd, waarbij eindgebruikers eigen kennis en kunde bundelen en met elkaar investeren in planologische deelontwikkelingen binnen het transformatiegebied. Maar wat is dat nu precies, hoe moeten we dat vanuit het oogpunt van de gemeentelijke overheid begrijpen? en hoe kunnen we procesomkering zodanig toepassen dat het complexe binnenstedelijke transformatieopgaven (weer) in beweging brengt?

Deze MCD-scriptie onderzoekt op welke manier procesomkering voor de gemeente, in de huidige ontwikkelpraktijk, kan bijdragen aan de voortgang van binnenstedelijke transformatiegebieden in de Randstad. Het beoogt voor gemeenten een praktisch handvat te bieden om dat ook te organiseren. Het begrip procesomkering wordt hiermee geoperationaliseerd.

Het omvallen van Lehmann Brothers in 2008 luidt voor de gebiedsontwikkeling een nieuwe periode in. Het blijkt dan weer hoe de vastgoedsector nauw verbonden is met de economische conjunctuur en de mogelijkheid om wereldwijd kapitaal aan te trekken voor nieuwe projecten (naar De Zeeuw, 2011). Op beide gebieden slaat de crisis keihard toe met grote gevolgen voor gebiedsontwikkelend Nederland. De keerzijde is dat deze situatie ook een podium biedt voor nieuwe kansen en creatieve inzichten. Urhahn, auteur van de 'De Spontane Stad' (2010), stelt dat 'het tijdperk voor grootschalige stedenbouw' voorbij is en geeft via dit manifest de kick-off voor een andere praktijk. Kleinschalige maakbaarheid in combinatie met de Hollandse ondernemersgeest is het uitgangspunt van het gedachtegoed. Dit pleidooi maakt nieuwsgerig.

Het beschrijft een pleitbezorging voor kleinschalige fysieke initiatieven als aanjager voor bijvoorbeeld verouderde bedrijventerreinen, de focus van deze thesis. Het besef bestaat daarbij dat de bankencrisis een katalyserend effect had op grootschalige gebiedsontwikkelingen waarbij grote partijen weer ruimte moeten geven aan andere partijen. Dit opent op haar beurt weer perspectief voor een in de Nederlandse gebiedsontwikkeling onderbelicht geraakt onderwerp. In Nederland zijn we er aan gewend dat de staat 'levert' en wij als burgers 'afnemen', waardoor de maakbaarheid nog verre van verdwenen is uit ons systeem. De traditie voor particuliere initiatieven ontbeert ons daardoor, hoewel maakbaarheid nooit aantoonbaar heeft geleid tot steden die meegroeien met de mensen zelf (Urhahn, 2010: 171). Er lijkt een kentering te komen, ingegeven door de tijd: de eindgebruiker is nu aan zet. Procesomkering is een aanpak die de potentie in zich heeft kansrijk te zijn, en in staat is om transformaties 'slim' in beweging te brengen. 'Kansrijk' is ook het gekozen uitgangspunt van dit onderzoek en sluit aan op de these uit 'De Spontane Stad'. 'Slim' is in deze scriptie te lezen als het handig en verstandig handelen met oog voor nieuwe realiteit (De Zeeuw et al. 2012).

### Invalshoek

Franzen (2012) noemt een drietal invalshoeken van procesomkering:

1. Benadering vanuit de waardeketen. Van starten vanuit het probleem (gemeente, grondexploitatie) naar starten bij de eindgebruiker als exploitant.
2. Benadering vanuit planologisch oogpunt. Van formeel 'toetsen' van planfiguren naar het opstellen van afwegingskaders waarmee binnen het planologische instrumentarium flexibiliteit ontstaat. Hierbinnen heeft stedenbouw een (vormgevende) rol en functie.
3. Benadering vanuit actoren. Wordt het coalitieplanologie, primair een zaak van de gemeente, of worden de private partij en/of particulieren trekker van het proces?

Deze drie benaderingen liggen dicht bij elkaar en overlappen elkaar.

De scriptie benadert het onderwerp echter vanuit het perspectief van de gemeente. Vanuit dat gegeven is de toetsende en toezichhoudende rol als uitgangspunt gekozen die vertaald wordt naar planologisch handelen: het inrichten (en verdelen) van de ruimte. Door het kiezen van een planologische invalshoek wordt ook dicht bij de basale gemeentelijke rol gebleven, namelijk het stellen van kaders (bestemmingsplan) en de zorg voor integraliteit.

## 1.2 Probleemstelling

In de 10 jaar dat 'gebiedsontwikkeling' als vak bestaat werden veel groot-schalige greenfieldoperaties uitgevoerd, met de Vinexlocatie voorop als woningmachine en veelal de cashcow voor zowel gemeente als marktpartijen. Uitleglocaties waren volop beschikbaar, veelal door strategische aankopen uit het verleden. De economische schaarste tussen vraag en aanbod bracht grondprijzen tot ongekende proporties. Hefboomeffecten maakten het voor ontwikkelaars mogelijk om tegen lage bedragen grote waardevolle strategische investeringen in grond te doen.

### Waar stopt het straks?

Nico Rietdijk (2011), directeur van de Vereniging voor Ontwikkelaars en Bouwondernemingen (NVB), stelt dat in 2012 iedere maand een gerenommeerd bedrijf gaat sluiten. Dat zijn alarmerende berichten omdat deze uitholling van het vakgebied straks bij een aantrekkende markt een nieuw probleem gaat veroorzaken door gebrek aan capaciteit en kennis. Bron: [www.dearchitect.nl](http://www.dearchitect.nl)

Het is aan het eind van de periode van de Grote Bloei (1991-2008) dat de eerste scheuren zich gaan vertonen in deze situatie van gebiedsontwikkeling. Veelbelovende gebiedsontwikkelingen als Wieringerrandmeer, Blauw Stad en Bergse Haven lopen vast door de economische situatie en uitblijvende markt-vraag (De Zeeuw, 2011). Ook veelbelovende ambitieuze transformatiegebieden zoals de Binckhorst lopen vast in de greep van een economie, waarin gemeenten stoppen met investeren en zich herbezinnen op de toekomst via herprioritering van risicovolle projecten.

Uit een recent rapport van Deloitte (2011) blijkt het verlies op de grondbedrijven inmiddels te zijn opgelopen tot bijna € 3 miljard, en is vanuit dat perspectief alleen al binnen het gemeentelijke grondbedrijf een drastische omslag noodzakelijk in denken en werkwijze. Los van de grondproblematiek heeft dit ook drastische maatschappelijke effecten als bezuiniging en verlies van werkgelegenheid.

Er is ondanks (of dankzij?) de crisis, bij stedelijke agglomeraties in de Randstad toch een belang te signaleren om bedrijventerreinen te (her)ontwikkelen tot nieuwe, vitale stadscentra. Centra waar wonen en werken complementair aan elkaar zijn en waar steeds vaker ruimte geboden wordt voor private initiatieven. Voorbeelden daarvan zijn transformatieopgaven als de Binckhorst, Plaspoelpolder (Beskers, 2011) en de gebieden rondom de Noordelijke IJ-oeveren in Amsterdam. Daarnaast is er door het vastlopen van gebiedsontwikkelingen een groeiend besef dat gebiedsontwikkeling niet meer het exclusieve domein van de gemeente en de markt is, en de grootschalige Publiek Private Samenwerking (PPS)-constructies niet altijd de oplossing meer zijn. De eindgebruiker met eigen middelen, kennis en kunde wordt hierdoor een belangrijke speler voor de gemeente in de gebiedsontwikkeling.

De focus van deze scriptie is vanuit het perspectief van deze gemeente. Vaak wordt de gemeente al dan niet door zichzelf, aangewezen als regisseur in gebiedsontwikkeling (KEI, 2012). In die zin is deze partij in de regel initiator, maar moet steeds vaker constateren dat terugtrekken uit gebiedsopgaven de enige weg is om er financieel niet aan onderdoor te gaan.

Iedereen is zoekende. Het probleem is dat in deze optelsom van wat er om ons heen gebeurt, voor gemeenten onvoldoende zicht is in de toepasbaarheid van procesomkering als aanpak bij binnenstedelijke transformatiegebieden, en de wijze waarop deze aanpak door een gemeente kan worden begrepen en ingericht.

### 1.3 Relevantie en doel

Verderop in het onderzoek wordt uitgelegd dat het vastlopen van gebiedstransformaties effecten heeft die behalve een collectieve component, ook de bedrijfs- en persoonlijke belangen raken. De transformatieopgave wordt hiermee een maatschappelijk issue. De politiek (i.e. gemeenteraad, college van B&W) vestigt hierop haar aandacht, wil in besluitvormingsprocessen onvoorwaardelijke draagvlak van haar achterban en houdt besluiten aan, als niet vaststaat of inwoners en/of direct belanghebbenden zich hierin kunnen vinden. Deze democratische rol wordt door de huidige maatschappij versterkt omdat burgers steeds mondiger worden. Hij/zij is minder terughoudend om zich in het openbaar te uiten via de social-media, en vindt steeds vaker met succes de weg naar de (lokale) politiek. De burger, in deze context de eindgebruiker, wordt daardoor steeds belangrijker in de politieke besluitvorming rondom de voortgang van transformatieopgaven.

Versnelling van het proces, maatwerk door eigen initiatief en private investering in de (collectieve) ruimte, maar ook minder gerechtelijke zaken tussen burger en gemeente zijn een issue. Het gaat primair om besteding van gemeenschapsgeld waarbij de gemeente aanzienlijk financieel belang heeft in de voortgang van bouwlocaties. Draagvlak, voortgang, vitaliteit van de stad en besteding van gemeenschapsgelden, zijn als zodanig primair een vraag uit de maatschappij.

In termen van theoretische relevantie wordt beoogd een wetenschappelijke bijdrage te leveren aan het debat over 'post crisis'-gebiedsontwikkeling en het leren begrijpen en verbreden van het theoretische concept van procesomkering bij complexe transformaties. Hierbij wordt een bijdrage geleverd in het mede oplossen van complexe gebiedsontwikkelingen zonder het bestaande systeem van gebiedsontwikkeling radicaal te willen veranderen.

Aan de hand van casuïstiek en gesprekken met mensen uit het veld, wordt in combinatie met literatuurstudie onderzocht wat de context is als vertrekpunt. Vervolgens wordt onderzocht hoe deze aanpak zich in de praktijk manifesteert.

In beide gevallen wordt beoogd daar bruikbare lessen uit te trekken. Het gaat om lessen van hoe we het eerst deden, maar ook hoe we hierin verbetering kunnen aanbrengen door te kijken naar nieuwe alternatieven die de huidige tijd biedt. Beoogd is om vanuit deze 'lessons learned' uitspraken te kunnen doen over de toepasbaarheid van procesomkering als aanpak bij binnenstedelijke transformaties in de Randstad.

Uit dit onderzoek komt naar voren of we te maken hebben met een doorgeslagen reactie op wat er in ons vakgebied om ons heen gebeurt, of met een serieuze ontwikkelstrategie. Dus ervaren, leren en toepassen om een problematische situatie (namelijk stilvallende projecten) in de praktijk te veranderen in een gewenste situatie, een operationalisatie. In termen van Baarda et al. (2009: 30) wordt dit als de 'praktische relevantie' beschreven. Dit onderzoek is bedoeld voor de professional (markt, gemeente, adviseur) die te maken krijgt met complexe vraagstukken rondom stilgevallen transformatiegebieden, verandering en experiment, maar ook nieuwe ontwikkelstrategieën zoekt.

### 1.4 Invalshoek procesomkering en definities

#### Definitie procesomkering

Bij procesomkering investeren eindgebruikers en particuliere grondeigenaren zelf in (delen van) het binnenstedelijke transformatiegebied in plaats alleen van de gemeente. Zij gaan verbindingen aan met andere partijen om gezamenlijk een ontwikkeling binnen de transformatieopgave van de grond te krijgen, binnen door de gemeente gestelde (globale) planologische kaders. Als onderdeel van het theoretisch kader is van belang om duidelijk met terminologie om te gaan en andere veelvuldig gebruikte termen te definiëren naast procesomkering om lopende het onderzoek geen begripsverwarring te krijgen. In deze paragraaf worden veel gebruikte begrippen nader gedefinieerd.

### **Definitie stedelijke gebiedsontwikkeling**

Naar Van 't Verlaat (2008) is stedelijke gebiedsontwikkeling te definiëren als *“Het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar moet deze worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen”*.

### **Definitie binnenstedelijke gebiedstransformatie**

Op basis van de thesis van Boon (2008) en de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011) is de definitie van binnenstedelijke gebiedstransformatie: *“Binnenstedelijke opgaven, in de regel bedrijventerreinen die onderhevig zijn aan (vaak versnelde) technische en economische veroudering op versnipperd grondgebied, met de zwaarste gradatie van verandering, waarbij de aanwezige potentie via transformatie van functies kan leiden tot een hoogwaardige stedelijke herinrichting, met ruimte voor behoud van bestaande waarden”*

### **Definitie actoren**

Bregman (2010:5) onderscheidt bij gebiedsontwikkeling drie groepen actoren: investerende en/of faciliterende overheden, investerende marktpartijen en derden die in hun belang worden geraakt – hetzij in positieve of negatieve zin – door de gebiedsontwikkeling.

### **Definitie eindgebruiker**

Trip (2011: 10) beschouwt de eindgebruiker bij het maken van een plek in de stad als *“Mensen en organisaties die invloed ondervinden (positief of negatief) of zelf invloed kunnen uitoefenen op een specifieke stedelijke (wijk)-ontwikkeling, maar die zich niet op professioneel niveau bezighouden met het ontwikkelen van stedelijke gebieden. Dat kan zijn in de vorm van bewoner, ondernemer, recreant of consument”*. Dit kunnen gebruikers zijn, maar ook grondeigenaren. Hoewel deze definitie zich primair richt op wijkniveau, is de parallel met een grootschaliger niveau niet veel anders; het gaat tenslotte om dezelfde mensen, namelijk zij die een bezorgdheid hebben over een ont-

wikkeling (Healey, 1998). In termen van dit onderzoek gaat het om andere partijen dan de gemeente. Ook bij binnenstedelijke transformatiegebieden gaat het om mensen, ondernemingen en soms al jaren op de terreinen gevestigde instituties. Deze definitie leent zich daarom goed in de context van dit onderzoek.

### **Definitie initiator**

Vaak zijn eigenaar en gebruiker niet hetzelfde (Laglas, 2011), sterker nog, zelfs tegenstrijdig: als korte termijn perspectief (gebruiker) of waarde als lange termijn doel (de eigenaar), wie komt dan als eerste? Het gaat in eerste instantie om het initiëren van een idee.



Initiatiefnemers buigen zich over Buiksloterham (foto Mark van den Brink, Open Innovation Capital, bron: <http://www.eva.deklerk.com/openinnovation.html>)

Letterlijk staat in de Van Dale: ‘De eerste stap of aanzet’. Om de initiator in de context van gebiedsontwikkeling te plaatsen is gekozen voor de volgende definitie: *“De initiator staat aan het begin van een keten, begint met de opzet,*

heeft het oorspronkelijke idee en zorgt dat de strategie om het verwezenlijken wordt vastgehouden”.

## 1.5 Afbakening van het onderzoek

### Binnenstedelijke transformatiegebieden

In de stedelijke gebiedsontwikkeling vindt er onder stimulering vanuit het Rijk (Structuurvisie Randstad, 2040) een verschuiving plaats van solitaire vastgoedprojecten naar complexe gebiedsontwikkeling. Hiermee neemt de focus op (vaak vastgelopen) binnenstedelijke transformatie gebieden meer dan ooit toe boven uitleglocaties om te transformeren naar aantrekkelijke woon- en werkmilieus. De keuze die ten grondslag ligt voor dit specifieke type gebiedsontwikkeling zit zowel in de actualiteit, de beschikbaarheid van onderzoeksmateriaal als persoonlijke- en professionele interesse in transformatieopgaven.

### Geografisch gebied

Boon (2008) heeft een niet-uitputtelijke inventarisatie gemaakt van transformatiegebieden in 27 grootste gemeenten in Nederland. Hieruit blijkt dat er maar liefst 47 transformatieopgaven zijn te identificeren. In het onderzoek is ervoor gekozen om te focussen op de stedelijke context van de Randstad, en daarbinnen in te zoomen op de schaalgrootte van de agglomeraties Den Haag en Amsterdam. Dit zijn gebieden waar zich al voorbeelden van deze werkwijze voordoen. De Randstad is als gebied interessant, want hier blijf in tegenstelling tot andere delen van het land een aanhoudende bevolkingsgroei een rol spelen op de lange termijn (DSO Den Haag, 2011). De Randstad kent ook het grootste areaal (sterk) verouderde bedrijventerreinen t.o.v. de rest van Nederland, met problemen die met regulier onderhoud niet meer opgelost kunnen worden. De aanhoudende woningbehoefte geeft daardoor grote druk op de beschikbare ruimte en vraagt juist daarom interessante creatieve oplossingen voor de steeds schaarser wordende ruimte om de groeiende urgentie aan te pakken.

### Tijdsperiode

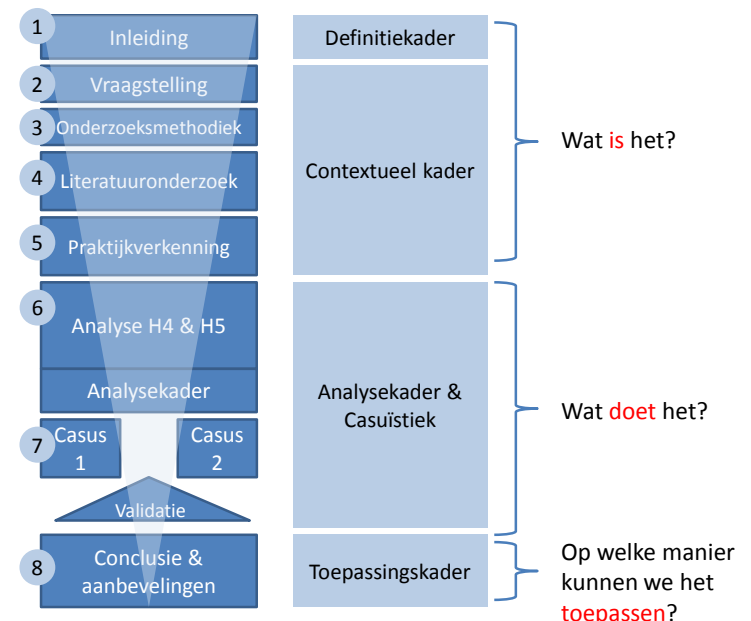
Gekozen is om opgaven die fysiek gerealiseerd zijn vóór de crisis van 2008, buiten de context van dit onderzoek te laten vallen. De planvorming voor 2008 om bottom-up processen te faciliteren vallen wel binnen de grenzen van het onderzoek.

### Procesomkering vanuit gemeentelijk oogpunt.

Het onderzoek heeft een focus vanuit het oogpunt van de gemeentelijke overheid.

## 1.6 Structuur van de scriptie

Vanuit de inleiding (H1) waarin de aanleiding en definities worden uitgelegd, wordt de vraagstelling en onderzoeksmethodiek gedetailleerd beschreven (H 2 & 3).



Figuur 1: schematische structuur van de scriptie.

Op basis van literatuur- en praktijkstudie (H 4 & 5) wordt het analysekader bepaald (H6) en hiermee de eerste contouren van het onderzoeksresultaat. Het analysekader wordt getoetst aan een tweetal praktijkcasussen of de uitkomst uit het analysekader stand houdt in de praktijk (H7). Op basis van de geleerde lessen wordt de conclusie (H8) getrokken en worden aanbevelingen gedaan. Het onderzoeksproces heeft een tijdsbeslag van een jaar, namelijk van juli 2011 tot juli 2012.

### 1.7 Wanneer is het onderzoek geslaagd?

Het onderzoek kan als 'geslaagd' beschouwd worden als de scriptie:

- een onderbouwd beeld neerzet van hoe procesomkering begrepen moet worden;
- inzicht geeft hoe procesomkering zich manifesteert in de praktijk van de binnenstedelijke gebiedstransformatie;
- als resultaat een aannemelijk beeld neerzet van een aanpak;
- aanbevelingen en adviezen bevat om verdere verfijning te kunnen maken door bijvoorbeeld een vervolgonderzoek of experiment.

#### **Samenvattend**

Vanuit een theoretische en praktische relevantie wordt de bijdrage aan het wetenschappelijke debat over 'post crisis'-gebiedsontwikkeling toegelicht. Dit gebeurt door enerzijds het leren begrijpen van het concept van procesomkering, en anderzijds het kunnen toepassen daarvan in de praktijk. Uitgelegd wordt dat het gaat om gemeenschapsgeld en dat voortgang vooral in die zin ook een maatschappelijke relevantie heeft. Het probleem is dat voor gemeenten onvoldoende zicht is in de toepasbaarheid van procesomkering als aanpak bij binnenstedelijke transformatiegebieden, en in de wijze waarop deze aanpak door een gemeente kan worden begrepen en ingericht. Procesomkering is een aanpak die de potentie in zich heeft kansrijk te zijn en is als uitgangspunt gekozen voor het onderzoek vanuit het perspectief van de gemeentelijke overheid en een planologische invalshoek.



## 2. Vraagstelling

### 2.1 Inleiding

De centrale vraagstelling is de drager van het onderzoek. Het is daarom dat gekozen is voor een beschrijving in een separate paragraaf om deze zo expliciet mogelijk weer te geven. Beoogd wordt om via deelvragen te komen tot de bouwstenen van een operationele aanpak van procesomkering. De vraagstelling is opgebouwd uit een centrale vraag, een vijftal deelvragen en een detaillering naar subvragen.

### 2.2 Centrale vraagstelling en deelvragen

#### *Centrale vraagstelling*

Op welke manier kan de aanpak van procesomkering, vanuit het perspectief van de gemeente, in de huidige praktijk bijdragen aan de voortgang van binnenstedelijke transformatiegebieden in de Randstad?

#### *Deelvragen*

##### **Definitiekader**

- 1 Wat is 'procesomkering' in de context van stedelijke gebiedsontwikkeling?
  - 1a Welke verschillende vormen van procesomkering zijn te onderscheiden?
  - 1b Wat zijn de belangrijkste kenmerken van procesomkering?

##### **Context**

- 2 Waaruit blijkt de opkomst van procesomkering, en hoe kan dat worden verklaard in de huidige context van stedelijke gebiedsontwikkeling?

- 2a Wat zijn de belangrijkste 'key-drivers' van verandering in de context van stedelijke gebiedsontwikkeling?
- 2b Waarom komt procesomkering nu pas op de gemeentelijke agenda en niet in de periode vóór de bouwcrisis?
- 2c Welke fasen doorloopt een traditioneel ontwikkelproces normaliter bij een gemeente, en waar zitten in de huidige tijd de kritische factoren?
- 2d In hoeverre wijkt de aanpak van procesomkering voor de gemeente af van dit traditionele ontwikkelproces, en waar zitten de kritische factoren?
- 2e Wat betekent dit voor de betrokken actoren en de rol van de gemeente in het bijzonder?
- 2f Waaruit kan de tendens worden afgeleid dat de huidige traditionele aanpak van stedelijke transformatieopgaven voor de gemeente niet meer volstaat?
- 2g In hoeverre sluit de zoeklichttheorie van 'De Spontane Stad' aan als geschikt gedachtegoed in de huidige tijd?

##### **Analysekader**

- 3 Hoe werkt het onderliggende mechanisme van procesomkering bij binnenstedelijke transformatiegebieden in de Randstad?
  - 3a Wat zijn op basis van literatuurstudie en de praktijkverkenning de belangrijkste onderliggende factoren die van invloed zijn op de aanpak van procesomkering in de gemeentelijke praktijk?
  - 3b Welke invalshoeken zijn van belang voor het gemeentelijk handelen op basis van de confrontatie tussen de literatuurstudie en de praktijkverkenning?
  - 3c Wat zegt dit over het organiseren en operationaliseren van procesomkering door de gemeente?

### **Twee projecten uit de praktijk**

- 4 Welke ervaringen zijn er met procesomkering in de praktijk van binnenstedelijke transformatieopgaven Binckhorst en Buiksloterham?
  - 4a Welke overeenkomsten zijn er op basis van de casusanalyse, en wat kunnen we ervan leren voor de toepassing van procesomkering in de gemeentelijke praktijk?

### **Conclusie**

- 5 Welke lessen zijn vanuit de analyses geleerd waar vanuit een conclusie getrokken kan worden?
  - 5a Hoe moeten we, vanuit het perspectief van de gemeente, procesomkering in binnenstedelijke gebiedstransformaties begrijpen en toepassen?
  - 5b In hoeverre sluiten de onderzoeksresultaten aan bij het gedachtegoed van 'De Spontane Stad', en welke betekenis moeten we daar aan hechten?
  - 5c Welke aanbevelingen en adviezen zijn op zijn plaats?
  - 5d Wat is de reikwijdte van het resultaat?

### **Samenvattend**

De centrale vraagstelling is de 'back bone' van het onderzoek en wordt in dit hoofdstuk vastgesteld. Door middel van een vijftal deelvragen wordt de lezer door het onderzoek geleid. In de diverse hoofdstukken worden de vragen stuk voor stuk beantwoord. Vanaf deelvraag 3 wordt het analysekader gevormd om te toetsen aan een tweetal praktijkcasussen. De resultaten worden na validatie verwerkt tot een eindconclusie.

### 3. Onderzoeksmethodiek

#### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de onderzoeksmethode. Hierin komt de keuze van onderzoeksmethodiek en op welke wijze de validiteit (geldigheid) wordt gewaarborgd aan de orde. Voor een gedetailleerde uitwerking wordt verwezen naar de bijlage.

Er zijn geen formele theorieën gevonden van procesomkering in de vakliteratuur over binnenstedelijke gebiedstransformaties vanuit gemeentelijk oogpunt, of scherpe hypothesen waaraan getoetst kan worden. Iedereen is nog zoekende. Methodologisch gezien past dit volgens Baarda et al. (2009) in de karakteristiek van exploratief onderzoek. De aard van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht over het onderwerp procesomkering, ervaringen daarmee en toepassing. Dat is een subjectieve meting. De onderzoekseenheid die hier per definitie bij hoort is die van het kwalitatieve onderzoek. Dit type onderzoek wijkt af van een kwantitatief onderzoek omdat het plaatsvindt onder alledaagse omstandigheden zonder de situatie te verstoren (Baarda, 2009: 178).

#### 3.2 Verantwoording informatieverzameling

Naast literatuurstudie bestaat een essentieel deel van de onderzoeksgegevens uit persoonlijke gesprekken met mensen uit het vakgebied van de gebiedsontwikkeling. Dit vormt het empirische gedeelte van het onderzoek. Gekozen is voor een goede mix van de drie domeinen gemeente, markt en gebruiker (of hun vertegenwoordigers) om de dagelijkse realiteit van procesomkering en de bestaande context zo goed mogelijk in kaart te brengen. Voor een conceptmatig beeld is in aanvang van het scriptieonderzoek gesproken met een tweetal kennisnetwerken. Op deze manier was het mogelijk om diverse invalshoeken goed met elkaar te combineren. Op basis van persoonlijke gesprekken is al vroeg in het scriptieproces een kader gevormd om

de contouren te zoeken van procesomkering en een praktische toepassing, maar ook het krijgen van input over de casussen.

Bij de keuze van de gesprekspartners is vooraf onderscheid gemaakt naar proceskennis of inhoudelijke kennis over een casus. In het eerste geval is gesproken met mensen die actief zijn in kennisontwikkeling, in het tweede geval gaat het om projectleiders uit het veld van de casus, of eindgebruikers. Het is niet altijd mogelijk gebleken hier een scherpe scheiding in te maken. Zo zijn de 'kennismakers' veelal ook inhoudelijk betrokken geweest bij de casussen en projectleiders van transformatiegebieden ook goed ingevoerd in de wetenschappelijke conceptualisering. Deze wisselwerking gaf veel input om in deze scriptie de analyse en inhoudelijke oriëntatie ordentelijk te scheiden van de casussen. Er is in de beschikbare tijd met 17 respondenten gesproken, van in totaal 15 organisaties. Een overzicht treft u aan in de bijlage.

Deze persoonlijke gesprekken zijn, gezien het exploratieve karakter, 'open- en niet-directief', waardoor er veel ruimte over blijft voor de expert om zijn of haar geheel eigen visie te geven zonder het antwoord in een bepaalde richting te sturen. Voorafgaand aan het gesprek is consequent per e-mail een beeld gegeven van de te verwachten vragen en het onderzoek. In de regel was dat voldoende. Een enkele keer is op verzoek vooraf nog een telefonische toelichting gegeven. Een topidist (zie bijlage 4) is als houvast gebruikt om tijdens het gesprek belangrijke kernpunten beantwoord te krijgen en er werden schetsen getoond van denkmodellen.

Omdat het om open-interviews gaat, biedt dit volgens Baarda (2009: 22) het 'vanuit eigen waarden en perspectief kunnen formuleren van de diverse aspecten van procesomkering door de respondent'. Dit proces van interviewen was dan ook een groei- en leerproces. Hoewel er vooraf een beeld van het gesprek werd gegeven, is de topidist meerdere keren aangescherpt. In de meeste gevallen gaf het gesprek daar direct aanleiding toe. Soms bleken vragen minder relevant, soms vroegen vragen meer toelichting of werden deze geschrapt of juist toegevoegd. De scherpte van interviews nam daarmee

ook snel toe, en daarmee ook de ontvangen inhoudelijke informatie. Vervolgcommunicatie is per e-mail gegaan en was bedoeld om, waar nodig, verder in te zoomen en lacunes op te vullen. Zo kreeg de informatie meer diepgang. Hier is meerdere keren gebruik van gemaakt, en is zodoende toegang gekregen tot een breed pallet aan essentiële informatie.

Alle interviews zijn gedocumenteerd via een gespreksverslag, waarbij de respondenten gevraagd werden om een reactie hierop te geven. Daar waar is aangedragen dat een interpretatie onjuist is, heeft direct correctie plaatsgevonden. Gesprekspartners zijn verzocht aan te geven of notities vertrouwelijke inhoud bevatten. Verslagen waar in een enkel geval geen correctie of reactie meer op is gekomen (ook niet na een reminder) worden beschouwd als zijnde geverifieerd. Op deze wijze zijn alle gesprekken geverifieerd op juistheid en consistentie van informatie. De gespreksverslagen zijn op basis van de techniek van 'labelen' (Baarda, 2009: 318) geanalyseerd. Tekstfragmenten zijn geanalyseerd door deze te categoriseren, te onderzoeken op synoniemen en te turven op het meervoudig voorkomen van gelijkkluidende uitspraken (zie ook in de bijlage). In de scriptie is voorts gekozen voor een tweetal casussen voor een toets aan de praktijk. Uitgangspunt is dat binnen de casussen wordt geëxperimenteerd met nieuwe ontwikkeltechnieken om de ontwikkeling in gang te brengen waarbij diverse ervaringen worden opgedaan (tussen en) door betrokkenen. Een voorwaarde is gesteld dat de casus toegankelijk en onderzoekbaar is.

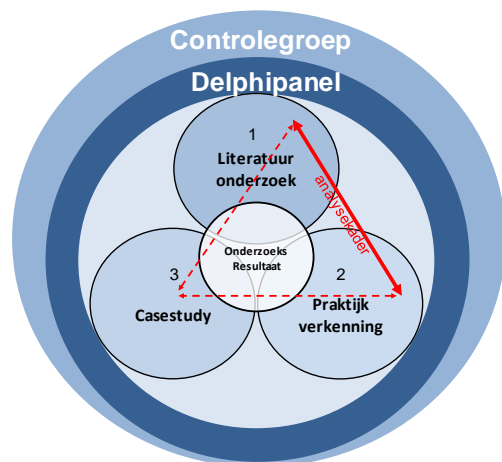
### 3.3 Validatie van onderzoeksgegevens

Het is de combinatie van dataverzamelmethode die een onderzoek waardevol maakt (Baarda et al, 2009: 187). In de scriptie worden daarom onderzoeksgegevens via verschillende methoden verkregen, namelijk vanuit de literatuur, praktijkverkenning en casestudies. Voor de validiteit en betrouwbaarheid van het scriptieonderzoek is het essentieel dat deze onderzoeksgegevens in dezelfde richting wijzen, en de uitkomst door experts herkenbaar is. Gekozen is om de validiteit als volgt te waarborgen:

1. Methodische triangulatie: driehoeksmeting  
Verschillende dataverzamelmethode worden met elkaar gecombineerd en geconfronteerd: Wijzen de onderzoeksgegevens op basis van een waarderingschaal in dezelfde richting (zie bijlage), en leiden deze dan tot een aanmerkelijk, eenduidig onderzoeksresultaat?
2. Delphi-onderzoek  
Is het verkregen onderzoeksresultaat voor deelnemers van het Delphi-onderzoek herkenbaar, en naar belang te rangschikken? In onderstaande verbeelding is de positie van het 'Delhipanel' en de 'controlegroep' van deze scriptie te zien. Het werkt als volgt:
  1. Vanuit literatuurstudie en de praktijkverkenning wordt als eerste het 'analysekader' gevormd.
  2. Dit analysekader wordt getoetst aan twee praktijkcasussen, en leidt tot het 'onderzoeksresultaat'. Vanaf dit punt komt de Delphimethode aan de orde.
  3. Dit onderzoeksresultaat wordt voorgelegd aan het Delhipanel.
  4. De uitkomst van het Delhipanel (2 rondes) wordt vervolgens voorgelegd aan de controlegroep.
  5. De uitkomst van 3 en 4 leidt wel óf niet tot bijstelling van het onderzoeksresultaat.
  6. Het definitieve onderzoeksresultaat wordt verwerkt tot de eindconclusie en een aanbeveling.

Er is vanwege de objectiviteit van de Delphimethode bewust niet gekozen voor een expertmeeting. Deelnemers ontvangen het onderzoeksresultaat per e-mail, en kunnen via een gestandaardiseerd online formulier volledig vrij reageren op het onderzoeksresultaat. De enige beperking is de eindtermijn. Deze methode levert direct relevante informatie op waar de onderzoeker conclusies uit kan trekken. Na een eerste reactieronde worden de reacties samengevat en aangeboden aan de panelleden en volgt aansluitend nog een ronde. Onderzocht wordt of er consensus bereikt is. Er is ervoor gekozen om

niet meer dan twee rondes te doen aangezien een derde ronde naar verwachting geen extra informatie meer zou opleveren. De gelegenheid voor een deelnemer om een eerdere reactie bij te stellen is dan de kracht van deze methodiek.



Figuur 2: weergave methodische triangulatieaanpak met Delphimethode

De leden krijgen bij deze methodiek volledig inzicht in de beantwoording van de andere leden, zonder bekendmaking van de namen daarachter. Op deze wijze kan beantwoording geheel vrij gegeven worden zonder groepscontrole. Dit leidt in praktijk tot een zuiverder resultaat. Essentieel voor deze Delphi-methode is dat wordt gewerkt vanuit het anonimiteitsbeginsel (Kieft, 2011). Een aantal voordelen onder elkaar:

- De deelnemers kunnen zich concentreren op de vraag of stelling van de onderzoeker, zonder beïnvloeding uit de groep. Er is hiermee dan minder invloed door hun autoriteit of een charismatische persoonlijkheid: iedereen komt gelijkwaardig aan bod.
- De beantwoording is online en anoniem.
- Schriftelijk reageren geeft een meer overwogen reactie door nalezen, bedenken en corrigeren.

- Tijd-, aanwezigheid- en locatieonafhankelijk.
- Bijzonder geschikt voor rangschikking ('ranking').

Van iedere ronde is een verslag gemaakt o.a. met de effecten op het onderzoeksresultaat. Iedere ronde heeft tevens geleid tot een verfijning van het onderzoeksresultaat. De meeste respondenten hebben gereageerd.

### Samenstelling Delhipanel

Gekozen is om 11 vakgenoten uit te nodigen om te reageren op het onderzoeksresultaat. De deelnemers in het Delhipanel zijn allen MCD-8 medestudenten. Er is daarbij dan ook niet alleen gekeken naar de professionele achtergrond en organisatie, maar ook naar expertise en opleiding. Het gaat om een bewuste keuze voor een koplopergroep. Gelijktijdig is dit ook een beperking. Hoewel deels ondervangen door de 'controlegroep', zijn visies buiten deze koplopergroep namelijk niet meegewogen en kan een expertvertekening geven. Het is daarbij dus zaak om ook de uitkomsten uit de andere methoden te betrekken en te combineren om dit te reduceren. Vanwege de praktische hanteerbaarheid en beschikbare tijd zijn niet meer deelnemers gevraagd mee te doen, en sluit tevens aan bij de richtlijn die Baarda (2009: 239) noemt. Het onderzoeksresultaat, als resultante vanuit het Delhipanel, is voorgelegd aan een 'controlegroep' van maximaal vijf RO-vakcollega's (waarvan één voormalige collega), van de eigen gemeentelijke organisatie, de gemeente Nieuwkoop. De reden hiervan is om vanuit hun rol bij deze gemeente via een 'peer-debriefing' de herkenbaarheid van de uitkomsten nogmaals te toetsen, maar nu specifiek vanuit het perspectief van de gemeente en eigen gemeentelijke organisatie. Deze extra blik op de uitkomst kan mogelijk leiden tot nieuwe inzichten die binnen de eigen organisatie, en in de gemeentelijke praktijk ook algemeen toepasbaar zijn. Een effect van deze in totaal drie toetsrondes is dat toevalligheden tot een minimum worden gereduceerd. Het convergeren van de onderzoeksresultaten wordt in de conclusie nader toegelicht in bijlage 2, inclusief een gedetailleerder verslag van de Delphi-toetsingsresultaten.



## 4. Literatuuronderzoek

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt procesomkering in de context geplaatst van relevante feiten vanuit de literatuur en publicaties, en wordt een theoretisch raamwerk voor verdere analyse neergezet. Vanaf de macrocontext van stedelijke gebiedsontwikkeling wordt een stap gemaakt naar het niveau van de (stedelijke) gebiedstransformatie. Hierna neemt procesomkering een eigen positie in en volgt hiervan een conceptualisatie.

### 4.2 Het manifest van 'De Spontane Stad'

In deze scriptie wordt gebruik gemaakt van de beschouwing van 'De Spontane Stad' van Urhahn (2010). Dit manifest wordt in dit onderzoek toegepast als hulpmiddel om de bottom-up processen als procesomkering als concept te kunnen begrijpen en toe te passen. Het manifest wordt toegepast als 'zoeklicht' (Baarda et al, 2009: 95) om te helpen procesomkering te belichten met aspecten die anders onopgemerkt blijven. Door toepassing van een zoeklichttheorie krijgt het onderzoek vanaf het begin af aan een duidelijke theoretische lading.

Waarom deze keuze? 'De Spontane Stad' is geen zo-doe-je-dat-handboek, maar een wervend, toegankelijk manifest met een betoog voor kleinschalige fysieke (bottom-up) ingrepen, verankerd in flexibele planologische afwegingskaders. Urhahn (2010) wijst op realistische perceelsgewijze transformatietechnieken zoals South Walk in London en mixed use areas in Toronto waar diverse stedelijke kwaliteiten zich voordoen. Veel van deze voorbeelden zijn als gebiedsopgave beetje-bij-beetje ontstaan. De overtuiging is daarbij dat je dit via regels kunt creëren zonder een radicale vervanging van overheidsregie. Urhahn wijst op het feit dat voor 1900 het ontstaan van de stad gewend was aan sturing op de infra en niet op volkshuisvesting. De steden voeren hier wel bij en werden hierdoor adaptief genoeg voor verandering in de tijd.

Standpunt van de auteur is dat de oude maakbaarheid van grootschalige ingrepen later in de tijd vanuit overheidsinitiatief, niet bestand waren tegen de noodzaak tot aanpassing, die ontstaat door gedrag en verandering van de levensstijl van mensen vandaag de dag. De overtuiging dat de overheid 'levert' en regie voert was groot en vanzelfsprekend. Het overheidsingrijpen van destijds was toch niet toekomstbestendig genoeg, en opent voor particuliere initiatieven nu weer de deur.

#### Made in Tübingen

Voorbeeld van een goed uitpakkt bottom-up proces in het buitenland is Tübingen, een plaats in de regio Stuttgart. Burgers zijn uitgedaagd om het voormalige kazerneterrein (Französische Viertel) via eigen Baugruppen blok voor blok te verdichten. Wat de lokale overheid uitspaarde aan investeringen aan infrastructuur en (kostbare) verwervingen werd besteed aan crèches, scholen een parkeergarage en een evenemententerrein. Het beeld van eenvoudige straten en Zwabische stijlhuizen mag er zijn. Interessant gegeven is dat dit jonge gezinnen trok naar de appartementen terwijl dat traditiegetrouw niet zo snel gebeurt. De ontwikkeling van deze binnenstedelijke transformatie werd via een eenvoudige set spelregels gerealiseerd. Twee wijken zijn inmiddels gerealiseerd. Bron: Stoffels, B. (2010). Made in Tübingen.

#### Kritische houding is nodig

Het is niet altijd nodig om steden nu nog alleen organisch te (laten) groeien, en is ook niet het nieuwe paradigma. Het gaat om het verbinden van de kracht die je hebt in het gebied van en tussen eindgebruikers, en dat zet het manifest sterk neer. Er is voor dit onderzoek daarom ook niet volledig op dit gedachtegoed ingezet als zijnde de enige manier. Een kritische blik hierop blijft noodzakelijk. Het is maar de vraag of voor gemeenten bottom-up processen goed kunnen uitpakken in de toch al traditionele Nederlands praktijk, terwijl er in het buitenland voorbeelden zijn van successtories. Het Nederlandse systeem is zo ingericht dat de overheid de planologie 'regelt', de

ruimte verdeelt, en wij dit als burgers 'consumenten'. Los van dat is de nationale ruimtelijke wetgeving, de Wet ruimtelijke ordening (Wro), niet ingericht op bottom-up processen en is flexibiliteit per definitie geen optie zonder een breuk met de 'planningscultuur' te betekenen. Dat systeem van denken en handelen in strakke kaders is diepgeworteld, en ver in ons planologische systeem verankerd. De Nederlandse gebiedsontwikkeling kent ook geen traditie van bottom-up ontwikkelen. Bovendien zijn transformatieopgaven zo complex geworden dat het maar de vraag is of initiatiefnemers dit ook zelf kunnen of willen, zonder strakke overheidsregie en groot kapitaal.

Dan is er ook nog de empathie voor de niet-willende burger en ondernemers waar aandacht voor gevraagd wordt. Voor de meeste mensen is de huidige woon-, werk en leefsituatie prima. Er kan dus ook een belang zijn om juist niet willens en wetens te willen ontwikkelen ook al is procesomkering een interessante gebruikersvriendelijke 'vraaggerichte' ontwikkeling. Vasthouden aan de locatie, verminderd uitzicht, toenemende verkeersdruk door de vitaliteit en dergelijke zijn de emotionele factoren die ongekend sterk zijn waardoor iedere ontwikkelstrategie zinloos is als hier geen aandacht aan wordt besteed.

### 4.3 Tendensen in procesomkering

De algemene tendens is dat het vakdebat met 'verandering' wordt gedomineerd en procesomkering een strategie lijkt te zijn voor gemeenten om als aanpak toe te passen.

Procesomkering is te beschrijven als 'work in progress' voor als het gaat om publicaties en theorieën, waarbij iedereen nog zoekende is. Deze manier van werken is relatief nieuw voor marktpartijen, maar ook voor overheden (De Zeeuw, Franzen et al. 2011: 10). Inzichten in het mechanisme van procesomkering op binnenstedelijke transformatiegebieden zijn vooral op basis van scripties en inspanningen van kennisnetwerken zich rap aan het opbouwen, waardoor vanuit verschillende invalshoeken een steeds bredere kijk op dit onderwerp komt. Er ontstaan diverse invalshoeken vanuit een bestuurskundig of vastgoedperspectief en we zien raaklijnen met flankerende onderwer-

pen als zelfrealisatie en open planprocessen. KEI (2012) refereert naar een artikel van Bouwens en Batsman (2005) over het open planproces en hoe dit zich in de stedelijke vernieuwing manifesteert. Feit is dat ervaringen bij IPSV-projecten wisselend zijn en afhangen van een aantal randvoorwaarden, met name vanuit het perspectief van de overheid. De Zeeuw, Franzen et al. (2010) stellen dat procesomkering met open planproces een toevoeging is op bestaande ontwikkelstrategieën en geen vervanging daarvan.

### Procesomkering is niet nieuw

De tendens om gebiedsontwikkeling bottom-up te gaan aanpakken is niet nieuw. Ook in publicaties vóór 'De Spontane Stad' werd al geschreven over processen met gebruikers in de stedelijke praktijk op gebouwniveau. In 1996 was er al een denktank over bottom-up processen gericht op een alternatief stadsontwikkelingsmodel waarin burgers actief participeren en financieren in de stadsontwikkeling, vooral gericht op creatieve broedplaatsen in oude havengebouwen. De NDSM-werf is hiervan een 'bewijs' dat het werkt.

#### NDSM-werf: een Spontane Stad pur sang.

De NDSM scheepsbouwloods is een bewijs van hoe bottom-up processen in de praktijk kunnen uitpakken. Eindgebruikers uit diverse sectoren (voornamelijk de sport-, horeca- en creatieve sector) hebben zich verenigd en de verantwoordelijkheid over het gebouw en het omliggende gebied genomen. De Noordelijke IJ-oeveren waren van origine al een gebied voor creatieven en stadsnomaden: mensen met soul voor dit gebied. De 'DNA' van het gebied sloot aan op het initiatief. In de jaren '80 vertrok de bedrijvigheid voor scheepsbouw door de toenemende vraag naar grotere schepen die niet meer op de werf gefaciliteerd konden worden. De werf stond te boek om gesloopt te worden. Maar is door de grote groep enthousiaste initiatiefnemers nu ontwikkeld tot een 'stad-in-een-stad' met tientallen creatieve bedrijven. *Bron: op basis van gespreksverslag en projectverslag IPSV Kinetisch Noord (2006).*



Het Gilde van (12) Werkgebouwen aan het IJ is hiervan een voorbeeld. Het Gilde publiceerde: “Het Kerende Tij, de rol van de gebruiker bij de herontwikkeling van havenpanden in Noordwest Europa” en een manifest “De Stad als Casco”. Beiden het gedachtegoed achter het succes van de NDSM-werf. Een vergelijkbare aanpak als procesomkering werd ook toegepast bij de realisatie van de Hightech Campus in Eindhoven. Het Philipsconcern was toen al bezig met het smeden van slimme coalities om zich heen voor draagvlak en ontwikkelkracht. Philips was zijn tijd al ver vooruit.

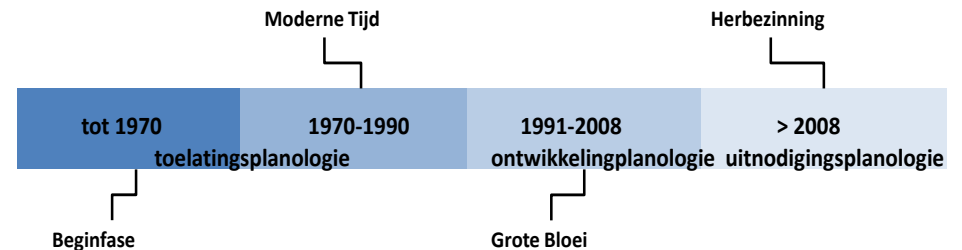
Verschoor (2011) legt in het artikel *En vanaf nu ontwerpen we zelf onze stad?!* tenslotte de relatie met open source stedenbouw en de praktijk, en wijst op de veranderende rol van de stedenbouw in termen van ‘self made’. Het gaat in dit betoog niet om het letterlijk zelf ontwerpen, maar juist ruimte bieden aan nieuwe partijen om producten te ontwikkelen die passen bij de behoefte van de hedendaagse klant. Er zit volgens Verschoor nog veel ruimte tussen de traditionele aanbodgerichte woningbouw en het volledig zelf ontwerpen van de eigen leefomgeving.

Open source stedenbouw, zelfrealisatie, bottom-up, open planproces, self-made stedenbouw. Allemaal termen met een hoge semantische gevoeligheid die de zoektocht naar hetzelfde onderwerp in het huidige tijdsgewricht beschrijven: hoe krijgen we beweging op een andere manier dan ‘traditioneel’ waarbij de eindgebruiker een centrale positie gaat innemen. Een aanwijzing van de behoefte aan een andere manier van gebiedsontwikkeling.

### **Van ontwikkel NV naar eindgebruiker als initiator**

De Zeeuw (2011) beschrijft de fasering en verandering van gebiedsontwikkeling in een indeling van vier perioden: de Beginfase (tot 1970), de Moderne Tijd (1971-1990), de Grote Bloei (1991-2008) en de fase van Herbezinning vanaf het crisisjaar 2008 tot heden. De ‘Beginfase’ typeert zich als een totaalaanpak van wat later ‘gebiedsontwikkeling’ zou gaan heten. Succesvolle ontwikkel-NV’s werden opgericht en beheersten ontwikkelingen met een planmatige precisie: kwantiteit ging voor kwaliteit. Exemplarische

voorbeelden van ontwikkelingen uit die tijd zijn Hoog Catharijne en Poelwijk. In de jaren ’80 gaat Nederland door een oliecrisis. Typisch voor deze ‘Moderne tijd’ zijn de politiek-rechtse invloeden die de markt vrij baan geven en doet ook de PPS definitief zijn intrede op de ontwikkelarena. Ontwikkelingen als het Oostelijke Havengebied, Céramique en Kop van Zuid zijn kenmerkende ontwikkelingen uit die periode. Beleggers en woningbouwcorporaties betreden steeds vaker het domein van gebiedsontwikkeling. Er zijn hierbinnen twee belangrijke tendensen herkenbaar. Ten eerste de (veranderende) sturende rol van de gemeente en ten tweede het steeds talrijker worden de aantal actoren die de gebiedsontwikkelingen domineren.



Figuur 3: gebiedsontwikkeling in vier fasen (vertaald naar De Zeeuw, 2011).

Waar ooit in deze fasen en daarvoor de overheid de grote en enige initiator was - Laglas (2011) refereert treffend naar het ‘one radical actor’ systeem van Mintzberg met een enkele opdrachtgever- zien we deze rol steeds meer veranderen. Het palet aan toetreders wordt steeds groter, maar meer partijen betekent ook meer regelgeving en daarmee een buitengewone complexiteit. Gegeven hierin is dat gebiedsontwikkeling zoals we dat tegenwoordig kennen in de periode van “Grote Bloei” is ontstaan. Het aantal partijen neemt in die periode hand over hand toe omdat andere disciplines (water, groen, verkeer, milieu) de arena betreden. Nieuwe terminologie ontstaat zoals ‘gebiedsontwikkeling’, ‘integraal’, en ‘ontwikkelingsplanologie’ gaat de concurrentie aan met de ‘toelatingsplanologie’. Het is aan het eind van de periode van Grote Bloei dat de eerste scheuren zich gaan vertonen in deze situatie. Veelbelo-

vende projecten als Wieringerrandmeer, Blauwe Stad en Bergse Haven lopen vast door de economische situatie en uitblijvende marktvraag (De Zeeuw, 2011). Ook transformatiegebieden met een schaalgrootte als de Binckhorst lopen vast in de greep van de economie waarin gemeenten stoppen met investeren en zich herbezinnen op grootschalige transformatiegebieden.

### Why bother, who cares?

Waarom zou je als gemeente inzetten op transformatiegebieden terwijl de stad al genoeg problemen heeft om op te lossen. Deze overweging laat zich niet zo eenvoudig beantwoorden.



Who cares? (Teteringsedijk/Molenkwartier Breda, foto: Edwin Wiekens/het fotoburo)

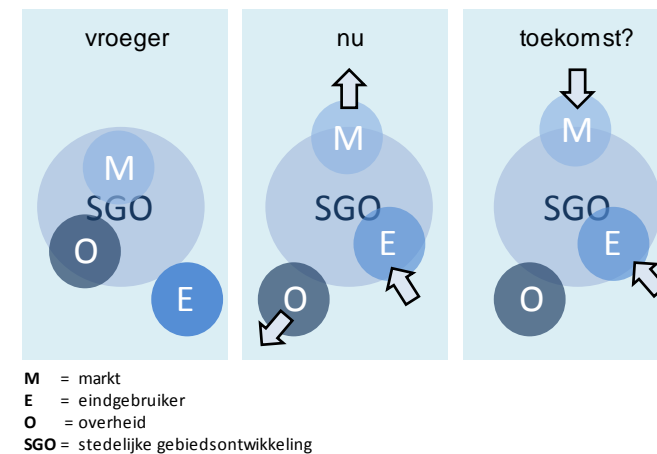
Het stilvallen van belangrijke transformatiegebieden die betekenis voor de stad hebben, is vanuit gemeentelijk perspectief een breed maatschappelijk probleem geworden. Zowel bij de gemeente (wegglidende ambitie), markt (productiestop) als de particulier (bereiken woongenot) zijn de effecten merkbaar. Dit jaagt de tendens aan tot het vinden van oplossingen. Gebiedsontwikkeling is daarnaast sectoraal zo verkokerd en versnipperd dat zittende

eindgebruikers volledig uit beeld zijn geraakt. Deze scriptie verklaart zodoende haar eigen relevantie als we kijken naar gemeenschapsgeld: Who cares? .....We all should care!

### 4.4 Invalshoeken van de veranderende gebiedsontwikkeling

#### Invalshoek veranderende rollen

Trip (2011) stelt dat er in de jaren '90 een tendens was dat overheid en markt sterk naar elkaar toe trokken, maar de eindgebruiker voor formeel draagvlak pas aan het eind van het proces erbij werd betrokken. Waar Trip naar toe gaat is dat de overheid en de markt in 2011 inmiddels aan de grens van haar kunnen zitten en de potentie van de eindgebruiker jarenlang onbenut is gebleven, terwijl deze kwalitatief en financiële waarde kan toevoegen.



Figuur 4: denkkader posities markt, overheid, eindgebruiker (naar Trip, 2011).

Vanuit de 'bollen' hieronder kan worden afgeleid dat de eindgebruiker vroeger letterlijk aan de 'rand' van het proces zat, en pas werd ingevlogen zodra de besluitvorming bij de gemeente het hierboven genoemde (maat-

schappelijke) draagvlak nodig had. De kern van deze verschuiving is dat deze eindgebruiker er nu door eigen initiatieven in wordt getrokken. In de toekomst kan deze rol mogelijk versterkt worden als de gemeente de juiste aanpak om impulsen voor waardevolle initiatieven weet te organiseren, en de juiste condities waaronder creëert. Door de inzet en betrokkenheid van eindgebruikers zijn marktpartijen in dit straks ook weer in staat om hierop in te spelen. Hoewel het in de uitleg van Trip in de basis om wijkontwikkeling gaat, is er een analogie met de situatie die ook op grote schaal ontstaat in complexe gebiedsontwikkelingsopgaven. Wicherson (2011) stelt in aansluiting hierop als aanbeveling, dat gemeenten aan de marktpartijen meer de ruimte moeten geven, meer klantgericht moeten zijn, zich meer richten op nichemarkten en eindgebruikers, en hen vroegtijdig in het proces betrekken.

#### **Invalshoek van kwantiteit naar kwaliteit**

Rotmans stelt zich in 'Crisis als kans' (2011) de vraag wat de afgelopen 60 jaren ruimtelijke ontwikkeling in Nederland heeft opgeleverd en beschrijft de opkomst van gebiedsontwikkeling '3.0'. De auteur doelt hiermee op een nieuwe oriëntatie op de wisselwerking tussen mens en gebied: "Een nieuw paradigma, uitgaande van symbiose tussen mens, economie, landschap en natuur, waarbij niet langer groei centraal staat maar ontwikkeling" (Rotmans, 2011:6). Vast te stellen is dat vooral het laatste decennium hierin een turbulente verandering heeft meegemaakt en hierdoor de stap van een klassieke gebiedsontwikkeling '1.0' tot '3.0' verklaarbaar is vanuit een andere zienswijze op de aanpak door een veranderde context. De klassieke gebiedsontwikkeling kenmerkt zich namelijk door aanbodsturing en het realiseren van grote aantallen woningen, kantoren en bedrijventerreinen zonder al te veel samenhang. Het is een synoniem voor vastgoedontwikkeling en Vinex. In een column van Rotmans (2011) wordt gesteld dat het voorheen ging om kernwaarden van infrastructuur, mobiliteit en milieu.

De focus verschuift nu naar kernwaarden als klimaat, energie, gezondheid, beleving en identiteit.

Gebiedsontwikkeling gaat nu over waardecreatie in het gebied zelf en niet meer om aantallen en productie: een verschuiving van kwantiteit naar kwaliteit.

#### **Invalshoek veranderde focus van inhoud naar proces**

Groeneveld (2009:61) ziet gebiedsontwikkeling niet als een 'standaard proces met vooraf vastgestelde uitkomsten'. De verschoven focus van inhoud naar proces wordt daarbinnen gezien als een aanzienlijke verandering in de wijze van aanpak van huidige projecten. Tevens stelt Groeneveld dat gebiedsontwikkeling staat voor 'de integrale aanpak van een gebied, op basis van een gedeelde kwaliteitsvisie, waarbij publieke, private en particuliere partijen in een netwerk samenwerken, elkaar aanvullen en versterken'. Gebiedsontwikkeling is in die zin 'ruimtelijk procesmanagement'. De achterliggende oorzaak van deze procesmatige benadering van ruimtelijke opgaven betreft de verschuiving van inhoud naar proces.

#### **Invalshoek veranderende planologische werkwijze**

Buitelaar (2011) benoemt enige effecten op gebiedsontwikkeling vanuit een planologische invalshoek. Opvallende ontwikkelingen hierin zijn de tendens naar meer particulier initiatief met kleinschalige ontwikkelingen, en de beweging naar meer globale bestemmingsplannen en flexibiliteit: sturing op hoofdlijnen. Buitelaar wijst hierbij ook op de breuk met de traditionele planologie (spreekt zelf van 'planningscultuur'), 'De Spontane Stad', en de beweging naar meer land-use planning. Met land-use planning wordt bedoeld het 'onderhandelen' over locatiegerichte ontwikkelingen met kenmerken van het Angelsaksische ontwikkelmodel.

Groeneveld (2009) noemt op vergelijkbare wijze dat de overgang naar het Angelsaksische model, kenmerkend voor de Nederlandse samenleving is, 'waarin de overheid taken naar de markt afstoot, dan wel de taken die ze behoudt op een marktconforme wijze uitvoert'. De auteur citeert hierbij Van Rooy et al. (2009).

### **Invalshoek focus rijksbeleid**

Pool (2010) noemt een drietal relevante punten waarom transformaties van belang zijn:

1. Door uitbreiding van stedelijk gebied liggen bedrijventerreinen steeds vaker in de stad in plaats van daarbuiten.
2. Een groot aantal hectaren bedrijventerrein is verouderd.
3. Uitleglocaties zijn schaars geworden (Structuurvisie Randstad, 2040).

Circa 1/3 deel van de bedrijventerreinen is verouderd, hetgeen neerkomt op 32.000 hectare (THOB, 2009), waarvan ruim 10.000 hectare in de Randstad (Rekenkamer 2008). De Rijksoverheid (2008) stelt dat er tot 2040 ten minste circa 500.000 nieuwe woningen nodig zijn in de Randstad. Deze opgave wordt gezocht door sterke verdichting en herstructurering van verouderde woonwerklocaties in de steden en transformatie van in onbruik geraakte terreinen tot nieuwe stedelijke gebieden met een woon-/werkfunctie. De focus verschuift zodoende op rijksniveau van uitbreiding naar binnenstedelijke transformatiegebieden. Het feit dat gezocht moet worden naar nieuwe strategieën om deze te gebieden te herontwikkelen wordt door rijkssturing nog urgenter.

### **Invalshoek maatschappelijke invloed**

Franzen (2011) beschrijft hoe de veranderende burgerparticipatie die zich aanpast van 'meepraten over comfortverbetering van de woning' naar directe toegang tot de overheid met inspraak over beleidsbeslissingen. Te denken valt aan de betere en laagdrempelige toegankelijkheid tot de informatietechnologie zoals het Internet en social-media en ruime beroep- en bezwaarmogelijkheden in Nederland. Voor gemeenten is deze toegenomen mondigheid van burgers van grote invloed op concrete beleidsbeslissingen getuige het brede scala aan inspraakmogelijkheden, participatietrajecten en rechtszaken.

De eindgebruiker vindt ook zijn weg via de social-media en zet zich steeds vaker publiekelijk (zoals o.a via Twitter) af tegen de gevestigde situatie van regelgeving, prioritering, bezuiniging en in beton gegoten PPS-monopolies.

Gelatenheid gaat als effect een rol spelen en werkt voor de gemeente vertragend. Dat gelatenheid gaande is blijkt uit gespreksverslagen van König (2011) die persoonlijke gesprekken heeft gevoerd met zittende ondernemers in de Binckhorst. De 'gewone man' is daar vergeten, en men heeft niet veel op met masterplannen zoals de gemeente Den Haag deze presenteert. De waarde van het bestaande is niet als uitgangspunt genomen, en maakt een nieuw aspect los, namelijk de rol van het DNA van het gebied. Indien het niet matcht met de 'transplantatie' van nieuwe plannen, leidt dat tot afstotingsverschijnselen, een van oorsprong biologische wetmatigheid (hoezo organisch?). Het niet meenemen van de lokale ondernemer, en de beleving dat het gebied als 'speelsterrein' voor planmakers wordt gezien, versterkt zoals ook te lezen is in het verslag van König het gevoel van gelatenheid en het afnemend vertrouwen in de (gemeentelijke)planmakers en ontwikkelaars. De afstand tussen betrokkenen en de gemeente wordt zodoende steeds groter: de klokt tikt door zonder dat er nog iets gebeurt.

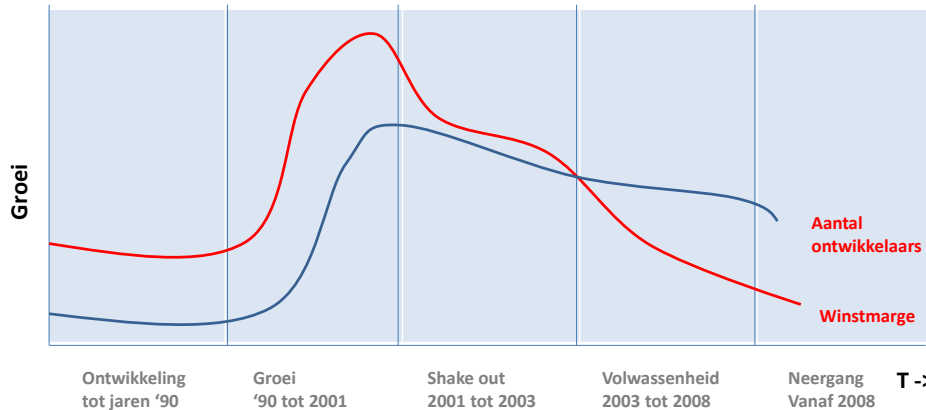
### **Invalshoek rol/positie vastgoed**

Pool (2010) stelt dat de transformaties in Nederland te vroeg worden gestart in de verouderingscyclus. Een structureel probleem in het huidige tijdsgewricht bij transformatieopgaven ontstaat dan primair bij de financiering van het uitrollen van grootschalige plannen. Dat heeft een aantoonbare oorzaak. Het bedrijventerrein is veelal nog volop in gebruik, in tegenstelling tot het buitenland waar transformaties worden opgestart in een latere fase. Dit resulteert in hoge verwervingskosten van vastgoed. Transformeren gaat voor de gemeente veelal ook samen met het verwijderen van kostbare bodemverontreinigingen en verdooft hiermee de grondexploitatie. Stilstand en herprioritering zijn bekende en actuele gevolgen daarvan. Bedrijven die aan het eind van hun economische levensduur zijn, kunnen dan ook niet meer meeliften in de transformatie, wat weer resulteert in leegstand.

Overprogrammering, disbalans vraag en aanbod, vertraging, verpaupering, no-go-area's en criminaliteit zijn hedendaagse voorbeelden van wat er bij transformatiegebieden letterlijk zichtbaar aan de gang is. Dit heeft weer

effecten op het gebiedsimago, vastgoedwaarde en nering. Dat raakt zowel het bedrijfs- als persoonlijke belang. Deze kettingreactie is vooral een *gemeentelijk* economisch probleem omdat het keihard botst met de gevestigde ontwikkelambities voor (lokale) vitaliteit en concurrentie met vitale bedrijventerreinen in bijvoorbeeld de regio. Dit geschetste beeld sluit aan bij de levenscyclus van transformatiegebieden (Boon, 2008).

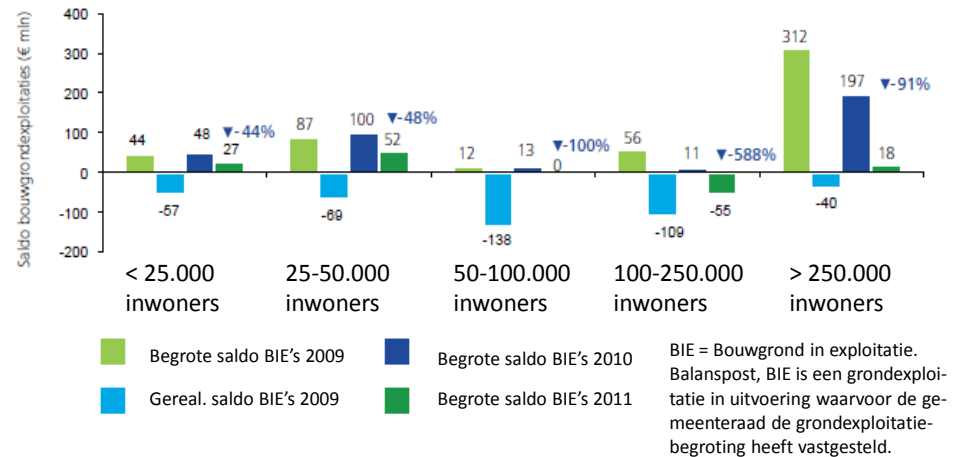
Putman (2010) stelt dat krimp, overheidsbezuiniging, duurzaamheidgedachte, overheidsregulering op de woningmarkt en de verschuiving van uitbreidings- naar de vervangingsmarkt de belangrijke 'key-drivers' voor verandering zijn. De effecten van deze key-drivers voor gebiedsontwikkelaars en hun winstmarge zijn in onderstaande afbeelding weergegeven.



Figuur 5: verbeelding van de levenscyclus van de ontwikkelaar (Putman, 2010).

In de groei en shake-outperiode was de bouwproductie en de marktvraag zo groot dat de noodzaak tot veranderen niet aanwezig was en agendering van procesomkering volstrekt onnodig was in deze aanbodmarkt. De gemeente is in deze tendens meegesleurd. Naast de verbeelding van Putman, gericht op de positie van marktpartijen, onderzoekt Deloitte (2011) de positie van het gemeentelijk grondbedrijf.

De positie van de gemeente is even weinig rooskleurig. Het meesleuren in de vastgoedmarkt heeft direct effecten op de bouwgrondexploitaties. De combinatie van hoge kosten en vraaguitval drukken bij de gemeente keihard op de grondexploitaties. In de onderstaande afbeelding is te zien wat de effecten zijn. De groene staven zijn de begrote saldi van de bouwgrondexploitatie, de blauwe de gerealiseerde. Scenarioberekeningen van Deloitte geven aan dat de gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen verder kunnen oplopen tot circa € 2,9 miljard, en is daarmee hoger dan eerder in 2010 was becijferd (€ 2,4 miljard). De oorzaak hiervan is volgens Deloitte de aanhoudende crisis en het verwachte latere herstel met een negatief effect op de grondprijzen.



Figuur 6: begroot saldo en gerealiseerd saldo van grondexploitaties (Deloitte, 2011).

Als deze effecten zich niet herstellen en deze verliezende trend zich blijft doorzetten, komt de reservepositie van circa 35 gemeenten op het niveau van een artikel 12-gemeente (ca. 8% van de Nederlandse gemeenten). Dit nog afgezien van andere financiële mee- en tegenvallers elders in de gemeentefinanciën. Het focussen van gemeenten op duurzame (lange termijn) businesscasussen waar de gemeente een rol in speelt belangrijker is dan ooit.

## Invalshoek ontwerpproces

Eind jaren '90 was het binnen de gebiedsontwikkeling gebruikelijk om te werken vanuit de eigen vakdiscipline: van masterplan via een schets-voorlopig-, en tenslotte het definitieve ontwerp. Iedereen werkte op deze manier en het was een algemeen bekende en erkende manier van werken, puur vanuit de eigen vakdiscipline en deskundigheid. De traditionele processen van toetsen en het voorbereiden van een bestemmingsplan of vrijstellingsprocedure waren bij de gemeente langdurig. Het proces ging verder van een masterplan naar de grondexploitatie naar een samenwerkings-overeenkomst enzovoorts. De plannen werden gemaakt, maar je wist van te voren al dat deze plannen niet zo werden uitgevoerd zoals ze oorspronkelijk uitgedacht waren. Het systeem was dichtgetimmerd, in beton gegoten. Het was een proces dat volledig top-down was, van buiten naar binnen. De eindgebruiker kwam aan het eind pas in beeld. De crisis legde deze bestaande situatie keihard bloot en was de katalysator die het proces versnelde. Nieuwe financieringsvormen, ontwikkelend beheer en doe-het-zelf-architectuur zijn voorbeelden van een nieuwe inventieve manier van werken stelt Schraevesande (2011) en spreekt metaforisch van het Mac Gyver tijdperk: "Waar we met een touwtje, oud kauwgommetje en een lucifer ons redden uit de spelonken van de economische crisis".

## 4.5 Gebiedstransformatie Nederland versus het buitenland

Stedelijke gebiedstransformaties zijn niet een exclusief Nederlands product, maar verschillen van buitenlandse opgaven duidelijk van structuur. Pool (2010) beschrijft hoe Nederlandse transformaties verschillen met het buitenland. Het denken over gebiedstransformaties in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk wordt als voorbeeld genomen. Het verschil zit volgens Pool in het feit dat de Nederlandse transformatiegebieden veelal nog economische functies hebben, terwijl in de VS het om gebieden gaat die echt verlaten zijn, de 'waiting lands'. De Binckhorst bijvoorbeeld, bruist van activiteiten, net als Buiksloterham, en het is in zo'n situatie soms moeilijk voor te stellen dat transformatie een must is.

### Liverpool krijgt weer nieuwe dynamiek

In de Ropewalks, een voormalig industriegebied hebben een aantal strategische projecten om het openbare gebied te verbeteren haar vruchten afgeworpen. Het maken van stedelijke pleinen en het versterken van de bereikbaarheid was de katalysator voor private investeringen. Op Liverpools' Old Dock heeft deze strategie een gunstig effect gehad op de spontane ontwikkeling van diverse activiteiten en toename van de dynamiek. Het oude industriegebied is inmiddels een populaire bestemming geworden. Liverpool Capital of Culture 2008 was later de generator voor grote schaal herontwikkelingsprojecten. Bron: het manifest van 'De Spontane Stad' (Urhahn, 2010), p39.

Op diverse plekken zijn wel enkele open vlakten en leegstaande bedrijven, maar van verlatenheid is weinig sprake. In de Nederlandse situatie zijn, in tegenstelling tot de VS, andere dichtheden aan de orde, en wisselen leegstand en economische activiteit elkaar fysiek snel af in de straten waardoor het vaak weinig desolaat overkomt. In een essay *de charme van een stedelijke prairie* (Hendrickx, 2011) wordt Detroit besproken. Een stad gebouwd voor een paar miljoen mensen, vroeger bruisend vanwege de automotive-industrie.

De stad loopt vanwege de krimp leeg en verandert in een stedelijke prairie zoals Hendrickx metaforisch omschrijft, met meer dan 70.000 leegstaande huizen. Transformatie heeft daar een andere lading en vooral ook van een geheel andere schaalgrootte.

Ook de leidmotieven voor transformatie zijn anders. Zo speelt in Nederland veelal stedelijke vitaliteit en een koppeling aan de bestaande stad een rol, maar is in de VS meer het fysiek aanpakken van gebieden de centrale factor (vervuiling, luchtkwaliteit). In het Verenigd Koninkrijk speelt juist weer het beschermen van de open ruimte en tegengaan van 'urban sprawl' (stedelijke uitwaaiing). Hoe troosteloos de situatie in bijvoorbeeld Detroit lijkt, het

heeft volgens de auteur ook enorme aantrekkingskracht voor kunstenaars, schrijvers en ondernemers die de stad langzaam aan voor zich terugwinnen. Een verlaten industriestad als bron van inspiratie!

Een nieuw aspect doet zich hier voor, namelijk de aanwezigheid van creatieve broedplaatsen: 'incubators'. We zien dat ook gebeuren bij De Binckhorst en Buiksloterham waar veelal oude locaties gespaard zijn zoals Binck 36, de Fokkerhallen en de Caballerofabriek, of nieuwe locaties ruimte bieden voor starters als New Energy Dock. Niet zelden zijn deze broedplaatsen een vliegwiel in het gebied omdat ze bedrijvigheid aantrekken rondom het desbetreffende gebied (voorbeeld MTV die dicht bij de NDSM werf gaat zitten vanwege de 'spin-off').

#### 4.6 Gemeentelijk ontwikkelmodel: 'traditioneel' & 'bottom-up'

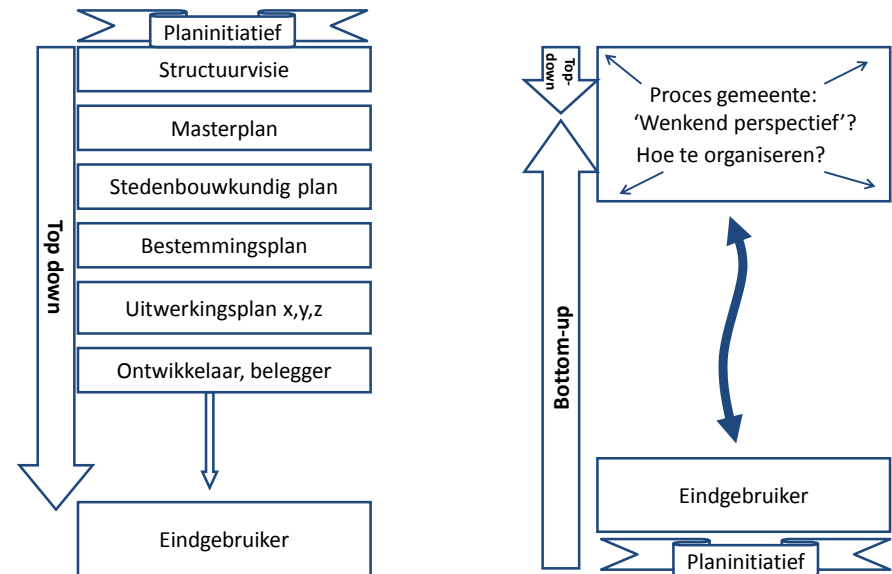
Het gemeentelijke planningssysteem voor gebiedsontwikkeling is als uitgangspunt een echt top-downmodel. Een klassiek stroomschema uit de praktijk (Bestuursacademie, 2009) bewijst dit. Typisch is dat het een uitwerking is van een blauwdrukplan van grof naar fijn, en als een gangbare manier van werken bij de gemeente door de wetgeving (WRO) bepaald. Kenmerk is ook dat het geen uitnodiging voor bottom-up initiatieven kent en daarmee een volledig gesloten planproces is.

Het initiatief van de planvorming ligt traditioneel volledig bij de gemeente, waarbij de plannen als blauwdruk op de tekentafel tot stand komen en gebaseerd zijn op breed gedragen politieke ambities en een volkshuisvestelijk wensenpakket. De markt komt in beeld zodra de aanbesteding aan de orde is (Roestenberg, 2011). In analogie met de complexiteitstheorie van Teisman (2011) laat dit zich benaderen als de 'wereld van één', het 'mechanisme', met daarin de eigenschappen om orde te creëren. Het kernwoord is 'beheersen'.

#### Bottom-up

Bottom-up betekent juist een tegengestelde werking. Hoewel het planologisch kader (tevens het mechanisme om de integraliteit te bewaken) bij de

gemeente blijft, zit het initiatief voor een werkelijke fysieke ingreep in dit model bij de eindgebruiker. Deze neemt het initiatief om voor eigen rekening en risico een plan nader uit te werken.



Figuur 7: conceptualisering top-down en bottom-up

In de conceptualisering wordt dit het 'planinitiatief' genoemd. Dit proces gaat gepaard met een open planproces zonder eindbeeld en is voor een gemeente veel grilliger en complexer dan bijvoorbeeld het opstellen van een structuurvisie. In termen van de complexiteitstheorie is dit het 'organisme', of zoals Teisman (2011) het noemt: 'de wereld van meer'. Er is geen drang voor het creëren van orde of beheersen, maar gaat het hier juist om het toelaten van chaos. Teisman noemt dat het 'combineren en effectief verbinden'. In bovenstaande verbeelding is de confrontatie tussen een klassieke top-down en een bottom-up aanpak zichtbaar gemaakt en ontmoeten deze werelden elkaar ergens in de ontwikkelkolom. De uitdaging met het oog op de centrale hoofd-

vraag is dan hoe je van dat gegeven gebruik maakt om het dan als gemeente zodanig te organiseren dat eindgebruikers nu zelf met initiatieven komen, en dan ook nog een toegevoegde waarde biedt voor de transformatieopgave.

Kan bijvoorbeeld een goed ingericht proces door de gemeentelijke organisatie een 'attractor' zijn voor initiatiefnemers om in deeltransformaties te investeren? Urhahn (2010: 171) stelt ter verdere ondersteuning van deze gedachte: "(...) Bovendien kun je regels opstellen die een bepaalde sfeer of thema tot stand laat komen" en refereert hierbij naar aantoonbare perceelswijze ontwikkelingen in Londen. Urhahn pleit er ook voor de regie bij de overheid te laten en stelt publieke kwaliteit als essentiële waarde. Nu is het moment ervoor volgens de auteur en zet dit in het licht zonder het bestaande systeem radicaal te veranderen.

Onderin de kolom worden de initiatieven in de praktijk idealiter door een coalitie van ondernemers gevormd. De kick-off daarvoor vindt door de gemeente plaats in bijvoorbeeld de vorm van een transformatiegedachte als wenkend perspectief.

Ovink (2010), Directeur Nationale Ruimtelijke Ordening van VROM, stelt dat deze coalities (Ovink spreekt van 'allianties') worden gevormd door partijen met een gedeeld belang waarbij iedereen focust op het algemene belang. Dit sluit aan bij het gedachtegoed van de coalities, de samenwerkende ondernemers op het transformatiegebied die krachten (kennis, middelen, netwerk) gaan bundelen. Ovink stelt zichzelf de vraag hoe je deze coalities als overheid in hun prille begin kunt aanwakkeren.

Een goede overheid moet deze identificeren als kansrijke samenwerkingsverbanden, neemt hierin deel en biedt een podium. Gesteld wordt dat de overheid hier niet zozeer een top-down of bottom-up rol in neemt, maar 'adaptief' is.

#### **Kleur je gebied zelf!**

Een creatief voorbeeld van hoe de gemeente met flexibele kaders kan omgaan is de 'Vechtcode' zoals is toegepast in de Vechtstreek. Dit is een planologisch afwegingskader voor initiatieven. Bij de Vechtcode worden de effecten van het initiatief afgewogen tegen de gewenste verandering in de vorm van kleurencodes die het 'DNA' voorstellen. Dat kan zijn meer rood (wonen en werken), meer groen (buitenplaats/landgoederen), maar minder recreatie (paars). Initiatiefnemers kunnen toetsen of hun initiatief past in de DNA van de gewenste ontwikkeling en zodoende kansrijk is. Het geeft geen pasklaar antwoord op stedelijke ingrepen, maar is een laagdrempelige manier om op een open en creatieve wijze particuliere initiatieven te kunnen beoordelen en processen te sturen. Bron [www.haverdroeze.nl](http://www.haverdroeze.nl)

Deze benadering is een sterke pleitbezorging voor de rol van de gemeente in het faciliteren van procesomkering. Het vormen van coalities komt in hoofdstuk 5 verder aan de orde. In de context van bedrijventerreinen en kantoorlocaties in regio Amsterdam stelt Van der Krabben (2012) dat het voor eigenaren alleen interessant is om te investeren als anderen ook meedoen. Als deze standpunten samengevoegd worden is vast te stellen dat je de twee werelden met elkaar kunt 'matchen'. Door het creëren van een proces met de juiste spelregels (gedragsregels, planologische afwegingskaders) om een sfeer tot stand te brengen vanuit een juist samenspel tussen gemeente en eindgebruikers, kan ook voldoende kritieke massa worden verkregen. Bovendien voorkom je dat initiatieven vanaf de start al 'uitwaaiëren' doordat er geen helder kader is.

Om dat als gemeente ook daadwerkelijk vorm te geven en pro-actief uit te dragen, is dit vorm te geven van een 'loket' of 'platform'.



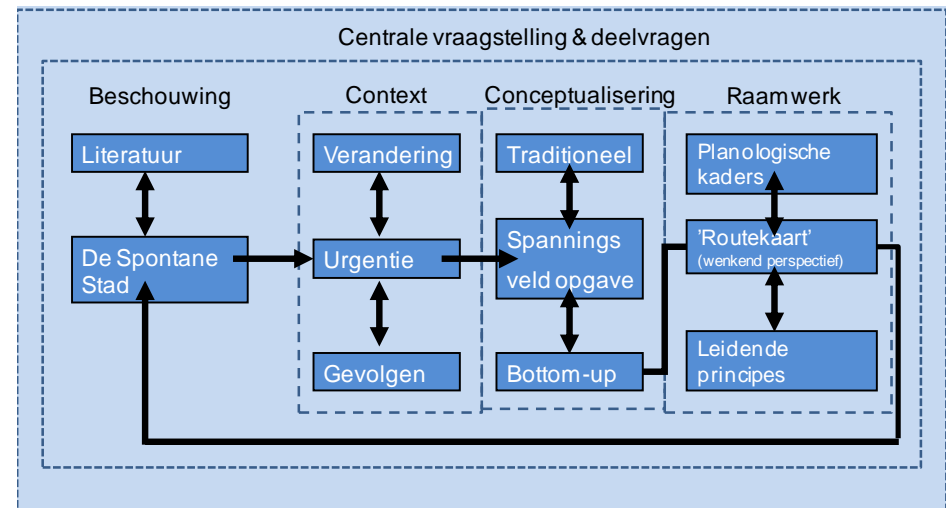
#### 4.7 Theoretisch- en conceptueel raamwerk

De huidige gemeentelijke ontwikkelkolom is wat dat betreft nog volop gedreven op basis van behoefte aan structuur en orde. Iedereen is zoekende naar oplossingen daarvoor. Inspraak en participatie zijn de ruimtes die eindgebruikers nu hebben in dit proces, maar is niet meer toereikend. Dit veranderen is een uitdaging geworden van deze tijd en vraagt om een heldere aanpak door de gemeente als koploper in zo'n veranderingsproces. Dit vraagt ook om aangepaste overheidsproducten, een cultuuromslag en een andere mindset in de gemeentelijke organisatie. Dit vraagt ook om het doorbreken van datgene wat plannend Nederland gewend is, namelijk het faciliteren van initiatieven met ruimte voor experiment. Maar hoe komen we daar? Uit buitenlandse voorbeelden wordt eerder al aangetoond dat dit wel mogelijk is. Er is een centrale lijn in de theorie op basis van de voorgaande analyse vast te stellen. Het werken met eenvoudige versoepelde planologische kaders en het samenwerken met eindgebruikers met kennis en kunde wijst op het in beweging brengen van interessante transformatieprocessen. De resultante van deze analyse is ook dat een 'bottom-up' aanpak als kansrijk uitgangspunt voor verdere analyse wordt genomen. Urhahn geeft aan dat nu het moment voor verandering is; dat moment lijkt inderdaad aan de orde gezien de beweging die bij meerdere gemeenten gaan de is om veranderingsprocessen in gang te zetten.

Het theoretisch- en conceptueel raamwerk is dat het aantrekkelijk is om na te gaan in hoeverre het voor een gemeente ook mogelijk is om zelf een kansrijke en realistische aanpak van procesomkering te creëren. Vanuit het besef onder eindgebruikers dat er iets moet gebeuren om afglijden te voorkomen, ontstaat er namelijk al een spanningsveld tussen een traditionele aanpak (die niet meer lukt of is gestopt) en een bottom-up benadering (die nog uitgevonden moet worden). Nu is het moment daarvoor.

Een interessante denkrichting om weer voortgang te creëren is het samenvoegen van flexibele planologische kaders waaraan initiatieven moeten vol-

doen, en deze te verrijken met een aantal principes over hoe de gemeente hiermee zelf omgaat om initiatiefnemers 'uit te nodigen' (de 'attractor'). De hypothese hierachter is dat door het slim samen te voegen, er als het ware een 'Routekaart' tot stand komt voor initiatiefnemers als wenkend perspectief. De metafoor past bij de gedachte van het wijzen van de juiste weg, te maken keuzes daarbinnen en wat onderweg verwacht kan worden. Wie kom je op de route nog meer tegen?



Figuur 8: schematische weergave theoretisch en conceptueel raamwerk

Dit is feitelijk een set van wederzijdse verwachtingen die ruimte biedt voor initiatieven en richting geeft van hoe hiermee omgegaan wordt door de gemeente. Dit kan zonder het bestaande planologische systeem zoals wij dit kennen, radicaal te veranderen. Het biedt initiatiefnemers een wenkend perspectief als voedingsbodem om met interessante businesscases te komen en het opzoeken van gelijkgestemden om kennis en kunde te bundelen.

Dit samengevoegd biedt dan een basis als raamwerk voor verdere analyse.

#### 4.8 Reflectie op het literatuuronderzoek

Is het adagium van 'alles moet anders' niet gewoon een hype? Of stomen we af op een geheel nieuwe ontwikkelstrategie. Het organiserend vermogen van de gemeente ondergaat de botsproef.

'De Spontane Stad' staat volgens de literatuur geen radicale verandering van het huidige planningsstelsel voor, maar dat met flexibele kaders en principes er met kleinschalige veranderingen voortgang moet worden gecreëerd. Echter: "niet iedere verandering is een verbetering". Dit betekent dat we niet per definitie traditionele ontwikkeltechnieken volledig achter ons moeten laten en ook niet meer moeten toepassen. De kanttekening wordt juist geplaatst, of dat 'traditionele' systeem dan wel zo verkeerd is, want iemand zal toch de pijnpunten moeten oppakken, een sanering uitvoeren of milieuhinderlijke bedrijven verplaatsen. Ondanks versoepeling van diverse actuele planologische mogelijkheden zoals het gebiedontwikkelingsplan, blijft ook deze laatste een buitengewoon complexe exercitie.

##### Delen van kennis en kunde: Transvaal

Van Zomeren constateert dat de jonge generatie samenwerking met ouderen snel oppakt en 'getraind zijn zich in te leven in situaties van anderen en kennis uit te wisselen'. Van Zomeren refereert naar de aanpak in het Haagse Transvaal met samenwerkende ondernemers. Uit: *Ontelbare kleine spelers (2011:164)*.

De definitie van procesomkering benadrukt dat het bij procesomkering ook om samenwerking gaat tussen mensen, de 'coalities'. De gedachte dat dit samenwerken tot krachten leidt is dus geen utopie, als je het als gemeente maar correct organiseert of in ieder geval faciliteert.

Bovendien, niet iedere ondernemer staat te springen om ontwikkelingen te gaan uitvoeren op en rond zijn perceel in een tijd dat de hand ook daar op de knip gaat en niet ieder burger wil een transformatie omdat zijn leefomgeving nu toch al prima is, was al eerder geconstateerd. De literatuur geeft hier maar weinig handvaten in voor gemeenten om dat op te lossen, maar signaleert dat wel. Publicaties staan daarentegen wel bol van de 'bottom-up'- praktijk

en worden de nodige voorbeelden aangehaald. Van de dagelijkse digitale nieuwsbrieven van de IKCRO (Informatie- en Kenniscentrum voor de Ruimtelijke Ordening) zit er altijd wel een artikel tussen over bottom-up processen. Dat blijft dan toch een bijzonder iets: ondernemers verliezen overal omzet, maar investeren wel in planologische ingrepen bij transformatiegebieden. Dat moet kansen bieden.

##### Procesomkering in Bedrijventerrein Plaspoelpolder

"Zet mensen bij elkaar en er ontstaat iets moois. Dat gebeurt ook hier. Het valt alleen maar te prijzen dat mensen in deze economisch moeilijke tijd hun nek durven uit te steken" Bron: quote Wethouder Van Hemert over investerende ondernemers op Plaspoelpolder in Rijswijk ([www.urbanisator.nl](http://www.urbanisator.nl))

Veel van de voorbeelden uit de literatuur zijn op basis van stevige rijkssubsidies opgestart. Dit lukt nu ook niet meer omdat het Rijk en de EU veel projectsubsidies (bv. POP) nu aan het afbouwen zijn en een beroep doen op de investeringskracht van de markt en de burgers zelf. Daar zit wel een aandachtspunt.

In praktijk blijkt echter dat er toch nog voldoende investeringskracht en motivatie is (blijkens een voorbeeld straks in hoofdstuk 5 rondom de Binckhaven). Dat deze tendens van het gebruiken van investeringskracht richting de eindgebruiker op dit moment gaande is in de gebiedsontwikkeling, is op zich toch wel begrijpelijk. Een verandering in de economische situatie is nog lang niet in zicht, en vraagt ook van de gemeente creativiteit en adaptievermogen. Bovendien is de gebouwde omgeving al sinds het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw (we bouwden toen vooral onze woningen nog zelf) niet meer van de bewoners zelf, maar het exclusieve domein van talloze professionals en dat is terug aan het schuiven.

Kanttekening is dat procesomkering 'cherry picking' in de hand werkt, want wie gaat de sociale koop- en huurwoningen bouwen in een tijd waarbij corporaties ook terugtrekkende bewegingen maken en omvallen? Wie pakt de onrendable top? Zou het ook niet gewoon een tussenoplossing zijn? Vanuit die kritische blik wordt dit proces in de verdere hoofdstukken bestudeerd.

## 5. Praktijkverkenning

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is een weergave van de praktijk zoals deze bestudeerd is op basis van een 17-tal gesprekken met deskundigen uit het veld, en wordt de meridiaan hieruit beschreven. De lessen uit deze praktijk vormen naast de literatuurstudie de input voor het analysekader.

#### Keuze experts

##### A. Keuze commerciële partijen

Adviesbureaus APPM, Urhahn Urban Design en Urbannerdam zijn gekozen vanwege de brede conceptmatige kennis en kunde in het toepassen van ontwikkelprocessen met eindgebruikers in de praktijk. Hieruit is informatie verkregen over toegepaste concepten en experimenten zoals de Urbanisator, Binckubator en de Klushuizen/CPO-formule. Daarnaast is informatie verkregen over de wijze waarop initiatiefnemers worden samengebracht in transformatiegebieden op o.a. de Binckhorst en Plaspoelpolder.

Projectontwikkelaars Latei Projectontwikkeling, PFC<sup>2</sup> Envelopment en projectontwikkelaar/ belegger Syntrus Achmea Vastgoed (de laatste twee beiden MCD-medestudenten) zijn gesproken over hun visie en actieve en adaptieve rol in de veranderende context van de gebiedsontwikkelaar.

##### B. Keuze gemeenten

Met de gemeenten Den Haag (Dienst Stedelijke Ontwikkeling) en Amsterdam (Projectbureau Noordwaarts) is gesproken over de conceptmatige kant van procesomkering, maar vooral ook inhoudelijk over de casussen. Interessant was om te vernemen hoe deze twee exemplarische Randstadgemeenten omgaan met procesomkering in de werkelijkheid en de wijze waarop de flexibele kaders in praktijk uitpakken en beroep doet op het organiserend- en adaptief vermogen van de gemeente. Tot kort voor gereedkomen van de scriptie is hier nog contact mee geweest.

##### C. Keuze eindgebruikers

Gesproken is met de Vereniging van bedrijven in Amsterdam-Noord (Veban), de Kamer van Koophandel Den Haag en de Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g. en Vastgoeddeskundigen (NVM). De keuze voor deze partijen is gebaseerd op het feit dat zij als vertegenwoordigers direct betrokken zijn bij de eindgebruikers en haar belangen.

De Veban is een exemplarisch voorbeeld van een grote coalitie van eindgebruikers op Buiksloterham, Cornelis Douwes en Nieuwendammerham. Ook is gekeken naar de kleine zelfstandig ondernemers midden op de Binckhorst en is gesproken met een ZZP'er in de Caballerofabriek die de Binckhorst dagelijks zelf realtime ervaart.

Met een van de initiatiefnemers van het eerste uur van de NDSM-werf op is gesproken over het bottom-up proces daarom heen. Dit is een spontaan initiatief pur sang. Uit de eerste hand is informatie gekregen hoe initiatieven tot stand komen en hoe de gemeente Amsterdam hiermee omgaat.

##### D. Keuze kennisnetwerken

Het Nirov en het Watertorenberaad zijn bewust al vroeg in het onderzoeksproces gesproken om de omslag van 'traditioneel' naar 'post crisis'- gebiedsontwikkeling conceptmatig te verkennen: wat is er aan de hand?

Vanuit overwegingen van privacy en vertrouwelijkheid is ervoor gekozen om geen gespreksverslagen bij te voegen.

### 5.2 De experts zelf aan het woord

#### Loslaten van de inhoud als nieuwe paradigma

“Er is een nieuw paradigma gaande: van een systeem van ‘controle en sturing’ naar een systeem van durven loslaten”. Dit is een quote uit een openingsalinea van een van de eerste gesprekken over particuliere initiatieven in relatie tot ‘open source stedenbouw’. Het vertrouwen van een gemeente in het loslaten is een randvoorwaarde aan het worden en vervangt het principe

van beheersen en sturen. Zonder dit vertrouwen vanuit de gemeente heeft procesomkering als aanpak geen enkele kiem. Dit standpunt wordt teruggevonden bij meerdere respondenten. 'Loslaten' is een begrip geworden maar niet iets van per se na 2008. In de praktijk zijn zes vormen van bottom-up processen gevonden die aantoonbaar als kenmerk hebben dat de eindgebruiker in het proces centraal wordt gesteld (Watertorenberaad, 2010). Deze vormen waren al voor de bouwcrisis actueel in voornamelijk de woningbouw. De gemeente heeft in deze gevallen al een andere, meer faciliterende rol ingenomen. Van belang is om te benadrukken dat de gemeente als hoeder van het algemeen belang per definitie altijd de formele regie zal houden. De verschuiving zoals in deze context met 'loslaten' is bedoeld, vindt plaats van gemeentelijke 'regie op de inhoud' (wat moet er gebouwd worden en hoe wordt dit vormgegeven) naar 'regie op het proces' (hoe richten we het proces zo aantrekkelijk mogelijk in, hoe gaan we met elkaar om).

### **Invalshoek procesregels**

Procesregels zijn gedeelde, vaak ongeschreven (on)bewuste afspraken tussen betrokken partijen (Beskers, 2011). Ze maken een krachtig onderdeel uit van de blauwdruk van het gebied. Een invalshoek van Franzen (2012) is hoe partijen met elkaar omgaan. Ken dus de mensen en hun gebruiken. Maar wat bepaalt dit dan? Vanuit de eigen praktijk geobserveerd, en vanuit de praktijkssessie rondom het Eiland van Schalkwijk (2012) worden er twee zaken uitgelicht die het proces veelal conflicterend beïnvloeden: de maatschappelijke en toetsende positie van de gemeente ten opzichte van de actoren. De eerste gaat over het omgaan met het maatschappelijke belang. Wordt 'maatschappelijk belang' in de context van 'loslaten' een taak van de gemeente, of wordt deze overgelaten aan de markt en haar initiatiefnemers. De tweede is hoe omgegaan wordt met de diffuse positie van toetsers/ handhaver en die van de meedansende gemeente tussen de initiatiefnemers in. Beiden hebben effect op de voortgang van het proces en hoe partijen met elkaar omgaan. Gesteld wordt dat de gemeente in de praktijk van de gebiedsontwikkeling weer zijn oorspronkelijke rol terug moet nemen: het toevoegen van maat-

schappelijk meerwaarde voor burgers. De burgers maar ook eindgebruikers in de transformatiegebieden, moeten het gevoel hebben dat de gemeente meer een partner is en met hen omgaat als een ondersteunend en adviserend instituut. In geval van private initiatieven als voorbeeld ben je als gemeente bewust van de haalbaarheid van een businesscase van een grondeigenaar. Via een ondersteunende en adviserende rol heb je hier als gemeente oog voor, en werk je hier samen met de gemeentelijke organisatie naar toe. Te hoge verwachtingen bij eindgebruikers leiden namelijk tot teleurstellingen en negatieve energie die de voortgang van de totale transformatie kunnen vertragen. Er is daarbij oog nodig voor een gezond en vitaal partnership in de transformatieopgave met en onder initiatiefnemers, waarin de gemeente ondersteunt en adviseert waar noodzakelijk, om een vlotte voortgang van het proces te waarborgen. Een voorbeeld is dat een gemeente meedenkt in initiatieven en daar ook aan meewerkt. Op deze wijze komen alleen haalbare businesscases naar voren die een toegevoegde waarde hebben voor het transformatiegebied. Het op deze manier omgaan met initiatiefnemers heeft een drietal voordelen:

- Duidelijkheid in procesregels structureert (ook in organische processen) en houdt het proces op gang (Beskers, 2011).
- Aanwezigheid van een gedeelde overtuiging waarom de gemeente met je mee wilt in het proces (praktijkssessie Eiland van Schalkwijk, 2012).
- De essentie dat het innemen van een eenduidige positie de omgang met partijen zuiverder maakt. Actoren weten waar ze aan toe zijn en welke mogelijkheden ze hebben om het proces te beïnvloeden (praktijkssessie Eiland van Schalkwijk, 2012).

De gemeente kiest bij procesomkering duidelijk voor het loslaten van de regie op de inhoud en richt zich nu meer op het proces. Vervolgens zal de gemeente zorg moeten dragen voor politiek en maatschappelijk draagvlak door betrokkenheid te tonen voor initiatieven van eindgebruikers. In de omgang

met actoren neemt de gemeente daarom duidelijk positie in: ik ga erover of niet, en dit is wat ik wil!

### **Aanpak: traditioneel of bottom-up**

Je ontwikkelt met een aanpak van procesomkering zonder eindperspectief in plaats van sturen op een vastgesteld plan, een blauwdruk. Het 'omkeren' zit dan ook niet in het letterlijk omklappen van de ontwikkelketen of er alleen schakels tussenuit halen, maar in kijken naar de praktijk naar wat er gebeurt en daar naar handelen. Van Luin (2012) noemt dat een 'proces van divergeren en convergeren'. Een creatief proces van het genereren van nieuwe ideeën in de breedte en weer trechters naar enkele haalbare businesscases. Dit proces herhaalt zich meerdere keren. Feitelijk gaat het om opnieuw en radicaal herinrichten van een ontwikkelketen.

Vanuit de respondenten wordt vernomen dat het juist op punten waar de ene schakel in de ontwikkelkolom overgaat naar de vervolgschakel, dus daar waar het stokje wordt overgedragen, mis gaat. Dat gebeurt vooral op die plekken waar de daadwerkelijke markttransacties worden gepleegd, maar komt feitelijk voor op diverse knooppunten in de gehele kolom. De traditionele processen zijn in de huidige praktijk langdurig, en gaan een lange weg van soms wel 10 jaar vanaf de structuurvisie totdat de eindgebruiker het product gaat afnemen. Het oorspronkelijk bedachte product is dan al achterhaald, en of de markt er op dat moment nog voor open staat is niet meer gegarandeerd in de huidige tijd. Door de lange procedure haken oorspronkelijke kopers af en kunnen nieuwe kopers kiezen uit een enorm aanbod aan bestaande woningen. Een project duurt gemiddeld 10 jaar, in die tijd veranderen ook de wensen van de afnemers, alleen door invloeden van (woon)-trends, lifestyle en mode in een veel sneller tempo.

Deze eindgebruiker heeft in een traditionele constellatie een bescheiden rol. Tussentijds wordt gelegenheid geboden om formele inspraak te doen of, afhankelijk van de werkwijze van de desbetreffende gemeente, via participatieprocessen betrokken.

### **Belemmeringen**

De belemmeringen bij transformatiegebieden zijn divers, vanuit de experts komen de volgende aanwijzingen:

#### *1. De gemeente is nog niet klaar voor procesomkering*

Op het snijvlak van 'loslaten' van de inhoud en richten op de procesmatige kant van de ontwikkelkolom is niet iedere gemeente al zover. In het nadenken over een verandering naar bottom-up denken, loopt de gemeente vast in het spanningsveld tussen een traditionele regierol en publiek/politieke druk om te veranderen naar een flexibele en faciliterende rol. Wervende notities over 'Alles moet anders' kunnen vastlopen in de neiging tot het toepassen strikte regels en wetgeving. Ook de interne comptabele (financiële) dilemma's moeten niet onderschat worden en sluiten hier niet op aan. Organische gebiedsontwikkeling kent een andere dynamiek en vraagt zodoende een andere financiële benadering en inrichting.

#### *2. De ontwikkelaar is nog niet klaar voor procesomkering*

Er ontstaat een grijs gebied bij de ontwikkelaar die nog niet klaar is om de omschakeling van de markt te maken. Ontwikkelaars zijn de laatste decennia gewend geraakt aan groei en snel terugwinnen van voorinvesteringen door afzetmogelijkheden van vastgoed. Langzame, organische groei past bij transformatiegebieden echter wel in hun businessmodel. Maar waar gaat het dan mis? Dat ligt op het vlak van het in evenwicht brengen van voorinvesteringen en inkomende kasstromen. Procesomkering vraagt dus om een ander businessmodel.

#### *3. De eindgebruikers zijn te afwachtend*

De documentatie van een praktijk sessie rondom Rijnhavengebied en de Binckhorst toont een gelaten houding van gebruikers en geen vertrouwen in de gemeente. In de Binckhorst zijn de belangen van de zittende eigenaren ten koste gegaan van hoog stedelijke ambities uit het verleden door marktpartijen en gemeente als regievoerder. Bij Rijnhaven is er onzekerheid bij

ondernemers tegenover zowel de gemeente als onder elkaar. Onzekerheid en wantrouwen zijn factoren die contraproductief zijn. Daar zal eerst aan gewerkt moeten worden. Daarnaast speelt nog een andere factor.

Hoewel de focus zich ook richt op de gemeente die een cultuuromslag meemaakt, moet ook de burger dit proces van verandering zelf (nog) ondergaan. Vanuit de traditionele gedachte dat de gemeente altijd het voortouw neemt, is nu ook deze burger zelf aan zet, en zal ervan doordrongen moeten zijn dat er niets meer gebeurt als hij/zij dat niet zelf oppakt. Hoewel bovengenoemde belemmeringen in de werkelijkheid niet zo zwart/wit zijn, vraagt het wel om een gemeente die hierop moet inspelen door flexibel te reageren op initiatieven en een faciliterende rol moet gaan aannemen om dat mogelijk te maken.

### **Rol van de gemeente**

De rol van de gemeente wordt door respondenten ervaren als een risico voor zowel de ontwikkelaar als de particulier.

De achterliggende redenen zijn de onduidelijke doelstellingen en randvoorwaarden bij planologische ontwikkelingen. Het is lastig om afspraken vast te leggen en processen duidelijk af te spreken. Dit sluit ook aan bij het beeld dat geschetst is bij de casus Rijnhavengebied (Hooghiemstra, 2012) waar onzekerheid heerst bij de ondernemers over de betrouwbaarheid van de gemeente, maar ook over andere ondernemers. Vertrouwen en transparantie zijn essentieel, waarbij je als ontwikkelende partij (initiatiefnemer) overkort moet weten waar je aan toe bent. Daar ligt een belangrijke opgave voor de rol van de gemeente. De randvoorwaarden bij vastgoed- of gebiedsontwikkeling moeten betrouwbaar en eenduidig zijn en dat is in de praktijk niet altijd het geval. Dit veroorzaakt een negatief eindbeeld, een perceptie, vanuit de eindgebruiker richting de gemeente. Voor een overheidsorgaan is het daarbij ook gemakkelijker om beperkingen te maken dan flexibele randvoorwaarden te stellen. Een respondent (adviseur) stelt: "Het nieuwe adagium is nu om niet meer te praten in 'regels en beperkingen', maar juist in 'kansen en mogelijkheden', en dat laatste binnen duidelijke randvoorwaar-

den. Dat is voor een gemeente een cultuuromslag die niet eenvoudig is. Ieder moment van loslaten lijkt te leiden tot nieuwe regels om het te kunnen controleren. De gemeente moet daarbij nadenken over haar rol, bijna in sociologische zin: Wat is onze basistaak, waar gaat het nu over? Dit komt erop neer dat je teruggaat naar de corebusiness zoals onderwijs, zorg en openbare infra. Laat daarbij het (vastgoed)ontwikkelen over aan de markt, en faciliteer dat op een juiste manier zonder het totaalplaatje te verliezen. Stel bijvoorbeeld drie randvoorwaarden als 'hergebruik', 'tijdelijkheid' en 'gezellige plekken maken', en laat het verder organisch groeien.

Dat deze mechanismen werken blijkt uit parallelle initiatieven als CrowdaboutNow.nl (collectieve fondswerving bv. het initiatief van ZUS-Architecten) en het voorbeeld van Pop-Up een-kamer-hotel The Neston van een groep jonge enthousiaste mensen: 'Het Ontwikkelcollectief i.o.'. Dat zijn initiatieven op gebouwniveau, maar wel een praktisch voorbeeld van hoe eindgebruikers zelf investeren in hun woon- en leefomgeving. Veruit de meeste respondenten stellen dat de gemeente heldere kaders moet stellen: gebiedsontwikkeling zonder kaders bestaat niet is het standpunt. Een belangrijke vraag voor gemeenten is hoe je ervoor kunt zorgen dat je de juiste ontwikkelingen ontvangt en hoe deze dan op een logische manier gaan samenvallen tot een samenhangend geheel. Hiervoor zijn diverse mogelijkheden. Naast het formuleren van spelregels (bijvoorbeeld Buiksloterham en Cruquius) zijn hiervoor andere bruikbare mogelijkheden. Wicherson (2011:87) geeft hierbij een voorbeeld van een Stedelijke Dynamisch Masterplan van de gemeente Utrecht, hoe je dat als gemeente kunt doen. Bij het kiezen van de positie van de gemeente in een gebiedsontwikkeling is onderscheid gemaakt in de volgende drie basisprincipes: faciliteren, acteren en regisseren. Per principe is toegelicht wat wel en wat niet van de gemeente verwacht kan worden. Voor elk project in de stad is aangegeven welke rol de gemeente inneemt. Dat biedt helderheid voor marktpartijen, investeerders, bewoners en bedrijven. Feitelijk gaat het hier om procesregels.

## Formele beperkingen

### *Bestemmingsplan*

Een voorbeeld zijn de milieucirkels. Een typische situatie die vrijwel op alle bedrijventerreinen een rol speelt, heeft effecten op het inpassen van woon/werkmilieus. Dat zijn per definitie botsende functies, hoewel met het Gebiedsontwikkelingsplan (GOP) hier nu meer ruimte in gecreëerd wordt. De eerste formele beperking begint dus al bij het bestemmingsplan.

Teveel kaders en regels blokkeren initiatieven omdat de gemeente liever zelf de regie in handen heeft, en werkt teleurstelling in de hand bij initiatiefnemers met goede ideeën. Teveel vrijheid werkt ook niet en kan de ‘paradox van de vrijheid’ genoemd worden. Een belangrijk element dat hierbij speelt is die van de rechtszekerheid binnen het bestemmingsplan die beperkingen opwerpt. Is dat er niet, dan wachten ondernemers in de praktijk juist af tot er meer zekerheid is. Planologische vrijheid kent haar grenzen in de praktijk, en de kunst is om hierbinnen juist een goede balans te vinden. De gemeente Amsterdam en Den Haag lijken hier een antwoord op gevonden te hebben via de ‘spelregelkaart’ respectievelijk ‘Richtlijnenkaart’ voor transformatiegebieden. Met de spelregelkaart wordt bijvoorbeeld het gebied rondom de Metaalbewerkerweg in Amsterdam-Noord (nabij Buiksloterham), inmiddels door private partijen herontwikkeld. De bestemmingen zijn naar functies geordend, maar binnen de ‘vlek’ mag je komen met initiatieven en worden deze ook gesteund door de gemeente. Houten hanteert een ‘beoordelingsprotocol en beoordelingskader’ als mechanisme om een pakket mee te geven waarbinnen initiatieven een kans maken om tot uitvoering te komen.

### *Juridisch systeem*

Vanuit de eerdere transformatie op de Binckhorst zijn er ook bestaande contracten aan de orde met zittende grondeigenaren. Een aspect van juridische aard is: hoe ga je daarmee om? En hoe pas je nieuwe contracten die tot stand komen in een systeem van aanbestedingswetgeving. Dit is geen

onderdeel van deze studie, maar vraagt wel om bewustzijn van de eventuele juridische consequenties daarvan.

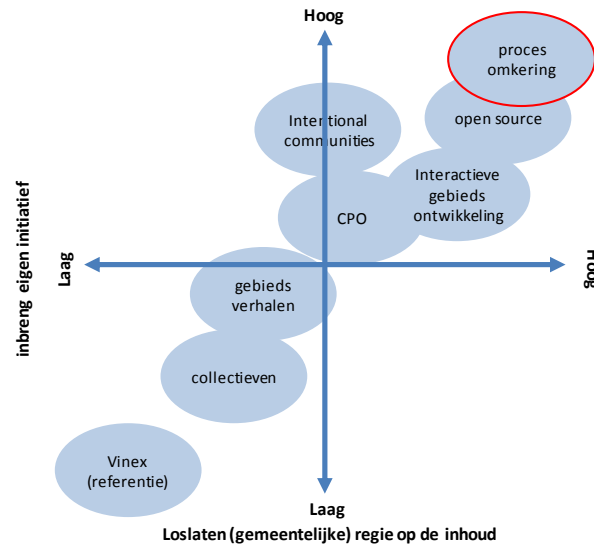
### *Financieel (comptabel) systeem*

Een derde formele beperking is die van de financiële structuur. De financiële impuls en medewerking vanuit de gemeente gaat gepaard met terughoudendheid. De cashflow van de gemeente is ook niet ingericht op flexibiliteit en organische groei. Organische ontwikkeling en dus ook procesomkering past nu eenmaal niet in een spreadsheet (NIROV, 2012) waardoor het maken van een traditionele grondexploitatie niet mogelijk is. De enige manier om dat op te lossen is bijvoorbeeld een ‘dynamische’ grondexploitatie die per fase wordt bijgesteld en zo in de loop der jaren wordt gevuld. De gemeente Houten onderzoekt de mogelijkheid om het te zoeken in de lijnfinanciering zoals de begroting. Als de drie bovengenoemde elementen niet volledig meegaan in de stroom die procesomkering beschrijft, is deze aanpak net als eerder genoemde key-factoren, kwetsbaar of zelfs onmogelijk. Is dat beseft wel, dan ontstaan er legio mogelijkheden in het voordeel van de gemeente. De voorinvestering in de gebiedstransformatie wordt dan niet door de gemeente, maar door de Urbanisator gedaan en/of direct via de initiatiefnemers. De gemeente kan bijdrage in de vorm van een subsidie en/of zich bepreken tot de infrastructuur. Een alternatieve bron is crowdfunding waardoor de maatschappij een stukje mee betaald in het project waar men sympathie voor heeft.

## 5.3 Vormen van procesomkering in de praktijk

In onderstaande verbeelding staan een zestal vormen van ontwikkelingen vanuit eindgebruikers. Op schematische wijze wordt de relatie aangegeven tot de mate waarin de gemeente de regie loslaat en de ruimte die de initiatiefnemer heeft (interpretatie vrij naar Watertorenberaad, 2010:10-14). Wat van belang is de verhouding hierbinnen van procesomkering. Te zien is de mate van tegenstelling tegenover de planmatig ingestoken werkwijze van de Vinx-locatie als ‘referentie’. Om procesomkering goed tot zijn recht te laten

komen zou in relatie tot het hierboven genoemde, deze aanpak zich moeten bewegen in het gebied van een hoge bereidheid tot het loslaten van regie op de inhoud, en daarmee ruimte biedt aan inbreng van initiatieven. Zoals te zien is in deze verbeelding staat procesomkering lijnrecht tegenover het traditioneel top-down planmodel van de Vinex.



Figuur 9: verschillende vormen van eindgebruikerparticipatie in beeld gebracht

Bij procesomkering is het uitgangspunt gekozen dat het hierbij gaat om het schaalniveau van gebiedsontwikkeling, en verschilt hiermee fundamenteel met vormen van collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) of intentional communities die zich hoofdzakelijk richten op een (bestemd) en afgebakend kavel.

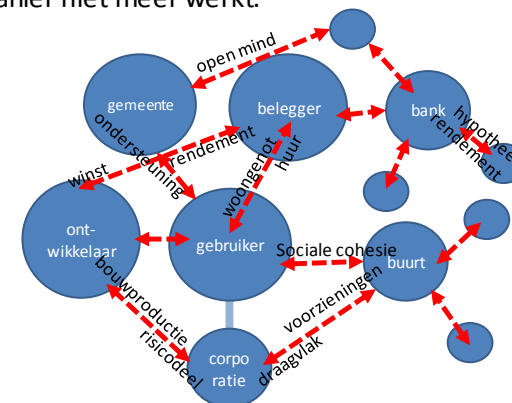
### Twee hoofdvormen van procesomkering

Vanuit de praktijk is er een onderscheid te maken tussen een vorm van ‘gestuurde’ procesomkering (vanuit een stimulans van de gemeente) en ‘spontane’ procesomkering. De eerste wordt voorbereid door de gemeente waar-

bij er kaders en protocollen ontstaan. Een voorbeeld daarvan is het Eiland van Schalkwijk en Cruquius. De tweede betreft een ontwikkeling die ontstaat waarbij de gemeente een geheel ander doel voor ogen had maar er een nieuwe permanente spontane situatie ontstond. Een voorbeeld is de NDSM werf. Een ‘tijdelijke’ bestemming die ruimte moest maken voor de stedelijke uitbreiding van het Cornelis Douwesterrein is uitgegroeid tot een permanente creatieve broedplaats met vele bedrijven en spin-off naar de omliggende gebieden van de Noordelijke IJ-oever. Een vergelijkbaar voorbeeld is Pakhuis Wilhelmina. Ooit gekraakt en bedoeld voor de sloop, maar door een 100-tal huurders werd de gemeenteraad overtuigd van het behoud en belang voor de stad. De gemeenteraad besloot in 1997 het gebouw te behouden als creatieve broedplaats.

### 5.4 Coalities met gemeente als nieuwe ontwikkelkracht

In de vorige paragraaf werden de coalities geïntroduceerd. De kern bij deze aanpak is dat er kracht wordt aangeboord bij de ondernemers in het gebied. In de conceptualisering van procesomkering is coalitievorming een onlosmakelijk onderdeel. Coalities organiseren zich vanaf de andere kant van het proces om initiatieven te ontwikkelen en tot uitvoering brengen omdat een traditionele manier niet meer werkt.



Figuur 10: een coalitie is te verbeelden als een netwerk van stromen en verbindingen met de gemeente als deelnemer in het proces.



Dit kan bijvoorbeeld één ondernemer zijn, of een groep van gelijkgestemde ondernemers. Deze partijen doen het niet alleen, maar in combinatie met beleggers, bouwers en de buurt. De gebruiker bleef de centrale rol houden, maar bouwde een coalitie om zich heen om de realisatie waar te maken.

Het Watertorenberaad (2010: 16) stelt: “De essentie van de andersoortige planprocessen is dat het niet meer lineair gaat zoals tot nog toe gewend -we geven het stokje steeds aan elkaar over en onderweg valt er van alles van de wagen-, maar juist veel meer vanuit netwerkplanning”. De gebruiker staat letterlijk centraal en organiseert via relaties een eigen groep van mensen en deskundigheid om zich heen wat een ‘coalitie’ genoemd kan worden van belanghebbenden. Deze belanghebbenden willen ‘iets’ met hun gebied en hebben een gezamenlijk belang en drive om dat te doen.

Een voorbeeld van hoe een dergelijke coalitie in de praktijk werkt is de Veban op Buiksloterham. De Veban is de ondernemersvereniging voor alle ondernemers in Amsterdam-Noord. Zij behartigt hun belangen, bevordert een optimaal vestigingsklimaat en is spreekbuis naar gemeente, Kamer van Koophandel e.d. Planologische ingrepen worden binnen deze beheergroep besproken en gezamenlijk afgewogen. Gekeken wordt daarbij of er duidelijk toegevoegde waarde is in het gebied. De bijna 250 leden zijn afkomstig uit alle sectoren: zakelijke dienstverlening, industrie en creatieve bedrijven. Het is belangrijk dat de bedrijventerreinen in Noord er goed uitzien.

De coalitie pur sang is eerder genoemd en vinden we op de NDSM-werf. Een dynamisch proces, waarbij veel partijen bij betrokken zijn geweest. Dit is een voorbeeld hoe een spontane ontwikkeling kan plaatsvinden die volledig door initiatiefnemers is opgezet. Waarbij in het eerste voorbeeld de initiatiefnemers gebruik maken van een door de gemeente Amsterdam vast gesteld planologisch kader (‘spelregels Buiksloterham’), wordt in het geval van de NDSM werf het initiatief bepalend.

Dit typeert het verschil en geeft aan dat er twee basale vormen zijn: “spontaan” en “door de gemeente gestimuleerd”.

### **Het vormen van coalities: zoeken naar energie!**

Bij het eerder genoemde voorbeeld van de NDSM-werf kwam het erop neer dat binnen de groep initiatiefnemers zelf de spelregels tot stand kwamen, en niet vanuit de gemeente Amsterdam.

#### **Beheergroep als coalitie**

In de beheergroepen voor het Cornelis Douwesterrein, Buiksloterham en de Nieuwendammerham staat elke drie maanden de verbetering van de kwaliteit van deze terreinen op de agenda. In de beheergroepen zitten vertegenwoordigers van de bedrijven, het stadsdeel en de politie. Veban & Co is de kring van Veban, specifiek gericht op creatieve ondernemers. De beheergroep is opgericht door de Veban en omvat op dit moment 14 leden, bestaande uit diverse disciplines. bron: [www.Veban.nl](http://www.Veban.nl).

Dat was de kracht van deze coalitie, en het blijft voor deelnemers ook nog eens goed betaalbaar. Wat het proces dan boeiend maakt, is dan hoe je mensen mobiliseert, en hoe aantrekkelijk maak je het om in een project als dit mee te gaan: Hoe breng je deze energie op gang! Dit geeft de initiatiefnemer mee als overweging. In relatie tot onderlinge samenwerking van initiatiefnemers blijkt een belangrijke reden voor ondernemers om toch mee te werken in coalities omdat men kansen ziet zich beter te ontwikkelen en er zicht is op een verdienmogelijkheid. Op deze manier krijgt urgentie een andere betekenis, en dat ondernemers inzien dat ze zelf moeten ingrijpen, en/of dat ingrijpen effect heeft op de nering en niet moeten wachten op de gemeente. Er is in de praktijk in dit geval dus een fysieke (infra) en een economische drive (nering) vast te stellen. In deze paragraaf staat centraal hoe je als gemeente nu deze coalities stimuleert en organiseert, en hoe vind je partijen die hierin willen participeren?

Een waarneming vanuit de praktijk is hoe de gemeente Houten met de casus Eiland van Schalkwijk in Houten omgaat. De gemeente heeft letterlijk in haar structuurvisie (2011) aspirant initiatiefnemers uitgenodigd om de uitdaging aan te gaan om met eigen initiatieven te komen voor de ontwikkeling van het

gebied. De structuurvisie is naast een onderlegger van de gewenste structuur ook gelijk een wervende ‘campagne’ voor initiatiefnemers.

Ondernemers worden geprikkeld door op diverse plekken in de visie aparte kaders op te nemen met een oproep zich bij de gemeente te melden voor hun businesscase.

De ondersteuning is ook planologisch geregeld via de structuurvisie. Letterlijk staat in de visie “Particuliere initiatieven zijn zeer welkom om de visie in realiteit om te zetten” (structuurvisie, 2011: 9). Hierop zijn veel initiatieven op binnengekomen. Wat hier gebeurd is, is het opsporen van energie. Hoewel dat wat abstract klinkt, komt dat neer op praten met mensen die een plan hebben, hun plan toetsen op haalbaarheid en de ruimte geven om tot ‘bloei’ te komen. Om dit uit te bouwen en te bundelen komt het aspect van het netwerk weer om de hoek kijken. Mensen kennen mensen in hun netwerken die ook best willen investeren in een businesscase.

De wijze waarop Urhahn werkt met de Binckubator is gelijklopend. Gezocht wordt naar bestaande energie, dus mensen die echt iets willen in hun gebied. Deze mensen kennen weer anderen etc. waardoor de sneeuwbal groeit. Ondernemers in het gebied kennen op hun beurt weer specialisten op het gebied van financiën of gebiedsontwikkeling en zo groeit het netwerk en daarmee ook de kracht van het initiatief. Het proces komt daarmee niet vanzelf, maar vraagt om het bundelen van energie. Urhahn maakt in dit geval gebruik van ‘aanjagers’.

Tenslotte is een voorbeeld van een zoektocht naar partners voor coalities de Rijnhavenwijzer, een zeer globale visie van de gemeente Alphen aan den Rijn die ruimte biedt aan eigenaren om het transformatiegebied vrij in te vullen. Een educated guess is dat binnen deze coalities veel issues al plaatsvinden die anders in de traditionele keten van de gemeente hadden plaatsgevonden en daar vertraging veroorzaken. Het gaat om planvorming die leidt tot bezwaar en beroep, financiering en overdracht, afstemming over samenwerking en verdeling van middelen en verliezen van draagvlak vanuit de omgeving.

#### Hoe spontaan wil je het hebben? Vrijstad Christiania

Fristaden Christiania is een eigen alternatieve gemeenschap in het centrum van Kopenhagen. Christiania werd in 1970 gesticht toen een groep hippies uit het stadsdeel Christianhavn de ‘Badmandsstraedes Kaserne’ kraakte, een voormalig en verlaten kazernterrein. Er wonen op dit moment zo’n 1000 mensen in deze nederzetting, bestaande uit eigen ontworpen en gemaakte huizen. De gemeenschap houdt zichzelf draaiend door de verkoop van allerlei producten zoals fietsen en kleinmeubilair. Het is een voorbeeld van een spontaan initiatief pur sang. Christiania is zelfvoorzienend en kent o.a. horeca, winkels, een school, een eigen vuilophalendienst, een postkantoor en een bibliotheek. Hoewel de Deense overheid getracht heeft het gebied te ontruimen is in de jaren ‘70 besloten het als een sociaal experiment te laten voortbestaan ondanks de vele invallen vanwege illegaliteiten. Christiania is een voorbeeld van een pure niet meer weg te denken spontane stad. Voor velen geldt: ‘Christiania, du har mit hjerte’. Bron: Wikipedia en Kopenhagen.nl.

De gemeente is hierbij gebaat om deze ontwikkelingen te volgen en hier adaptief in te zijn en te bestuderen of het toepasbaar is in de eigen praktijk. Het vormen van coalities gaat niet vanzelf, zoek als gemeente daarom ook zelf de energie op!

#### Op gang brengen van coalities

Een aanjager is in dit proces een rol van derden, Van Luin (2012) noemt dit domein de ‘derde ruimte’. Deze aanjager zien we terugkomen op diverse transformatieopgaven en wordt veelal vervuld door een private partij. De rol van de makelaar in dit proces kan ook die van aanjager zijn. We zien ook een veranderde rol bij adviesbureaus in de stijl van formules als de Urbanisator of de Binckubator. Tot nu toe voornamelijk een experimentele manier van werken.

Respondenten zien dit overwegend niet als een rol van de gemeente. Het komt er primair op neer dat het initiatief vanuit het gebied zelf ontstaat,

bottom-up, maar via het concept van de 'Urbanisator' (in praktijk de procesmanager in een aanjagersrol) op gang komt. De Urbanisator doet dat door intensief in gesprek te komen met eigenaren en beleggers die 'iets' hebben met het gebied, maar kunnen in principe ook partijen van buitenaf zijn. Dat deze systemen van aanjagen werken blijkt uit het in praktijk ook samenbrengen van mensen vanuit de verschillende netwerken met als resultaat een aanpak zoals hieronder wordt geïllustreerd. Het initiatief moet groeien en er ontstaat energie, ambitie tussen mensen, bedrijven organisaties, en groeiend besef dat iets moet en kan veranderen. In een periode van 2 jaar dient een dergelijk proces volgens een adviseur die hier in praktijk mee werkt zijn vruchten af te werpen.

Het concept leidt tot minder voorinvesteringen en een breed draagvlak. Het mooiste hierin zou zijn als betrokkenen zichzelf gaan opstellen als ambassadeur zodat het proces van binnenuit groeit. De aanjager is een rol voor kopstukken die zeggen 'we gaan ervoor', de mouwen opstropen en mensen aanvoelen en meekrijgen. Dat gaat vooral om competenties van alle actoren die ook niet schrikken van een stuk conflicthantering voor als het gaan om verschillende belangen.

Organisaties gaan zich hierin specialiseren. De aanjager zal vooral in het begin oplopen tegen een aantal zaken:

*-Aanwezigheid van frustratie.*

Het wegnemen van frustratie bij zittende ondernemers jegens de gemeente is een belangrijk issue en veelal een reflex die in de loop van de tijd is ontstaan richting de gemeente. Hierin is een belangrijke omslag nog te gaan.

*-Ontwikkelaars die nog niet klaar zijn voor organische processen.*

Deze partijen denken nog in klassieke uitrolmogelijkheden en Vinex. De mindset moet nog gemaakt worden.

### **Kritieke factoren bij coalities**

Stel je hebt een eindgebruiker die in staat is om een coalitie van mensen om zich heen te vormen om een deelontwikkeling van de grond te krijgen. Hoe borg je de continuïteit dan?

Een dergelijke coalitie, bestaande uit een aantal schakels van een ketting (ontwikkelaars, belegger, bank, corporatie), is kansloos als er binnen deze coalitie tegenstellingen zijn of als deze niet hecht genoeg is waardoor partijen uitstappen. Je zult dus minimaal een harde kern nodig hebben die de stip op de horizon kan vasthouden en mensen enthousiasmeert, eigenlijk moet je spreken van ambassadeurs.

#### **De kracht van coalities**

Een treffend voorbeeld hoe bottom-up via coalities vorm krijgt in de praktijk is de realisatie van een nieuw sportcomplex in de gemeente Nieuwkoop. Het verplaatsen van dit sportcomplex buiten de bebouwingscontouren is een buitengewoon ingewikkelde exercitie. Door de drijvende kracht van enthousiaste initiatiefnemers van het eerste uur vanuit de lokale sportwereld werd samengewerkt met adviseurs, andere verenigingen en de lokale- maar ook provinciale politiek. Dit gebeurde hoofdzakelijk op eigen kracht. De gemeente faciliteerde dit, stelde de kaders en bracht ook middelen in. Deze manier van werken bleek een nieuw gedachtegoed te zijn voor vervolgoontwikkelingen. 'De Spontane Stad' werd een feit in een landelijke gemeente. *Bron: gemeente Nieuwkoop, eigen reflectie.*

Om coalities te 'borgen' voor een duurzaam effect op de transformatie zijn er een drietal voorwaarden van belang:

1. Bestendigheid (wie is sterk genoeg om het draaiend te houden)
2. Verwachtingspatroon (wat verwachten we van elkaar en het proces)
3. Beheersen van kwetsbaarheid (je hebt meerdere ambassadeurs nodig).

Gelijkwaardigheid bij coalities is volgens enkele respondenten niet aan de orde want het eigen commerciële belang staat voorop: er moet iets te halen zijn anders haken deelnemers in zo'n coalitie gelijk af.

**Vastgoedmarkt**

U bent hier: Home>Nieuws>Regio's:

DEN HAAG Terug

---

**Ondernemers Binckhorst pakken Binckhaven aan**

01-06-2012 | LAATST GEWIJZIGD: 01-06-2012

Vijf gebouw- en grondeigenaren slaan, ondersteund door de gemeente Den Haag, de handen ineen om de Binckhaven in de Haagse Binckhorst weer tot bloei brengen. De Binckhaven ligt tussen het hoofdgebouw van KPN aan de Regulusweg en de Caballerofabriek aan het eind van de Saturnusstraat.

De partijen vormen de 'Urbanisator Binckhaven'. De Urbanisator is een nieuwe manier van bottom-up samenwerking om de werk- en verblijfskwaliteit van de Binckhaven naar een hoger niveau te brengen en zo de leegstand aan te pakken. Reeds aanwezige krachten worden gebundeld, om het gebied op organische wijze te transformeren. Op 5 juni bezegelen partijen op de Proveda hun samenwerking.

De Urbanisator Binckhaven bestaat uit Aberdeen Immobilen KAG, gebieds- en vastgoedontwikkelaar AM, CBRE Global Investors, COD en Deka Immobilen en wordt ondersteund door de gemeente Den Haag, mede als eigenaar van de in het plangebied gelegen Caballerofabriek. Met hun actieprogramma willen deze partijen een antwoord formuleren op de structurele en groeiende leegstand, maar ook op een reeks van traditionele top-down masterplannen die telkens onvoldoende haalbaar bleken. Het concept van de Urbanisator is een initiatief van APPM Management Consultants en Urbahn Urban Design. APPM en Urbahn Urban Design begeleiden vanuit die hoedanigheid ook de Urbanisator Binckhaven.

Een vijftal ondernemers trekken gezamenlijk op in een schoolvoorbeeld van de 'coalitie'. ([www.urbanisator.nl](http://www.urbanisator.nl)).

De coalitie is daarmee niet zomaar een groepje gelijkgestemden, maar speelt eigen belang een rol. In de praktijk speelt wel een gedeeld gevoel van urgentie en mentaal eigenschap met vertrouwen in elkaar en een drive om een dergelijk planologische ontwikkeling van de grond te krijgen: 'the coalition of the willing'.

### Keyfactor bij in beweging zetten: ken je gebied

Wil je initiatieven als gemeente via coalities van de grond krijgen, dan is volgens respondenten een key-factor dat je de DNA van het gebied goed kent. Deze stelligheid komt tijdens het veldonderzoek meerdere keren naar voren. Breng deze in kaart, versterk deze en stuur zwakke punten bij. Al eerder werd aangegeven dat je iets met het gebied moet hebben om succesvol te kunnen zijn en een de beweging op gang te brengen. Dat kan alleen maar als je weet waar deze mensen zitten. Dus ken je DNA en leer het gebied kennen: 'mapping'.

## 5.5 Financiering in vogelvlucht

Rotmans (2011) geeft aan dat bij 'Gebiedsontwikkeling 3.0' er nieuwe verdienmodellen noodzakelijk zijn. Partijen die zich voor langere tijd verbinden aan het gebied moeten erop rekenen dat ook het rendement zich over langere tijd uitstrekt. Gesteld wordt ook dat het nieuwe rendement niet alleen voortkomt uit vastgoedontwikkeling, maar ook uit creatie van andere waarden, zoals het produceren van duurzame energie, schone lucht, biologisch voedsel, schone mobiliteit, ontwikkelen op water of ondergronds ontwikkelen, natuur en landschapsontwikkeling en recreatie. Van belang is dat dit nu juist de nieuwe investeerders aantrekt zoals zorgverzekeraars of energieleveranciers. Hoe aantrekkelijk deze stelling ook is, ondernemers willen wel snel en vooral concreet resultaat zien. Lange termijninvesteringen staan dan niet gelijk op de eerste plaats en moeten de quick-wins ook dienen als voorinvestering. Voor de financiering van initiatieven van eindgebruikers moet je voor de korte termijn dan aan andere middelen denken: slimme financiering.

Los van de eigen middelen van de ondernemer (per definitie de financieringsbron bij procesomkering) is hierbij te denken aan crowdfunding, een collectieve vorm van vermogenwerving. Hol (2012) stelt hierbij dat in de praktijk blijkt dat sommige crowdfundingprojecten bij gebleken succes ook investeerders kunnen aantrekken die het project oppakken.

Tijdens de sessie van het Eiland van Schalkwijk (Houten, 2012) wordt gesteld dat een financiering ook kan worden gezocht in de lijnfinanciering van de begroting. Afstappen van de systematiek van de grondexploitatie is dan verstandig omdat organische groei een ander meer dynamisch financieel model vraagt. Een respondent geeft tenslotte in een praktijkvoorbeeld aan dat de gemeente een essentiële rol zou kunnen spelen door de lening aan te gaan en initiatiefnemers alleen garant staan voor de rente die hieruit voortvloeit. Vanuit de bril van de gemeente gezien zijn er aanwijzingen dat procesomkering een voordelige rol speelt in het grondbedrijf. Deze voordelen zitten in het niet meer duur verwerven of verplaatsen van vastgoed maar het hergebruiken of inpassen daarvan. De vastgoedexploitatie inclusief het risico wordt bij

procesomkering door de initiatiefnemers zelf gevoerd. Als de bestaande infrastructuur ook geen fundamentele aanpassing behoeft wordt ook hierop substantieel bespaard. Transformatiegebieden in de Randstad zijn namelijk ook goed ingebed in goede bestaande openbaar vervoersnetwerken waardoor hier geen nieuwe en kostbare aantakkingen noodzakelijk zijn. Een deel van dit voordeel kan bijvoorbeeld in de kosten voor een gemeentelijk platform zoals in het theoretisch kader wordt gesteld worden gestopt om het begeleiden en ondersteunen van nieuwe initiatieven weer mogelijk te maken. Een kanttekening is de termijn. De langzame groei van organische gebiedsontwikkeling vraagt om een totaal andere kijk op financiering voor die onderdelen waar de gemeente een rol in speelt. Organisch ontwikkelen laat zich ook niet vangen in een spreadsheet vanwege het ontbreken van het eindbeeld. Het is aan te bevelen hier nader onderzoek voor te doen.

## 5.6 Lessen uit de praktijk

Vanuit de gesprekken wordt geconstateerd dat er overwegend positief wordt gereageerd op de aanpak van procesomkering, maar er ook kanttekeningen zijn. In de basis hebben respondenten een diffuse verwachting van de toekomst voor gebiedsontwikkeling: waar gaat het heen. Het is de metafoor van een 'trektocht' terwijl er bij (veel) ontwikkelaars juist behoefte is aan een gepland reisschema. Een ding wordt bij de meesten echter steeds duidelijker: 'post crisis'-gebiedsontwikkeling is een blijvertje. Het is een nieuwe situatie van verknopen en slim verbinden geworden, die veel verder gaat dan planologie op zich. De rol van de gemeente is zodoende meer dan alleen 'faciliteren', een synoniem voor afwachten en overlaten.

Ruimte geven voor initiatief en experiment speelt hier in een rol voor de gemeente waarbij de eindgebruiker aantoonbaar delen van de transformatie zelf gaat ontwikkelen mét, maar zonder teveel afhankelijkheid van de gemeente. En dat kan blijkens hoofdstuk 4.

De grote lessen die getrokken worden uit de crisis is dat we te maken hadden met een eindeloze groei en gaan 'in de vaart der volkeren'. Er was daarbij

veel ambitie maar leidde uiteindelijk tot een ongekende disbalans tussen vraag en aanbod. Het gebied 'van de gewone man' moest in het verleden vaak plaatsmaken voor ambitieuze plannen blijkt nu ook. Wel is er bij respondenten vertrouwen dat er nog altijd gebiedsontwikkelingen zullen zijn die op traditionele wijze het toch goed blijven doen.

Positief geluid is dat bij groeiende initiatieven er volgens respondenten 'energie' ontstaat, met als gevolg groeiende ambities tussen mensen, bedrijven en organisaties. Er komt dan een groeiend besef dat er iets kan veranderen. De kern van deze aanpak is dat er kracht wordt aangeboord bij mensen, en kan in de praktijk leiden tot interessante coalities en initiatieven waar ook de gemeente een essentiële rol in heeft. Men spreekt van 'the coalition of the willing' en is overtuigd van de kracht van deze coalities.

Ook wordt als belangrijk aspect gezien dat de vraag door procesomkering, een kwalitatieve bottom-up-vraag, beter aansluit bij de vraag. Dit aspect is een belangrijk gegeven van de oorzaak zoals overprogrammering en disbalans van vraag en aanbod. De samenwerking met de gemeente wordt in z'n algemeenheid als een belangrijk gegeven gezien, waarbij er ook besef is dat je geen grootschalige transformaties met bottom-up kunt bereiken, en dat er altijd een vorm van top-down blijft bestaan. Wellicht kunnen deze samengaan. Meer dan de helft van de respondenten haalt ook bewijzen aan dat procesomkering in de praktijk werkt of experimenteel is toegepast.

Er zijn ook enkele kritische lessen te leren. De neiging van zo'n fundamentele verandering als procesomkering, is om weer terug te vallen naar oude gebruiken in betere tijden, een respondent spreekt van een Pavlov-reactie. Hierdoor komen we weer terug in het tijdperk van top-down, de blauwdruk. Een gehoord geluid is ook dat procesomkering de neiging heeft dat je, door dingen niet meer integraal te bekijken en over te laten aan de organische groei van eigenaren, moet rekenen op cherrypicking. De andere zijde van de medaille in het bundelen van kennis en kunde, is dat er teveel afhankelijkheid

is van mensen onder elkaar. Een kans op een 'conflict of interest' maakt procesomkering kwetsbaar.

**Procesomkering in de praktijk**

"Er wordt op dit moment meer ontwikkeld door ondernemers dan door de gemeente zelf!" (quote gespreksverslag)

Een ander kritisch geluid is dat snelle transformatie met procesomkering niet lukt en geaccepteerd moet worden dat het veranderen van de kleur van het gebied een langdurig proces is en andere financieringsvormen vraagt.

Vanuit de gesprekken zijn een aantal randvoorwaardelijke aandachtspunten meegegeven. Respondenten spreken over meer flexibiliteit van de gemeente, maar ook meer ruimte voor creativiteit en experiment. Een ander aspect is dat er behoefte is aan het stellen van kaders (ca. 80% van de respondenten). Dit wordt gezien als een primaire taak van de gemeente en wordt ook van de gemeente verwacht. Urgentie blijft een essentieel gegeven voor procesomkering, maar ook het kennen van het gebied (DNA).

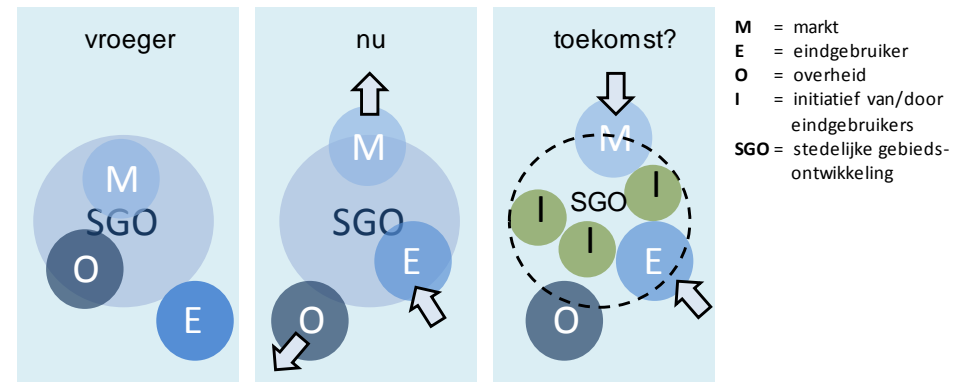
Als oplossingsrichting worden spelregels in de vorm van spelregelkaarten als hulpmiddel gezien om procesomkering te operationaliseren. Incubators helpen het daarbij proces op gang te brengen. Meer dan een derde van de respondenten noemt spontaan dat de oude situatie niet meer terugkomt.

Een enkele respondent noemt of ondersteunt de gedachte om het actief uitdragen van het ondersteunen van initiatiefnemers te institutionaliseren door middel van een platform. In dat platform kan de gemeente mensen samenbrengen en zodoende kennis en kunde delen. Doordenkend hierop kan hierdoor ook de kritieke massa vergroot worden voor de transformatie en is een 'Matchcenter' een interessante en herkenbare naamstelling hiervoor.

**5.7 Reflectie op de praktijkverkenning**

Uitnodigen van initiatiefnemers om binnen gestelde kaders met initiatieven te komen waar de transformatie ook iets aan heeft, vraagt vooralsnog om

veel inspanning en nadenken hoe je dat aanvielt. In hoofdstuk 4 is al duidelijk geworden dit niet onmogelijk is, mits je het procesmatig goed aanvielt. In die zin is het ook interessant om voort te borduren op een gedachte van een 'Routekaart' in het planologisch instrumentarium. Vanuit de praktijkgesprekken is de verschuiving naar eindgebruikers en dat besef en de rol van de veranderde rol van gemeente hierin goed merkbaar. Als je hiervoor het model van Trip (2011) uit paragraaf 4.4 nogmaals vanuit die bril bekijkt dan is met name de 'toekomst'-kolom aan zo'n aanpassing onderhevig. Stedelijke gebiedsontwikkeling wordt een zaak van initiatiefnemers en gemeente die samen als coalitie optrekken. Schematisch als volgt weer te geven:



Figuur 11: posities markt, overheid, eindgebruiker/initiatiefnemer (naar Trip, 2011)

Ook organische ontwikkeling, zoals bedoeld vanuit 'De Spontane Stad', kan niet zonder kaders en top-down. Dat is een veel gehoorde quote.

Er is geen sprake van een vrijstaat en zijn kaders nodig om organisch te ontwikkelen, maar ook 'principes' waardoor de gemeente zich committeert, anders is procesomkering niet de juiste strategie.

'Spontaniteit' vraagt in de realiteit van de dag een duwtje in de rug door de gemeente om op gang te komen. Bij de ene situatie meer dan bij de andere.

## 6. Analyse kader

### 6.1 Inleiding

Aan de hand van de beschikbare onderzoeken uit hoofdstuk 4 en 5 is een inventarisatie gemaakt van bepalende factoren voor de aanpak van procesomkering door de gemeente. Deze punten worden in dit hoofdstuk uitgewerkt. In hoofdstuk 7 wordt het analysekader getoetst en aangescherpt aan de hand van een tweetal praktijkcasussen.

### 6.2 Wat is procesomkering?

Deelvraag 1: "Wat is 'procesomkering' in de context van stedelijke gebiedsontwikkeling?"

*-Het initiëren van kleinschalige transformaties via private initiatieven van eindgebruikers, binnen door de gemeente gestelde (globale) planologische kaders.*

De gemeente beperkt zich tot haar basale rol in openbare infra, en faciliteert het proces. Het besef is dat klanten of consumenten onderdeel van het waardecreeatieproces zijn.

*-Stimuleren van het aangaan van slimme verbindingen.*

Ondernemerschap en slim samenwerken binnen kleinschalige planologische ingrepen worden de nieuwe waardemakers in binnenstedelijke gebiedstransformaties in de Randstad de komende jaren. Ondernemers investeren zelf in het transformatiegebied en zoeken elkaar op om kennis, kunde uit te wisselen en investeringskracht te vergroten, maar ook om risico's te delen.

*-Langzaam het gebied van kleur laten veranderen.*

Procesomkering is ook een proces van geduld, omdat kleine kavels ontwikkelen tot transformatie van het totale gebied met enig impact, lang duurt.

Inschattingen van minimaal 20 jaar is niet vreemd. Het gebied moet geleidelijk van kleur veranderen. Accepteer als gemeente daarom dát dit ook lang duurt en je misschien niet gelijk de functies krijgt die je oorspronkelijk zou willen. Er zal veel tijdelijk gebruik zijn voordat de oorspronkelijke ambities behaald worden. Je hebt die kleine maar populaire espressobar en spontaan ontstane lunchroom toch eerst nodig om in het gebied een vliegwiel te creëren en het proces op gang te brengen. Als het interessant genoeg wordt om te investeren, is de kans groot dat de markt weer delen van de transformatie gaat oppakken.

### Welke vormen van procesomkering zijn te onderscheiden?

*-Projecten met een gestimuleerd initiatief.*

De gemeente speelt hierin een actieve en sturende rol door vooraf de condities voor initiatieven te creëren. Enkele voorbeelden zijn King Spadina in Toronto, Buiksloterham en Eiland van Schalkwijk

*-Projecten met een spontaan initiatief.*

De gemeente heeft oorspronkelijk totaal andere plannen met het gebied, maar spontane ingrepen door eindgebruikers leiden definitief tot een totaal andere businesscase. Enkele uiteenlopende voorbeelden hiervan zijn de NDSM-werf, Pakhuis Wilhelmina en Vrijstad Christiania.

### Wat zijn de kenmerken van procesomkering?

*-Emergente organische groei.*

Geen grootschalige uitleglocaties meer, maar ontwikkeling 'stap voor stap'.

*-Aanzienlijk complexer dan traditioneel ontwikkelen door veel mensafhankelijke groepsprocessen en belangen.*

Ondernemers die zelf gaan investeren in het gebied lijkt haast utopisch voor gemeenten. Wat is er mooier dan dat ondernemers het helemaal zelf doen en

je als gemeente alleen de ruimte hiervoor geeft. Niets is minder waar. Deze bovengenoemde verschuiving heeft grote organisatorische effecten op de rol van de gemeente, die hierdoor in een andere context komt van traditioneel toetsers naar matchmaker. Procesomkering is voor een gemeente ook hard werken en veel complexer dan het opstellen van een structuurvisie. Zowel de politiek als de interne ambtelijke organisatie zal hierop ingesteld moeten zijn met het risico op een cultuurschok.

*-Ontwikkeling langs de kleine kavelkorrels, per plot 2 – 4 ha.*

De eindgebruiker in het transformatiegebied gaat een steeds essentiële rol innemen bij transformatieopgaven dan (voorheen) de gemeente. Het Eiland van Schalkwijk, de Binckhorst, het Rijnhavengebied en het Duitse Tübingen worden als voorbeelden aangehaald waar deze verschuiving inmiddels gaande is. In deze voorbeelden is organische groei langs de kleine kavelgrootte van 2 tot 4 ha. aan de orde.

*-Het denk- en schaalniveau van gebiedsontwikkeling.*

Procesomkering verschilt hiermee fundamenteel met meer gangbare vormen als collectief particulier opdrachtgeverschap dat meer gericht is op het kleine individuele privéperceel.

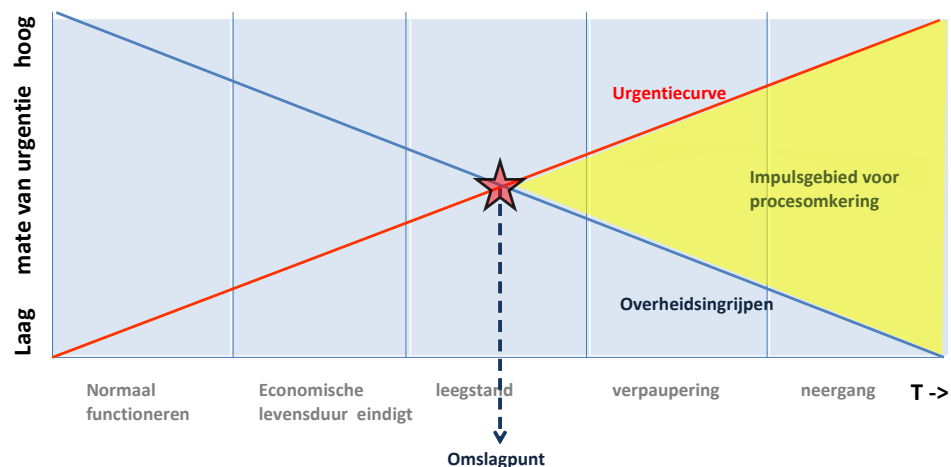
### 6.3 Waardoor ontstaat procesomkering?

Deelvraag 2: “Waaruit blijkt de opkomst van procesomkering, en hoe kan dat worden verklaard in de huidige context van stedelijke gebiedsontwikkeling?”

Vanuit de analyses zijn eerder factoren genoemd die als katalysatoren werken voor de opkomst van procesomkering. In met name de Randstedelijke gemeenten zijn verouderde bedrijventerreinen rijk gesorteerd.

Door de tijd heen was de dominantie van de markt en de overheid groot, en de stedelijke ambitie hoog. Weinig ruimte was er voor de inbreng van klein-

schalige initiatieven. De gemeentelijke ambitie dreef de laatste jaren steeds sneller af van de behoefte van de zittende eindgebruiker, en neemt deze eindgebruiker zelf actie. Het (af)wachten op de gemeente lijkt voorbij.



Figuur 12: schematische weergave van de ‘urgentiecurve’ als impuls voor procesomkering.

Er is ook geen geld meer te verwachten vanuit de gemeente waardoor eindgebruikers nog twee keuzes hebben: niets doen, óf het zelf doen. De markt versterkt dit proces door in dit gat te springen en nieuwe ontwikkelconcepten met bijbehorende aanjaagfuncties te introduceren en maakt het ‘zelf doen’ toegankelijk.

Door afnemende overheidsinvesteringen (o.a. herprioritering), maar een toenemende urgentie bij eigenaren (leegstand, verpaupering, onaantrekkelijk gebied om een zaak te runnen) leidt dat tot een noodgedwongen omslagpunt. Dit omslagpunt is de vonk voor procesomkering.

De opkomst blijkt vanuit invalshoeken van publicaties die zich steeds vaker richten op het betrekken van de eindgebruiker in het proces van de gebiedsontwikkeling, en agendering op politieke Randstedelijke agenda’s.



## 6.4 Hoe werkt procesomkering?

Deelvraag 3: "Hoe werkt het onderliggende mechanisme van procesomkering bij binnenstedelijke transformatiegebieden in de Randstad?"

De analyse wijst op een viertal werkzame bestanddelen:

*-Door coalitievorming ontstaan nieuwe impulsen*

Procesomkering werkt omdat het zorg draagt voor een kordate oplossing aan de voorkant van het ontwikkelproces door coalitievorming met nieuwe impulsen. Het gaat hier om lokale kennis- en investeringsbundeling tussen ondernemingen dat veel sterker is dan het individuele initiatief. Het geeft ook de transformatie een kritieke massa. Een nieuwe rol van de gemeente hier zou kunnen zijn die van 'aanjager' om impulsen vanuit de markt aan te wakkeren. Dat is een interessante nieuwe gemeentelijk rol en vraagt ook een

### Initiatiefnemers gezocht...

De gemeente Houten neemt de rol van burgers in haar planologische inrichting letterlijk op in de structuurvisie, door deze te vervlechten met een campagne: uitnodigingsplanologie pur sang. Ondernemers worden geprikkeld door kaders met wervende en uitnodigende teksten, en met succes. De reacties waren verrassend en veelvuldig. De gemeente Houten had dit niet voorzien. De gemeente als aanjager van het proces, maar hoe hou je de energie vast?!  
Bron: Sessie Eiland van Schalkwijk, 2011.

goed geoutilleerde organisatie. Mensen en middelen worden volgens de analyse via een aanjager bij elkaar gebracht die gebruik maakt van eigen (commerciële) databases of andermans netwerken. Een techniek die voorheen alleen marktpartijen deden. Interessant is dat op Buiksloterham we juist een beweging zien zonder aanjagers en binnen de bestaande coalitie zelf.

Er zijn aantoonbaar meerdere wegen geobserveerd om het samenbrengen van initiatiefnemers aan te vliegen en iedere gemeente zijn eigen 'wenkend perspectief' bedenkt. De centrale lijn hierbinnen is wel dat de overheid hier een essentiële rol in speelt en aan tafel zit. Zowel als toetsers, maar ook als matchmaker voor het grote plaatje, de integraliteit. Voor marktpartijen opent dit ook weer nieuwe verdienkans. Men kan bijvoorbeeld op locatie X een traditionele gebiedsontwikkeling uitvoeren terwijl in hetzelfde transformatiegebied men op locatie Y als aanjager voor de gemeente functioneert.

*-Creëren gedeelde opvattingen.*

Procesomkering werkt doordat coalitievorming met andere actoren ontstaat naast slimme verbindingen, met zoveel mogelijk gedeelde opvattingen over urgentie, onderling vertrouwen en mentaal eigenaarschap over (een deel van) de transformatieopgave. Hierdoor ontstaat draagvlak.

*-Doorbreken van patstellingen en verkokering.*

Procesomkering werkt omdat het vanuit de gemeente ruimte biedt aan initiatiefnemers bij transformatieopgaven voor creativiteit en experiment, en doorbreekt daardoor patstellingen en de verkokering van de traditionele (top-down) planningscultuur.

*-Vraag en aanbod worden beter met elkaar in balans gebracht.*

Procesomkering werkt omdat het verstoring in de overprogrammering herstelt. Eindgebruikers ontwikkelen voor eigen behoefte en netwerk(en).

### Kanttekeningen

*-Procesomkering is volledig situatie- en locatieafhankelijk, er is niet altijd een match.*

Urgentiefactoren in transformatiegebieden zijn diffuus, afhankelijk van een beleving van urgentie en de lokale situatie. Zo is het lokale DNA sterk bepalend of procesomkering als aanpak succesvol is of niet.

*-Moeilijk te organiseren en gevoelig voor kwetsbaar groepsproces.*

Conflict of interest tussen partijen kan bijzonder vertragend werken. Het samenbrengen van mensen tot een slimme coalitie is in de praktijk ingewikkeld door de verschillende rollen en belangen van de mensen die aanschuiven: Wie is de echte ambassadeur?

*-De traditioneel regelgedreven gemeentelijke cultuur stuit op veel praktische organisatorische dilemma's.*

De gemeente heeft nog een flinke drempel te nemen binnen haar eigen organisatie zodra de ontwikkelkolom drastisch wordt aangepast. Want hoe zorg je ervoor dat alle bottom-up initiatieven samenhang houden: het grotere plaatje. Dat vraagt om ontschotting en ontkokering tussen en van onderlinge ambtelijke diensten.

*-Is de transitieopgave na 2008 eigenlijk nog wel urgent of niet (meer), en voor wie ook alweer?*

Urgentie is de voedingsbodem voor procesomkering. Maar wat als voor de gemeente deze urgentie niet scherp is te krijgen of simpelweg ontbreekt, en je als gemeente toch een ambitie hebt voor het gebied. Dit kan zijn op basis van eerdere besluitvorming van de gemeenteraad en volkshuisvestelijke belang zoals sociale woningbouw.

*-Gevaar voor verlies van integraliteit.*

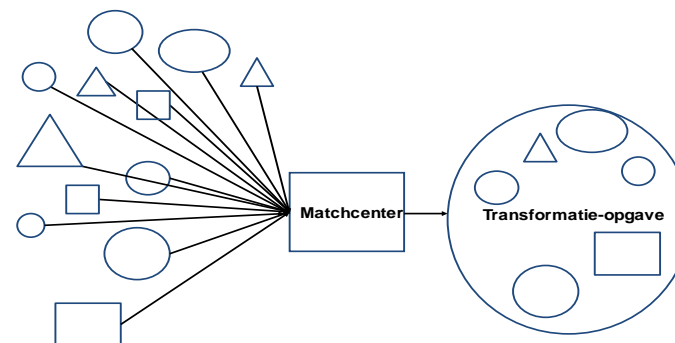
Wildgroei en verlies van collectiviteit (versnippering collectieve/openbare ruimte) zijn potentiële valkuilen van procesomkering in een gemeentelijke organisatie die daar niet op ingesteld is. Versnipperd gebied kan ook versnipperde initiatieven leveren. Door meerdere respondenten wordt aangegeven dat de integraliteit daarom een aandachtspunt is.

Want hoe organiseer je de diverse losse initiatieven waarbij je toch de eenheid en collectiviteit in de ruimte kunt houden, de uiteindelijke transitie feitelijk.

Daarnaast is er een gevaar van cherrypicking, want sociale problemen en lastige ontwikkelingen daarom heen zal een eindgebruiker niet zomaar op zich nemen. Dat blijft dan toch een rol van de gemeente.

## 6.5 Organiseren en operationaliseren van procesomkering

Ovink (2010) stelt dat je als overheid coalities moet identificeren als kansrijke samenwerkingsverbanden, hierin moet deelnemen en het een podium geven. In een doorvertaling naar procesomkering sluit dit een-op-een aan bij de gedachte achter de matchmaker. De rol van de gemeente verandert van kleur, namelijk van toetsers naar die van samenwerkingspartner met nieuwe overheidsproducten die daar op aansluiten. Een 'matchmaker' die zowel stimuleert als faciliteert. Er is daarmee een verschuiving gaande van een plannende en ondernemende rol van de gemeente naar een andere, visionaire en flexibele rol (Wicherson 2011). De relatie met andere partijen is gericht op kennis, faciliteren maar ook het organiseren van draagvlak, en vraagt veel van het organiserend vermogen van de gemeente. In deze studie wordt dit kortweg 'matchmaking' genoemd. Aantrekkelijk is dan om te zoeken naar een vorm waarin dat geoperationaliseerd kan worden. Schematisch is de vertaling van matchmaking als volgt te verbeelden:



Figuur 13: diverse initiatieven komen samen in het 'Matchcenter' en krijgen een plaats in de transitieopgave als de business toegevoegde waarde heeft voor het gebied.

In bovenstaand schema stelt een driehoek, cirkel etc. een initiatief van een coalitie van ondernemers of een individuele initiatiefnemer voor. Diverse soorten initiatieven komen in dit schema samen op een fysieke plek binnen de gemeentelijke organisatie waar met initiatiefnemers de businesscases besproken worden, en zorgt dat haalbare cases die toegevoegde waarde hebben voor de transformatie, passen in het totaalbeeld daarvan. In het schema wordt de plek waar dit gebeurt daarom het 'Matchcenter' genoemd.

#### Samenbrengen van interessante initiatieven

Helmond kende voor de ontwikkeling van het Centrumplan al een dergelijk platform waarbij initiatieven werden behandeld en gedeeld met de betrokken sectoren. Ingewikkelde en zware keuzes werden voorgelegd aan een stuurgroep. Den Haag kent recentelijk het Haagse Initiatieven Team. Het 'HIT' functioneert sinds 15 februari 2012, en is een overleg dat quickscans doet van fysiek-ruimtelijke initiatieven in de gehele stad waaronder de transformatieopgave van de Binckhorst. Ook de gemeente Amsterdam brengt mensen samen via Zelfbouwteams, gericht op collectief particulier opdrachtgeverschap. 'Matching' is interessant geworden en bindt partijen. Bron: Franzen (2012), Gemeente Den Haag en Amsterdam.

Nieuw aan een Matchcenter is dat de gemeente hierin een ondersteunende en faciliterende rol aanneemt en initiatiefnemers aan elkaar verknoopt vanuit een visie van het algemene belang en totale integraliteit.

## 6.6 Dilemma's

*-Vrijlaten versus strakke regie: waar botsen de twee 'werelden'.*

Wervende notities van de gemeente over 'Alles moet anders' maar ook de neiging bij gemeenten tot toepassen strikte regels en wetgeving om controle te blijven houden.

*-Grondexploitatie versus lijnfinanciering versus organisch.*

Het gemeentelijke grondbedrijf werkt met een verankerd systeem van grondexploitaties met vastgestelde jaarschijven en eindtermijnen. Organische ontwikkelingen laten zich niet vangen in een spreadsheet. Hoe ga je daar als gemeente mee om?

*-Maatschappelijke rol gemeente versus overlaten aan de markt (wiens probleem is het eigenlijk?)*

Moet de gemeente nu echt niets meer doen en het aan de markt overlaten, of neemt de gemeente het initiatief tot nieuwe aanpakken zoals procesomkering: Wie durft nu nog?

## 6.7 Randvoorwaarden procesomkering

*-Er moet sense of urgency zijn*

De urgentie bij betrokkenen is een randvoorwaarde die voorafgaat aan het denken over procesomkering. Waar bij de traditionele aanpak hoofdzakelijk de gemeentelijke urgentie leidend is, moet bij procesomkering de eindgebruiker deze urgentie nu echt zelf voelen en delen. Dat kan zich bijvoorbeeld uitdrukken in het snel achteruitgaan van het gebied, vastgoedwaarde of een ander gedeeld belang, maar gaat altijd samen met eigen belang. Urgentie is ook een herkenbaar onderwerp waar respondenten op diverse wijze invulling aan geven en in de analyse eerder gezien als een randvoorwaarde.

De analyse uit hoofdstuk 5 wijst op een algemeen beeld dat urgentie niet zondermeer helder te identificeren is, maar wel als essentieel gezien moet worden. Er wordt ook van de 'key-factor' gesproken en wijst op meerdere urgentievormen. De hinder en hindercirkels zijn vooral volgens projectmanagers bij transformatiegebieden in de basis de factoren die de urgentie in het gebied domineren. Een goede tweede is de verkeershinder en leegstand. De urgentiefactoren zijn als gezegd diffuus en vooral afhankelijk van een beleving van urgentie en de lokale situatie. Er is vanuit de analyse een aanwijzing dat er geen sprake is van één urgentiefactor, maar een onderverdeling is te

maken in vier vormen die in de praktijk wisselend (situationeel) een rol spelen en voor de gemeente over de gehele lijn voelbaar is:

- *Macro-economische urgentie (macrofactoren): crisis, vraaguitval, leegstand.*
- *Maatschappelijk urgentie: realiseren van een voldoende woon/werkvolume, stedelijke vitaliteit, strategische ligging.*
- *Fysieke urgentie (technisch/fysieke omstandigheden): bodemvervuiling, sanering, hinder.*
- *Micro-urgentie (bedrijfs- en persoonlijke belangen): mogelijkheid om als bedrijf te ontwikkelen, verdienmogelijkheid.*

#### **Sense of place als urgentiefactor**

Op 5 juni 2012 zijn een vijftal grondeigenaren en de gemeente Den Haag op de ProVada Vastgoedbeurs een samenwerkingsovereenkomst aangegaan over de ontwikkeling bij Binckhaven. Een belangrijke reden (naast leegstand) is het terugbrengen van de vitaliteit in het gebied. Er werken duizenden mensen in het gebied, maar na 17.30 uur loopt het gebied letterlijk 'leeg'. Er zijn geen verblijfsparken, supermarkten, fitnessruimten of horeca om de mensen in het gebied te houden buiten de reguliere werktijden om. De samenwerking is een uniek voorbeeld van strategische coalitievorming en procesomkering om hier wat mee te doen. Naast het aspect van leegstand is de urgentie dus ook het gezamenlijk creëren van een 'sense of place': het gevoel en de identiteit die dit gebied bij mensen oproept. (bron: op basis van gesprekken)

Minder besproken is dat het in de praktijk simpelweg vaak mis gaat met de voortgang van transformaties omdat de urgentie voor een transformatieopgave ontbreekt en er dus geen probleem (meer) is.

De gemeente heeft dan zelf al een politieke ambitie ingezet tot transformatie, maar loopt aan tegen zittende actoren die de urgentie niet voelen of andere prioriteiten hebben.

*-Zorg voor een goede 'chemie' tussen mensen.*

De mensen maken het proces. In negen van de tien keer is de slagingsfactor afhankelijk van de mensen die er achter zitten en er een goed gevoel bij hebben dat een initiatief kan slagen. Investerende bereidwillige ondernemers en niet-veranderingsgezinde ambtenaren matchen niet.

*-Andere ambtelijke en bestuurlijke competenties zijn noodzakelijk.*

Je moet volgens respondenten als gemeente openstaan voor alle initiatieven, maar ook voor een experiment: dat vraagt durf. Dit vraagt ook veel van competenties van mensen binnen de gemeentelijke organisatie wil het een succes worden. Conflictbeheersing en communicatieve vaardigheden zijn bij procesomkering onontbeerlijk, waarbij een juiste communicatie- en participatiestrategie het totaalproces met sprongen bevordert.

Hoppenbrouwers (2011) benadrukt in zo'n proces de gebiedsreputatie over een drietal peilers: Integraal beleid, stakeholdermanagement en de dagelijkse communicatie.

Competentie van de betrokken ambtenaren en bestuurders, zijn gericht op o.a. probleemoplossing, oordeelsvermogen, flexibiliteit en een open-mind. Dat komt neer op bestuurlijk leiderschap en een goede dialoog met andere (publieke) stakeholders, duidelijke ambities, doelen en acties en een eenduidige afstemming op de doelgroep. Herkenbaarheid van de uitingen zijn een noodzakelijke randvoorwaarde.

*-In het proces moeten de 'rechten' van de gemeenteraad betrokken worden.*

Het proces moet de juiste politieke raakvlakken kunnen bieden zowel binnen als buiten de organisatie. Vanuit gemeentelijk oogpunt wordt bijvoorbeeld werkgelegenheid genoemd om het proces te kunnen versnellen. Als je dit al niet kunt bieden is de politieke haalbaarheid minder. Het is dus van belang om de politieke besluitvormingsprocessen en de 'rechten' van de gemeenteraad te betrekken. Veelgehoord is het borgen van publiek en politiek draagvlak maar ook het bijbehorend bestuurlijk leiderschap, als hierbinnen van groot belang.



*Invalshoek 2: Het besef van 'loslaten' (regie op inhoud wordt regie op proces)*  
'Loslaten' van regie is een terugkomend thema waar de gemeenten mee geconfronteerd wordt. Maar wat wordt er precies losgelaten? De dominante rol van de gemeente bij o.a. grondverwerving, vormgeving en planvorming is inmiddels echt passé, en komt ook niet meer terug zo blijkt uit de analyse. De grootschalige maakbaarheid in de planvorming is definitief voorbij. De interpretatie van dit 'Loslaten' is dat het hier gaat om een verschuiving van de 'inhoud' (wat moet er precies gebouwd worden, hoe wordt dit vormgegeven, strakke controle door de gemeente hierop) naar de regie op het proces (hoe organiseren we het). Het 'loslaten' heeft dus meer te maken met het feit dat de markt/eindgebruiker zich richt op de inhoud en de gemeente het faciliteert door het ontwikkelproces zo aantrekkelijk mogelijk in te richten.

*Invalshoek 3: Ruimte organiseren voor initiatief, creativiteit en experiment*  
Procesomkering als aanpak is voor de gemeente ook het besef hebben dat het transformatieproces lang gaat duren. Het gebied moet geleidelijk van kleur veranderen.

**Niet positief maar juist negatief bestemmen!**

Een interessante en creatieve vorm van bestemmen is het zgn. 'negatief bestemmen'. In plaats van alles te regelen als gemeente wat mogelijk is zoals traditioneel in het bestemmingsplan gedaan wordt, kan overwogen worden alleen die zaken te regelen die de gemeente juist niet wil. Hierdoor ontstaat er in praktijk meer ruimte voor commerciële meters en kostendragers, maar vooral ook veel meer creativiteit en verbeelding. Negatief bestemmen wordt toegepast op c-Mill te Heerlen bij de transformatie van het voormalige Philipsterrein (bron: scriptiesessie 30 mei 2012 en input Delphi-panel)

De gemeente moet dit accepteren, ook als je misschien niet gelijk de functies krijgt die je oorspronkelijk zou willen. Er zal veel tijdelijk gebruik zijn voordat de oorspronkelijke transformatieambities gehaald zijn of dicht benaderd

worden. Als de gemeente dit al aandurft, moet ook ruimte gegeven worden voor creativiteit en experiment om dat in praktijk mogelijk te maken.

*Invalshoek 4: Ontvankelijkheid creëren voor alle initiatieven*

In de theorie wordt de stelling geponeerd dat procesomkering de traditionele ontwikkelprocessen niet zal vervangen (De Zeeuw, 2010), maar fungeert als een waardevolle toevoeging op die plekken die het toelaten. Dit is slechts ten dele waar. Als je als gemeente volledig wil profiteren van de mogelijkheden die procesomkering als aanpak biedt, zul je ook de condities erom

**Stimuleren coalitievorming Amstel III Zuid Oost Zuid**

Dit gebied vraagt om het terugbrengen en voorkomen van leegstand en het attractiever maken daarvan. Via het concept van de 'Urbanisator' is in dit gebied een actieplan opgesteld om dat te kunnen realiseren. Het actieplan is gericht op het verbinden van initiatieven, branding van het gebied en acties ten behoeve van een hogere kwaliteit van de openbare ruimte, alsmede het vormgeven van de collectieve organisatie (bron: [www.urbanisator.nl](http://www.urbanisator.nl)).

heen moeten creëren en oprecht ontvankelijk zijn voor alle initiatieven van particulieren, ook als het iets is wat je niet gelijk zou verwachten. Denk hierbij aan bijvoorbeeld de spontane espressobar, lunchroom of festivals op het bedrijventerrein. Dat kan alleen als je procesomkering ook als volwaardige ontwikkelstrategie accepteert en niet als 'bijproduct', en vooral verankering daarvan geeft in de gemeentelijke organisatie.

*Invalshoek 5: Omgaan met gebiedseigen DNA bepaalt het succes*

Procesomkering heeft alleen een kans van slagen zodra het door de gemeente als aanpak wordt toegepast op die locaties waar de gebieds-DNA het toelaat, en dat is lang niet overal. Zo blijven er altijd complexe transformatieopgaven waar top-down en grootschalige investeringen nodig zijn om een gewenste vitaliteit te realiseren.

### *Invalshoek 6: Opzoeken van de energie van mensen*

“Deze energie zit wel op die plekken waar de urgentie zit en zul je moeten opzoeken” is een quote uit een gesprek met een adviseur over het samenbrengen van potentiële initiatiefnemers in transformatiegebieden tot zgn. coalities. Procesomkering voor een gemeente gaat niet vanzelf, maar moet samen met de eindgebruikers op gang moet worden gebracht: ‘the coalition of the willing’. Zoek als gemeente die energie ook zelf op.

### *Invalshoek 7: Scherp zijn op gezonde businesscases*

De gemeente, maar vooral ook de initiatiefnemers zelf zijn er niet bij gebaat als er onhaalbare businesscases op tafel komen. Dat leidt tot frustratie en teleurstelling aan beide kanten met als gevolg weer een nieuwe vertragingfactor. Denk als gemeente hier in mee, sta open en adviseer.

### *Invalshoek 8: Gemeentelijke rol van toetsers naar matchmaker*

Procesomkering is niet een hype, maar een volwaardige ontwikkelstrategie die je kunt toepassen op die opgaven waar een kansrijke match is te maken tussen de gemeente, eindgebruiker en het gebied waar de transformatie fysiek plaatsvindt. De rol van de gemeente verandert van kleur: van toetsers naar die van samenwerkingspartner met nieuwe overheidsproducten die daar op aansluiten en samenbrengen van initiatiefnemers.

Een ‘matchmaker’ die zowel stimuleert als faciliteert, maar waar nodig ook aanjaagt. In die zin is een verschuiving gaande van een plannende en ondernemende regierol van de gemeente naar een andere, visionaire en flexibele regierol (Wicherson 2011).

De relatie met andere partijen is gericht op kennis, faciliteren maar ook het organiseren van draagvlak. Dit vraagt veel van het organiserend vermogen van de gemeente zelf, en onderlinge afstemming met andere publieke stakeholders zoals de provincie. In deze studie wordt dit kortweg ‘matchmaking’ genoemd.

### *Invalshoek 9: Operationalisatie procesomkering om in praktijk waar te maken*

Om procesomkering te operationaliseren, is het aantrekkelijk om te denken aan het breed invoeren van een platform voor initiatieven op transformatie-locaties. Voorbeelden hiervan uit de praktijk zijn al te noemen. Vooral nog zijn er geen aanwijzingen te vinden in de literatuur of de praktijk dat deze vorm van interdisciplinair aanpakken van bottom-up initiatieven met toegevoegde waarde voor de transformatie, breed is geïnstitutionaliseerd bij transformatiegebieden in de Randstad. Dus trek dit breed en rol het uit. Deze scriptie is hiervoor pleitbezorger, maar aandacht is nodig voor de schaalgrootte van de stad die hiervoor bepalend is, en/of gemeenten hier volledig voor open staan. Het ‘Matchcenter’ wordt genoemd als een goed alternatief. Het past bij gemeenten die procesomkering als volwaardige strategie toepast.

## **6.9 Reflectie op het analysekader**

Wat zegt bovenstaande analyse nu over een mogelijke aanpak door de gemeente? Aantrekkelijk is om te onderzoeken in welke mate deze hierboven genoemde invalshoeken in de praktijk aan de orde zijn, en of deze na een verdere verfijning kunnen leiden tot een bruikbare aanpak. Hiervoor zal zowel een toets aan de praktijk alsook een consultatie door middel van een Delphi-onderzoek noodzakelijk zijn.

De contouren beginnen zich wel af te tekenen. De planologische afwegingskaders zijn een belangrijk gegeven geworden in het omgaan met eindgebruikers en het bieden van gedoseerde planologische ruimte. Dit gegeven blijkt door het flexibele karakter bij organische gebiedsontwikkeling een randvoorwaarde te zijn. Dit geldt ook voor een houding van de gemeente ten opzicht van de initiatiefnemers, en de mate waarin de gemeente bereid is om deze kaders dan ook flexibel toe te passen. Het vertrouwen moet ook weer terugkomen tussen de burger en de gemeente. Het vaststellen van bijvoorbeeld enkele ‘Leidende principes’ kunnen hierbij helpen.

Wat door de gemeente niet onderschat moet worden is de samenstelling en aard van de inwoners van een gemeente: de schaalgrootte. Procesomkering moet dus ook een werkwijze zijn die aansluit bij de instelling van je inwoners. In een grotere gemeente als Amsterdam wonen nu eenmaal mensen, en vestigen zich bedrijven, die beter kunnen inspelen op (en omgaan met) deze organische wijze van gebiedsontwikkeling. Ze zijn vanuit zichzelf initiatiefrijker, wellicht creatiever en pakken meer aan, ook als het wat minder vertrouwd is in het dagelijkse leven (respondenten uit het Amsterdamse bevestigen deze aanpak voor Amsterdam-Noord bijvoorbeeld). Dus niet alleen de fysieke kenmerken van een gebied (eigendomsverhoudingen, type bebouwing, bestemming etc.), maar ook de samenstelling van de inwoners (type mens, bevolkingsopbouw) en hun behoeften moeten worden meegenomen en meegewogen in de keuze van de ontwikkelstrategie. Dit zegt dus ook dat de aanpak aangepast moet worden op de behoefte en verwachtingen van je inwoners/bedrijven. Het gebieds-DNA is daarbij naast 'urgentie' dus een essentieel gegeven geworden.

#### Zijn er tegenwoordig nog wel alternatieven?

Daar waar de keuze wordt gemaakt om geen nieuwe aanpak te introduceren, blijft het zoeken naar alternatieve methoden aan de orde. De logische alternatieven zijn nog:

- Gebruik maken van de flexibele planologische mogelijkheden die Het bestemmingsplan nu al kan bieden.
- Traditioneel, maar intensiever vraaggericht doorontwikkelen
- Nieuwe waardemakers inpassen in klassieke ontwikkelstrategie: Gemeente als koploper.
- Light versies als nieuwe slimme samenwerkingsvorm toepassen.
- Ambities terugschroeven, herprioriteren of faseren.
- Vereenvoudiging omgevingsrecht (macro).
- Niets doen en afwachten ('komt vast weer goed').

Draagvlak voor de procesomkering is ook genoemd. Ken daarbij de 'rechten' maar vooral ook de behoeften van de gemeenteraad richting haar burgers om procesomkering een reële kans te geven.

In hoofdstuk 4 is op basis van de theorie al geconstateerd dat er feitelijk een soort 'Route' zou moeten zijn die het voor initiatiefnemers aantrekkelijk maakt om te investeren: het gemeentelijke proces als een van de 'attractors' om die stap te nemen.

In hoofdstuk 5 wordt een 'Matchcenter' geïntroduceerd als 'drager' of 'platform' om initiatiefnemers bij elkaar te brengen en zodoende kennis en kunde te delen. Het Matchcenter draagt bij aan het vergroten van de kritieke massa van initiatieven in het transformatiegebied. Ook dat aspect zal in de case-study worden meegenomen.



## 7. Twee projecten uit de praktijk

### 7.1 Inleiding

Deelvraag 4 luidt: “Welke ervaringen zijn er met procesomkering in de praktijk van binnenstedelijke transformatieopgaven Binckhorst en Buiksloterham?”

Op basis van het analysekader van hoofdstuk 6 worden de invalshoeken getoetst op de dagelijkse praktijk van een tweetal projecten.

In de basis is relevant of de toegepaste planologische kaders in de casussen flexibel genoeg zijn voor initiatieven van eindgebruikers. Daarnaast wordt getoetst of er aanwijzingen zijn of de in hoofdstuk 6 genoemde procesprincipes aansluiten met het praktijk en of het instellen van een gemeentelijk platform kansrijk is.

De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit documentatie maar vooral ook vanuit gesprekken met experts die betrokken zijn met de transformatie van deze gebieden vanuit de verschillende domeinen.

### 7.2 Casus Binckhorst Den Haag

#### Gebiedsbeschrijving

De geschiedenis start rondom de 14<sup>e</sup> eeuw rondom kasteel De Binckhorst langs een karrenpad (Binckhorstlaan). Deze plek ver buiten de stad Den Haag groeide uit naar een 130 hectare grootstedelijk transformatiegebied zoals we het nu kennen. Het gebied wordt omsloten door de Utrechtse Baan, het NS-spoor en de Trekvlies. De Binckhorst ligt tegen de woonbuurten Laak-Noord en Schipperskwartier aan, en is een nogal gedifferentieerd gebied. Het bestaat uit een diversiteit aan bedrijvigheid zoals autoslopers, puin- en huisvuiloverslag, groothandels, reprografie, autodealers, watergebonden industrie (asfalt- en betoncentrales) kleine detailhandel, en erfgoed. Op het gebied wordt ook op kleine schaal (120 huurwoningen, 300 bewoners) ge-

woond. Een aantal van deze bedrijven leveren in de praktijk veel hinder op in de omgeving waardoor woningbouw lastig is en sterk wordt beperkt in de mogelijkheden. Centraal in het gebied ligt een mooi groengebied, bestaande uit de begraafplaats en het kasteel. Na 2000 loopt de Binckhorst leeg. Sterke merken als Mercedes, Jaguar en BMW verhuizen naar Bedrijventerrein Forepark waardoor in een rap tempo leegstand ontstaat.

#### Stedelijke ambitie van de gemeente

De Binckhorst moest in de visie van de gemeente Den Haag het gebied worden voor de postmoderne mens met alle stedelijke voorzieningen in handbereik.



Plangebied Binckhorst Den Haag (bron: Google Maps)

Het masterplan voorzag in een stedelijke transformatie vanuit het zuidelijke deel waar vooral de waardesprong moest gaan plaatsvinden. Vervolgens zou dan het meest noordelijke deel gerealiseerd kunnen worden. Het midden van het plangebied was voorzien als stedelijke groen in een parkachtige omgeving van maar liefst 16 ha. De gemeente kon deze opgave met een omvang van maar liefst 130 ha bestaand bedrijventerrein met veel zware watergebonden industrie niet alleen op gang brengen. Vanwege het kapitaalintensieve karakter van de transformatie (verwerven, verplaatsen) en de aanwezigheid van bedrijven met hindercirkels, wordt er in 2006 voor gekozen om via een PPS constructie twee partijen, projectontwikkelaar BPF Bouwinvest en Rabo Vastgoed te selecteren. Partijen, waaronder ook de gemeente Den Haag, hebben gezamenlijk opdracht gegeven voor het masterplan van Office for Metropolitan Architecture (OMA). Deze PPS i.o. is in 2007 van start gegaan en het masterplan is in 2008 vastgesteld.

Het probleem in de voortgang ontstond nadat partijen binnen de PPS veel vastgoed hadden verworven, maar om het doel hoogstedelijke wonen te bereiken ook de hindercirkels moesten verdwijnen. Dat kon alleen via het verplaatsen van enkele watergebonden bedrijven. Dat zijn buitengewoon complexe acties gebleken, vooral met het oog op medewerking van mogelijk ontvangende gemeenten.

#### Positionering

“Ondernemend, duurzaam, innovatief en metropolitaan met internationale uitstraling”. Referentie met New York (Binckhorst noord) en Borneo Sporenburg (Binckhorst Zuid). Bron: Gemeente Den Haag.

Grote voorinvesteringen, onduidelijkheid over de afnamecapaciteit van de markt, de complexiteit van verplaatsen van watergebonden bedrijvigheid (en waar naartoe?) en verwachte subsidies vanuit het Rijk die niet kwamen hebben er o.a. toe geleid dat de PPS in zwaar weer komt en als eerste BPF er in 2009 uitstapt. Het zuur met het zoet vereffenen ging in het huidige

tijdsgewricht niet op. De transformatie kwam in 2009, een jaar na de crisis, volledig stil te liggen.

#### Planologische kaders

De start van de transformatie wordt een feit wanneer OMA in 2006 in aansluiting op de structuurvisie (2005) een masterplan ontwikkelt voor het gebied. Het masterplan ging uit van het transformeren van de Binckhorst in



Impressie stedelijke ambitie Binckhorst van OMA (bron: [www.skyscraper.ty.nl](http://www.skyscraper.ty.nl))

een nieuw stedelijke gebied met ruimte voor wonen, kantoren en (groen-)voorzieningen. Na het uittreden van BPF in het proces, stelt de gebiedsonderneming, (dan nog gemeente en Bouwfonds) in gezamenlijkheid met Fakton, Urhahn Urban Design en Floris van Alkemade in 2009 een nieuw ontwikkelmodel op: het Integraal Ontwikkelingsplan kortweg IOP, als nieuw raamwerk voor de gebiedsontwikkeling van de Binckhorst.

Waar het masterplan echt traditioneel top-down was, zette het IOP meer in op kleinschalige transformaties. Dit raamwerk is de bakemat geweest van een meer organische manier van werken onder een aantal vastgestelde kaders. De introductie van de schaalverkleining werd een feit en sloeg onherroepelijk de brug naar organische gebiedsontwikkeling. Voor alleen de Rotterdamsebaan gerelateerde projecten is € 30 mln. uitgetrokken en € 450 mln. voor de aanleg zelf.

### Zittende partijen raken uit beeld

Een effect van deze PPS-monopolie en intensieve verwervings- en uitplaatsexercitie was dat zittende partijen in het gebied uit het oog verloren waren. Sterker nog, initiatiefnemers kregen geen kans en konden niet om de PPS heen.

De procesregels waren geconcentreerd op elkaars rol, en niet die van de zittende gebruikers ondanks dat er ook private investeerders met serieuze vastgoedposities in het gebied vertegenwoordigd waren. Vergunningsaanvragen die niet pasten in de visie werden in principe ook niet verleend. Dit



gold zowel voor de zittende eigenaren, als voor ontwikkelaars en ondernemers die met uitbreidingsplannen zaten of wilde investeren in de ruimte. In het gebied hadden inmiddels ook al marktpartijen positie verworven, zoals AM Wonen. Het gebied functioneert in 2012 nog volop en is levendig met veel bedrijvigheid en de aanwezigheid van een grote werkgever KPN. De Caballero-fabriek is een aantrekkelijke omgeving voor ZZP'ers en functioneert dan ook goed. Een echte urgentie in de zin van ernstig verval is dan ook niet gebiedsbreed het geval. Wel zijn er steeds

meer diverse bedrijven die aan het eind van hun bestaansrecht zitten en toe zijn aan vervanging of functieverandering.

### De gemeente niet meer leidend in de Binckhorst

De gemeente Den Haag heeft voor de stad heldere keuzes moeten maken voor de komen jaren. De nieuwe koers is ingezet op de voorzienbare termijn en bestaat uit voornamelijk nog uit 'no regret' maatregelen (de gemeente is er zeker van geen 'spijt' te krijgen van bepaalde besluiten).



Afbeelding: praktijk voorbeeld van een geleidelijke transformatie rondom de Caballero-fabriek op de Binckhorst wóór en ná (bron: Urhahn Urban Design).

Een gevolg hiervan is dat de Binckhorst als grote integrale gebiedsontwikkeling niet meer bestaat (DSO/Den Haag, 2011) maar afhankelijk wordt voor initiatieven van derden. Voor de Binckhorst betekent dit dat er ingezet wordt op de realisatie van de Rotterdamsebaan, de (deels ondergrondse) ontsluitingsroute vanaf de Internationale zone/ Scheveningen via de Binckhorstlaan in zuidelijke richting naar Leidschendam Voorburg en is bedoeld voor het voor 40% ontlasten van de Utrechtse Baan.

De ontwikkeling van deze nieuwe inprikkers is van belang voor de bereikbaarheid van Den Haag en meer specifiek de economische as van de stad. Vanuit deze route zal de Binckhorst zich de komende jaren verder kunnen ontwikkelen, maar is de gemeente hier niet meer leidend in. Het is aan de eindgebruikers om daar gebruik van te maken.

De situatie die ontstond rondom de PPS is een veelgehoord feit bij respondenten en wijzen dezelfde kant op als het hete hangijzer. Het Kenniscentrum Stedelijke vernieuwing (KEI, 2011) concludeert in 'Dossier De Binckhorst' op basis van haar eigen analyse dan ook: "Achteraf gezien lijkt een PPS-constructie – die veel gebruikt wordt voor Vinexlocaties - niet geschikt voor een dergelijke grootschalige binnenstedelijke ontwikkelopgave. De risico's en de ontwikkeltermijn zijn voor de marktpartijen te groot en te lang. Daarnaast zijn veel kleine partijen in het gebied actief die het herontwikkelingsproces beïnvloeden". Een andere aanpak in de Binckhorst was blijkens hieruit sowieso noodzakelijk geweest, ook in tijden van voor de crisis.

### 7.3 Casus Buiksloterham Amsterdam

#### Beschrijving

Buiksloterham, gelegen aan de Noordelijke IJ-oever van Amsterdam, is een binnenstedelijk transformatiegebied van ca. 100 ha. Het is een gedifferentieerd gebied met een diversiteit aan (o.a. internationale) ondernemingen. Buiksloterham wordt begrensd door stadsdeel Noord en de bedrijventerreinen Overhoeks, en de NDSM-Werf. Met namen de laatste heeft veel spin-off effecten op Buiksloterham door de 'Mediawharf' met bedrijven als MTV en IDTV. Het recent geopende Eye-Filminstituut (bekend als het Filmmuseum) op Overhoeks zet het gebied nog steviger op de internationale kaart. Daar staat tegenover dat ook veel bedrijven op Buiksloterham door hun bestaansrecht zijn en functieverandering een rol speelt. Bedrijven die overlast veroorzaken zoals een voormalige gasfabriek zijn grotendeels verdwenen of verworven. Ruimte wordt volop gegeven aan creatieve ondernemers en avontuurlijke bewoners.

De Noordelijke IJ-oever waren van origine al een aantrekkelijk gebied voor de creatieve mens en stadsnomaden. Dat Buiksloterham volgens de gemeente interessant is voor mensen om 'stoer' te wonen blijkt uit de herontwikkeling van kavels tussen de bedrijven in zoals aan de Klapprozenweg

(achter Karwei, zgn. 'Kavel 5'), de Distelweg en, voor wat nieuwe bedrijvigheid betreft, de Asterweg en aan de nabij gelegen Metaalbewerkerweg (Amsterdam-Noord). Alle zelfbouwers die tijdens de zelfbouwmarkt eind oktober 2011 een optie hadden genomen op een zelfbouwkavel van 'kavel 5', hebben de erfpachtaanbieding geaccepteerd. Er zijn op dit moment dus geen zelfbouwkavels op dat kavel meer beschikbaar voor particulieren. De vraag naar wonen op Buiksloterham is groot, maar het aanbod wordt laag gehouden. Het gebied heeft versnipperd eigendom. Kavels voor de woningen worden voornamelijk in erfpacht uitgegeven, gronden in eigendom van derden kennen een exploitatieplan. Er ontstaat inmiddels al langzaam een mix van wonen en werken.



Plangebied Buiksloterham, Amsterdam-Noord (bron: Google Maps)

### Start transformatie

De oorspronkelijke transitie is al vastgesteld in het Structuurplan uit 2003, waarin de transformatie naar een stedelijke woon-werk gebied wordt beschreven. In het Investeringsbesluit Buiksloterham uit 2006, zijn de plannen voor de toekomstige ontwikkeling van de Buiksloterham vervolgens verder uitgewerkt. Deze uitwerking is in lijn met het Projectbesluit dat in de zomer van 2005 is vastgesteld.

### Positionering

Volgens de gemeentelijke plannen zal Buiksloterham (nu nog een traditioneel bedrijventerrein) geleidelijk transformeren naar een gemengd stedelijk gebied voor stedelijk wonen en werken. De gemeenteraad heeft op 20 december 2006 het Investeringsbesluit en de daarbij behorende grondexploitatie vastgesteld waarna de investering in het gebied kon gaan plaatsvinden.

#### Positionering

Realisatie van kwalitatieve woon- en werkruimte. Het robuuste havengebied als aantrekkelijk aanknopingspunt voor grootstedelijke vernieuwing. Duurzaamheid, nautische bedrijvigheid en creatieve industrie zijn de kernwoorden (bron: gemeente Amsterdam).

De urgentievraag is ook op Buiksloterham, net als op de Binckhorst, diffuus. Het is m.a.w. na de crisis en gemeentelijke herprioriteringen niet precies aan te duiden wat die urgentie nu nog is, en sterk afhankelijk van het oogpunt dat je kiest. Daar staat tegenover dat het gebied een combinatie kent van factoren die het voor de gemeente interessant maakt om een ontwikkeling op gang te houden. Vanuit dat oogpunt komen uit de analyse een viertal urgenties die uit de analyse naar voren komen zijn:

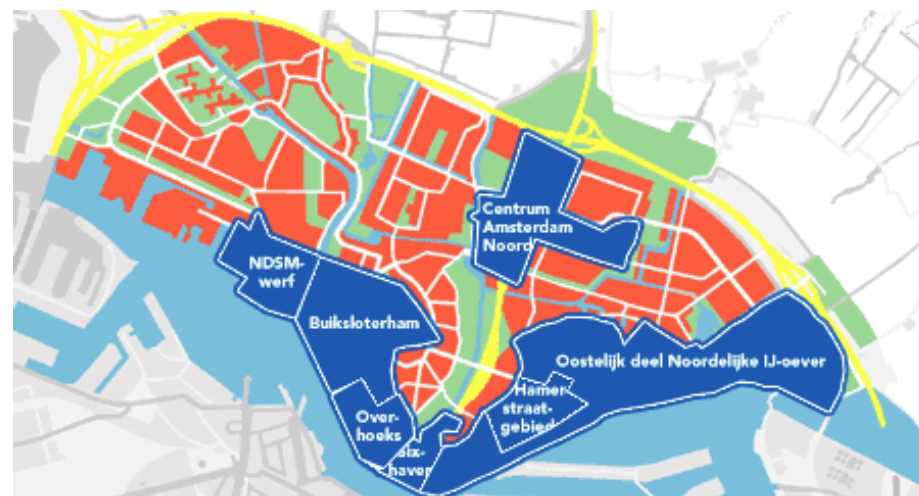
#### *-De strategische ligging.*

De positie van Buiksloterham is niet alleen ten opzichte van het centrum gunstig gelegen, maar ook ten opzichte van Zaandam. Het uitrollen van een stra-

tigische verbinding in die richting is voor de gemeente van belang voor de economie van de stad.

#### *-Volkshuisvestelijke redenen.*

In de visie van de gemeente Amsterdam moeten ca. 40.000 woningen gerealiseerd worden tot 2040 om de vraag vanuit de stad op te vangen. Circa 2700 woningen zouden bij een succesvolle transformatie op Buiksloterham gerealiseerd kunnen worden en daarbij nog eens een 2000 woningen op basis van particulier initiatief.



Context Buiksloterham in de Noordelijke IJ-oevers (bron: [www.noordwaarts.nl](http://www.noordwaarts.nl))

#### *-Revitalisering.*

Veel leegstand en verdwijnen van bedrijven die aan het eind van hun economische levensduur zitten, bieden ruimte voor andere sectoren die vitaliteit in het gebied kunnen brengen. Gekeken wordt hierbij naar de NDSM werf, waarbij succesvol een 'spontane' situatie is ontstaan in de creatieve sector en inmiddels is uitgegroeid tot de eerder genoemde mediawerf en een 'place-

to-be' voor bezoekers van evenementen zoals de Hiswa te Water 2012. De positie ten opzichte van de binnenstad (aan de andere kant van het IJ) speelt hierin geen belemmerende rol. 50% Van de bedrijven zijn daarentegen nieuw gevestigd tussen 2005 en 2007, veelal media en creatieve bedrijvigheid.

#### *-Fysieke redenen.*

Braakliggende terreinen die sterk vervuild zijn met o.a. Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen (PAK's) vragen om verplichte ingrepen. Deze saneringen worden via Rijksgelden bekostigd.

Verder is de urgentie nog niet zo voelbaar, en heeft mogelijk direct met de crisis en andere prioriteiten in de stad te maken als verklaring.

#### **Planologische kaders: zittende partijen gaan zelf een rol spelen**

Amsterdam was traditioneel gewend om locaties van deze schaalgrootte grootschalig uit te rollen, maar de omslag kwam na een traditionele start feitelijk al in 2005.



Transformatieambitie Buiksloterham (bron: [www.noord.amsterdam.nl](http://www.noord.amsterdam.nl))

Deze omslag kwam noodgedwongen omdat er geen geld meer was om de grote bedrijvigheid in hinderzones tegen de hoofdprijs uit te kopen. Hier ont-

stond de basis om anders te gaan denken over het ontwikkelen van het gebied, en was een basis voor een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling voor de gemeente Amsterdam ontstaan. Je kunt stellen dat gezien het tijdsgewricht van toen en top-down ontwikkelen de norm was, Amsterdam zijn tijd vooruit was.

Hoewel er twee belangrijke locaties (betonfabrieken) waren verworven door de gemeente en de corporatie was er een besef ontstaan dat het grootschalig uitrollen van dit gebied gezien de aanwezigheid van veel bestaande (functionerende) bedrijven straks niet meer mogelijk is. De crisis heeft dit effect zondermeer gekatalyseerd. Dit heeft ertoe geleid dat het investeringsbesluit nu ook de mogelijkheid biedt om plannen van derden te faciliteren. Ruim gezegd is ca. 2/3 van het gebied op basis van 'spelregels' bestemd voor woon/werkgebied, en is 1/3 deel voorzien van een vaste (bedrijfs) bestemming.

Dit houdt in dat alleen het zuidelijke deel van het plangebied qua bestemming vastomlijnd is, maar midden en noord gemengde woon/ werkfuncties heeft die initiatiefnemers zelf (welstandsvrij) mogen invullen. Het gemeentebestuur heeft zich hard gemaakt voor het particulier opdrachtgeverschap in het gebied, en staat hierbij nu ook open voor initiatieven vanuit het gebied zelf. Dat kunnen zowel nieuwe als bestaande eigenaren zijn van gronden en opstallen. Bestaand vastgoed wordt ook niet meer verworven waarbij nu ook meer rekening wordt gehouden met bestaande waarden van het gebied. Wat hier nu gebeurt: (zelf) investerende ondernemers en coalitievorming, past in de definitie van procesomkering.

Via een duurzaamheidstender is voor een viertal (oorspronkelijk vijf) kavels in dit gebied een uitnodiging gedaan om daarop in te schrijven. Andere kavels kunnen door bovengenoemde eigen initiatieven (gezamenlijk) worden ontwikkeld, mits partijen een goed en haalbaar initiatiefvoorstel hebben.

#### **De gemeente niet meer leidend op Buiksloterham**

De financiële situatie heeft ertoe geleid dat de gemeente Amsterdam niet actief (mee) investeert in de ontwikkeling van vastgoed op Buiksloterham. De

professionele ontwikkelaars zijn overigens zelf verder ook niet actief waardoor het een zaak van de ondernemers zelf is geworden. Het voor alles en iedereen regelen is ook voor deze locatie ten einde gekomen. Traditioneel is het nog wel steeds de taak van de gemeente Amsterdam, Stadsdeel Noord in dit geval, om de infra te bekostigen, en zijn hiervoor ook Rijkssubsidies aangetrokken om dit op een goede manier te kunnen doen. Desondanks drukt dat op de grondexploitatie. Via een exploitatieplan zou je dit kunnen versleutelen over de eigenaren, maar dat is (nog) niet het geval.

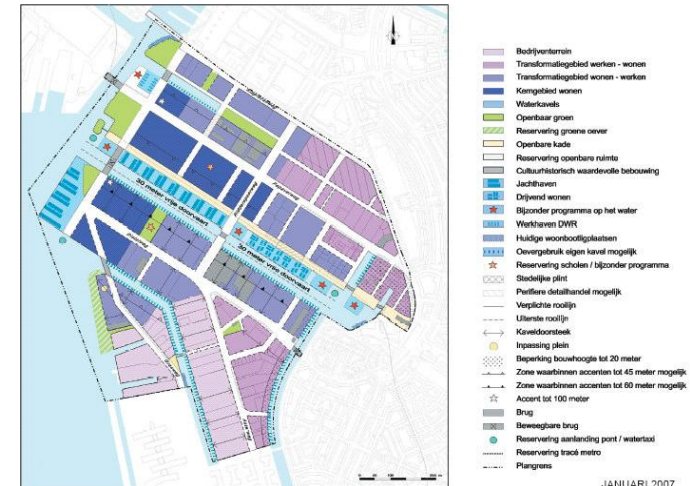
De infra is een belangrijk gegeven in dit gebied, een drager waarlangs nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden. Ook is de nieuwe Ridderspoorweg een belangrijke strategische ontsluiting in het gebied, en zijn er plannen voor een brug in het verlengde van de Papaverweg om Buiksloterham te verbinden met het NDSM-terrein.

Hoewel de Klapprozenweg al een directe verbinding is, is deze minder aantrekkelijk voor fiets- en wandelverkeer. Op dit moment is er een goede pontverbinding als ontsluiting, maar de nieuwe langzaamverkeersbrug komt recht in de reuring van de NDSM terecht en zet als het ware de 'sluizen' open voor studenten en bezoekers die op deze route de festivals bezoeken. Beide bruggen zijn ook een ontsluiting richting Zaandam.

### Geen harde bestemmingen, maar 'spelregels'

Op de spelregelkaart is te zien dat de zuidzijde een vaste bestemming heeft als bedrijventerrein. Meer naar het noorden wordt in wonen en werken voorzien, en zijn er gebieden voor groen voorzien. In dit voorbeeld wordt de creativiteit en ondernemerschap niet 'gestuurd' door de gemeente (voor zover creativiteit zich laat sturen). In het plan ontstaat de dynamiek vanuit het gebied zelf. Respondent geeft aan dat er inderdaad veel door ondernemers zelf wordt ontwikkeld, zelfs meer dan door de gemeente.

Het werken met de spelregelkaart blijkt een krachtig en praktisch instrument om een juiste, gedoseerde vorm van planologisch kader te bieden aan initiatiefnemers.



Impressie 'Spelregelkaart' Buiksloterham (bron: [www.noordwaarts.nl](http://www.noordwaarts.nl)).

Gemeente en eindgebruiker vinden elkaar zo op de juiste manier, maar vraagt competenties zoals bestuurlijk leiderschap en vermogen om het te organiseren vanuit de ambtelijke organisatie. Vanuit de gemeente wordt dit ondersteund door Projectbureau Noordwaarts. Projectbureau Noordwaarts is de naam voor de coalitie tussen het stadsdeel Amsterdam-Noord en de Centrale Stad. Belangrijkste reden voor de vorming van de coalitie is dat deze grote projecten met meer succes kunnen worden ontwikkeld als stadsdeel en centrale stad nauw samenwerken.

### 7.4 Toetsing analysekader aan de projecten uit de praktijk

Vanuit de literatuurstudie en de praktijkverkenning is voor het gemeentelijk handelen in hoofdstuk 6 de centrale lijn vertaald in het 'analysekader' naar een negental invalshoeken. Deze vormen gezamenlijk de ingrediënten voor een aanpak. In deze paragraaf worden deze invalshoeken gekoppeld en getoetst aan de twee projecten uit de praktijk zoals hierboven uiteengezet.

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Toets invalshoek 1: Kaders zijn van groot belang voor initiatiefnemers</b></p>  |  |
| <p><b>Binckhorst.</b> Periode 2005-2009 uitvoering van het masterplan, een gesloten planproces in PPS en (later) start van de ontwikkeling van het Integraal ontwikkelingsplan (IOP). Vanaf 2010 start het open planproces via procesomkering en wordt vanaf dat moment de basis gelegd voor de praktische uitvoering van het gedachtegoed van 'De Spontane Stad'. De Richtlijnenkaart is nog in ontwikkeling terwijl een verouderd bestemmingsplan nog geldt als formeel planfiguur (na RvS) die belemmerend werkt. Alleen via een uitgebreide WABO procedure kan dit tot een bouwvergunning leiden.</p> <p><b>Conclusie:</b> Ondanks het verouderde ruimtelijke kader wordt hard gewerkt aan een nieuw actueel en flexibel bestemmingplan die daar beter op inspeelt en initiatieven straks sneller uitvoerbaar maakt. De gemeente toont via het document 'Gebiedsontwikkeling Binckhorst' via algemene, programmatische en gebiedsgerichte richtlijnen heldere kaders aan.</p> | <p><b>Buiksloterham.</b> Periode 2005-2009 projectbesluit (2005), Investeringsbesluit (2006) en het bestemmingsplan (2009). De spelregelkaart en het bestemmingsplan vormen momenteel goed werkbare formele kaders.</p> <p><b>Conclusie:</b> De spelregels anticiperen nu veel meer op bottom-up initiatieven en gelden voor het hele plangebied. De spelregels worden verankerd en vertaald in het bestemmingsplan en welstandscriteria. Voor initiatiefnemers biedt dit voldoende houvast en zijn er aantoonbare transformatie-effecten.</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Toets invalshoek 2: Het besef van 'loslaten' (regie op inhoud wordt regie op proces)</b></p>   |   |
| <p><b>Binckhorst.</b> In 2010 is de gemeente Den Haag als gevolg van de bezuinigingen genoodzaakt haar projecten te prioriteren en enkele projecten stil te leggen. Er wordt besloten dat de ontwikkeling van de Binckhorst de komende jaren geen prioriteit heeft. Het nemen van afstand van het 'top-down-denken' vraagt om een mentale omslag bij de gemeente Den Haag, en bevestigt deze veranderende rol in het Investeringsprogramma Stedelijke Ont-</p> | <p><b>Buiksloterham.</b> Er is ook op Buiksloterham een omslag van regie naar loslaten waarneembaar. De gemeente neemt daarbij zelf deel in de coalitie van gebruikers. Er is hierbinnen veel ruimte voor samenwerking waardoor belemmeringen worden doorbroken. Niet iedere ondernemer neemt deel in deze coalitie. Belemmeringen in de voortgang betreffen met name kostbare fysieke zaken zoals zware bodemvervuiling door de aan-</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>wikkeling 2011-2014 (IpSO). Dit betreft een hindernis die te nemen is in de vorm van een cultuuromslag, en niet door de hele organisatie per definitie gedragen worden. De Binckhorst typeert zich door exemplarische complexe zaken blijkens hinderbedrijven (beton, huisafval, asfalt) en fysieke uitplaatsing. Hierdoor ontstaan grote tekorten in de exploitatie. Tevens blijken kostbare proefverkavelingen over diverse eigendommen heen te lopen. In 2010 is besloten dat de Binckhorst geen politieke prioriteit meer heeft.</p> <p><b>Conclusie:</b> Het loslaten en terugvallen op alleen het proces (in plaats van de inhoud, die nu een zaak van de eindgebruiker wordt) was op de Binckhorst niet meer dan een logische maar ook noodzakelijke keuze.</p> | <p>wezigheid van een gasfabriek in het verleden. Buiksloterham kent daarnaast ook veel versnipperd eigendom.</p> <p><b>Conclusie:</b> De middelen zijn niet meer toereikend om grootschalige verwervingen te plegen om de gewenste verkavelingen uit te kunnen voeren. Loslaten is dan voor de gemeente ook een logische keuze geweest.</p> |
|---|---|

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Toets invalshoek 3: Ruimte organiseren voor initiatief, creativiteit en experiment</b></p>   |  |
| <p><b>Binckhorst.</b> De gemeente heeft zich als grondeigenaar (ca. 50%) teruggetrokken als actief (mee) ontwikkelende partij en laat de ontwikkeling van de transformatieambitie verder over aan de markt en de eindgebruikers. De ontwikkelaar krijgt hierdoor op haar beurt een dubbelrol, namelijk die van facilitator en ontwikkelaar.</p> <p><b>Conclusie:</b> Beleidsmatig gezien is er dus ruimte gecreëerd voor bottom-up initiatieven. De gemeente volgt met interesse de Binckubator waarbij netwerken van mensen (coalities) worden gevormd voor het initiëren en samenbrengen van initiatieven.</p> | <p><b>Buiksloterham.</b> Ondernemers ontwikkelen op Buiksloterham momenteel meer dan de gemeente zelf! Amsterdam stelt zich voor deze locatie minder regulerend op dan gebruikelijk en draagt daarbij mee aan het unieke karakter van de planologie. Toetsing is alleen nog op bouwveloppe. Via het Investeringsbesluit (2006) heeft Amsterdam ruimte gegeven voor bottom-up initiatieven voor 2/3 deel van het transformatiegebied. De ontwikkeling wordt verder ingegeven door de grote diversiteit in grondpositie.</p> <p><b>Conclusie:</b> Naast de gemeente dragen ook particuliere grondeigenaren (en pachters) en gebruikers actief bij aan het transformatie-</p> |



|  |   |
|--|---|
|  | proces. Gecondudeerd wordt dat ruimte voor initiatief ook daadwerkelijk wordt geboden zoals in het investeringsbesluit bedoeld was. |
|--|---|

#### *Toetst invalshoek 4: Ontvankelijkheid creëren voor alle initiatieven*

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Binckhorst.</b> De gemeente hoopt via het IpSO 2011-2014 nu op initiatieven vanuit de markt zelf voor de herontwikkeling van de Binckhorst, en op deze wijze voortgang te houden in het transformatieproces. Dat kunnen zowel grondeigenaren, bestaande ondernemers of partijen van buitenaf zijn. De gemeente ondersteunt dit via het Haags Initiatieventeam (HIT), een multidisciplinair team dat bottom-up initiatieven beoordeelt.</p> <p><b>Conclusie:</b> Door de introductie van het HIT in februari 2012 staat hierbij op tastbare wijze open voor alle initiatieven. De eerste signalen vanuit ervaringen zijn positief. De gemeente werkt nu zelf met 'gebiedsaanjagers' die initiatieven snel (kunnen) behandelen.</p> | <p><b>Buiksloterham.</b> Deze transformatie trekt nu ook de eerste pioniers aan zoals reclamemakers, architecten, vormgevers, film- en decormakers. Dat vliegwieleffect is interessant. Amsterdam zet nu ook in op duurzame technologie als vervolgstap en nieuwe bewoners van de woon/werkkavels.</p> <p>Van oudsher is de gemeente Amsterdam gewend om grootschalig te verwerven en grond vervolgens in erfpacht uit te geven. Voor dit soort terreinen is dat een te dure operatie (immers de grond moet ook weer worden terugverdiend). Vandaar dat hier beleidsmatig gekozen is voor een meer bottom up benadering, deels verwerven, deels inpassen in het bestemmingsplan. In 2011 is het 'team Zelfbouw' opgericht waarbij initiatiefnemers goed worden begeleidt met de nodige support.</p> <p><b>Conclusie:</b> De gemeente Amsterdam staat door deze beleidswijziging en aanpak definitief open voor bottom-up initiatieven.</p> |
|---|--|

#### *Toets invalshoek 5: Omgaan met gebiedseigen DNA bepaald het succes*

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Binckhorst.</b> De ervaringen met de PPS was dat het niet het optimale instrument op de Binckhorst is. In de beschrijving van de analyse van de cases blijkt dit ook. De gebiedseigen DNA van de Binckhorst is die van 'het gebied van de gewone man' zoals men in</p> | <p><b>Buiksloterham.</b> De ervaringen met PPS zijn in Amsterdam niet erg positief. En daarnaast speelt de cultuur. Van oudsher is Noord gewend om veel zelf te doen en in eigen hand te houden.</p> |
|--|--|

|   |   |
|---|---|
| <p>interviews onder eindgebruikers met König (2010) zelf stelt. De PPS en ambitie voor het gebied sloot hier geheel niet op aan en is dan ook in 2009 uiteengevallen.</p> <p><b>Conclusie:</b> Hoewel er geen harde aanwijzing is dat het niet lukken van de grootschalige PPS-aanpak geheel op het conto te schrijven is aan de verschillen tussen het gebieds-DNA en de aanpak, is het aannemelijk dat deze factoren wel op elkaar aan moeten sluiten om enigszins kansrijk te zijn. Van de Binckhorst is bekend dat dit in ieder geval niet aan de orde was.</p> | <p><b>Conclusie:</b> De aanpak die Amsterdam nu heeft is in lijn met de gedachte achter het respecteren van 'gebieds-DNA'. Dat is een typisch gebiedseigen houding en kan verband houden met de voortgang van diverse kleinschalige fysieke initiatieven van ondernemers.</p> |
|---|---|

#### *Toets invalshoek 6: Opzoeken van de energie van mensen*

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Binckhorst.</b> Urgentie is op de Binckhorst diffuus. Eerder waren sterke merken al verdwenen naar het nabijgelegen Forepark en ontstonden de eerste barsten. De urgentie wordt op diverse manieren beleefd. Uit gesprekken wordt opgehaald dat je de urgentie kunt vinden op die plekken waar de energie zit. Dat klinkt abstract, maar als oplettende gemeente in de maatschappij en diverse netwerken weet je op een zeker moment dat in netwerken van ondernemers interessante dingen gaande zijn en mensen zich gaan organiseren. Dat kan zijn om een ontwikkeling tegen te gaan, of juist te stimuleren. Als gemeente moet je daar oog voor hebben. We zien dat gebeuren met de Binckubator, waar marktpartijen alert zijn op de 'local buzz' om deze energie op te zoeken en te bundelen. Hieruit worden duurzame coalities gevormd. Ondernemers zien daarbij zelf kansen om zich te ontwikkelen. Micro-urgentie (bedrijfs- en persoonlijke belangen), infrastructuur,</p> | <p><b>Buiksloterham.</b> Een gelijke ervaring over de diffuusheid van urgentie is opgedaan op Buiksloterham. Ook daar is de energie volop aanwezig, maar de urgentie niet echt voelbaar. Op Buiksloterham zijn de volgende zaken aangedragen die met elkaar de urgentie vormen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leegstand.</li> <li>- Vervuilde grond.</li> <li>- Desolaatheid op sommige plekken in het gebied.</li> <li>- Strategische ligging t.o.v. zaandam.</li> <li>- Volkshuisvestelijke urgentie.</li> </ul> <p>Hoewel die urgentie er op diverse vlakken aanwezig is, wordt de energie niet bewust opgezocht.</p> <p><b>Conclusie:</b> op Buiksloterham zijn geen aanwijzingen gevonden dat de gemeente de energie in het gebied zelf opzoekt of via een netwerk van marktpartijen laat doen.</p> |
|---|---|

|  |  |
|--|--|
| <p>congestie, parkeerdruk en files. Maar ook verpaupering en een opvallend hoge leegstand door leegloop van bedrijven met sterke merken.</p> <p><b>Conclusie:</b> Urgentie komt op diverse vlakken naar voren die de gemeente echter (nog) niet zelf opspoorde, maar marktpartijen daar een grote rol in spelen.</p> |  |
|--|--|

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Toets invalshoek 7: Scherp zijn op gezonde businesscases</b></p>   |  |
| <p><b>Binckhorst.</b> Hinderdrikkels, geluid, asbest, water, lucht en geur. Als hier geen praktische oplossing voor komt blijven kostbare saneringen over en start de transformatie met verlies.</p> <p>Daarnaast zijn er lopende juridische overeenkomsten op de Binckhorst vanuit de oude constellatie. Hoe ga je daar mee om als de transformatie stilvalt en een andere route gaat kiezen? Dit vraagt om het zoeken naar haalbare businesscases waar zowel de gemeente als de eindgebruiker iets aan heeft en toegevoegde waarde biedt voor de Binckhorst.</p> <p><b>Conclusie:</b> De gemeente neemt hierin feitelijk pas recentelijk via het HIT een duidelijke faciliterende en ondersteunende rol aan.</p> | <p><b>Buiksloterham.</b> Geluidcontouren, stankdrikkels en plofzones. De voormalige industrie (gasfabriek) heeft zijn sporen achtergelaten zoals PAK's en minerale oliën. Ondanks dit wordt het initiatief voor wonen haalbaar geacht en onderzoekt de gemeente Amsterdam businesscases. Accountmanagers van Noord schuiven aan bij de ondernemersvereniging op Buiksloterham en kunnen daarmee ter plekke meepraten over de haalbaarheid en planologische inpasbaarheid. De gemeente Amsterdam beoordeelt zodoende de haalbaarheid en draagvlak van businesscases.</p> <p><b>Conclusie:</b> De gemeente neemt hierin een duidelijke faciliterende, en vooral via gemeentelijke accountmanagers, een ondersteunende rol aan voor nieuwe businesscases.</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Toets invalshoek 8: Gemeentelijke rol van toetsers naar matchmaker</b></p>   |  |
| <p><b>Binckhorst.</b> Via een aanjagersrol, de Binckhorst, zetten Urhahn Urban Design en APPM nu in op het binnen netwerken slim samenbrengen van gewillige ondernemers ('coalities'). Inmiddels zijn diverse eindgebruikers</p> | <p><b>Buiksloterham.</b> Na een traditionele start in 2005 kwam snel het besef dat een aanpak via de traditionele PPS niet werkt en is besloten tot een meer geleidelijke organische aanpak. Naar schatting zijn op basis van gevoerde</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p>betrokken in deze coalitievorming. Uit de analyse blijkt dat dit met name het werk is van marktspanningen die dit samen met zittende eindgebruikers en grondeigenaren opzetten.</p> <p><b>Conclusie:</b> De gemeente Den Haag heeft hierin (nog) geen formele actieve rol. Er is voor de gemeente nog geen rol als matchmaker op dit moment en is dit een zaak van de markt geworden.</p> | <p>gesprekken ongeveer een kwart van de gebruikers/eigenaren inmiddels op enigerlei wijze betrokken bij een vorm van een bottom-up initiatief.</p> <p>De gemeente Amsterdam heeft hierin (nog) geen formele aanjagersrol.</p> <p><b>Conclusie:</b> Het bij elkaar brengen van mensen, dus 'matchmaking' is op Buiksloterham met name een rol van de lokale beheergroep en niet van de gemeente. Die rol zien we met het Team Zelfbouw veranderen.</p> |
|--|---|

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Toets invalshoek 9: Operationalisatie procesomkering om in praktijk waar te maken</b></p>  |   |
| <p><b>Binckhorst.</b> De gemeente Den Haag heeft hiervoor sinds februari 2012 het Haags Initiativeteam (HIT). Dit multidisciplinaire team onderzoekt bottom-up businesscases en kijkt naar de passendheid in het Haagse maar richt zich niet primair op transformatie van de Binckhorst.</p> <p><b>Conclusie:</b> door het instellen van het HIT wordt de operationalisatie van initiatieven ingevoerd. Het HIT richt zich nog niet op het matchen van eindgebruikers.</p> | <p><b>Buiksloterham.</b> De gemeente Amsterdam heeft het Zelfbouwloket binnen het Ontwikkelingsbedrijf (OGA). Het is primair een loket voor particuliere zelfbouwers en bouwgroepen. De gemeente heeft nog geen loket voor ingrepen voor professionele groepen.</p> <p><b>Conclusie:</b> door het instellen van het Team Zelfbouw is de belangrijke stap gezet richting het matchen van eindgebruikers.</p> |

## 7.5 Lessen uit de twee projecten uit de praktijk

-De 'planologische kaders' van de desbetreffende gemeente in de twee projecten uit de praktijk, zijn inmiddels flexibel genoeg voor initiatieven van eindgebruikers.

De kaders zijn in de twee casussen veel flexibeler geworden, maar pas nadat de gemeenten Den Haag en Amsterdam besloten om de eindgebruiker in het ontwikkelproces toe te laten. Op basis van heldere spelregels (spelregel-

kaarten en spelregels, vaak maar enkele A4-tjes) worden de planologische richtlijnen nu in praktijk toegepast. Deze moeten voldoende ruimte bieden aan de initiatieven van eindgebruikers in het gebied om met businesscases te komen. Amsterdam-Noord experimenteert met de Spelregels (we zien ze nu ook al in de Oostelijke Haveneilanden ontstaan zoals het Cruquiusgebied en Zeeburgerpad) en heeft hier op diverse plekken op het transformatiegebied succes mee. Voor de Binckhorst is een Richtlijnenkaart nog in ontwikkeling. Het bestaande bestemmingsplan Nieuw Binckhorst-Zuid bleek in praktijk te globaal en is op moment van het onderzoek onder Raad van state. Het spectrum van het bestemmingsplan is breed, de kunst is om als gemeente hier de juiste balans in te vinden.

*-Er zijn aanwijzingen dat de 'procesprincipes' op vergelijkbare wijze als in het analysekader aansluiten bij de realiteit van de twee casussen, de gemeente is meer adaptief.*

De casussen wijzen erop dat de rol van de eindgebruiker in beide gevallen marginaal was. Zowel in de Binckhorst als Buiksloterham speelde de stedelijke ambitie en de dominantie van de gemeente en de markt absoluut de boventoon en stond de eindgebruiker aan de zijlijn. Die tijd is inmiddels voorbij. Pas later, bij Buiksloterham zelfs nog net voor de crisis via het Investeringsbesluit in 2007, werd de rol van de eindgebruiker in de stedelijke transformatie 'erkent' als een sleutel tot de oplossing en kwam zelfbouw en 'bottom-up' als termen op de agenda. De transformatieopgave wordt nu overgelaten aan eindgebruikers en het gebied groeit hierin mee. De gemeente staat hier ook voor open en stimuleert het.

Zaken als openheid voor faciliteren, ruimte geven voor initiatieven (en ruimte hiervoor creëren), uitdagen, uitnodigen en kijken naar bestaande waarden van het gebied bieden voldoende aanknopingspunten met het analysekader en zien we terug in de praktijk. Loslaten van de inhoud en deze overlaten aan de creativiteit en investeringskracht van eindgebruikers in het gebied resteerde als de enige logische keuze. Dat komt ook overeen met de literatuur-analyse en praktijkverkenning.

*-Er zijn aanwijzingen of het instellen van een gemeentelijk platform voor ruimtelijk initiatief kansrijk is.*

Alleen in het geval van de Binckhorst is een aantoonbare operationalisatie gaande in de vorm van het Haags Initiatieven Team, het HIT. Sinds februari 2012 functioneert dit multidisciplinaire team, en onderzoekt businesscases op haalbaarheid in het Haagse. Voor de Binckhorst worden hier diverse aanvragen voor verwacht in het komende jaar. Voor wat betreft Buiksloterham zijn aanwijzingen gevonden in de vorm van het Team Zelfbouw. Deze laatste richt zich met name op de particulier zelfbouwmarkt en ondersteuning voor particulieren die een kavel afnemen of kavels aanbieden. Er zijn geen harde aanwijzingen gevonden dat beide instituties zich tot doel stellen ook mensen bij elkaar te krijgen en te verbinden.

*-Publiek Private Samenwerkingsconstructies waren niet het juiste instrument voor de voortgang.*

We zien in de casussen de werkelijke uitwerking van de tendens dat klassieke top-down ingrepen op de schaal van gebiedstransformaties zijn stilgevallen. In beide casussen was de onderliggende reden dat de middelen simpelweg op waren terwijl veel van het vastgoed was ondertussen al verworven was. Vooral de hoogstedelijke ambitie, maar veel praktische problemen zoals geluidshinder, gecombineerd met een vraaguitval op de woningmarkt dwong de gemeenten tot herprioriteren om niet meegesleurd te worden in de vrije val van de crisis. De transformatie stond als gevolg hiervan stil. Partijen stapten uit het proces.

De gemeentelijke organisatie is zich nu meer aan het toerusten op een nieuwe inrichting van de ontwikkelkolom. Om de grote uitdaging in de toekomst aan te kunnen vraagt dit o.a. nieuwe competenties en het loslaten van het oude. Het organiserend vermogen en bijbehorende bestuurlijk leiderschap vragen veel van de organisatie.



## 8. Conclusie en aanbevelingen

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de lessen vanuit de literatuur, praktijkverkenning en de casussen samen en vormen deze de beantwoording van de centrale hoofdvraag. Voorafgaande aan de totstandkoming van deze conclusie is een con-sultatie gedaan op basis van de Delphimethode (zie bijlage). De resul-tante hiervan wordt in dit hoofdstuk besproken als beantwoording op de cen-trale hoofdvraag.

### 8.2 Conclusie

*Deelvraag 5 luidt: “Welke lessen zijn vanuit de analyses geleerd waar van-uit een conclusie getrokken kan worden?”*

*-Procesomkering vraagt om een nieuw planologisch instrumentarium.*

De analyse wijst op het feit dat procesomkering niet zonder kaders kan en van de gemeente hier invulling van wordt verwacht. ‘Spelregels’ en ‘richtlijn-en’ zijn de nieuwe planologische overheidsproducten die passen bij een aan-pak van procesomkering en vraagt een omslag bij de gemeentelijke diensten en bestuur. Het gaat in dit geval om organische groei en dat laat zich niet met rechte lijnen in een stijlboekje beschrijven. Een helder kort maar krachtig kader neerzetten via planologische afwegingskaders biedt derhalve een op-losing voor deze flexibiliteit. In het spectrum van het bestemmingsplan van ‘volledig loslaten’ tot ‘alles vastleggen’ zoeken de afwegingskaders de grenzen op van de vormvereisten van het bestemmingsplan. Zo wordt er veel geëxperimenteerd met procesomkering op de Binckhorst en het feitelijk al toegepast op Buiksloterham. Uit de analyse wordt vastgesteld dat procesom-kering een aanpak is die in Buiksloterham al haar vruchten afwerpt rondom de Klaprozenweg/ Ridderspoorweg (nieuwe woningbouwkavels achter de Karwei), en in de nabijheid, de Metaalbewerkerweg (nieuwe bedrijvigheid). In

Buiksloterham wordt via het vormen van coalities van gewillige eindge-bruikers, naast het uitgeven van vrijgevallen kavels de transformatie bottom-up gestimuleerd. Een goed voorbeeld is de realisatie van het gezamenlijk met o.a. ZZP-ers te ontwikkelen ‘kavel 12’. Dat zal een lange tijd in beslag gaan nemen van naar schatting 5-10 jaar voordat deze initiatieven vorm krijgen. Het gaat hier in de kern om het bieden van de juiste ‘Planologische afwegingskaders’.

*-Procesomkering wijst op draagvlak en is kansrijk als aanpak.*

De gemeentelijke regierol is aan het veranderen. Vanuit regie op de inhoud is een verschuiving gaande naar regie op proces en vraagstukken rondom het inrichten daarvan. Procesomkering wijst overwegend op een positieve conno-tatie bij zowel gemeenten, markt als eindgebruikers blijkens de gevoerde gesprekken. Het biedt een juiste mindset. Het kan in potentie veel draagvlak leveren onder initiatiefnemers, maar ook binnen de gemeentelijke organi-satie zelf. Bij procesomkering moet het niet alleen juridisch kloppen, maar is het draagvlak van de maatschappelijke omgeving waaronder de politiek (gemeenteraad) en het anders omgaan daarmee ook wezenlijk van belang. Hoewel dit veel vraagt van het organiserend vermogen van de gemeente is het vanuit een positieve benadering reëel om procesomkering als ‘kansrijk’ te benaderen. Het gaat hier in de basis om het aspect van ‘Loslaten’.

*-Procesomkering is niet het nieuwe adagium: ‘alles moet anders’*

Gebiedsontwikkeling kan niet zonder een vorm van ‘top-down’. In situaties waarbij grootschalige investeringen noodzakelijk zijn zoals bij bedrijfs-verplaatsing, bodemsanering, wijkachterstand of realisatie van sociale woningbouw, is kritieke massa nodig en wordt procesomkering met klein kapitaal als minder geschikt gezien. Het is m.a.w. niet aannemelijk dat klein kapitaal dit effect kan evenaren of eindgebruikers gemotiveerd zijn om hoge kosten als hierboven genoemd te nemen of met elkaar te delen. Er is in de analyse ook geen aanwijzing gevonden dat dit wel het geval is. In die gevallen is een traditionele top-down gebiedsontwikkeling een prima methodiek en

ook een logische keuze: ga dus top-down waar het moet en bottom-up waar het kan. De analyse wijst in de richting dat er altijd een vorm van top-down strategie blijft bestaan. Procesomkering zal dit ook niet per definitie gaan vervangen. Wel kunnen deze twee strategieën prima naast elkaar toegepast worden. Het verrijkt ook de rol van de projectontwikkelaar die bijvoorbeeld als aanjager zou kunnen fungeren namens de gemeente, terwijl deze gelijktijdig een traditionele invulling elders binnen de transformatie trekt. In de regel gaat het om de overzichtelijke transformaties en er een kanttekening gemaakt moet worden dat er altijd een vorm van cherrypicking blijven ontstaan, en alleen die initiatieven tot stand komen die voor coalities interessant genoeg zijn om op te pakken. Procesomkering gaat in die zin primair om het samenbrengen van kennis en kunde van eindgebruikers waarbij de gemeente een nieuwe rol heeft als 'matchmaker' (aanjaagt en samenbrengt) maar ook 'interacteert' (uitdaagt en inspireert).

*-Procesomkering is geen 'bijproduct' maar een volwaardige strategie.*

'Verankerung' van procesomkering in de gemeentelijke organisatie is essentieel. Procesomkering doe je als gemeente niet 'tussendoor' of incidenteel: het is een volwaardige en overwogen ontwikkelstrategie die de gemeente inzet om transformaties in beweging te zetten.

Vanuit de analyse wordt geconcludeerd dat procesomkering als aanpak geen hype of mode verschijnsel is, maar een serieuze strategie die vraagt om het fundamenteel herinrichten van de ontwikkelketen en andere overheidsproducten als je het goed wilt aanvlagen. Analyse wijst er ook op dat vanuit het oogpunt van de gemeente, procesomkering complex is, en veel meer inspanning vraagt dan het opstellen van een structuurvisie. Het gaat bij procesomkering om het samenbrengen van mensen en vormen van coalities om de kritieke massa te maken die nodig is voor de transformatie. Dat is mensenwerk en werken met meerdere en gezamenlijke belangen. Hoewel het bij procesomkering om specifieke locaties gaat (gebieds-DNA), zal de gemeentelijke organisatie hier ook goed op ingericht moeten worden, want een conflict of interest is snel aan de orde.

Cynisme ('zoiets werkt toch niet') of het verwijzen naar een hype of modeverschijnsel is in dit onderzoek niet vastgesteld. Procesomkering heeft de aandacht van de wetenschap. Mede gezien de vele experimenten die gaande zijn (Binkhaven, Eiland van Schalkwijk, Buiksloterham) en concrete voorbeelden uit het binnen- en buitenland (NDSM-werf, King Spadina, Tübinge) is op te maken dat het hier gaat om een serieuze en kansrijke aanpak die nader experiment en onderzoek vraagt om getest te worden.

*-Procesomkering is maatwerk.*

Procesomkering is absoluut maatwerk en kent geen standaard receptuur. Iedere situatie is ook nog eens anders vanwege de 'DNA'-factor van het desbetreffende gebied. Beter is om het passend te maken binnen een overzichtelijk aantal principes die de gemeente hanteert bij het toepassen van deze strategie.

*-Procesomkering vraagt om een ander businessmodel.*

Vanuit de literatuur en de praktijkstudie wordt geconstateerd dat een zorgvuldige aanpak van procesomkering het transformatiegebied langzaam van kleur laat veranderen. Dit past beter in het huidige tijdsgewricht dan het in een keer uitrollen van grootschalige ontwikkelingen.

Punt is dat voorinvesteringen en inkomende kasstromen in evenwicht met elkaar moeten zijn. Procesomkering vraagt hiermee om een ander businessmodel waarbij afscheid genomen moet gaan worden van het statische en klassieke grondexploitatie-model. Aanbevolen wordt om in een vervolgstudie alternatieve, meer toegepaste financieringsstructuren te onderzoeken.

*De centrale vraagstelling luidt: “Op welke manier kan de aanpak van procesomkering, vanuit het perspectief van de gemeente, in de huidige praktijk bijdragen aan de voortgang van binnenstedelijke transformatiegebieden in de Randstad?”*

Het is voor de gemeente mogelijk om een aanpak van procesomkering te creëren. Dit kan via een procesmatige aanpak door het in twee stappen slim organiseren van ruimte voor initiatief en experiment, passend bij organische gebiedsontwikkeling, en dit vervolgens te operationaliseren.

### **Stap 1: het samenvoegen van twee sleutelfactoren tot de ‘Routekaart’**

#### *-Sleutelfactor 1: Bepalen van de ‘Planologische afwegingskaders’*

Het gaat hier om wat de gemeente verwacht van de initiatiefnemers om een bijdrage te leveren aan (delen van) de gebiedstransformatie: Waar moet ik als initiatiefnemer aan voldoen binnen context van de transformatieopgave?

In deze stap worden op een heldere manier de afwegingskaders beschreven waaraan initiatieven moeten voldoen. In de basis zijn deze kaders ‘toetsbaar’, ‘oplegbaar’, ‘afdwingbaar’ en ‘opeisbaar’. Deze termen hebben een directe relatie met de ruimtelijke wetgeving en de juridische haalbaarheid. Echter, deze planologische afwegingskaders zijn minder star, en zoeken in de context van deze scriptie de wettelijke randen op van de vormvereisten van het bestemmingsplan en geven hiermee toch de noodzakelijke flexibiliteit. Een praktisch voorbeeld hiervan uit de praktijk is het op bij wijze van spreken twee A4-tjes opnemen van een aantal basale zaken zoals doorzichten, bebouwingshoogten, rooilijnen, functies van gebouwen en openbare ruimte. Deze worden vervolgens in het bestemmingsplan verankerd, en zodoende verbonden met de wettelijke vormvereisten.

Het gaat daarbij om een goed en vooral overzichtelijk afwegingskader voor fysieke ingrepen, en draagt zorg voor de nodige behoefte aan integraliteit in

het transformatiegebied. Versnipperd eigendom en grote contrasten kun je hiermee leren zien als een kwaliteit van het gebied.

Met ‘Planologische afwegingskaders’ bepaalt de gemeente zelf haar grenzen tot hoever men gaat. Waar de gemeente beslist niet achterstaat wordt hier ook in geregeld. Hierdoor ontstaat er meer ruimte voor commerciële meters en kostendragers, maar vooral ook veel meer creativiteit en verbeelding. Het resultaat en wat de gemeente helder voor ogen heeft met de transformatie is dan uiteindelijk bepalend geworden, niet de juridische constructie en beperking. De gemeente draagt er vervolgens zorg voor dat de kaders helder zijn beschreven, en vooraf getoetst kunnen worden door aspirant initiatiefnemers. Iedere gemeente is vrij om de vorm te bepalen. In praktijk zal de ‘Routekaart’ een invulling zijn van bijvoorbeeld één van de deelgebieden van de structuur.

#### *-Sleutelfactor 2: Vaststellen van ‘Leidende principes’*

Het gaat hier om wat de initiatiefnemer zelf kan verwachten van de gemeente: Wat biedt de gemeente zelf aan initiatiefnemers om het zo aantrekkelijk mogelijk te maken om investeringen te doen in (delen van) de transformatieopgave?

Het gaat hier dus om principes van hoe de gemeente als orgaan zelf omgaat met haar (aspirant) initiatiefnemers: de commitment. In het analysekader (paragraaf 6.8) beginnen de ‘principes’ zich aanvankelijk af te tekenen bij de invalshoeken, geformuleerd uit de lessen van de literatuurstudie en de praktijkverkenning. Deze invalshoeken dienden ter toetsing op de praktijkcasussen. De formulering daarvan wijst dan al op essentiële zaken die van toepassing zijn op het gemeentelijk handelen om ruimte te bieden voor interessante businesscases met toegevoegde waarde voor het gebied: het wenkend perspectief genoemd. Na een consultatie in drie rondes op basis van een Delphi-onderzoek (zie bijlage voor meer details) worden de invalshoeken, inmiddels dan al getoetst op basis van de twee praktijkcasussen, teruggebracht naar een viertal concrete ‘Leidende principes”. In onderstaand schema worden deze uitgelegd:

## Leidende principes

| principe   | actie   | output  |
|--|---|---|
| <b>Loslaten</b><br>De gemeente kiest 'regie op inhoud' los te laten en kiest 'regie op proces' als vertrekpunt. Pro-actieve uitstraling naar buiten.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vast eindbeeld vergeten</li> <li>• Andere retoriek gebruiken</li> <li>• Toepassen reële proporties</li> <li>• Experimenteren en zoneren</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Andere mindset</li> <li>• Nieuwe procedures</li> <li>• Nieuwe overheidsproducten</li> </ul>  |
| <b>Interacteren</b><br>De gemeente staat open voor alle bottom-up initiatieven, ook wanneer je deze als gemeente niet verwacht. Gemeente en initiatiefnemers werken samen toe naar gedragen, gezonde businesscases.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitnodigen en uitdagen</li> <li>• Ondersteunen, helpen</li> <li>• Ontvankelijk zijn</li> <li>• Aanjagen</li> <li>• Accepteren mislukningskans</li> <li>• Geven en nemen, overleggen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gedragen businesscase</li> <li>• Duurzame samenwerking</li> <li>• Respect voor ieders belang</li> <li>• Behoud van individu</li> <li>• Empathie burgers die niet willen 'mee-transformeren'</li> </ul>                 |
| <b>Matchen</b><br>Bestaande waarden (gebouwen, sociale structuren, infra) zijn de basis voor de transformatie van het gebied en worden gerespecteerd en ingepast. De gemeente brengt de lokale energie en inspiratie van mensen in het gebied waar mogelijk samen. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koesteren</li> <li>• Behouden</li> <li>• Inspireren</li> <li>• Versterken</li> <li>• Inpassen</li> <li>• Luisteren</li> <li>• Begrijpen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen functieconflicten</li> <li>• Vitale en energierijke ontw.</li> <li>• Geaccepteerde positie in netwerk coalities</li> <li>• Behoud van ruimtelijke integraliteit</li> <li>• Draagvlak (burgers, extern)</li> </ul> |
| <b>Verankeren</b><br>De interne gemeentelijke organisatie is toegerust op de toekomst van gebiedsontwikkeling en de grote uitdagingen waar de gemeenten vandaag de dag voor staan.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwe competenties ambtenaren en bestuur</li> <li>• Loslaten van het 'oude'</li> <li>• Meenemen, aantonen en herhalen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontschotting en ontkokering</li> <li>• Draagvlak (politiek, intern)</li> <li>• Bewustwording organisatie</li> <li>• Besef andere werkwijze</li> <li>• Organiserend vermogen</li> </ul>                                 |

Figuur 14: Vier 'Leidende principes' van procesomkering.

### Introductie van de 'Routekaart'

Als gemeente bied je genoeg stimulans, commitment en ruimte voor haalbare initiatieven met toegevoegde waarde, en zijn terug te brengen naar een viertal principes: Loslaten, Interacteren, Matchen en Verankeren.

Het standpunt is dat, door deze twee sleutelfactoren met elkaar te matchen, er a.h.w. een 'route' ontstaat voor initiatiefnemers. Het is de metafoor van het wijzen van de juiste weg en welke zaken een initiatiefnemer op zijn of haar weg tegenkomt en kan of mag verwachten.

Onderweg komt men ook andere initiatiefnemers tegen die samenwerking kunnen bieden. Enerzijds gaat het om die zaken die formeel van de initiatiefnemer worden verwacht (de planologische afwegingskaders) en anderzijds wat de initiatiefnemer op zijn weg mag verwachten van de gemeente (de 'Leidende principes'). Vanwege de herkenbaarheid van deze gedachte wordt daarom de 'Routekaart voor initiatieven' geïntroduceerd, kortweg de "Routekaart" als te hanteren term.

Planologische afwegingskaders + Leidende principes = 'Routekaart'

Hierdoor wordt ruimte en energie gecreëerd, kracht van mensen met elkaar verbonden, en sluit het hiermee aan bij het gedachtegoed van het manifest van de Spontane Stad. De Routekaart is in die zin feitelijk een set van heldere uitgangspunten waarbinnen eindgebruikers in transformatiegebieden een realistische ruimte wordt aangeboden om zelf haalbare initiatieven tot stand te kunnen brengen en de gemeente dit stimuleert. De Routekaart zegt ook iets over gedrag en omgangsvormen die de gemeente zich aanmeet om ontvankelijk te zijn voor nieuwe interessante businesscases van eindgebruikers die waarde toevoegen aan de transformatie, en het doel om mensen bij elkaar te brengen tot coalities met investeringskracht.

In praktijk zou deze 'Routekaart' zich grafisch prima en compact laten uitwerken in wegen, stoppunten en splitsingen (valt buiten de scope van dit onderzoek).

Om de Routekaart ook in praktijk goed te kunnen gebruiken is het van belang deze in te passen in (bestaande) juridische kaders, dus ruimte bieden aan initiatieven van onderop zonder radicaal het bestaande systeem van ruimtelijke ordening zoals we het kennen te veranderen.

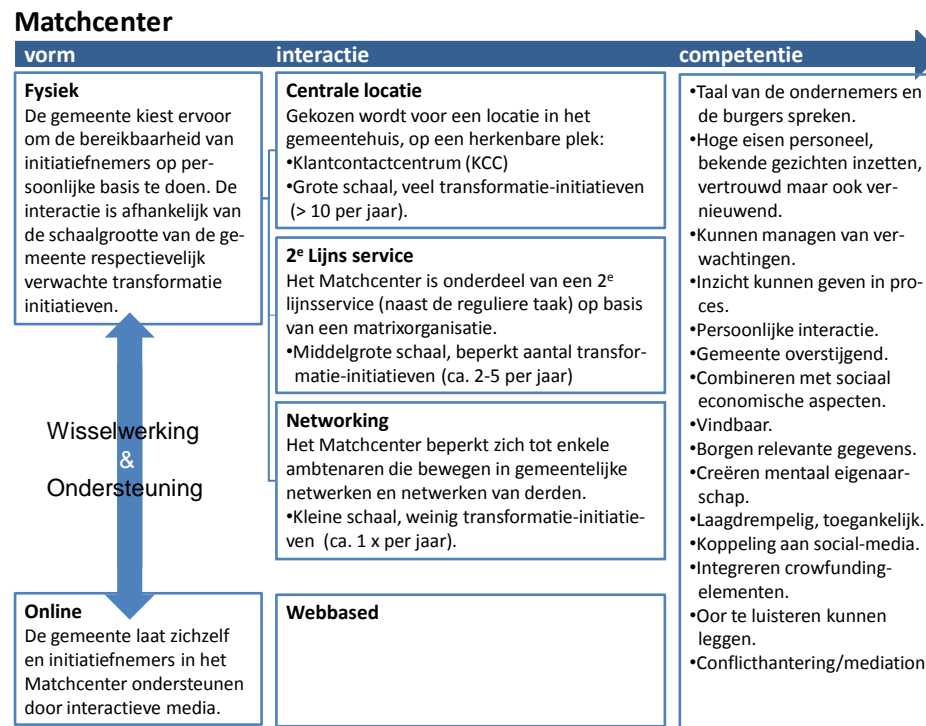


## Stap 2: het operationaliseren van de Routekaart in een gemeentelijk 'Matchcenter'.

Vervolgens moet deze Routekaart geoperationaliseerd worden. Want: Hoe ga je deze inzetten in de dagelijkse gemeentelijke praktijk en hoe kom je in contact met deze initiatiefnemers? Dat kan door het gemeente(n)breed invoeren van een (uniform) multidisciplinair platform voor initiatieven op binnenstedelijke transformatielocaties in de Randstad: het 'Matchcenter'. Zo verzeker je bij transformatiegebieden dat naast het louter opstellen van een papieren 'richting', de gemeente een serieuze aanpak heeft voor bottom-up initiatieven door deze ook in praktijk uit te voeren en te faciliteren. Gemeente en eindgebruiker ontmoeten elkaar hier letterlijk en werken samen aan interessante businesscases die van toegevoegde waarde zijn op de transformatieopgave.

De inpassing van een Matchcenter moet zo toegankelijk, herkenbaar en laagdrempelig mogelijk zijn. Key-factoren om een businesscase te laten slagen zijn ook het door de gemeente geven van een snelle reactie op aanvragen van initiatiefnemers (bijvoorbeeld binnen 3 weken). Dat vraagt veel van de competentie van de organisatie om mensen samen te brengen en initiatieven in te passen in de totale transformatie.

Het inpassen in de gemeentelijke organisatie hoeft volgens het bovenstaande schema ook geen sinecure te zijn, omdat de meeste gemeenten in 2015 moeten beschikken over Klantcontactcentra's (KCC) die al veel kenmerken van laagdrempeligheid hebben. Die specifieke plek, het KCC, kan een goede plek zijn om een Matchcenter op te zetten omdat het zodoende ook gecombineerd kan worden met reguliere loketactiviteiten. Het Matchcenter wordt ondersteund via een online tool (webbased) met relevante informatie over het toepassen van de afwegingskaders en principes van de gemeente.



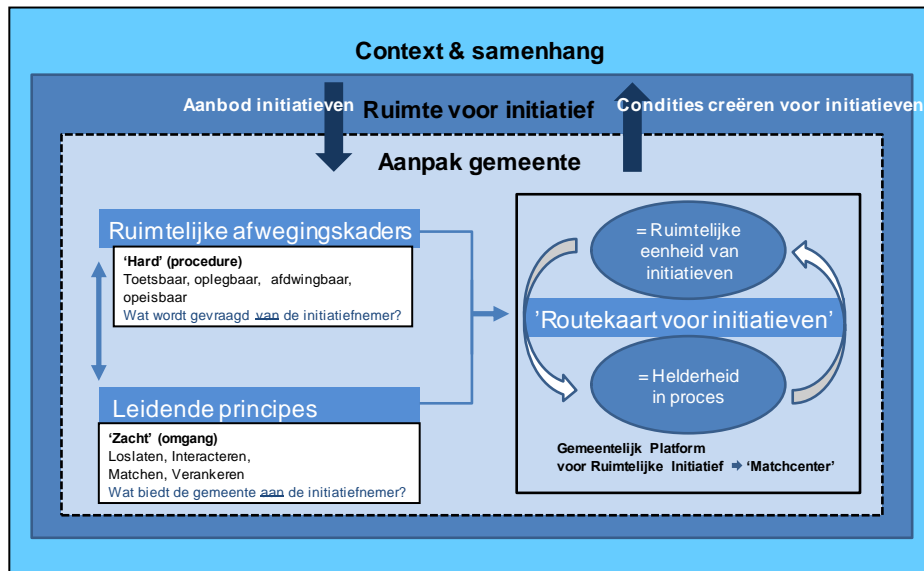
Figuur 15: Operationaliseren via een 'Matchcenter' om procesomkering uitvoerbaar te maken

Het bevat tevens informatie over waar bijvoorbeeld andere initiatiefnemers al mee bezig zijn om slim op aan te sluiten. Ondersteunende diensten als crowdfunding (het werven van middelen via de kracht van het collectief zoals social-media) behoort tot de mogelijkheden om zelfs middelen van derden aan te trekken, via mensen met sympathie voor het desbetreffende initiatief. Succesvolle projecten trekken op deze manier ook de aandacht van potentiële investeerders.

## Routekaart + Matchcenter = operationalisering procesomkering

De randvoorwaarde is dat het inpassen van een Matchcenter afhankelijk is van de schaalgrootte van de gemeente. Het HIT bijvoorbeeld (Den Haag) behandelt in 2012 naar schatting ongeveer vijf tot tien initiatieven die voortkomen uit de Binckhorsttransformatie. Voor een kleine gemeente zouden dat er niet meer dan twee kunnen zijn op jaarbasis.

Het institutionaliseren blijft dus een afweging van de gemeente en heeft te maken met de inschatting van het aanbod en de schaalgrootte.



Figuur 16: schema totaaloverzicht aanpak procesomkering

## Tenslotte

Het is dus mogelijk voor de gemeente om een aanpak van procesomkering te creëren als (volwaardige) ontwikkelstrategie. Dat kan op een procesmatige manier waarbij aangesloten wordt op organische gebiedsontwikkeling. De kunst van de ondersteuning vanuit een Matchcenter is om goed in te kunnen schatten wanneer de gemeente krachtige ondersteuning moet bieden, of wanneer het slechts om een kleine zet in de goede richting gaat. Het is voor de gemeente zaak om hier flexibel mee om te gaan met initiatiefnemers.

Procesomkering is door de introductie van de 'Routekaart' en het 'Matchcenter' weer twee woorden gegroeid in het wetenschappelijke debat, en heeft procesomkering een 'gezicht' gekregen. Als aanpak is procesomkering hiermee een volwaardige ontwikkelstrategie geworden, maar ook tastbaar en bereikbaar voor zowel de gemeente als de eindgebruikers. De gemeente verzekert zich op haar beurt van een goede planologische samenhang door overzicht en voortgang.

## 8.3 Aanbevelingen en advies

Deze studie biedt een procesmatige aanpak als handvat om procesomkering in te zetten als ontwikkelstrategie. Een procesmatige aanpak past ook beter bij organische groei dan een instrumentele vorm die veel meer structuur en eindbeeldplanning vraagt. Een aanpak van procesomkering kan een bijdrage leveren aan de voortgang van transformatieopgaven zodra initiatieven in zowel de planologische kaders als de leidende principes ingepast kunnen worden.

Past dat niet, dan is een andere dan procesomkering te overwegen als ontwikkelstrategie. Dit betekent dat zowel de gemeente als initiatiefnemers eenvoudig kunnen nagaan of hun initiatief hier binnen past.

Deze studie biedt een handvat voor een aanpak van procesomkering, maar pretendeert niet daarmee volledig te zijn. Het laat ruimte over voor vervolgonderzoek. Deze studie geeft ook aanwijzingen dat procesomkering werkt, maar legt het niet op als de enige ontwikkelstrategie van deze tijd. Dat zou geen recht doen aan andere technieken die ook hun effecten bewijzen.

Vervolgonderzoek zou op vier manieren aan te raden zijn. Ten eerste vraagt de operationalisatie van procesomkering verdere verfijning. Hoe ga je deze eindgebruikers op de juiste manieren bedienen, hoe breng je ze precies bij elkaar en welke wel en welke juist niet? Wat als men niet wil? Kortom, hoe breng je een duurzame samenwerking tot stand? Om dit verder uit te werken komen ook andere disciplines aan de orde zoals communicatie en sociologie.

In het onderzoek wordt uitgegaan van een structurele inpassing in de gemeentelijke organisatie via het Matchcenter. Het is de vraag (was buiten de scope van het onderzoek) of dit proces van vraaggerichte ontwikkeling in de gemeentelijke organisatie verankerd moet worden, of juist naast de gemeente als een niet-gouvernementele organisatie (NGO). Een dergelijke organisatie is onafhankelijk van de gemeente en richt zich op een veronderstelt maatschappelijk belang. De onafhankelijkheid is voor de burgers dan ook in die structuur zichtbaar.

Ten tweede is het uitwerken van een alternatief financieel model aan de orde. Traditionele grondexploitatie modellen sluiten niet aan met de gedachte van een organische transformatie. Interessant is om te onderzoeken of de financiering een plek kan krijgen in bijvoorbeeld de begroting.

Een derde aanbeveling heeft relatie met de reikwijdte van het onderzoek. Aan te bevelen is om het aantal casussen verder uit te breiden en ook gebieden buiten de Randstad te betrekken en te analyseren. Hieruit zou kunnen blijken dat procesomkering bijvoorbeeld naast gebiedsafhankelijkheid ook onder streekgebonden (politieke) invloeden staat, en wat de effecten zijn op deze aanpak. Zijn gemeenten als Den Haag of Amsterdam

vanuit hun eigen oorsprong en openheid als grootstedelijke agglomeraat meer open voor bottom-up processen dan bijvoorbeeld Groningen of Limburg en hoe komt dat? Kortom kun je procesomkering ook elders dan de Randstad inzetten? Zijn de resultaten m.a.w. generaliseerbaar voor de hele populatie en niet alleen voor de onderzochte transformaties in de Randstad?

Tenslotte zou een experiment zich goed lenen voor dit onderwerp: de lakmoesproef. Een interessante is om het proces in tijd te volgen en de acceptatie en effecten van de aanpak te bestuderen in experimentele zones. Doel zou dan zijn om te onderzoeken welke initiatieven het ook daadwerkelijk gaan halen als onderdeel van de transformatieopgave.

Het onderzoek is gericht op binnenstedelijke transformatiegebieden. Stedelijke bebouwingen kennen een andere sociale dynamiek dan plattelandsgebieden waar mensen minder dicht op elkaar wonen. De vraag is of de inwoners van een plattelandsgemeente zoals de gemeente Nieuwkoop net zoveel behoefte hebben aan transformatie.

Voor de eigen organisatie, gemeente Nieuwkoop, zou het interessant zijn om voor één van de ontwikkelgebieden een pilot te starten. In deze pilot zou je vooral de op het procesgerichte vastgestelde uitgangspunten kunnen toetsen. Vooraf kun je dan toetsbare evaluatiepunten formuleren. Je hoeft dan nog niet de structurele aanbevelingen in te voeren, zoals het Matchcenter en andere interne structurele veranderingen.

### **Advies**

Van belang is om te benadrukken dat de gemeente als hoeder van het algemeen belang per definitie altijd de regie zal houden. Daarnaast is procesomkering in eerste instantie een gemeentelijk belang: alleen op vraaggerichte wijze kunnen er vandaag de dag nog nieuwe ontwikkelingen worden gerealiseerd. Het gemeentelijke belang uit zich ook in een financieel belang. Door deze te koppelen aan de belangen van burgers kunnen bouwontwikkelingen weer op weg worden geholpen. Het is een aanname dat dit gemeentelijk belang overeenkomt met het belang van alle burgers.

Als afweging hiernaar toe is een pleitbezorging om dit financiële belang in bedwang te houden en empathie voor de niet-willende burger ook nodig is. Voor de meeste mensen is de huidige woon- en leefsituatie prima. Ook is er een belang om juist niet te willen ontwikkelen ook al is het een vraaggerichte ontwikkeling met het oog op behoud van een bestaande kwaliteit, of toenemende verkeerdrukke bij aanpassingen in de stedelijke kwaliteit bij succes. Zo hebben de voordelen van procesomkering dus ook nadelen als beperkende factor.

Een afweging is ook dat procesomkering niet per definitie het ei van Columbus is, en is ontstaan uit een noodzaak van een overstijging van het aanbod. Zorgvuldig zal onderzocht moet worden op basis van experimenten of het ook in praktijk aanslaat en partijen niet snel weer terugvallen in het oude aangeleerde gedrag. Eerder is dit in de analyse het Pavlov-gedrag genoemd.

Het bestemmingsplan biedt echter met o.a. een uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid, tijdelijke- en globale bestemmingen ook veel meer mogelijkheden dan wel eens wordt gedacht (De Zeeuw, et al. 2012), zonder tekort te doen aan de rechtszekerheid. De gemeente kan die flexibiliteit in de huidige tijd nu ook prima benutten, waarbij een advies is om van deze mogelijkheden dan ook, in combinatie met de 'Routekaart', gebruik te maken.

Een algemeen advies dat hier uit volgt is dat gemeenten die met vastgelopen transformaties zitten, serieus kunnen nadenken over een strategie van procesomkering. Het is mogelijk om bijvoorbeeld een experimentele zone aan te wijzen en gewoon te gaan starten binnen een aantal spelregels. Ondervinding is de beste leermeester luidt ook hier de wetmatigheid. De vorm is vrij, maar leer van de effecten hiervan en hoe je hier op kunt inspelen.

Verrassende effecten in de vorm van businesscases met meerwaarde voor het gebied die je misschien eerder nooit had gekregen, komen dan vanzelf. Durf als gemeente te experimenteren en leer daarvan!

#### 8.4 Reikwijdte van het onderzoek

Is het onderzoeksresultaat generaliseerbaar voor de hele populatie en niet alleen voor de onderzochte transformaties in de Randstad? De studie heeft zich beperkt tot de context van de Randstad, en zijn een tweetal exemplarische grootstedelijke casussen hiervoor onderzocht uit de agglomeraties Den Haag en Amsterdam. Het is aannemelijk dat bij vastgelopen gebiedstransformaties die van vergelijkbare DNA zijn als genoemde casussen, de aanpak van procesomkering op z'n minst kansrijk is. Of het daadwerkelijk daarbuiten toepasbaar is, vraagt om degelijk vervolgonderzoek.

#### 8.5 Aansluiting met het manifest van 'De Spontane Stad'

Uiteindelijk rest nog de vraag: sluiten de onderzoeksresultaten ook aan op de gedachte van 'De Spontane Stad' en welke waarde moeten we daaraan hechten? Ook organische ontwikkeling kan niet zonder kaders en top-down regie. Het is dus ook niet altijd nodig om steden nu nog alleen organisch te (laten) groeien, en daarmee ook niet het nieuwe paradigma. Het gaat om het verbinden van de kracht die je hebt, dat zet het manifest sterk neer en is ook de onderliggende gedachte in deze scriptie.

Soms is top-down een prima methodiek en ook een logische keuze. Ga bottom-up waar het kan en top-down waar het moet. Dit onderzoek voegt daar expliciet aan toe dat je dit als gemeente kunt faciliteren door hiervoor een platform op te zetten waar gemeente en initiatief(nemers) elkaar ontmoeten en businesscases ruimte krijgen om zich te ontplooiën. Op deze wijze vindt deze studie verwantschap en daarmee een waardevolle aansluiting bij het gedachtegoed De Spontane Stad van Urhahn.

Deze vergelijkbare uitkomst zegt iets over het constateren van de wil om anders met elkaar om te gaan dan we gewend waren door meer samen op te trekken. Op zichzelf is alleen dat al een waardevolle stap in de gebiedsontwikkeling.

## 8.6 Persoonlijke reflectie

Eerder is in de inleiding geconstateerd dat er weinig bekend is over procesomkering in binnenstedelijke transformatiegebieden in de Randstad vanuit gemeentelijk oogpunt. Deze scriptie voegt daar weer kennis aan toe. Gaandeweg het ontwikkelen van deze scriptie zijn er diverse seminars voorbij gekomen die dit onderwerp bespreken als een dynamisch proces dat nooit af is. Gebiedsontwikkeling is ook nooit af en nieuwe strategieën zullen altijd weer aangepast worden naar de inzichten van de tijd. Ik heb van dit proces veel geleerd, en het gaf me de mogelijkheid om met veel mensen uit het vakgebied hierover vanuit verschillende oogpunten van gedachten te wisselen. Hun input is voor mij absoluut waardevol geweest en gaf een nieuwe kijk op deze aanpak. Het heeft ook mijn visie op 'planologische vrijheid' veranderd, en mindset. Ik ben in het proces gestapt met een beeld dat procesomkering pas werkt als je als gemeente letterlijk alles loslaat en het de eindgebruiker de ingreep binnen een stuk van de transformatie volledig zelf laat regelen. Niets is minder waar gebleken. Sterker nog, teveel vrijheid in het bestemmingsplan is contraproductief en remt de voortgang af. Ik noem dat in mijn scriptie de 'paradox van de vrijheid'.

De Nederlandse planologische manier van werken verwacht nog steeds een instrumentarium vanuit de gemeente waarmee heldere kaders gesteld zijn waarbinnen initiatieven kunnen plaatsvinden. Dit biedt ruim baan voor nieuwe retoriek als 'spelregelkaarten' en 'richtlijnen' en nemen inmiddels ook in mijn eigen praktijk langzaam aan de plaats in van het beeldkwaliteitsplan.

De gemeente heeft nog wel een lange weg te gaan om hier een nieuwe rol in te vinden, en kan dit ook niet alleen. In het huidige tijdsgewricht is dat een onmogelijke opgave geworden. Vandaar dat ik spreek van de rol van 'matchmaker', het instituut dat mensen bij elkaar brengt via een platform: mensen die vooral samen met de gemeente iets willen bereiken. Daar gaan we voor: **the coalition of the willing!**



## Bronvermelding

De aangehaalde bronnen zijn volgens de systematiek van de American Psychological Association (APA) genoteerd.

### Boeken en publicaties

- Algemene Rekenkamer (2008). *Herstructurering van bedrijven-terreinen*. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, Sdu.
- APPM (2011). *APPM Nieuwsbrief 14*. Zoetermeer: APPM Management Consultants.
- Baarda et al. (2009). *Basisboek kwalitatief onderzoek* (pp 30,119). Groningen: Noordhoff uitgevers.
- Beskers, M. (2011). *Inverse: de gebruiker aan zet. Een onderzoek naar de condities voor succesvolle gebiedsgerichte planontwikkeling*. Masterscriptie Bestuurskunde. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Bestuursacademie (2008). *Besluitvormingsmodel in relatie tot de juridische planologische procedure*. Afschrift uit de Opleiding HBDO, Adviseur Omgevingsrecht.
- Bestuursacademie (2008). *Besluitvormingsmodel in relatie tot de gebiedsafspraken en overeenkomst*. Afschrift uit de Opleiding HBDO, Adviseur Omgevingsrecht.
- Boon, T (2008). *Succesvolle gebiedstransformaties: een verkennende studie naar succesindicatoren voor transformatiegebieden* (bijlage 1), Masterproof MRE. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Bregman, A. (2010). *Naar een natuurlijke rolverdeling tussen overheid en markt bij ruimtelijke veranderingsprocessen*. Oratie Universiteit van Amsterdam 29 april 2010.
- Buit, J. (1990). *Ruimtelijke Impact van grootschalige herstructurering – deel 1: resultaten van een literatuurverkenning*. Amsterdam: Planologisch Demografisch Instituut Universiteit van Amsterdam.
- Buitelaar, E. (2011), 'Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid'. Artikel in: *Ruimte & Maatschappij* 1(2).
- Draaisma, J. (2010). Ondernemen in spontaniteit. In Urhahn, G. (2010). *De Spontane Stad* (p.47). Amsterdam: BIS Publishers BV.
- Dudok, I. (2012). Column Stadsontwikkeling. Rotterdam: Stadsontwikkeling Rotterdam
- Eldonk, A. van. (2010). Van de confectie grex naar het financiële maatpak. In Urhahn, G. (2010). *De Spontane Stad* (p.53). Amsterdam: BIS Publishers BV.
- Franzen, A.J. (2011). Participeren: de kunst van het verbinden. In *MO/Samenlevingsopbouw, thema Gebiedsontwikkeling*, 30(230), p.45. Utrecht: Movisie.
- *Gebiedsaanpak Binckhorst* (2011). Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling Den Haag.
- Gilde van Werkgebouwen aan het IJ (1997). *Het kerende tij : de rol van de gebruiker bij de herontwikkeling van havenpanden in Noord-West Europa*. Amsterdam : Gilde van Werkgebouwen aan het IJ : de Appelbloesem Pers.
- Gilde van Werkgebouwen aan het IJ (1997). *De stad als casco, Podium Werken aan het IJ*. Amsterdam: De Appelbloesem Pers.
- Greenberg, K. (2011). Stadswandelen met GPS. In Urhahn, G. (2010). *De Spontane Stad* (p.106). Amsterdam: BIS Publishers BV.
- Groeneveld, F. (2009). *Masterthesis Planologie: De rol van de procesmanager*. Utrecht: Universiteit van Utrecht
- Hajer, M. 't Klooster, S. Van. Grijzen, J. (2010). *Sterke verhalen. Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt*. Rotterdam: 010 Publisher.
- Have, F.J.M, ten, Celik, H. & Berns, S.W. (2011). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, update 2011*. Deloitte Real Estate Advisory.
- Healey, P. (1998). Collaborative planning in stakeholder society. *Town Planning Review*, 69(1), p.3.

- Hooghiemstra, T. (2012). 'Ondernemers als katalysator'. Casusverslag parallelsessie Rijnhavengebied Alphen aan den Rijn. Praktijkcongres 'Gebiedsontwikkeling Slim Vlottrekken'
- Hendricx, L. (2010). De charme van een stedelijke prairie. In Urhahn, G. (2010). *De Spontane Stad* (p.78). Amsterdam: BIS Publishers BV.
- Houben, S. (2010). Gebiedsontwikkeling: opgaven blijven, aanpak moet anders. In Harms, E. (2010). *Real Estate Magazine, MCD-Special, jaargang 13, uitgave april 2010*, p.9.
- Hospers, GJ. (2010). *Krimp!* (p.74). Amsterdam: Sun.
- *Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2011-2014* (2010). Gemeente Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling.
- Kannevorf, L. (2010). *De 'organische' transformatie van bedrijventerrein de Binckhorst: Tussenstad op weg naar een duurzame Haagse stadswijk*. Den Haag: Lectoraat Grootstedelijke Ontwikkeling De Haagse Hogeschool
- Karremans, M. et al (2011). Rendement op levensduur als de maatstaf voor vastgoedinvesteringen. In *Real Estate Magazine*, 75(14).
- Kieft, M. (2011). *De Delphimethode nader bekeken: informatie over participatieve methoden*. Nijmegen: Samenspraak Advies Nijmegen.
- Klein, M. (2010). Nieuwe idealen in gebiedsontwikkeling. In Urhahn, G. (2010). *De Spontane Stad* (p. 53). Amsterdam: BIS Publishers.
- König, B. (2011). Door de Binckhorst. In Urhahn, G. (2010). *De Spontane Stad* (p.33). Amsterdam: BIS Publishers BV.
- Krabbe, Van der. E. (2012). Regionale samenwerking en aanpak overprogrammering. In Zeeuw, F. de, et al. (2010). *Gemeentelijke grondbedrijven in een andere realiteit* (P.6). Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.
- Luijten, A. (2010). *Coalitieplanning is het nieuwe sleutelwoord* (P.19). Publicatie Building Business.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties et al (2011). *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van infrastructuur en Milieu, NEPROM, VNG en IP.
- Ministeries van Financiën en VROM (2005). *Maatschappelijke kosten en baten IBO Verstedelijking: Input voor Interdepartementaal beleidsonderzoek*. Rotterdam: Ecorys.
- Ministerie van VROM (2010). *Nederland verandert! Amsterdam Noordelijke IJ-oever*s. Den Haag: publicatie VROM.
- Ministerie van VROM en Economische Zaken (2009). *Kansen voor kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Den Haag: Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen.
- Noordwaarts (2007). *Investeringsbesluit Buiksloterham (samenvatting)*. Gemeente Amsterdam.
- Noordwaarts (2007). *Plankaart en spelregels Buiksloterham Investeringsbesluit Buiksloterham*. Gemeente Amsterdam.
- Noordwaarts (2005). *Projectbesluit Buiksloterham: Transformatie naar stedelijk wonen en werken*. Gemeente Amsterdam.
- Ovink, H.W.J. (2010). Overheid van de stad. In Urhahn, G. (2010). *De Spontane Stad* (p.142). Amsterdam: BIS Publishers BV.
- Pool, M.E. (2010). *Transformatieprojecten van een gesloten proces naar een open benadering*. Master Thesis MSRE. Amsterdam School of Real Estate.
- Putman, M. (2010). *Een nieuwe ontwikkelaar? een toekomstperspectief voor de projectontwikkelaar in gebiedsontwikkeling*. Master City Developer, MCD-6.
- Rompelberg, L.F.M, Hesp, M.A.S. (2008). *Financiële regie bij gebiedsontwikkeling: het realiseren van een duurzame businesscase* (pp 13, 14). Fakton BV.



- Rooy, P. Van (2011). *Verdienmogelijkheden*: cahier gebiedsontwikkeling. Gouda: Stichting Nederland Boven Water.
- Stoffels, B. (2010). Made in Tübingen. In Urhahn, G. (2010). *De Spontane Stad* (p. 120). Amsterdam: BIS Publishers.
- Trip, Y. (2011). *Power to the people*. Scriptie MCD-7
- Urhahn, G. (2010). *De spontane stad*. Amsterdam: BIS Publishers BV.
- Verlaat, J. van 't. (2008). *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/Master City Developer.
- Voortman, H. (2008). *Interactief beleid dat tot niets leidt. Een adviesrapport over de kwaliteit van het proces van interactieve beleidsontwikkeling van de gemeente Zwolle*. Scriptie opleiding Bestuurskunde/Overheidsmanagement. Enschede: Saxion Hogeschool.
- Vrolijk, D. (2010). Nieuwe idealen in gebiedsontwikkeling. In Urhahn, G (2010). *De Spontane Stad* (p.47). Amsterdam: BIS Publishers BV.
- Watertorenberaad (2010). *Werkboek 2010* (pp 10-16). Dordrecht: Watertorenberaad.
- Wicherson, J. (2011). *Strategie en rolbepaling in stedelijke gebiedsontwikkeling: de gemeentelijke organisatie*. Scriptie MCD-7
- Zeeuw, F. de, et al. (2010). *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat nu te doen?* (P.10). Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.
- Zeeuw, F. de, Franzen, A.J., Mak, A. (2012). *Gemeentelijke grondbedrijven in een andere realiteit*. Delft: Kring van Adviseurs i.s.m. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.
- Zeeuw, F. de, et al. (2012). *Bulletin bij het congres Gebiedsontwikkeling Slim volttrekken*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.
- Zeeuw, F. de. (2011). Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. *Rooilijn*, 44(6), p.404-411.

- Zomeren, van. J. (2010). Ontelbare kleine spelers. In Urhahn, G. (2010). *De Spontane Stad* (p. 164). Amsterdam: BIS Publishers.

#### Internetbronnen

- Abrams, E. (2000). *Essay Structure*. Geraadpleegd 13 februari 2012 op <http://www.fas.harvard.edu/%7Ewricntr/documents/Structure.html>
- Bohemen (2012). *Scopedefinitie en conceptontwikkeling*. Geraadpleegd op 28 februari 2012 op <http://www.bohemen.nl/scope/uitleg-scope.html>
- Bouwens, C., Hatzmann, N. (2005). *Open planproces in de stedelijke vernieuwing*. Geraadpleegd op 12 februari 2012 op [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=1901&item\\_type=documentatie&item\\_id=1344](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1901&item_type=documentatie&item_id=1344)
- Cornelissen, M. (2010). Vechtcode brengt processen in beweging. Geraadpleegd op 17 juni 2012 op <http://www.utrechtse-vechtenweiden.nl/Nieuws/85813.aspx>
- Ecorys (2012). *Interactief Ontwikkelen*. Geraadpleegd op 28 februari 2012 op [http://www.ecoryscommunicatie.com/newsdetail/17/interactief\\_ontwikkelen.html](http://www.ecoryscommunicatie.com/newsdetail/17/interactief_ontwikkelen.html)
- Franzen, A. (2011). *Allemaal naar de sociale academie?* Geraadpleegd in december 2011 op [http://www.gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/2011.6.16\\_allemaal-naar-de-social-1308353846.pdf](http://www.gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/2011.6.16_allemaal-naar-de-social-1308353846.pdf).
- Gemeente Houten, *Structuurvisie Eiland van Schalkwijk*. Geraadpleegd op 13 maart 2012 op <https://www.houten.nl/over-gemeente-houten/projecten/eiland-van-schalkwijk/documenten>.
- KEI (2011). *Project detailpagina Den Haag De Binckhorst*. Geraadpleegd op 9 april 2012 op <http://www.kei-centrum.nl/pages/27722/Den-Haag-De-Binckhorst.html>

- KEI (2012). *Dossier gebiedsontwikkeling: rollen partijen*. Geraadpleegd op 14 februari 2012 op [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=14306](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=14306)
- KEI (2012). *Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*. Geraadpleegd op 28 april 2012 op <http://www.kei-centrum.nl/pages/28143/Gebiedsontwikkeling-nieuwe-stijl.html>
- KEI (2012). *Partnerbijeenkomst 2012, natuurlijke gebiedsontwikkeling*. Geraadpleegd op 8 april 2012 op <http://www.kei-centrum.nl/pages/21209/Nieuws/KEI-partnerbijeenkomst-2011-Natuurlijke-gebiedsontwikkeling-Binckhorst.html>
- Kopenhagen.nl. *Christiania*. Geraadpleegd op 20 mei 2012 op <http://kopenhagen.nl/kopenhagen/informatie/bezienswaardig/bezienswaardig/christiania>
- Laglas, K. (2011). *Wie heeft hier de leiding?* Intreerede Karin Laglas. Geraadpleegd op 3 maart 2012 op <http://bk.tudelft.nl/nl/actueel/-agenda/event/detail/intreerede-decaan-profir-karin-laglas/>
- Noordwaarts (2011). *Planontwikkeling en besluitvorming Buiksloterham*. Geraadpleegd op 22 mei 2011 op [http://www.noordwaarts.nl/projecten/buiksloterham/planontwikkeling\\_en/](http://www.noordwaarts.nl/projecten/buiksloterham/planontwikkeling_en/)
- Noordwaarts (2009). *Bestemmingsplan Buiksloterham*. Geraadpleegd op 21 mei 2012 op [http://www.bestemmingsplannen.amsterdam.nl/docs/BPN/N002nd/03%20-%20Vastgesteld%20bestemmingsplan%20BSH\\_regels%20en%20toelichting%2016-12-2009.pdf](http://www.bestemmingsplannen.amsterdam.nl/docs/BPN/N002nd/03%20-%20Vastgesteld%20bestemmingsplan%20BSH_regels%20en%20toelichting%2016-12-2009.pdf).
- Nul20 (2011). *Buiksloterham, de gedurfde ontwikkeling van een woongebied: wonen tussen plofzone en stankcirkel*. Geraadpleegd op 26 september 2011 op [http://nul20.nl/issue21/1vd\\_2](http://nul20.nl/issue21/1vd_2)
- Oberndorff, M. (2010). *Hans Schenk: "politiek liet crisis ontstaan"*. Geraadpleegd januari 2012 op <http://www.vn.nl/Archief/Economie/Artikel-Economie/Hans-Schenk-Politiek-beleid-liet-crisis-ontstaan.htm>
- Open Innovation Capital (2011). *Verslag Off de Grid-Buiksloterham*. Geraadpleegd op 29 juni 2011 op <http://openinnovationcapital.blogspot.com/2009/09/alvast-verslag-off-grid-buiksloterham.html>
- Pas BV (2012). *Dynamische grondexploitatieberekening*. Geraadpleegd op 3 juni 2012 op <http://www.pasbv.nl/werkvelden/planeconomie/stel-zelf-een-grondexploitatie-op/>
- Rietdijk, N. (2012). *Elke maand een gerenommeerd bouwbedrijf failliet*. Geraadpleegd op 14 februari 2012 op <http://www.dearchitect.nl/nieuws/2012/01/18/elke-maand-een-gerenommeerd-bouwbedrijf-failliet.html>
- Rijksoverheid (2008). *Samenvatting Topregio in Europa*. Geraadpleegd op 28 april 2012 op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- Rooy, P.T.J.C. van, Luin, A.B. van, & Dil, E. *Praktijkboek Gebiedsontwikkeling Nederland Boven Water*. Amsterdam: Calff & Meischke
- Rotmans, J. (2011). *Crisis als kans: Gebiedsontwikkeling 3.0- naar een wezenlijk andere aanpak*. Geraadpleegd december 2011 op [http://screenbook.nl/dgo/crisis\\_als\\_kans.html](http://screenbook.nl/dgo/crisis_als_kans.html).
- Rotmans, J. (2011). De crisis als kans voor gebiedsontwikkeling 3.0 (column). Geraadpleegd op 29 mei 2012 op <http://www.nuzakelijk.nl/column-jan-rotmans/2652218/crisis-als-kans-gebiedsontwikkeling-30.html>
- Saris, J. (2011). *Transformatie van de Binckhorst. Laboratorium voor de ondernemende stad*. Geraadpleegd op 21 mei 2012 op <http://www.slideshare.net/mtenv/presentatie-jeroen-saris>
- Saris, J. Verhagen, E. (2010). *Binnenstedelijke transformatie is geen business as usual meer*. Publicatie Ruimtevolk. Geraadpleegd september 2011: <http://ruimtevolk.nl/binnenstedelijke-transformatie-is-geen-business-as-usual-meer>.
- Sparreboom, H. (2011). *Presentatie Binckhorst, organische transformatie*. Gemeente Den Haag. Geraadpleegd 21 mei 2012 op <http://www.slideshare.net/mtenv/presentatie-hans-sparreboom>.

- Spontanestad.nl (2012). *Ondernemers Binckhorst brengen Binckhaven weer tot bloei*. Geraadpleegd op 5 juni 2012 op: [www.spontanestad.nl/ondernemers-binckhorst-brengen-binckhaven-weer-tot-bloei/](http://www.spontanestad.nl/ondernemers-binckhorst-brengen-binckhaven-weer-tot-bloei/)
- Schraivesande, M. (2011). *Het Mac Gyver tijdperk*. Geraadpleegd op 28 april 2012 op <http://ruimtevolk.nl/blog/het-mac-gyver-tijdperk/>.
- Simons, M. (2009). *Interactieve planvorming met burgers als klankbord*. Geraadpleegd op 29 februari 2012 op [http://www.eiffel.nl/-uploadedFiles/Over\\_Eiffel/Actueel/ROM%206%20Interactieve%20planvorming%20met%20burgers%20als%20klankbord.pdf](http://www.eiffel.nl/-uploadedFiles/Over_Eiffel/Actueel/ROM%206%20Interactieve%20planvorming%20met%20burgers%20als%20klankbord.pdf)
- Urhahn, G. (2010). *De Spontane Stad: openheid, flexibiliteit en verrassing in de stedenbouw*. Geraadpleegd december 2011 op <http://www.urhahn.nl/index.php?849>.
- VNG *Deelcongres Slim Samenwerken, Slim Verbinden*. Geraadpleegd in december 2011 op <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/08/644.html>.
- Van Dale, zoekwoord 'slim'. Geraadpleegd op 14 januari 2012 op <http://vandale.nl/opzoeken?pattern=slim&lang=nn>.
- Van Dale, zoekwoord 'overheid'. Geraadpleegd op 11 februari 2012 op <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=overheid&lang=nn>
- Vastgoedmarkt.nl (2012). *Ondernemers Binckhorst pakken Binckhaven aan*. Geraadpleegd op 5 juni 2012 op <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2012/06/01/Ondernemers-Binckhorst-pakken-Binckhaven-aan>
- Verschoor, W. (2010). *En vanaf nu ontwerpen we zelf onze stad?!* Op zoek naar een strategie voor particuliere opdrachtgevers en spontane stedenbouw. Geraadpleegd op 21 februari 2012 op <http://ruimtevolk.nl/blog/en-vanaf-nu-ontwerpen-we-zelf-onze-stad/>
- Velde, M. van der. (2011). *Projectsite Free2Plan*. Geraadpleegd op 28 februari 2012 van <http://www.maartenvandervelde.nl/stedenbouw/free2plan>

- Wal, H. van der, Wijmen, P, van (2011) *Een onafhankelijke aanjager voor binnenstedelijke transformatie*, Publicatie Ruimtevolk. Geraadpleegd september 2011: <http://ruimtevolk.nl/urbanisator-onafhankelijke-aanjager-voor-binnenstedelijke-transformatie>.
- Presentatie *onderzoeksmethode*. Geraadpleegd op 15 februari 2012 op [mediaencreativiteit.pbworks.com/f/Winter200804+onderzoeksmethode.ppt](http://mediaencreativiteit.pbworks.com/f/Winter200804+onderzoeksmethode.ppt)

### Overigen

- Discussiemeeting *Nieuw Plannen*, Watertorenberaad d.d. 15 november 2011, JOIN Rotterdam.
- Franzen, A.J. (2012). Invalshoeken procesomkering. E-mailconversatie d.d. 14 februari 2012.
- Franzen, A.J. (2012). Bijeenkomst 'Onderzoek vlottrekken vastgelopen projecten' d.d. 18 juni 2012, TU-delft.
- Hol, B. (2012). Scriptiepresentatie Corwdfunding d.d. 30 mei 2012.
- Hoppenbrouwers, C. (2011). Module 3.3 Management van Gebiedsontwikkeling III, vaardigheden voor Gebiedsontwikkeling, communicatie in de realisatiefase. College EUR d.d. 31 augustus 2011.
- Nederland Boven Water. Werksessie 16 maart 2012 gemeente Houten (casus Eiland van Schalkwijk), workshop 6 'Van voorbereiding naar uitvoering' onder leiding van Ab van Luin.
- Teisman, G. R. (2011). College d.d. 9 februari 2011. *Management op grens van orde en chaos. Rotterdam: MCD 8*
- Colleges, seminars en excursies MCD – 8<sup>e</sup> leergang 2010-2012.

## Cover

### Titel

“Het creëren van dynamiek en (terug)brenge van vitaliteit in die delen van het gebied waar voldoende eigenaren samen willen werken: ‘The coalition of the willing’ ” (vrij naar de APPM Nieuwsbrief Voorjaar 2011, p.16).

### Foto boven

Bouwen in Buiksloterham, juist nu. ([www.jwdeurwaarderbouwgroep.nl](http://www.jwdeurwaarderbouwgroep.nl)).

### Foto midden

Transformatie-impressie rondom de Caballerofabriek op de Binckhorst ([www.urhahn.nl](http://www.urhahn.nl)).

### Foto onder

Open Meeting Buiksloterham, Open Innovation Capital, fotograaf Mark van den Brink (<http://www.evadeklerk.com/openinnovation.html>).

Met dank aan allen voor de toestemming voor het gebruik van het beeldmateriaal.

## Begrippenlijst

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <p>Agglomeratie</p> <p>Bestemmingsplan</p> <p>Betrouwbaarheid</p> <p>CPO</p> <p>Crisis</p> <p>Crowdfunding</p> <p>Globaal bestemmingsplan</p> <p>Kaders</p> <p>Key-drivers</p> <p>Mechanisme</p> <p>Planologie<br/>PO</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- aaneenschakeling van steden en dorpen rondom een centrale stad, waarin mensen zich veelvuldig verplaatsen.</li> <li>- ruimtelijk instrument dat de huidige en toekomstige ontwikkeling van een gebied vastlegt, als bedoelt in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).</li> <li>- mate waarin aannemelijk is dat een onderzoeksresultaat bij herhaling tot dezelfde uitkomsten leidt.</li> <li>- Collectief Particulier Opdrachtgeverschap.</li> <li>- periode die start na het omvallen van Lehmann Brothers die werd ingeluid vanaf 2008. De val ontstak een keten in de bankenwereld en leidde tot een wereldwijde financiële crisis.</li> <li>- alternatieve vorm van financiering van een project, met gebruikmaking van de collectiviteit van geïnteresseerden.</li> <li>- bestemmingsplannen met globale richtlijnen, en zoeken de grens op van de vormvereisten van het bestemmingsplan met ruimte voor invulling en initiatief (ook 'flexibel' bestemmingsplan genoemd).</li> <li>- planologische richtlijnen waarbinnen een ruimtelijke ingreep of initiatief tot uitvoering kan komen.</li> <li>- aspecten die het meest van invloed zijn op een bepaalde situatie of gebeurtenis.</li> <li>- de wijze waarop een situatie met en tussen mensen werkt.</li> <li>- de wetenschap aangaande de ruimtelijke planvorming.</li> <li>- Particulier Opdrachtgeverschap.</li> </ul> | <p>Post crisis</p> <p>PPS</p> <p>Proces</p> <p>Randstad</p> <p>Reflectie<br/>Ruimtelijk(e)</p> <p>Ruimtelijke<br/>Ordening</p> <p>Stedenbouw</p> <p>Topiclijst</p> <p>Validiteit</p> <p>Wro</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- refereert naar een situatie (of aanpak) in de periode vanaf 2008 tot in de latere toekomst.</li> <li>- Publiek Private Samenwerking.</li> <li>- In de context van gebiedsontwikkelingsproces: de activiteiten die er aan bijdragen (om een transformatie opgave goed in te richten en integraliteit planologisch te waarborgen).</li> <li>- Metropoolregio in Nederland, op hoofdlijnen gesitueerd in een denkbeeldige cirkel rondom de vier grote steden van Nederland: Utrecht, Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.</li> <li>- persoonlijke bevindingen en noten.</li> <li>- refereert naar een situatie of ingreep die de (on)bebouwde en openbare ruimte aangaat.</li> <li>- verzamelnaam van een multidisciplinair praktisch vakgebied dat zich richt op de (onderlinge) ordening van functies en inrichting van de ruimte. Vakgebieden als planologie, stedenbouw, landschapsarchitectuur, economie en milieu spelen hierin o.a. een rol.</li> <li>- vakgebied dat zich richt op de vormgeving van de (openbare) ruimte. Stedenbouw vervult deze rol binnen de planologie.</li> <li>- leidraad en geheugensteun voor een onderzoeker, met daarin de belangrijkste (gespreks)onderwerpen. De 'topics' zijn uitgedrukt in enkele focuswoorden.</li> <li>- geldigheid of juistheid van de onderzoeksbevindingen (ook: mate van afspiegeling van de werkelijke situatie)</li> <li>- Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008 (voorheen Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO).</li> </ul> |
|---|--|---|--|



## Bijlage 1: Overzicht expertinterviews

|   | Datum/valid.              | Naam   | Focus               | organisatie                                     |
|---|---------------------------|--|---------------------|---|
| 1 | 24-08-2011/<br>02-05-2012 | Frank van Vliet,<br>Procesmanager<br>en ateliemeester  | Conceptueel         | APPM<br>Management<br>Consultants<br>Zoetermeer |
| 2 |                           | Michiel Beskers,<br>Stagiair en auteur<br>scriptie 'procesin-<br>versie'   |                     |   |
| 3 | 30-09-2011/<br>10-10-2011 | Jeroen Niemans,<br>Projectleider   | Conceptueel         | Nirov   |
| 4 | 14-10-2011/<br>20-2-2012  | Maaïke<br>Schraivesande,<br>Adviseur en<br>auteur/opinie-<br>maker   | Conceptueel         | Urbannerdam<br>Ruimtevolk.nl                    |
| 5 | 4-11-2011/<br>15-11-2011  | Antoinette van<br>Heijningen.<br>Oprichter Urban-<br>core, associated<br>partner Collega-<br>mento, medeop-<br>richter Waterto-<br>renberaad | Conceptueel         | Urbancore<br>Watertoren-<br>beraad              |
| 6 | 11-11-2011/<br>25-11-2011 | Engeli<br>Kummeling,<br>Stedenbouwkun-<br>dige-concept<br>ontwikkelaar   | Casus<br>Binckhorst | Gemeente Den<br>Haag/DSO                        |

|    |                           |  |   |  |
|----|---------------------------|--|---|--|
| 7  |                           | Frank van Eck,<br>Senior project-<br>manager DSO en<br>voormalig ver-<br>plaatsingsmana-<br>ger Binckhorst |   |  |
| 8  | 1-12- 2011/<br>06-12-2011 | Els Daems,<br>Projectleider<br>Buiksloterham   | Casus<br>Buiksloterham                  | Gemeente<br>Amsterdam<br>(Noordwaarts)       |
| 9  | 2-2-2012/<br>16-5-2012    | Anke Verberne,<br>senior Beleids-<br>adviseur  | Casus<br>Binckhorst                     | Kamer van<br>koophandel<br>Den Haag          |
| 10 | 8-3-2012/<br>15-3-2012    | Sjoerd Feenstra,<br>Partner/directeur  | Conceptueel &<br>casus<br>Binckhorst    | Urhahn Urban<br>Design                       |
| 11 | 16-3-2012/<br>18-4-2012   | Ger Hukker,<br>Vastgoedmake-<br>laar, voorzitter<br>NVM  | Conceptueel                             | NVM  |
| 12 | 4-4-2012                  | Martin Jacobs<br>Ondernemer<br>Provid<br>Voorzitter Veban<br>beheergroep<br>Buiksloterham                  | Casus<br>Buiksloterham                  | Provid<br>Veban                              |
| 13 | 23-04-2012/<br>5-7-2012   | Jeroen Koops,<br>Project-<br>ontwikkelaar  | Conceptueel                             | PFC <sup>2</sup><br>Envelopment<br>BV        |
| 14 | 17-4-2012/16-<br>5-2012   | Eva de Klerk<br>Projectbooster/<br>aanjager, mede-<br>initiatiefnemer                                      | Conceptueel &<br>Casus<br>Buiksloterham | Eva de Klerk<br>Open Inno-<br>vation Capital |

|    |                        | NDSM-werf                                      |                     |  |
|----|------------------------|--|---------------------|--|
| 15 | 7-5-2012/<br>14-5-2012 | Osman Kömbe<br>Ontwikkelings-<br>manager       | Conceptueel         | Syntrus<br>Achmea Vast-<br>goed          |
| 16 | 8-5-2012/<br>3-7-12    | Raimond de Hullu<br>Senior adviseur/<br>zpz'er | Casus<br>Binckhorst | Hullu Steden-<br>bouw en<br>Architectuur |
| 17 | 25-6-2012              | Antoni poot<br>Directeur                       | Conceptueel         | Latei project-<br>ontwikkeling           |



## Bijlage 2: Vragenlijst expertinterviews

### Centrale vraagstelling

“Op welke manier kan de aanpak van procesomkering, vanuit het perspectief van de gemeente, in de huidige praktijk bijdragen aan de voortgang van binnenstedelijke transformaties?”

### Vragenset A: Conceptuele vragen

1. Wat is de begripsdefinitie van procesomkering (waar praten we nu over)?
2. Waar komt de urgentie voor een nieuwe aanpak vandaan, voor wie is het urgent?
3. Welke vormen zijn er te onderscheiden?
4. Is er sprake van een paradigmasprong, en hoe kan dat worden verklaard?
5. Waarin wijkt volgens respondent procesomkering af van een traditioneel model van ontwikkelen? (nader specificeren: hoe zou respondent dat zelf verbeelden?)
7. Wat is de schaal die je minimaal moet hebben bij procesomkering om een kritische massa te genereren van enige impact?
8. Wat zijn de succes –en faalfactoren bij het inzetten van procesomkering?
9. Waar zit de waardecreatie? Welke verdienmodellen zijn toepasbaar op procesomkering?
10. Hoe zit het met de bereidheid tot samenwerking ?
11. Welke kansen en bedreigingen zijn er voor het toepassen van procesomkering?
12. Hoe zit het met effecten op de actoren zoals de eindgebruiker?
13. Welke aanbevelingen worden gedaan om procesomkering succesvol te implementeren?

14. Hoe werkt volgens de respondent het onderliggende mechanisme van procesomkering bij binnenstedelijke transformaties, en welke praktijkervaringen zijn daarmee opgedaan?

### Topics

- Definitie
- Urgentie
- Vormen/varianten
- Veranderende aanpak gebiedsontwikkeling
- Traditioneel of andere aanpak
- Omgang eindgebruikers
- Schaal
- Succes- en faalfactoren
- Waardecreatie
- Samenwerking
- Kansen en bedreigingen
- Effecten op eindgebruikers
- Implementatie
- Werking onderliggende mechanisme

### Vragenset B: Casestudy vragen (indien van toepassing)

1. Welke ambities zijn er voor de binnenstedelijke transformatie bij de Binckhorst? (voorgeschiedenis)?
2. Waaruit blijkt uit de casus dat de eindgebruiker centraal staat?
3. Maakt procesomkering zich op de Binckhorst geschikt als aanpak, waaruit blijkt dat?
4. Hoe zit het met de bestuurlijke en juridische legitimatie?
5. Hoe manifesteert procesomkering zich op de Binckhorst?
6. Hoe gaat de gemeente Den Haag om met eindgebruikers op de Binckhorst die zelf initiatieven hebben?
7. Zou procesomkering een beter instrument kunnen zijn dan meer

traditionele vormen van sturing (bv. PPS gestuurd) en waarom? Hoe organiseer je dat?

8. Wat zijn de randvoorwaarden die procesomkering wel of geen succes maakt, waaruit blijkt dat?
9. Waar komt, gezien de casus, de urgentie vandaan, en voor wie is het urgent?
10. Wat zijn de blokkades die een ontwikkelproces nu in de weg zitten?
11. wat maakt het dat, in aansluiting daarop, een proces van omkering zich de laatste tijd juist hier gaat manifesteren?
12. Stel, er gebeurt niets (meer)... wat gebeurt er dan met de locatie?
13. Om welke eindgebruiker(s) gaat het precies, en wat zijn hun drijfveren?
14. Waaruit kan binnen de casussen worden afgeleid dat er 'key-factoren' zijn waaronder procesomkering functioneert?
15. Welke actoren zitten er in het proces van de Binckhorst?
16. Welke positie neemt de gemeente Den Haag hier in?
17. Hoe kijkt de gemeente vanuit haar bestuurlijke rol aan tegen ondernemers die zelf initiatieven aanreiken?
18. Hoe organiseer je met mensen in zo'n transformatieopgave om tot een coalitie te komen?

- Actoren/arena
- Posities en rollen
- Organisatie coalitie

### Topics

- Ambitie (ruimtelijk, politiek)
- Eindgebruiker
- Traditioneel of nieuwe aanpak
- Legitimatie
- Manifesteren in praktijk
- Randvoorwaarden
- Urgentie
- Blokkades
- 0-optie
- Drijfveren
- Key-factoren

## Bijlage 3: Analyse gespreksverslagen (labelen)

### Topicanalyse

Aantal organisaties:

Versie 2 25 juni 2012

15 (17 personen)

| Topic en vertaling/interpretatie vanuit tekstverslag (fragmenten)                      | Kolomcode gespreksverslag respondent |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | Score | %  |     |     |
|--|--------------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|-------|----|-----|-----|
|  | B                                    | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | N | O |       |    | P   |     |
| <b>Definitie</b>   |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    |     |     |
| Initiatief en procesregie in andere handen dan overheid                                | 1                                    | 1 | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 3   | 20% |
| Kennis houden wordt kennis delen   | 1                                    |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 1   | 7%  |
| Loslaten controle gemeente ('inhoud'), meer faciliteren ('proces'/flexib. , gelijkw.h) | 1                                    | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1     | 11 | 73% |     |
| Procesomkering is een aanpak, geen sturing   |                                      |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       | 1  | 7%  |     |
| Coalities te zien als netwerken met stromingen   |                                      |   |   | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1     | 9  | 60% |     |
| Procesomkering is een dynamisch proces   |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1     | 1  | 7%  |     |
| Procesomkering is geen instrumenten maar het verklaren van een proces                  |                                      |   |   |   |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |   |       | 1  | 7%  |     |
| Met procesomkering betrek je eindgebruikers er vroeg bij                               |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 |   |   |   | 1     | 2  | 13% |     |
| Procesomkering is complexer dan traditionele aanpak                                    |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 |   |   |   |       | 1  | 7%  |     |
| Procesomkering is een gevolg van hoge kosten/voorinvesteringen                         |                                      |   |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1     | 2  | 13% |     |
| Binnenstedelijk is complexer dan greenfield  |                                      |   |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       | 1  | 7%  |     |
| Reactie op ontstane situatie   |                                      |   |   |   |   |   |   | 1 |   |   | 1 |   |   |   | 1     | 2  | 13% |     |
|  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| <b>Veranderende aanpak gebiedsontwikkeling</b>   |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| Innovatieve kijk op gebiedsontwikkeling  | 1                                    |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       | 1  | 7%  |     |
| Oude situatie komt niet meer terug   |                                      | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |   |   |   |   | 1 |   |   |   |       | 5  | 33% |     |
| Praten in kansen en mogelijkheden, niet in regels en beperkingen                       |                                      |   |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1     | 2  | 13% |     |
| Procesomkering is een gevolg van wijze gebiedsontwikkeling                             |                                      |   |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       | 1  | 7%  |     |
| Stroming van de tijd   |                                      |   |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       | 1  | 7%  |     |
| Geld is op   |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 |   |   |   |       | 1  | 7%  |     |
| Bewijs dat het werkt via voorbeelden   | 1                                    | 1 | 1 |   |   | 1 | 1 |   |   |   | 1 | 1 | 1 |   |       | 8  | 53% |     |
| Vraagt om andere procedures  |                                      |   |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1     | 2  | 13% |     |
| Procesomkering leidt tot verrassende situatie  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 |   |   |   |       | 1  | 7%  |     |
|  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| <b>Traditioneel of andere aanpak</b>   |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| Afwijkend is dat het initiatief bij de eindgebruiker ligt                              | 1                                    | 1 | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1     | 4  | 27% |     |
| Procesomkering kan sneller zijn dan een traditionele aanpak                            | 1                                    | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       | 2  | 13% |     |
| Accepteren dat organisch groeien niet gelijk is wat je als gemeente wilde              |                                      |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1     | 2  | 13% |     |
| Accepteer dat je niet altijd locaties bottom-up kunt organiseren                       |                                      |   |   | 1 |   | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |   |   |   | 1     | 8  | 53% |     |
| Veel organiseren nu hun bod nu PPS weg aan het vallen is                               |                                      |   |   |   |   |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |       | 1  | 7%  |     |
| Procesomkering zorgt voor snelheid in het proces                                       | 1                                    |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1     | 3  | 20% |     |
| Meer richting land-use planning  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1     | 1  | 7%  |     |
|  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| <b>Omgang eindgebruikers</b>   |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| Eindgebruiker moet weten waar hij aan toe is   |                                      |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1 | 1 |       | 4  | 27% |     |
| Vertrouwen speelt een essentiële rol   |                                      |   | 1 | 1 |   |   |   | 1 |   |   |   |   |   | 1 | 1     | 5  | 33% |     |
|  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| <b>Schaal</b>  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| Procesomkering speelt zich af op de schaal van gebiedsontwikkeling                     | 1                                    | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       | 2  | 13% |     |
|  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| <b>Succes- en faalfactoren</b>   |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
|  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| <b>Waardecreatie</b>   |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| Sociaal en creatief  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1     | 1  | 7%  |     |
| Werkgelegenheid  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 |       | 1  | 7%  |     |
|  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| <b>Samenwerking</b>  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| Coalities als samenwerkingsvorm maakt energie los                                      | 1                                    | 1 | 1 |   |   |   |   | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1     | 11 | 73% |     |
|  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| <b>Kansen en bedreigingen</b>  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| Terughoudendheid gemeente voor financiële impuls en medewerking                        | 1                                    |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       | 1  | 7%  |     |
|  |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |
| <b>Effecten op eindgebruiker</b>   |                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |    | 0   |     |

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |     |     |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|-----|-----|
| <b>Implementatie</b>  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |     |     |
| Projectontwikkelaars moeten wennen dat blauwdruk niet meer kan  | 1 | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 2   | 13% |
| Spelregels/spelregelkaart als middel                            |   |   |   |   | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |   |   |   | 1 | 1 | 7  | 47% |     |
| Zet in op imagoverbetering                                      |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 |   |   |   |   |   | 1  | 7%  |     |
| Zoek de energie op  |   |   |   |   | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 2  | 13% |     |
| Maak geen receptuur   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 2  | 13% |     |
|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| <b>Werking onderliggend mechanisme</b>                          |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| Via aanjager worden mensen bij elkaar gebracht                  | 1 | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 |   | 4  | 27% |     |
| Ontstaan van energie door besef dat er iets moet gebeuren       | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 3  | 20% |     |
|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| <b>Ambitie</b>  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| <b>Legitimatie</b>  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| <b>Manifesteren in praktijk</b>                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| <b>Randvoorwaarden</b>  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| Het gaat om chemie tussen mensen                                | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1  | 7%  |     |
| Een incubator is essentieel om het proces op gang te brengen    | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 11 | 73% |     |
| Vertrouwen van de overheid dat het goed komt (zonder hen)       |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
| Overheid terug naar corebusiness en faciliteren                 | 1 | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 3  | 20% |     |
| Er moet een markt vraag zijn                                    |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 |   |   |   |   | 1  | 7%  |     |
| Accepteren dat het lang kan duren, verandert langzaam van kleur |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 |   |   | 1 | 1 | 5  | 33% |     |
| Meer kleinschaliger geld  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 2  | 13% |     |
| Versoepeling grootste blokkade: geluidshinder                   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
| Werkgelegenheid creëren werk mee                                |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
| Interessante gebouwen in de buurt werkt mee in het proces       |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
| Voor coalities is een kritische massa nodig                     |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
| Voor procesomkering heb je pioniers nodig                       |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 2  | 13% |     |
| Er moet een gedeelde visie zijn                                 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
| Het moet betaalbaar zijn  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 3  | 20% |     |
| Gemeente moet ontvankelijk zijn voor initiatieven               |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 3  | 20% |     |
|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| <b>Urgentiefactoren</b>   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| Infrastructureel  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 3  | 20% |     |
| Congestie   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| Geen / ontbreekt  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 2  | 13% |     |
| Ontsluiting   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| Volkshuisvestelijke redenen                                     | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 3  | 20% |     |
| Strategische ligging  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
| Revitalisering  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 2  | 13% |     |
| Fysieke redenen   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
| Complexiteit  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
| Versnippering   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| <b>Blokkades</b>  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| Ontstaan op de knooppunten in de ontwikkelketen                 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 4  | 27% |     |
|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| <b>0-Optie</b>  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| <b>Drijfveren</b>   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |
| Meer behoefte aan zeggenschap, eigen ruimte en flexibiliteit    | 1 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 2  | 13% |     |
| Afzetten tegen gecreëerde situatie van regelgeving              |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
| krimp   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 1  | 7%  |     |
| Sociale onveiligheid  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 1 | 2  | 13% |     |
|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    | 0   |     |



## Bijlage 4: Verslag validatietoets en Delphi-onderzoek

### Triangulatie onderzoeksmethoden

Validiteit heeft te maken met de juistheid van de onderzoeksbevindingen (Baarda, 2009:197). Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre de onderzoeksresultaten een goede weergave vormen van datgene wat zich in de werkelijke praktijk afspeelt.

De twee projecten uit de praktijk zijn geanalyseerd op basis van het analysekader, en wordt een beeld gevormd of de onderzoeksgegevens zowel vanuit de theorie, de praktijkverkenning als de casussen dezelfde kant op wijzen. Vanuit het analysekader zijn een 9-tal invalshoeken gekomen die getoetst zijn aan de praktijkcasussen. Om een goede vergelijking te kunnen maken is gebruik gemaakt van een waarderingstechniek.

Het 'waarderen' op basis van overeenkomstigheid kent zijn beperkingen omdat dit waardes zijn die door de onderzoeker zelf zijn toegekend en heeft daarmee een mate van subjectiviteit in zich. Ondanks dit gegeven is dit consequent gedaan en geeft het voldoende inzicht in de onderlinge verhoudingen. De waardering is als volgt opgebouwd:

| Overeenkomstig  | Op hoofdlijnen overeenkomstig  | Matige overeenkomst   | Geen overeenkomst  |
|---|--|---|--|
| Betekent dat de onderzoeksmethode bij de invalshoek eenduidig dezelfde richting op wijst.<br>++ (+2) <sup>1</sup> | Betekent dat de onderzoeksmethode de invalshoek op hoofdlijnen benadert.<br>+/- (+1) | Betekent dat de onderzoeksmethode de invalshoek slechts op enkele onderdelen benadert.<br>+/- (0) | Betekent dat de onderzoeksmethode de invalshoek geheel niet benadert.<br>-- (-1) |

| Invalshoek <sup>2</sup> |  | Literatuur | Praktijk verkenning | Case study | Totaal beeld        |
|-------------------------|--|------------|---------------------|------------|---------------------|
| 1                       | Kaders van groot belang voor initiatiefnemers                    | ++         | ++                  | ++         | ++ (6) <sup>3</sup> |
| 2                       | Het besef van loslaten regie op 'inhoud', naar regie op 'proces' | ++         | ++                  | ++         | ++ (6)              |
| 3                       | Ruimte organiseren voor initiatief, creativiteit en experiment   | ++         | ++/-                | ++/-       | ++/-(4)             |
| 4                       | Ontvankelijkheid creëren voor alle initiatieven                  | ++/-       | ++/-                | ++/-       | ++/-(3)             |
| 5                       | Omgaan met gebiedseigen DNA bepaalt succes                       | ++         | ++                  | +/--       | ++/-(4)             |
| 6                       | Opzoeken van de energie van mensen                               | ++/-       | ++                  | +/--       | ++/-(3)             |
| 7                       | Scherp zijn op gezonde businesscases                             | +/--       | +/--                | ++         | ++/-(2)             |
| 8                       | Gemeentelijke rol van toetser naar matchmaker                    | +/--       | +/--                | +/--       | +/--(0)             |
| 9                       | Operationalisatie procesomkering in praktijk waarmaken           | --         | +/--                | ++/-       | +/--(0)             |

<sup>1</sup> Score (waarde)

<sup>2</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 6, invalshoeken uit analysekader.

<sup>3</sup> De maximaal te behalen score is +6, de minimale score is -3.

### **Conclusie triangulatie**

Het totaalbeeld vanuit bovenstaande waarderingsmethodiek is dat met een gemiddelde score van 3 is aangetoond dat de drie gebruikte methoden met elkaar convergeren. Op enkele onderdelen scoort de een sterker dan de andere. Met name is te zien dat de rol van 'matchmaker' onderbelicht is, net als het operationaliseren van procesomkering in de dagelijkse praktijk. Sterke scores hebben het stellen van kaders en loslaten van de regie op inhoud. Op basis van dit gegeven kan worden vastgesteld dat er overall een sterke aanwijzing is dat de onderzoeksgegevens 'valide' zijn.

### **Verslag uitkomst Delphi-onderzoek**

Van 21 mei tot 6 juli 2012 is een Delphi-onderzoek gehouden om de onderzoeksresultaten te valideren. In totaal zijn er voor het Delhipanel twee validatierondes gehouden. Voor de controlegroep is één ronde geweest.

De panelleden zijn na iedere ronde via een verslag geïnformeerd over de uitkomsten, de (anonieme) reacties van de andere leden, en welke aanpassingen van het onderzoeksresultaat op basis daarvan zijn doorgevoerd. De wijze hoe omgegaan is met de reacties vanuit het Delphionderzoek treft u verderop in deze bijlage aan.

In de eerste ronde is een concept-onderzoeksresultaat voorgelegd. Geconcludeerd is dat het aangeboden onderzoeksresultaat voor de panelleden herkenbaar was. Het zorgen voor 'planologische afwegingskaders' en 'leidende principes tot een set van spelregels zal voldoende ruimte bieden voor initiatieven. Er was ook voldoende aanleiding voor het aanpassen van de gepresenteerde principes (toen 8 stuks) naar een meer gecomprimeerde vorm zonder overlap. In dit rapport zijn deze samengevoegd tot vier onderling scherper te onderscheiden 'leidende principes' vanuit het oogpunt van de gemeente: Loslaten, Interacteren, Matchen en Verankeren.

Noodzakelijk was ook het op een meer expliciete wijze aangeven op welke manier procesomkering in de dagelijkse praktijk van de gemeente kan worden uitgevoerd, de operationalisatie: hoe pak je dat aan? Kritisch is vanuit de

eerste ronde tenslotte ook gekeken naar de gebruikte terminologie (eindgebruiker, loket, platform) en een mogelijke 'new school' – term daarvoor. Hoewel het aanpassen een primaire reactie kan zijn voor herkenbaarheid in het huidige tijdsgewricht, heeft terminologie veelal een semantische gevoeligheid in zich en vraagt dat een zorgvuldige afweging. De resultante hiervan is verwerkt in de rapportage.

Deze aanpassing is in een tweede ronde nogmaals voorgelegd aan het Delhipanel. Vanuit deze toets was er geen reden meer om het onderzoeksresultaat inhoudelijk verder aan te passen, maar wel in de scriptietekst een aantal aangedragen zaken op te nemen, aan te scherpen en de terminologie aan te passen.

Het onderzoeksresultaat vanuit het Delphi-onderzoek is vervolgens voorgelegd aan de Delphi-controlegroep. De controlegroep was van mening dat het onderzoeksresultaat herkenbaar was, maar er op onderdelen wel aanvullingen noodzakelijk zijn. Voorwaarden worden gesteld aan de inpassing met het oog op de schaalgrootte van desbetreffende gemeente. Voor een verdere detaillering zie verder in dit verslag de 'reflecties'.

### **Vragen aan Delhipanel**

Ronde 1 (21 mei 2012 t/m 2 juni 2012)

- Is het onderzoeksresultaat herkenbaar? (svp toelichten)
- Kun je aangeven welke van de genoemde '8 leidende principes' het meest, en welke het minst essentieel is, en waarom?
- Waaraan moet een 'gemeentelijk loket voor ruimtelijke initiatieven' aan voldoen om te kunnen functioneren?
- Zijn er nog aanvullende punten die van belang zijn voor het onderzoeksresultaat?

Ronde 2 (11 juni 2012 t/m 22 juni 2012)

- Geeft de samenvatting (onderdeel A) een goede weergave van de toetsing uit de eerste ronde? (ja/nee + toelichting).

- Wil je op basis van de reacties van andere respondenten (onderdeel B) jouw eigen reactie aanpassen? (ja/nee + toelichting).
- Is de aangepaste conclusie (onderdeel C) een goede vertaling van de resultaten van de eerste Delphironde? (ja/nee + toelichting).
- Heb je nog punten die je voor het vervolg van dit onderzoek wil meegeven?

Vragen aan de controlegroep (25 juni t/m 6 juli 2012)

- Is de uitkomst van het onderzoeksresultaat voor u herkenbaar? (svp toelichten)
- Is de uitkomst van het onderzoeksresultaat toepasbaar voor de gemeente Nieuwkoop? (svp toelichten)
- Is de uitkomst van het onderzoeksresultaat toepasbaar voor een gemeentelijke organisatie in zijn algemeenheid? (svp toelichten)
- Kunt u zich vinden in de gebruikte terminologie? (svp toelichten en/of alternatief noemen)
- Zijn er nog aanvullende punten die van belang zijn voor het onderzoeksresultaat? (svp toelichten)

### **Reflectie op reacties Delhipanel 1<sup>e</sup> ronde, letterlijke weergave uit verslag d.d. 11 juni 2012 (9 reacties uit 11 leden).**

Vastgesteld kan worden dat het onderzoeksresultaat in z'n algemeenheid herkenbaar is. Het aangepaste onderzoeksresultaat is een resultaat van deze 1<sup>e</sup> Delphironde en heeft zoals uit onderdeel C blijkt, een aanscherping tot gevolg gehad. Alle reactie zijn bijzonder waardevol gebleken, waarvoor dank. Maar een keuze is gemaakt welke reacties direct effect hebben op het eindresultaat en of de reactie bijvoorbeeld een persoonlijke observatie en/of mening is. Graag licht ik enkele keuzes kort toe.

In de sleutelfactoren is m.i. terecht opgemerkt dat de termen 'spelregels' en 'gedragsregels' (in het schema staat 'procesprincipes') verwarrend kunnen werken. Hier is nu meer eenduidigheid in aangebracht.

Dan is er ook de terminologie. Voor de begripsbepaling altijd een belangrijk onderwerp. Vandaar dat ik hier wat dieper op in wil gaan.

Loket en platform worden door elkaar heen gebruikt. Zo wordt voor het (old-school) woord 'loket' voorgesteld de term 'netwerk' te gebruiken. Na afweging wordt geconstateerd dat het 'netwerk' geen probleemeigenaar kent. Als voorwaarde van succes in de context van mijn onderwerp is juist een verantwoordelijk persoon of instituut nodig (in ieder geval vindbaar/herkenbaar via een fysieke plek). Gekozen is om op basis van deze reactie 'networking' wel op te nemen als een interactie en de fysieke plek te benadrukken voor persoonlijke interactie (bijvoorbeeld de gemeentewinkel). Voor de benaming is gekozen voor een tip van een respondent: 'Matchcenter'. Het samenbrengen en toch centraal is de associatie hiermee.

Een interessant discussie is over de gebruikte terminologie over de 'eindgebruiker' en mogelijke alternatieven daarvoor. Hoewel het aanpassen een primaire reactie zou zijn, heeft terminologie, net als hierboven, veelal een semantische gevoeligheid in zich en vraagt dat afweging. Het zoeken naar andere woorden heeft m.a.w. te maken met het tijdsgewricht. Vanaf een afstandje bekeken is het beter om het vanwege de herkenbaarheid en tijdloosheid te laten staan.

In de scriptietekst is de term 'eindgebruiker' dus weliswaar behouden, maar expliciet gemaakt. De definitie wordt gevolgd van Yvonne Trip (MCD-7, Power to the people, 2011:10). *"Mensen en organisaties die invloed ondervinden (positief of negatief) of zelf invloed kunnen uitoefenen op een specifieke stedelijke (wijk)-ontwikkeling, maar die zich niet op professioneel niveau bezighouden met het ontwikkelen van stedelijke gebieden. Dat kan zijn in de vorm van bewoner, ondernemer, recreant of consument"*. Dit kunnen gebruikers zijn, maar ook grondeigenaren. Hoewel deze definiëring zich primair richt op de context van het wijkniveau, is de parallel met een grootschaliger niveau niet veel anders; het gaat tenslotte om dezelfde mensen, namelijk 'zij die een bezorgdheid hebben over een ontwikkeling'. Trip refereert voor deze quote daarbij naar Healey (1998).

De principes zijn op basis van de reacties aangepast. Respondenten gaven duidelijk aan welke wel en het minst waardevol waren. Hoewel er een krappe voorkeur was voor principe 8 (matchmaking en inbedding) als meest aansprekende was er verschil van mening over de andere, minder aansprekende principes en gaf dit een diffuus beeld. Er is geen keiharde 'beste' of 'minst goede'. Dat kan twee dingen betekenen:

1. dat de leidende principes nagenoeg allen een zo goed als gelijkwaardige waarde hebben, of
2. juist te weinig inhoudelijk onderscheidend zijn van elkaar.

Ik heb gekozen voor het tweede, en dit als uitgangspunt te nemen voor aanscherping daarvan. Na deze afweging zijn de principes opnieuw geschikt, geschrapt (principe 2 en 5) en waar mogelijk samengevoegd. Het resultaat zijn 4 steekwoorden geworden (Loslaten, Interacteren, Matchen en Inbedden) en staat korthedshalve in onderdeel C van dit verslag (oorspronkelijk waren het acht leidende principes, red.).

Reacties zullen ook gebruikt worden in de verdere uitwerking van de scriptie-tekst.

**Reflectie op reacties Delhipanel 2<sup>e</sup> ronde, letterlijke weergave uit verslag d.d. 23 juni 2012 (8 reacties uit 11 leden).**

### **Rol van burgers**

Een respondent wijst op het belang van de veranderde rol van de burger. Het niet-actief participeren, leidt ook tot het feit dat er niets meer gebeurt, is daarbij het standpunt. Deze stelling is onterecht niet in de reflectie van de 1<sup>e</sup> ronde behandeld. In de scriptie is ervoor gekozen om deze reactie wel inhoudelijk te verwerken. Er zijn namelijk in de scriptie een aantal invalshoeken gekozen waarlangs de analyse wordt gemaakt vanuit de praktijk-verkenning. Onder de invalshoek 'belemmeringen' wordt een verhandeling gedaan van hoe de gemeente, markt en eindgebruiker nog 'niet klaar' zijn

met de omslag van denken en dit belemmerend werkt op het toepassen van procesomkering en voortgang.

Op basis van de 1<sup>e</sup> ronde is er al voor gekozen de burger (is ook stakeholder in het transformatieproces) hier apart in te benoemen, en wel als volgt: *"Hoewel de focus zich ook richt op de gemeente die een culturomslag meemaakt, moet ook de burger dit proces van verandering zelf (nog) ondergaan. Vanuit de traditionele gedachte dat de gemeente altijd het voortouw neemt, is nu ook deze burger zelf aan zet, en zal zich ervan doordrongen moeten zijn dat er niets meer gebeurt als hij/zij dat niet zelf oppakt. Hoewel bovengenoemde belemmeringen in de werkelijkheid niet zo zwart/wit zijn, vraagt het wel om een gemeente die hierop moet inspelen door flexibel te reageren op initiatieven en een faciliterende rol moet gaan aannemen om dat mogelijk te maken".*

### **Sleutelfactoren en verschillen 'principes' en 'spelregels'**

In antwoord op de vraag over het missen van de veranderde sleutelfactoren is na afweging ervoor gekozen om de sleutelfactoren inhoudelijk niet aan te passen, maar te beschrijven als 'ruimtelijke afwegingskaders' (= sleutelfactor 1) en 'leidende principes' (=sleutelfactor 2). De verandering hierop is dat het woord 'slim' hier uit is gehaald en de 8 principes zijn aangescherpt naar 4 stuks. De gedachte hierachter is dat deze twee sleutelfactoren samen de 'spelregels voor initiatieven' vormen zoals deze door de gemeente toegepast kunnen worden om bottom-up initiatieven een reële kans te geven. Nieuw gegeven hierin is om ook 'negatief bestemmen' hierin te verwerken als oplossingsrichting zoals door een respondent wordt aangedragen.

### **Draagvlak, organiserend vermogen en leiderschap**

Ten aanzien van de aandachtspunten over het belang van draagvlak en organiserend vermogen geef ik hierbij aan om deze essentiële zaken in de scriptietekst een plek te geven. Dit kan het beste in de passage waar een



beschrijving wordt gegeven over het organiseren van procesomkering. Hierin komen draagvlakvorming en organiserend vermogen aan de orde.

Ten aanzien van de opmerking rondom 'leiderschap': In de scriptie wordt een invalshoek 'tempobepalende key-factoren' uitgebreid beschreven: *"Een derde factor is de competentie van de betrokken ambtenaren en bestuurders, gericht op o.a. probleemoplossing, oordeelsvermogen en flexibiliteit. Dat komt neer op een goede dialoog met stakeholders, duidelijke ambities, doelen en acties en een eenduidige afstemming op de doelgroep"*. Leiderschap zie ik hierin opgenomen worden en verwerk dat in de passage.

### **Consistentie '4 leidende principes'**

Voor wat betreft de consistentie van de 4 gemeentelijke principes (schema 'Loslaten', 'Interacteren', 'Matchen' en 'Inbedden') en de gebruikte terminologie is de afweging gemaakt om hier, mede gezien de overwegend instemmende reacties, niet inhoudelijk meer op in te grijpen. Wel is de keuze gemaakt om het schema op basis van voortschrijdend inzicht aan te scherpen en de reactie (7.8) hierin voor waar mogelijk in op te nemen omdat dit verduidelijking in de hand werkt zonder de inhoud essentieel te veranderen.

### **Spelregels en spelregels**

Geconstateerd is tevens dat verwarring in de hand wordt gewerkt door gebruik te maken van bepaalde terminologie.

De term 'Spelregelkaarten en spelregels' wordt enerzijds gebruikt als voorbeeld van de ruimtelijke afwegingskaders zoals deze in de praktijk worden toegepast. Anderzijds wordt vervolgens de term 'spelregels voor initiatief' gebruikt om de samenvoeging van de twee sleutelfactoren mee aan te duiden. Het gaat dus om twee verschillende zaken en is verwarrend. Voor wat betreft deze laatste is ervoor gekozen om 'spelregels voor initiatief' te veranderen in een nieuwe term 'Initiatiefcode', dus samengevat:

|  |
|--|
| Ruimtelijke afwegingskaders + leidende principes = Initiatiefcode. |
|--|

### **Check centrale vraagstelling**

In de check ten aanzien van de centrale vraagstelling is deze veranderd in: *"Op welke manier kan de aanpak van procesomkering, vanuit het perspectief van de gemeente, in de huidige praktijk bijdragen aan de voortgang van binnenstedelijke transformatiegebieden in de Randstad?"*

'Hoe' is m.a.w. veranderd in 'op welke manier'. Het woord 'hoe' kan namelijk op diverse manieren worden geïnterpreteerd. Je zou dan theoretisch kunnen volstaan met het antwoord dat procesomkering 'goed' of 'voldoende' bijdraagt (en dan toch de vraag beantwoord hebben), terwijl juist gezocht wordt naar een aanpak, een werkwijze. De respondent had hier dan ook een terecht punt.

### **Reflectie op reacties Delphi-controle groep, letterlijke weergave uit verslag d.d. 6 juli 2012 (3 reacties uit 5 leden).**

### **Herkenbaarheid onderzoeksresultaat**

#### *Loslaten van de regie*

Gewezen wordt op het gemeentelijk belang en de primaire verantwoordelijkheid hiervan bij de gemeente. Alleen op een vraaggerichte wijze kunnen er nog ontwikkelingen worden gerealiseerd. De aanvulling hierop dat de gemeente als 'hoeder' van het algemeen belang ook de regie houdt is een belangrijk punt. Opgemerkt wordt in dit kader dat daarom het 'loslaten van regie' zoals dat in het onderzoeksresultaat is omschreven niet herkend wordt. Het gaat hier namelijk om een verschuiving van 'regie op de inhoud' (wat moet er gebouwd worden en hoe wordt dit vormgegeven) naar 'regie op het proces' (de activiteiten die bijdragen om een transformatie opgave goed in te richten en integraliteit planologisch te waarborgen. red.).

In de praktijk houdt dat in dat de eindgebruiker de inhoud (vormgeving) gaat bepalen, en de gemeente zich bezig houdt met het gebiedsontwikkelingsproces: de activiteiten die bijdragen om een transformatie opgave goed in te

richten en de integraliteit planologisch goed te waarborgen. De gemeente zal per definitie een regierol houden.

In reactie hierop wordt gesteld dat 'loslaten van de regie' in de analyse van zowel literatuur als de praktijkverkenningen, synoniem is van 'faciliteren' (zorgen dat het proces erop toegerust is en dit te ondersteunen). Dit is ook zo ingestoken in het onderzoek.

Dit vraagt een andere rol van de overheid, meer als partner en minder sturen op de inhoud. De interpretatie is dat de gemeentelijke overheid de inhoud bij de eindgebruiker laat, maar de regie per definitie blijft houden over het grote geheel, en die eindgebruiker ook de ruimte geeft om te komen met initiatieven. Hoewel de onderliggende inhoudelijke uitleg van de respondent in overeenstemming met de bedoeling van 'loslaten' is van de onderzoeker, is de tekstuele weergave hiervan inderdaad niet expliciet genoeg. Om deze reden is gekozen om een inhoudelijke aanpassing in de tekst om misverstanden in de uitleg en interpretatie te voorkomen. In het schema 'Leidende principes' is het ook aangepast.

#### *Rol van de burger*

De rol van de burger wordt aangehaald, waarbij meer empathie wordt gevraagd voor de burger die tevreden is met zijn huidige woon- en leefsituatie en om verschillende redenen niet zit te wachten op transformaties. Gekozen is om deze aanvulling als een 'overweging' mee te nemen in het onderdeel 'advies' in hoofdstuk 8.

#### *Wel of geen structuurvisie*

Een respondent geeft vervolgens aan dat je er als gemeente niet aan ontkomt om toch een structuurvisie op te stellen voor de gemeente als geheel. Een terechte opmerking, en ook een dilemma vanwege de traditionele vorm van kaderstelling versus uitnodigingsplanologie. In de scriptie wordt ook aangegeven dat de vorm 'vrij' is.

Echter is een structuurvisie veelal van poëtisch karakter en beschrijft in globale lijnen (soms tot 2030/2040) welke kant het gebied ruimtelijk en (sociaal) economisch op zal gaan. Ruimte voor interpretatie is daarin opgenomen waarbij de uitwerking daarna volgt in meer concrete plannen.

De structuurvisie blijft (voorlopig) nog een belangrijk model voor regionale programmering. De 'Initiatiefcode' is dan feitelijk een directe uitwerking van de structuurvisie voor een van de deelgebieden waar procesomkering wordt toegepast. De documenten sluiten elkaar dus niet uit, maar vullen elkaar aan. De Routekaart is een meer concrete vorm en zoomt rechtstreeks in op die gebieden die om transformatie vragen en hoe dat concreet ingevuld kan worden zonder het grote plaatje te verliezen. Gekozen is om de vorm vrij te laten aan de gemeente en hier niet expliciet een passage over op te nemen.

#### **Toepasbaarheid gemeente Nieuwkoop**

Opgemerkt wordt dat het onderzoek gericht is op binnenstedelijke transformatiegebieden, en dat stedelijke gebieden een andere sociale dynamiek kennen dan plattelandsgebieden waar mensen minder dicht op elkaar wonen. De vraag is of de inwoners van een plattelandsgemeente net zoveel behoefte hebben aan transformatie. Je zou voor Nieuwkoop voor één van de ontwikkelgebieden een pilot kunnen starten, en vooral de op het procesgerichte vastgestelde uitgangspunten kunnen toetsen. Vooraf kun je dan toetsbare evaluatiepunten formuleren. Het is dan niet nodig de structurele aanbevelingen in te voeren, zoals het Matchcenter en andere interne structurele veranderingen.

Deze opmerkingen zijn essentieel voor de aanbevelingen en advisering en ook hierin opgenomen. Het blijft, in reactie hierop, altijd zaak dat de aanpak (top-down of bottom-up) wordt aangepast naar de kenmerken van het gebied, het gebieds-DNA. Het zal in de basis dan zowel op hoogstedelijk als kleinschalig niveau toepasbaar moeten zijn.

### **Algemene toepasbaarheid**

Een respondent wijst op het niet betrekken van de rechten van de gemeenteraad, maar dat draagvlak voor procesomkering bij deze organen juist van belang is. In het schema van de 'Leidende principes' komt dit belang al tot uiting onder de noemer van in- en externe draagvlak. De keuze is gemaakt om dat meer expliciet te maken en aan te passen in het schema: intern = raad/college van B&W, extern = burgers. Tevens is het politieke draagvlak aangescherpt in de randvoorwaarden (hoofdstuk 6).

### **Gebruikte terminologie**

Suggesties ten aanzien van gebruikte terminologie zijn verwerkt. De neiging tot het aanpassen van termen heeft een semantische gevoeligheid in zich (door de huidige tijd ingegeven). Opgemerkt wordt door de onderzoeker dat een klassieke herkenbare term veelal een lange gebruiksduur kent, en daarmee de voorkeur geniet. Er is na afweging een keuze gemaakt om de term 'Matchcenter' te laten staan, maar 'Initiatiefcode' te veranderen in 'Routekaart voor initiatieven', kortweg 'Routekaart'. De term 'Ruimtelijke afwegingskaders' is aangepast naar 'Planologische afwegingskaders' vanwege consistentie met de gehanteerde terminologie door de scriptie heen, en de planologische invalshoek.

|  |
|--|
| Planologische afwegingskaders + Leidende principes = Routekaart. |
|--|

De in diverse tekstpassages gebruikte term 'initiatieven van onderaf' is veranderd naar 'bottom-up initiatieven'. De negatieve connotatie met 'het boven de burger plaatsen' is een terechte opmerking.

### **Aanvullende zaken van belang voor het onderzoeksresultaat**

De opmerking over de mogelijkheid van een 'NGO' (in plaats van een structurele inpassing in de huidige organisatie) en de competentie 'conflicthantering' zijn verwerkt in de aanbeveling respectievelijk het schema

van het 'Matchcenter'. Daar waar noodzakelijk is de inhoudelijk scriptietekst hierop aangevuld.

### *Oplossen van een macroprobleem?*

De aanvulling ten aanzien van het feit dat de consument niet plotseling interessant is, maar het voortkomt uit een overprogrammering wordt meegenomen in de overweging. Het is in reactie daarbij ook niet de bedoeling dat procesomkering als ontwikkelstrategie de verstoorde vraag en aanbod op grote schaal repareert. Het gaat om kleinschalige fysieke ingrepen in de transformatieopgave, afgestemd op een lokale behoefte met klein kapitaal. Hoe meer van dergelijke ontwikkelingen plaatsvinden hoe groter de kritieke massa wordt. In die zin lost het niet het macroprobleem op van overprogrammering maar brengt het vraag en aanbod in de transformatiegebieden wel beter in balans. In termen van Tess Broekmans van Urhahn Urban Design: de 'kleine behapbare korrel'.

### **Concluderend**

De consensusteknik van de Delphimethode heeft geleid tot de eindconclusie zoals deze is geformuleerd in hoofdstuk 8 van dit onderzoek.

Geconstateerd wordt dat de onderzoeksgegevens op basis van triangulatie met een gemiddelde score van 3 op het spectrum van -3 tot + 6 op voldoende wijze dezelfde richting uitwijzen (convergeren). Dit wijst er sterk op dat de onderzoeksgegevens valide zijn.

### *Betrouwbaarheid*

Uit het Delphionderzoek blijkt voorts dat respondenten de onderzoeksresultaten herkennen. Het Delphionderzoek heeft na totaal drie rondes voldoende aanscherping van het onderzoeksresultaat behaald.

De validiteit van de onderzoeksgegevens en de herkenbaarheid van de onderzoeksresultaten door leden binnen het Delphionderzoek zeggen veel over de betrouwbaarheid van het onderzoek.

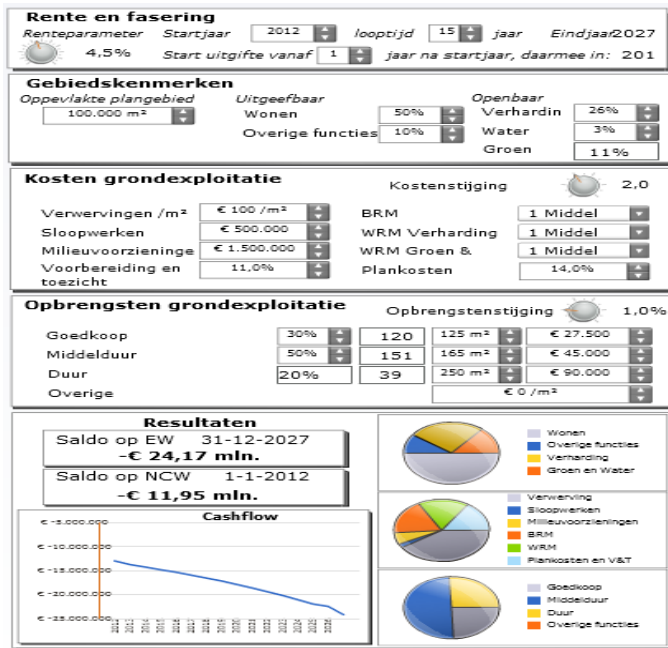
De betrouwbaarheid wordt daarnaast ook bepaald door het aantal toevalligheden in het onderzoek en de vraag of een herhaald onderzoek kan leiden tot dezelfde resultaten. In kwalitatief onderzoek als deze is dat aannemelijk te maken als de triangulatie sterk wijst op voldoende validiteit zoals hier het geval ook is. Immers, triangulatie verhoogt de betrouwbaarheid.

De toevalligheden en vertekening van informatie zijn er tijdens twee Delphirondes en een controleronde grotendeels uitgefilterd door herhaling van de herkenningsvraag. Door de anonimiteit van de Delphimethodiek hebben groepseffecten en statuus ook geen invloed gehad op de uitkomst en zijn alle meningen zodoende gelijkwaardig meegewogen in het eindresultaat. Een kanttekening is te maken dat de onderzoeksresultaten enig expert-vertekening in zich hebben omdat het zich met name heeft plaatsgevonden onder 'koplopers' in de gebiedsontwikkeling. Een waardevolle aanvulling zou geweest zijn om een membercheck te doen onder eindgebruikers van de resultaten als startmoment in een vervolgonderzoek.

Samenvattend wordt gesteld dat eerder is geconstateerd dat de triangulatie wijst op het convergeren van de onderzoeksmethoden -ze wijzen immers dezelfde richting op- en het Delphionderzoek wijst op herhaalde herkenning van het onderzoeksresultaat, en kan worden afgeleid dat er voldoende aanwijzingen zijn dat het onderzoek betrouwbaar is.

## Bijlage 5: Indicatief rekenvoorbeeld effect procesomkering

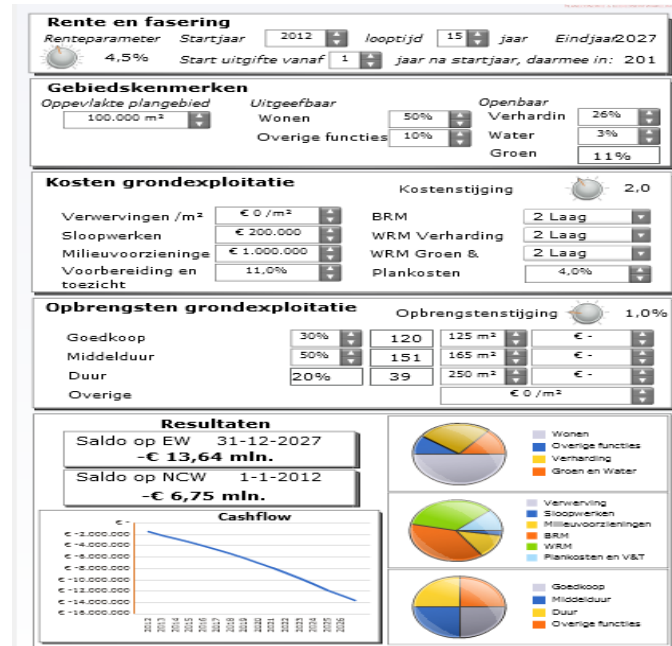
In hoofdstuk 5 is een verhandeling gedaan over de financiële impact van procesomkering, en het zoeken naar nieuwe modellen daarvoor. Hoewel organische gebiedsontwikkeling zich lastig laat vangen in een traditionele grondexploitatie is het wel interessant om een indicatie te hebben van de effecten in een hypothetische situatie. Bijgaand is een berekening losgelaten op een plot van 10 ha.



Eerst is uitgegaan van een traditionele ontwikkeling, dus met zowel een opbrengst kant uit de woningverkoop, als ook een kostenkant. Dit levert een Netto contante waarde (NCW) op van ca. - € 12 mln).

In het geval van procesomkering wijst het op een financieel voordeel. Immers, er vinden minder sloopwerken plaats en de sanering komt (groten-

deels) voor rekening van de initiatiefnemer. Gebruik wordt gemaakt van bestaande infra. Daar staat wel tegenover dat er geen opbrengsten zijn uit de woningbouw.



Door deze verschillende uitgangspunten naast elkaar te zetten in een quickscan bedraagt het verschil in netto contante waarde (NCW) ca. € 5 mln. Over een looptijd van 15 jaar. Naarmate de plot groter wordt veranderen ook de parameters, maar aannemelijk blijft het dat er een interessant verschil blijft ontstaan terwijl het uitgifte risico gelijktijdig ook afwezig is. Een deel van dit voordeel kan bijvoorbeeld in de kosten voor een gemeentelijk platform worden gestopt om nieuwe initiatieven weer mogelijk te maken. Als gemeente kun je overwegen om die kosten die gemaakt worden vanuit de basale rol als gemeente (zoals infrastructuur) uit de begroting komen en niet meer uit de grondexploitatie. (Bron rekenmodel: Pas BV Dynamische grondexploitatieberekening, 2012).