

SPONTAAN GESTUURD

Het nieuwe 'master'plan voor stedelijke gebiedsontwikkeling





Spontaan gestuurd

Het nieuwe 'master'plan voor stedelijke gebiedsontwikkeling

Afstudeerscriptie
MSc. Rosalie de Boer

Master City Developer 9
Augustus 2013

Scriptiebegeleiders: Prof. mr. Friso de Zeeuw en Ir. Agnes J. Franzen
Erasmus Universiteit Rotterdam
Stadsontwikkeling Rotterdam
Technische Universiteit Delft





Voorwoord

De afgelopen twee jaar waren een verademing. Mijn geest scherp houden brengt mij veel geluk. Het voelde als luxe, al die verplichte tijd om me te verrijken met nieuwe actuele kennis. Natuurlijk, naast mijn werk probeer ik zoveel mogelijk op de hoogte te blijven van de nieuwste denkbeelden. Maar de tijd en rust om tot echte inzichten te komen is er vaak niet.

Bovenstaand openingsstatement betekent niet dat ik de hele studieperiode met een 'big smile' rond heb gelopen. Het combineren van een masterstudie en full time baan met een sociaal leven (deeltijdgezin, familie, vrienden) was een worsteling. Vaak heb ik me schuldig gevoeld omdat ik toch weer dat (verjaardags)feestje of etentje af moest zeggen, of echt om uiterlijk middernacht naar huis moest om te studeren voor tentamens.

Maar het was het waard. De verwondering en inspiratie die mij het eerste semester trof, was groot. Zoveel nieuwe kennis, die door te combineren ineens antwoord gaf op ingewikkelde vragen uit de praktijk. Mijn brein maakte overuren. Speciaal was ook de samenwerking binnen ons praktijkopdracht-groepje. Ondanks alle levensgebeurtenissen hebben we toch mooi met elkaar een paar goede resultaten geleverd: Marlijn, Michel, Erik, Onno en Henk! Maar het was boven alles erg gezellig.

Dit voorwoord wil ik voornamelijk aanwenden om aantal mensen te bedanken voor hun support. Allereerst mijn scriptiebegeleiders Friso de Zeeuw en Agnes Franzen. De vele positief kritische aanmoedigingen van Agnes hebben me enorm gemotiveerd om echt tot verdieping te komen. Het nuchtere directe commentaar van Friso was verhelderend. Verder had deze studie nooit kunnen volgen zonder steun van mijn werkgever Ymere. De MCD wil ik bedanken voor de organisatie, de inspiratie, zorg en aandacht. En natuurlijk bedank ik ook mijn ouders, zus en familie en beste vrienden die ik te weinig zag. Maar dat gaat veranderen.

In het bijzonder bedank ik mijn grote liefde Fred. Als ik tijdens het schrijven van mijn essay of scriptie met een gezicht als een oorworm naar mijn scherm zat te staren, was hij daar om me te troosten, moed in te spreken en te inspireren. Troost in de vorm



van een knuffel, kopje koffie, thee en gebakje van Arnold Cornelis. Moed en inspiratie door een inhoudelijke scherpe discussie aan te zwengelen. Door zijn steun leken opgaven ineens niet zo groot en ingewikkeld meer.

En ook Daan wil ik bedanken. De 'joie de vivre' waarmee hij elke dag begint, is zeer besmettelijk. Dat een puber het leven zo open en vol plezier tegemoet kan treden, daar kan ik en vele anderen nog van leren. Nu maar hopen dat het nieuwe leven in mijn buik net zo'n levenslust kent. De eerste tekenen zijn zeer positief. Op een nieuw leven en een leven lang leren!



Samenvatting





Samenvatting

Er is veel aan de hand in gebiedsontwikkeling. De crisis heeft de praktijk ingrijpend en definitief veranderd. Zowel omvang als aard van de opgave zijn fundamenteel veranderd. De opkomst van de zogenaamde 'organische gebiedsontwikkeling' leidt tot veel discussie over de vraag of dit een of de nieuwe manier van gebiedsontwikkeling is. Het heeft in december 2010 zelfs geleid tot een motie in de Tweede Kamer. Daarin wordt gesproken over een 'kansrijke paradigmabreuk' die negatieve effecten van grootschalige planmatige ruimtelijke ordening kan oplossen en zelfs kan bijdragen aan het weer op gang krijgen van de woningbouw.

In dit onderzoek wordt de veronderstelde paradigmabreuk onderzocht aan de hand van de rol en betekenis van het masterplan. De veronderstelling is dat het masterplan zowel inhoudelijk als functioneel verandert in de transitie naar een veronderstelde nieuwe praktijk (en paradigma) van organische gebiedsontwikkeling. De vraag is of dit ook werkelijk zo is? Wat de kenmerken zijn van het nieuwe masterplan en wat we hieruit kunnen leren voor de toekomst? Daarbij richt dit onderzoek zich op stedelijke herontwikkeling, omdat daar de grootste opgave ligt. De keuze voor nadruk op de gemeente als centrale speler is ingegeven door de verbondenheid van deze overheidspartij met het masterplan.

Organische gebiedsontwikkeling is gedefinieerd als:

'bottom up', vraag- en procesgestuurde gebiedsontwikkeling met een eindbeeld dat bestaat uit niet meer dan een ingekaderde, breed gedragen toekomstwens die op hoofdlijnen is geschetst

Centrale vraag en aanpak

Het hoofddoel van het onderzoek was het verkrijgen van inzicht in de huidige praktijk van planning en sturing van grootschalige stedelijke herontwikkeling in gemeenten, die van directieve masterplanning (blauwdrukplanning) overgegaan zijn op een meer organische manier van plannen. Het onderzoek beoogt ook praktisch hanteerbare ingrediënten of instrumenten te identificeren die helpen om via een nieuw masterplan op samenhang te sturen. Daarbij is voor deze 'organische' transitie in de



stedelijke ontwikkeling ook geprobeerd meer inzicht te krijgen in de normatieve verschuivingen, en beweegredenen daarachter, bij betrokken professionals. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Wat zijn de ingrediënten van het nieuwe 'master'plan waarmee een stedelijke gemeente meer 'organisch' kan sturen op herontwikkeling van stedelijk gebied?

De beantwoording van deze vraag is gebaseerd op een kwalitatief exploratief onderzoek, bij gebrek aan een planningstheorie en gerealiseerde praktijkvoorbeelden van de transitie naar een praktijk van organische gebiedsontwikkeling.

Door een combinatie van een oriënterende interviewronde, literatuuronderzoek en een expertanalyse is een theoretisch analysekader opgesteld met een concept voor het nieuwe 'master'plan. Dit is getoetst aan de hand van een drietal casussen en een daaropvolgende ex-post toetsing door deskundigen.

De drie casussen zijn de projecten Spoorzone Delft, het Havenkwartier te Deventer en Waalfront Nijmegen. Alle drie zijn het herontwikkelingsprojecten die in transitie zijn naar een meer organische aanpak. Daarmee kunnen zij de overgang van het oude, meer blauwdruk-achtige masterplan naar het nieuwe 'master'plan vanuit de praktijk verhelderen.

Gebiedsontwikkeling in transitie

Dat er een transitie gaande is in de economie en – mede daaraan verbonden – in de gebiedsontwikkeling, is ook in dit onderzoek duidelijk geworden. Uit de literatuur over planningstheorie blijkt de verandering van strategische planning vanuit een meer instrumentele naar een meer procesmatige benadering. Ook de reflectie op de praktijk illustreert dit, zoals blijkt uit de op basis van De Zeeuw (2013) en Stroink (2012) geformuleerde definitie: 'Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied met als doel het creëren van waarde'. De overgang op het continuüm van blauwdrukplanning naar spontane orde, van top down naar bottom up en van 'command and control' naar 'to connect and to collaborate' (T.Friedman) is dus vanuit theorie en praktijk duidelijk waarneembaar. De door de WRR destijds geformuleerde ambitie van integrale planning is overleefd, maar de manier waarop dit gebeurt is anders, in een sterk veranderd tijdsgewricht.



Cruciaal blijkt het onderscheid in de overgang van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte praktijk van gebiedsontwikkeling. Niet de instituties maar de eindgebruiker is aan zet. Die 'shift' is voeding voor een andere theorie, andere institutionele (en bestuurlijke) verhoudingen en een andere praktijk. In de literatuur blijkt die overgang naar een andere planningsstijl, met de daarbij passende decentralisatie van taken en bevoegdheden naar lokale en regionale overheden.

Uit literatuuronderzoek en expertanalyse kwamen een vijftal observaties naar voren over de transitie naar meer organische gebiedsontwikkeling:

1. Transitie in gebiedsontwikkeling is veroorzaakt door toename in complexiteit en risico, en afname van verdienmogelijkheden
2. Spontane ruimtelijke orde zonder sturing op collectieve belangen leidt tot chaos
3. De transitie van vernieuwingsdrang naar behoud (en benutting) van bestaande kwaliteiten
4. De veranderde betekenis van integraliteit en samenhang (van ruimtelijk naar 'echt' integraal)
5. Niet enkel faciliterende overheid, maar ook verleiden

Deze vijf observaties zijn onderdeel van het analysekader.

Waardenoriëntatie gebiedsontwikkeling

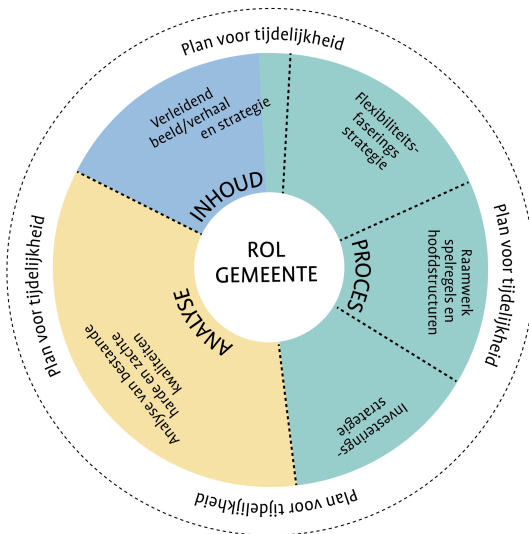
In aansluiting op onderzoek van Buunk (2012) is geprobeerd meer grip te krijgen op de waardeoriëntatie en daarmee op de morele drijfveren en politieke kernwaarden bij de keuze voor integrale gebiedsontwikkeling. Juist nu in de zoektocht naar een lossere manier van planning – met frequent gebruikte termen als spontane ruimtelijke orde, organisch, zelfsturing – is meer inzicht in achterliggende politieke waarden interessant. De keuze voor traditionele integrale gebiedsontwikkeling lijkt vanuit een ander waardenbeeld te zijn genomen dan het meer recente organische gebiedsontwikkeling. Dit blijkt ook uit de interviews met experts, projectleiders en wethouders. Die analyse leverde een duidelijke consensus op. Waar vanouds hiërarchie en groei als belangrijkste kernwaarden voor integrale gebiedsontwikkeling golden, associeert men de nieuwe organische werkwijze juist meer met diversiteit en samenwerking. Beide begrippen weerspiegelen de focus op meer duurzame en



procesmatige kanten. En een mogelijke waardenverschuiving in het politiek-bestuurlijke veld.

Het theoretisch model: de schijf van 5

Op basis van de analyse van de interviews met experts en het literatuuronderzoek is een theoretisch model ontwikkeld, dat zou kunnen doorgaan als model voor het nieuwe 'master'plan (S1.).



S1. Afbeelding 'schijf van vijf'

Centraal staat de rol van de gemeente, die in dit onderzoek als uitgangspunt is genomen. Daaromheen bevinden zich de drie inhoudelijke velden van analyse, proces en inhoud (het wat, hoe en waarom van het model). De cruciale elementen zijn de ingrediënten waarop de gemeente in de verschillende fasen kan sturen. Uit dit onderzoek komen er zes nadrukkelijk naar voren. Vijf ingrediënten die bij analyse, inhoud en proces horen zijn als segmenten zichtbaar in onderstaande figuur. Daarom



is het model als 'De schijf van 5' genoemd naar de voedingsschijf die als hulpmiddel dient om gezond te eten.

Voor gemeenten blijkt dat bij meer organische gebiedsontwikkeling het proces veel belangrijker is geworden dan de inhoud van het plan. Naast een grondige analyse van bestaande waarden, is het actief verleiden met beeld en/of verhaal nodig om als 'sense of direction and sense of place' voor het gebied te dienen.

Drie praktijken: eenheid in verscheidenheid

De praktijken in Delft, Deventer en Nijmegen zijn landelijk bekend en hebben gediend als praktijktoets voor de 'schijf van vijf'. Onder andere aan de hand van de algemene observaties hebben ze geholpen om het begrip van de consequenties, kansen en risico's van meer organische gebiedsontwikkeling te verscherpen. In de door infrastructuur gedreven Delftse praktijk – naar een ondergronds spoor – is leergeld betaald. Van een sterk gedetailleerd masterplan is na het doorzetten van de crisis en het wegvallen van marktpartijen besloten om een 'essentieplan' te gaan maken, met een heldere rol van de gemeente. De gemeente wil zelf op zoek gaan naar eindgebruikers en wil op basis van 'slim waarde creëren' investeringen op gang houden, met daarbij via het 'tussenstation' expliciet aandacht voor het aspect tijdelijkheid.

Nijmegen Waalfront kiest voor een op een vlekkenplan gebaseerde ontwikkelingsstrategie 1.2. Heldere stedenbouwkundige, zoveel mogelijk bestaande, structuren en spelregels zijn de kaders waarbinnen men stapsgewijs locaties vanuit de vraag tot ontwikkeling wil laten komen. Investeringen worden enkel gedaan als er cashflow is. Ook hier wordt een plan voorde tijdelijkheid gemaakt. Net als in Delft is het plan nog niet af en vooral 'het hoe' ten tijde van het schrijven van deze scriptie nog niet volledig uitgekristalliseerd.

Havenkwartier Deventer is de meest duidelijke voorbeeld van een omslag naar organische gebiedsontwikkeling, met aandacht voor de schijf van vijf. De transitie was al ingezet voor de crisis. In het Havenkwartier is bestuurlijke gekozen voor een fundamenteel ander manier van werken: 'Vlaams model'. Planning en uitvoering moeten samen met bestaande gebruikers en nieuwe ondernemers plaatsvinden. Het nieuwe ontwikkelplan 'Ruimte voor ideeën' is in coproductie met gebruikers en



andere belanghebbenden opgesteld. Veel aandacht is besteed aan het opstellen van verleidelijke ambities voor deelgebieden op basis van thema's.

Het onderzoek toont aan dat in alle drie de praktijken de 'schijf van vijf' min of meer is gehanteerd voor de heroriëntatie op de planvorming. Alleen Deventer heeft een gereed plan dat nu 'werkt'. Het is van deze drie voorbeelden het meest verregaande in de richting van organische gebiedsontwikkeling. Duidelijk is de worsteling op bestuurlijk en ambtelijk niveau met de precieze rol van de gemeente in dit soort processen.

Naar een nieuwe praktijk van gebiedsontwikkeling

Uit het onderzoek blijkt onmiskenbaar de overgang naar een andere, meer organische vorm van gebiedsontwikkeling. Hoofdoorzaken daarvoor zijn de toegenomen complexiteit in de planvorming en de gevolgen van de crisis. Blauwdrukplanning met een daaraan gekoppeld masterplan blijkt al langer op zijn retour, maar wordt nu in allerlei stedelijke herontwikkelingen vervangen door de meer flexibele, stapsgewijze aanpak. Van een echte praktijk en theorie van organische gebiedsontwikkeling is echter nog geen sprake. De gebiedsontwikkeling is nog niet uit transitie maar 'in transition', zonder zekerheid waar het gaat uitkomen.

Een aantal observaties zijn in dit stadium van belang, namelijk:

1) Organisch betekent niet 'gaat vanzelf'

Zowel de internationale ervaringen, als de opvatting van direct betrokken experts en bestuurders geeft dit aan. Integrale ontwikkeling gaat weliswaar anders, maar de gemeente moet blijven sturen op samenhang. Wel veranderen de rollen: de gemeente wordt meer coproducent dan regisseur, de professioneel meer dienend dan bepalend.

2) De crisis heeft de urgentie van vraaggericht ontwikkelen (verder) versterkt

De oorzaak van de transitie ligt dus niet alleen binnen het domein van planning, maar juist ook in de maatschappelijke ontwikkeling, de complexere binnenstedelijke opgaven en de veranderde positie van de consumenten.



3) *Pragmatiek versus overtuiging in praktijkvoorbeelden*

De verandering in de richting van meer organisch ontwikkelen in twee van de drie casussen is vooral ingegeven door financiële overwegingen. Zowel in Delft als in Nijmegen werden de financiële risico's te groot. En nog steeds is er in die gemeenten een worsteling met de omgang met complexiteit en onzekerheid. Overigens bleek ook dat wethouders meer aan markt en particulieren willen overlaten dan de ambtelijke organisaties. Dat roept vragen op over de bestendigheid van de nieuwe werkwijze.

4) *Een nieuw 'verdienmodel' versus een risico reductieplan*

Voor de vastgoedcrisis was de grondexploitatie bij gebiedsontwikkeling een soort 'verdienmodel'. Dit lijkt door het wegvallen van 'de markt' gekeerd. Daarmee lijkt ook de houding bij gemeenten veranderd: er is meer oog voor maatschappelijke doelen en de financiële focus is van verdienen omgezet naar risicobeheersing.

5) *Behouden van bestaande kwaliteit is goed voor branding en portemonnee*

De neiging om gebieden 'schoon te vege' is aanmerkelijk ingetoomd. Dat past ook bij het uitgangspunt van organisch ontwikkelen. Voor de branding van het imago van gebieden helpt de bestaande identiteit. Ook maakt benutting van bestaande infrastructuur en kwaliteit plannen soms goedkoper.

6) *Verleiden is een werkwoord*

Bij het proces van meer 'bottom up' ontwikkelen wordt van de gemeente meer verwacht dan het proces faciliteren. Het bewust verleiden van private partijen en eindgebruikers om deel te nemen aan de ontwikkeling en er in te investeren is een nieuw rol voor gemeenten. Die rol vergt nog wel een andere houding en strategie. Er is in dit onderzoek bij geen van de casussen een overkoepelende verleidingsstrategie en –tactiek gevonden.

Het nieuwe masterplan: de 'schijf van vijf' beproefd

Het in dit onderzoek voorgestelde nieuwe 'master'plan kan de 'schijf van vijf' als richtlijn gebruiken. Dit masterplan dient meer als communicatie-instrument en helpt bij de concretisering van ambities. Het biedt een kader voor afspraken over praktische consequenties als betaalbaarheid en flexibiliteit in de uitvoering. Ook dient het voor het samenbrengen van de verschillende belangen, en is daarmee een instrument van belangenmanagement.



Het zwaartepunt in het nieuwe masterplan is echter veranderd. Van sturing en praktische consequenties voor betaalbaarheid is in de 'organische praktijk' het verleiden van partijen en partners veel belangrijker geworden. Het past bij de accentverschuivingen van betaalbaarheid naar risicoreductie, van vastleggen naar flexibiliteit en van vaste kaders naar spelregels.

Conclusies voor de praktijk van dit masterplan zijn er velerlei. Het hierboven afgebeelde model met de zes ingrediënten levert wel aanscherping op, op basis van de expertanalyse en het veldonderzoek. Het model wordt mutatis mutandis onderschreven en de ingrediënten worden goed herkend uit de praktijk. Enkele belangrijke conclusies daarbij vragen veel aandacht voor de toekomst.

Ten eerste moet het plan iets zeggen over de omgang met de zogenaamde '**tussentijd**'. Die is zowel van belang voor de verleiding, als voor de investeringsstrategie. In tal van landen en steden – Antwerpen, Berlijn, Barcelona, Amsterdam – wordt hier mee geëxperimenteerd. Vanuit noodzaak en de nieuwe realiteit.

Ten tweede vergt de **andere sturing** een andere gemeentelijke overheid. Met andere competenties die het mogelijk maken dat gemeenten coproduceren en verleiden professioneler kunnen aanpakken.

Ten derde blijkt voor het nieuwe plan dat **de inhoud gebaseerd is op de analyse van bestaande kwaliteiten en het proces leidend is**. Daarmee wordt het verleidelijke, het verhaal en de tijdelijkheid sterker. De bijbehorende strategieën kunnen voor daadwerkelijke positieve ontwikkeling leiden, soms scenario-achtig en in ieder geval stapsgewijs.

Ten vierde blijkt er voor de gemeente een dilemma te zitten in het **beschermen van publieke belangen** en het stimuleren van 'bottom up' ontwikkeling. Met name het vinden van de balans tussen het juiste detailniveau en de mate van openheid in de samenwerking met coproducenten als private of particuliere investeerders, is een hersenkraker.



Voor gemeenten is er een reeks van aanbevelingen op weg naar een betere praktijk met het nieuwe masterplan.

- Stap af van het idee dat organische gebiedsontwikkeling alle problemen oplost en 'vanzelf gaat'.
- Formuleer een verleidingsstrategie met scenario's en ook zakelijke doelstellingen.
- Ontwikkel voor de gemeentelijke organisatie een ander personeelsbeleid dat het juiste gedrag stimuleert dat past bij het nieuwe masterplan.
- Zorg dat projectwebsites ingericht zijn op dialoog en toegankelijk zijn voor initiatiefnemers en eindgebruikers.
- Maak nieuwe masterplannen geschikt voor kansrijke updates op basis van nieuwe initiatieven.
- Laat bestaande kwaliteiten door verschillende groepen beoordelen; voorkom tunnelvisie van de deskundigenblik.
- Zorg dat een nieuw masterplan werkelijk een coproductie wordt binnen de gemeente en tussen verschillende partijen.
- Analyseer risico's samen met andere partijen en wees transparant bij het verdelen daarvan.
- Gebruik meer schetsen dan volledige uitwerkingen.

Uit dit onderzoek blijkt dat er weliswaar een door crisis en toenemende complexiteit veroorzaakte ingrijpende verandering gaande is in de richting van meer organische gebiedsontwikkeling, maar dat die nog bepaald niet tot een 'format' of standaardaanpak heeft geleid. Mogelijk biedt het model van de 'schijf van vijf' een hulpmiddel voor een nieuw 'master'plan dat in gezamenlijkheid met initiatiefnemers (privaat en particulier) vorm kan krijgen. Het helpt in ieder geval dat met de Tweede Kamermotie de (organische) gebiedsontwikkeling op de politieke agenda staat. De praktijk blijft weerbarstig. En 'spontaan sturen' vraagt veel van alle betrokkenen.





Inhoudsopgave





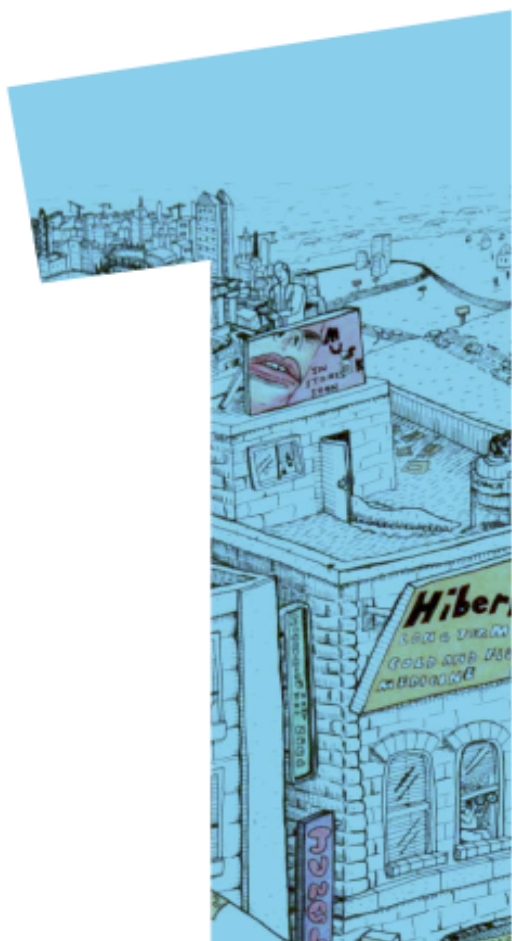
Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	9
Inhoudsopgave	21
Hoofdstuk 1 Aanleiding en achtergrond	25
1.1 Aanleiding en motivatie.....	25
1.2 Achtergrond	26
1.3 Probleemstelling en relevantie.....	30
1.4 Afbakening.....	32
1.5 Structuur van de scriptie.....	34
Hoofdstuk 2 Doel, vraagstelling en methode van onderzoek	37
2.1 Inleiding.....	37
2.2 De functie van het masterplan	37
2.3 Veronderstellingen en definities.....	38
2.4 Doel en vraagstelling.....	42
2.5 Methode van onderzoek.....	43
Hoofdstuk 3 Literatuuronderzoek	53
3.1 Inleiding.....	53
3.2 Integrale gebiedsontwikkeling.....	53
3.3 De Nederlandse planningsstijl	55
3.4 Politieke morele waarden en de invloed op planning & RO	58
3.5 Kernwaarden achter de keuze voor integrale gebiedsontwikkeling	62
3.6 Het doel van strategische (ruimtelijke) planning.....	63
3.7 Het masterplan	64
3.8 Van Masterplan naar spontane ruimtelijke orde.....	68
3.9 Organische gebiedsontwikkeling	71
3.10 Kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling	79
Hoofdstuk 4 Analyse kader	83
4.1 Inleiding.....	83
4.2 Analyse literatuurstudie.....	83
4.3 De expertanalyse	85
4.3.1 <i>De transitie in gebiedsontwikkeling (GO)</i>	86
4.3.2 <i>Ingrediënten van het nieuwe 'master'plan</i>	91
4.4 Analyse kader: algemene observaties en 'de schijf van vijf'	95



Hoofdstuk 5 Veldonderzoek.....	101
5.1 Inleiding.....	101
5.2 Havenkwartier Deventer.....	102
5.3 Waalfront Nijmegen.....	107
5.4 Spoorzone Delft.....	111
5.5 Cross case analyse.....	116
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen	125
6.1 Inleiding.....	125
6.2 Algemene observaties	126
6.3 Het nieuwe 'master'plan; de 'schijf van vijf'.....	133
6.4 Ex-post toetsing nieuwe 'master'plan door deskundigen	138
6.5 Aanbevelingen	141
Literatuurlijst.....	147
Bijlage 1.....	155
Bijlage 2.....	159
Bijlage 3.....	175
Bijlage 4.....	203
Bijlage 6.....	207
Bijlage 7.....	214





Aanleiding en
achtergrond



Hoofdstuk 1 Aanleiding en achtergrond

1.1 Aanleiding en motivatie

Het onderwerp van mijn scriptie is de veranderde rol en inhoud van het Masterplan. Dit wil ik bekijken vanuit het perspectief van planning en de opkomst van 'organische' gebiedsontwikkeling. Sinds mijn eerste werkdag in januari 2006 bij woningcorporatie Ymere, heb ik bij mogen dragen aan verschillende project- en gebiedsontwikkelingen; van binnenstedelijk tot stedelijke uitleg en 'bouwen in de polder'. In deze tijd heb ik veel geleerd. Maar nog meer heb ik me verwonderd. Vooral over hoe populaire termen een eigen leven gaan leiden. In het bijzonder na het losbarsten van de crisis verwijzen veel termen in de stedelijke ontwikkeling naar principes uit de biologie. Deze termen hebben allen een soort oncontroleerbaarheid en zelfsturing in zich. Ik denk hieruit te concluderen dat de professional de complexiteit van zijn of haar project hiermee probeert bezweren. Zoals vaker grijpt men in crisistijd terug op oude waarheden. De laatste jaren is de term organische ontwikkeling 'in swung'. Toeval of juist verklaarbaar vanuit de onzekerheid van de crisis?

Als afgestudeerd medische bioloog ken ik de term organisch als in organische moleculen, die cruciaal zijn in levende wezens en het basisingrediënt van de oersoep waaruit het leven is ontstaan. In de gebiedsontwikkeling wordt de term organisch meestal gebruikt als 'natuurlijk' in de zin van 'bottom up' of 'vanzelf'. Maar dan wel in een positieve door de professional gewenste richting. Juist in mijn studie medische biologie heb ik geleerd dat we ontzettend weinig weten over het functioneren van een organisme. Wat we wel weten over processen en ontwikkeling in organismen is, dat deze door vele zeer ingenieuze mechanismen - waaronder toeval en chaos - worden gestuurd. Juist structuur en organisatie zijn kenmerken van leven. Ontwikkeling in een organisme gaat dus zeker niet vanzelf en de stijgende gezondheidskosten laten zien dat organische processen en ontwikkeling in een organisme ook vaak niet het gewenste gezonde resultaat opleveren. De vraag hoe deze constatering zich verhoudt tot de gedachten achter organische gebiedsontwikkeling en hoe dit zich vertaalt in het nieuwe 'master' plan, is wat mij motiveert.



1.2 Achtergrond

Thomas Friedman schreef in 'The World is flat' dat de wereld mede onder invloed van Internet een beweging maakt waarbij het oude systeem van 'command and control' wordt vervangen door een nieuw systeem dat gedijt door 'to connect and collaborate' (Friedman, 2007). In deze algemene notie zit een echo van een nieuw opkomende hype – of paradigma – van de zogenaamde organische ontwikkeling. Wijken, buurten, stadsdelen, hele steden zelfs, zouden op geheel nieuwe manier niet alleen ontstaan, maar zichzelf ook reproduceren. De context is het afscheid van de verzorgingsstaat. De burger moet weer meer eigen verantwoordelijkheid nemen in het oplossen van problemen. Het oude geloof in maakbaarheid door overheden, private partijen en professionals (stedenbouwkundige, planologen, geografen, architecten, etc) is afgeschud. De consument is kritischer geworden op zowel de woning als de woonomgeving (Keers, 2004). Van de overheid en marktpartijen die bepalen is er een ontwikkeling naar 'open source'-methoden en 'peer to peer'-reviews. Kennisdelen, transparantie en gelijkwaardigheid tussen de eindgebruiker en de deskundige komen centraal te staan. Is dit een tijdelijk fenomeen of een blijvertje? En is 'open source' daadwerkelijk toepasbaar in de praktijk van gebiedsontwikkeling? Of is en blijft volledig loslaten van sturing, de uiterste variant van organische ontwikkeling - vooral iets voor idealisten en academici?

Voorgeschiedenis: blauwdruk vs. proces

Nederland is bij uitstek een gemaakt land. Vanaf het begin van de 20^{ste} eeuw is er in Nederland daar bovenop een traditie van strakke sturing op het efficiënt indelen van de beperkt beschikbare ruimte gegroeid. Vooral in de wederopbouwperiode na de tweede wereldoorlog, gekenmerkt door een sterke vernieuwingsdrang, werd deze manier van overheidssturen gemeengoed (Buunk, 2007) (De Klerk, 1998). Dit centraal sturen werd meestal gedaan door middel van grootschalige gedetailleerd uitgewerkte ruimtelijke stedenbouwkundige plannen; masterplannen. Deze 'top down' manier van overheidshandelen paste in die naoorlogse tijd waarin de verzorgingsstaat werd opgebouwd. In dit sociale systeem droeg de staat de primaire verantwoordelijkheid voor het welzijn van de Nederlandse burger.

In de jaren zestig kwamen studenten in opstand tegen autoriteiten en andere gezagsdragers. In die tijd ontstond ook de discussie over deze manier van blauwdrukplanning. Als reactie op de volledig 'top down' gestuurde grootschalige



sanering en nieuwbouw kwamen halverwege de jaren 70 in de stadsvernieuwing nieuwe manieren van kleinschalige planning met meer inbreng van buurtbewoners op; het befaamde 'bouwen voor de buurt' (Claassen, 2007). Dit paste in de langzame verschuiving van overheid naar markt en civil society (maatschappij). De overheid was er voor de wet en regelgeving, maar de burgermaatschappij gaf betekenis aan de plannen. In de wetenschap ontstond in die tijd ook de discussie over blauwdruk versus procesplanning. Onder andere de wetenschapper Faludi bekritiseerde de blauwdrukplanning (Faludi, 1973). Volgens hem is de omgeving complex en is het niet mogelijk om de toekomst zo gedetailleerd te voorspellen en te sturen. Er is altijd onzekerheid. Hij was dan ook voorstander van procesplanning; met een open einde en aandacht voor het managen van onzekerheid.

VINEX planning als nieuwe blauwdruk

Vanaf de Vierde Nota Ruimtelijke ordening in 1993 (VINEX) was grootschalig gedetailleerd 'top down' plannen weer volop in trek. Weliswaar was er binnen de overheid een sturingstrendbreuk met eerder beleid omdat de rijksoverheid de verantwoordelijkheid bij lagere overheden legde. Deze pakte het vervolgens 'top down' op. De VINEX manier van ontwikkelen moest een oplossing bieden voor het grote woningtekort door de snelle bevolkingsgroei. Ook moest het de financiële verevening van kosten voor inrichting van openbare ruimte met de grondkosten regelen. Bijna 20 jaar later is er vooral vanuit de professionals en in de publiek opinie veel kritiek op de VINEX wijken. Op de tekentafel zag de woonwijk er mooi uit, maar het resultaat stuitte op kritiek. En vaak zaten de eerste bewoners nog vele jaren in een slecht te bereiken bouwput met relatief weinig voorzieningen. Hoogwaardig openbaar vervoer werd bijvoorbeeld nauwelijks of pas jaren later gerealiseerd. En de aansluiting met de bestaande steden en stedelijke netwerken was er niet (Zijlstra, 2005). Ook de zeer beperkte ruimte in de blauwdrukplannen voor aanpassingen zorgt ervoor dat de wijk en haar programma niet mee kon veranderen met veranderingen in bevolkingssamenstelling en dus gebruik. Toch tonen verschillende onderzoeken aan dat de tevredenheid van de bewoners niet minder is dan op andere binnenstedelijke locaties (Iersel 1999). Het was een aanpak die in zijn tijd geplaatst was.



Crisis, vraaggericht bouwen en nieuwe verdienmodellen

De urgentie van een zoektocht naar 'het nieuwe ontwikkelen' was voor de crisis van 2008 echter niet hoog. De vraag naar nieuwe uitleg voor uit de voegen barstende gemeenten was immers enorm. Toen na 2008 de woning- en vastgoedmarkt te maken kreeg met grote vraaguitval, nam de kritiek op blauwdruk-denken en aanbodgericht ontwikkelen toe. In plaats van "als warme broodjes over te toonbank" bleven projectontwikkelaars met veel grond en onverkoopbare woningen zitten. Vraaggericht bouwen waarin de wens van de consument centraal staat werd noodzaak (Moers 2012). Ook de voorfinancieringsmogelijkheden van een ontwikkelaar en leencapaciteiten van overheid en woningcorporaties zijn sterk afgenomen. Het vermogen van deze partijen is gedaald en banken eisen meer balans tussen vreemd vermogen en eigen vermogen. Het is duidelijk geworden dat de traditionele bij gebiedsontwikkelingen betrokken partijen het financieel niet meer alleen af kunnen. Partijen moet gaan samenwerken en zijn dan ook op zoek naar partnerships met nieuwe partijen uit andere sectoren (zoals energiemaatschappijen), meerdere kleinere investeerders, beleggers en zelfs particulieren. De onzekere vastgoed markt zorgt ervoor dat het traditionele verdienmodel gebaseerd op stijgende grondprijzen niet meer werkt. Er is onvoldoende zekerheid over de toekomstige waardestijging van grond en vastgoed. De zoektocht naar andere werkwijzen en business cases en het minimaliseren van risico is nu vaak de focus van de ontwikkeling. Daarom zijn er in de praktijk veel stapsgewijze opgeknipte gebiedsontwikkelingen met veel, vaak zelfs nieuwe partijen, die al aan de voorkant participeren.

Complexiteit en organische gebiedsontwikkeling

Door de veranderende manier van financieren zijn er meer partijen en dus belangen betrokken bij een gebiedsontwikkeling. Ook de verschuiving naar meer binnenstedelijke opgaven draagt bij aan de toename van complexiteit. Juist in de binnenstedelijke gebieden is het bezit verouderd, is de maakindustrie weggetrokken en de vraag, in deze economisch sterke regio's, naar met name woningen nog groot. Een dergelijk financiële en procesmatige complexe opgave met een veelheid aan belangen is niet meer te vangen in een masterplan, met een strak 'top down' gestuurd project en een sterk gedetailleerd eindbeeld. Stapsgewijs ontwikkelen en een procesmatige aanpak is nodig. Flexibiliteit en adaptatie zijn cruciaal in onzekere tijden. Het luisteren naar de individuele wensen van betrokkenen bij een gebiedsontwikkeling- bedrijven, burgers of organisaties - en het stimuleren van deze



partijen om te investeren in een gebied, worden gezien als belangrijke sleutels in de nieuwe manier van succesvolle gebiedsontwikkeling.

Organische manieren van gebiedsontwikkeling kennen vele gradaties van flexibiliteit en mate van 'top down' sturing. Van stedenbouwkundig plan met globaal omschreven functies en flexibiliteit in verkaveling naar uitnodigingsplanologie met spelregels zoals bijvoorbeeld in Schalkwijk, tot volledige regie bij de burger en ondernemer over waar het wonen, werken, winkelen en zelfs de infrastructuur invulling krijgt in het gebied. Demeest extreme variant is de aanpak in Almere Oosterwold (figuur 1.1). Vooral deze laatste manier van ontwikkelen zonder eindbeeld en zo min mogelijk 'top down' sturing gaat uit van een 'bottom up' proces vanuit de samenleving; oftewel, het moet spontaan en dus vanzelf gaan.



Figuur 1.1 Een mogelijk toekomstbeeld van D.I.Y 'Do it your self' urbanisme Oosterwold (www.dearchitect.nl).

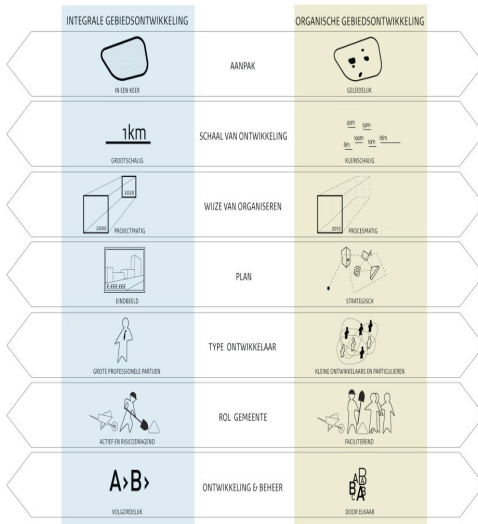
"Het ontwikkelen van een gebied dat een optelsom is van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen met een open eind proces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen met een dominante rol voor eindgebruiker en faciliterende rol voor de overheid" is in het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving de omschrijving van 'organische gebiedsontwikkeling' (Buitelaar, Feenstra, Galle, Lekkerkerker, Sorel, Tennekes 2012, p.8)

De ervaring in de praktijk leert echter dat volledig loslaten zonder afspraken of regels niet tot succes leidt. Er zijn steeds meer partijen op zoek naar manieren om te komen



tot 'georganiseerde organische ontwikkeling' zoals Friso de Zeeuw dat noemt (Hagendijk 2012).

Weinig projecten in deze tijd kunnen nog op een volledig integrale manier met een top down masterplan/blauwdruk worden gerealiseerd. Vrijwel alle lopende projecten zouden dus deels als organisch bestempeld kunnen worden. In mijn scriptie kies ik er voor casussen te onderzoeken waarbij de ontwikkelstrategie ergens tussen de oude 'top down' integraal, aanbod gestuurde gebiedsontwikkeling en de nieuwe organische gebiedsontwikkeling ligt. Het schema van het Planbureau voor de leefomgeving is gebruikt als referentie voor de verschillende kenmerken van de strategieën (Buitelaar, et al. 2012 p.43).



Figuur 1.2 Organische gebiedsontwikkleing ten opzichte van integrale gebiedsontwikkleing (Buitelaar, et al. 2012 p.43).

1.3 Probleemstelling en relevantie

De overtuiging dat meer invloed van initiatiefrijke burgers en ondernemers goed is voor de gebiedsontwikkeling wordt breed maatschappelijk gedeeld. Dit past ook in de



trends waarin de consument steeds mondiger is en de eigen identiteit belangrijker. Het idee is dat juist het eigen initiatief en de betrokkenheid van burgers en ondernemers zorgt voor meer tevredenheid en sociale samenhang in buurten en wijken. Dat dit breed gedragen wordt, maakt de aangenomen motie 'Motie-De Rouwe/Houwers over de keuze voor organische groei' bij vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2011 extra zichtbaar (figuur 1.3). Deze 'bottom up' manier van gebiedsontwikkeling zou kunnen bijdragen aan het op gang brengen van grootschalige stedelijke woningbouw ondanks de slechte economische context. (figuur. 1.3).

In de praktijk van gebiedsontwikkeling uit 'organische ontwikkeling' zich in allerlei nieuwe werkvormen en strategieën van (Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap tot een volledig door initiatieven van bewoners en ondernemers gedragen gebiedsontwikkeling (uiterste vorm van organische ontwikkeling). Omdat deze methoden nieuw zijn, is er nog weinig bewijs van de werkzaamheid. Dit geldt vooral voor organische gebiedsontwikkeling. Het organisch ontwikkelen heeft zich in de Nederlandse praktijk nog onvoldoende waar kunnen maken. Waar het als zodanig wordt ingezet blijkt dat het (zeker in de tijd van vraaguitval) niet helemaal vanzelf gaat. Er moet veel energie in worden gestopt en er gebeurt veel in de 'black box' tussen vooraf gestelde doelstellingen van organisch ontwikkelen en de daadwerkelijke realisatie. De zoektocht naar bewoners of ondernemers met haalbare initiatieven is vaak weerbarstig. Het open einde en dus de zeer beperkte structuur en onduidelijke eindbeeld, maken dat private en particuliere investeerders afwachting zijn. Wat komt er naast me? Wat is de samenhang en identiteit van het gebied? Is dit wel een aantrekkelijke branding? Ook zijn de plannen van initiatiefnemers vaak niet doordacht genoeg (idee is geen plan), is de kritische massa voor een initiatief niet groot genoeg, of krijgt men de financiering niet rond. Verder vullen de verschillende initiatieven elkaar niet altijd aan (ervaring Nobelhorst) en sluiten elkaar zelfs uit (milieu cirkels, ontsluitingswensen).

Deze knelpunten kunnen er toe leiden dat een gebied dat volledig volgens de ideologie van organisch ontwikkelen ontwikkeld moet gaan worden, uiteindelijk niet tot ontwikkeling komt of onaffe kleine (verspreide) doelgroep specifieke postzegelontwikkelingen bevat die niet in zich zelf functioneren door gebrek aan voorzieningen en weinig mogelijkheid tot uitbreiding of aansluiting op andere ontwikkelingen hebben.



“Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen met het oog op de (her) ontwikkeling van een gebied met als doel het creëren van waarde” (Zeeuw 2012)

In de naoorlogse praktijk werd het gedetailleerde masterplan gebruikt om op samenhang te sturen. De samenhang droeg onder andere bij aan legitimering van de gemeente naar haar burgers, een mogelijk financieel haalbaar plan, en de voldoende helderheid voor beleggers en financiers over de mogelijke waarde creatie. Omdat met name veranderingen in financiële haalbaarheid hebben geleid tot een toename van projecten die organisch ontwikkeld worden, is het interessant om te achterhalen hoe in ‘organische ontwikkeling’ nu op samenhang wordt gestuurd? Wat is het nieuwe ‘master’ plan? De vraag is niet alleen hoe dit nu gebeurt, maar ook of dit succesvol blijkt te zijn en leidt tot voortgang van projecten. En wat is de specifieke betekenis voor grootstedelijke opgaven?

Dit onderzoek moet inzicht brengen in de praktijkuitwerking van deze nieuwe manier van ‘organische’ gebiedsontwikkeling. Zoals gezegd ligt de focus op de verschuiving in rol en functie van het oude masterplan en het nieuwe ‘master’plan. Met de uitkomsten van dit onderzoek kunnen andere gebiedsontwikkelaars op weg worden geholpen in hun zoektocht naar manieren om te sturen op de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling. Om het vermoeden te toetsen dat er ook sprake is van een verschuiving in waarden gaande is, wordt ook dit aspect apart onderzocht.

1.4 Afbakening

Het Masterplan

Uitgangspunt van deze studie is de rol en inhoud van een masterplan, voor gebiedsontwikkeling toen en nu. De focus ligt op het plan als product en de functie van het plan bij het bereiken van samenhang in de initiatie- en haalbaarheidsfase van een gebiedsontwikkeling in de praktijk.

Het perspectief van de gemeente

Tot 1 juli 2008 maakte de rijksoverheid planologische kernbeslissingen, de provincie streekplannen en de gemeenten bestemmingsplannen. In de nieuwe Wro hebben deze plaatsgemaakt voor structuurvisies. Het masterplan wordt door de gemeente meestal gebruikt als vertaling van de structuurvisie en onderlegger voor het



bestemmingsplan. Het is niet een formeel plan. Ondanks dat het geen formeel plan is, wordt het vaak wel vastgesteld door de gemeenteraad. Dat komt omdat het meer duidelijkheid geeft over 'wat waar' komt. Maar ook bij een Masterplan moet men vaak afwijken in concrete beslissingen. Omdat de gemeente meestal de initiatiefnemer is en de regie voert over het opstellen van het masterplan, is dat ook het perspectief van dit onderzoek .

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2011

Nr. 29

MOTIE VAN DE LEDEN DE ROUWE EN HOUWERS

Voorgesteld 1 december 2010

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de regering met voorstellen komt die meer ruimte bieden voor woningbouw op basis van kleinschalige, natuurlijke groei;

overwegende, dat tot op heden grootschalige planmatige ruimtelijke ordening de menselijke maat, het landschap, de ruimtelijke kwaliteit van steden en dorpen, en het particulier opdrachtgeverschap vaak negatief heeft beïnvloed;

van mening, dat organische groei niet alleen een oplossing kan bieden voor deze problemen, maar ten dele ook voor het stilliggen van woningbouw op grootschalige locaties;

verzoekt de regering deze kabinetsperiode deze kansrijke paradigmabreuk te entameren en te kiezen voor organische groei,

en gaat over tot de orde van de dag.

De Rouwe
Houwers

kat.32500-xii-29
02/01/2011 - 17:11
V-Gravenhage 2010

Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 XII, nr. 29

Figuur 1.3 Motie aangenomen door de tweede kamer december 2010
(www.tweede.kamer.nl)



Grootstedelijke transformatieprojecten

Zoals hierboven beschreven is de ontwikkelopgave de laatste jaren verschoven naar binnenstedelijke opgaven. De reden hiervoor zijn onder andere het wegtrekken van de maakindustrie uit de stad en de vergrootte aantrekkingskracht van de stad op woningzoekenden. Maar ook de grote sociaal economische problemen in de wederopbouwwijken kennen een fysieke opgave. In mijn onderzoek heb ik gekozen voor transformatie-opgaven. Hiermee bedoel ik gebieden die van functie (moeten) veranderen. Dit kan zijn omdat de huidige industriële functie niet meer levensvatbaar is of - in het geval van Delft - een infrastructurele ondertunneling vereist dat het nieuw ontstane stedelijk gebied invulling krijgt.

1.5 Structuur van de scriptie

Deze scriptie bestaat uit 6 hoofdstukken. Na het voorwoord en de managementsamenvatting, wordt de scriptie ingeleid in hoofdstuk 1 met de probleemstelling. Het tweede hoofdstuk geeft uitleg over het doel, de vraagstelling en de methode van onderzoek. De uitkomsten van literatuuronderzoek zijn te lezen in hoofdstuk 3. Het analyse kader, dat op basis van het conclusies uit het literatuuronderzoek en de expertanalyse is ontwikkeld, wordt in het vierde hoofdstuk uiteengezet. In het vijfde hoofdstuk volgt het veldonderzoek. Hoofdstuk 6 sluit af met de belangrijkste conclusies van deze scriptie en een reeks aanbevelingen. De bijlagen, zoals de literatuurlijst, de gespreksverslagen en tabellen zijn achterin te vinden.





Doel, vraagstelling en methode van onderzoek



Hoofdstuk 2 Doel, vraagstelling en methode van onderzoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt doel, vraagstelling en onderzoeksopzet uiteengezet. De probleemstelling is in hoofdstuk 1 uitgebreid aan bod gekomen. Op basis van het doel, de hoofdvraag en sub vragen is een passende onderzoeksmethode gekozen. De keuzes die daarbij gemaakt zijn en de gebruikte criteria, worden achtereenvolgens beargumenteerd.

Het hoofdstuk begint met een nadere zienswijze op de functie van het primaire onderzoeksobject: het masterplan.

2.2 De functie van het masterplan

Uitgangspunt van deze studie is de rol in gebiedsontwikkeling van het masterplan. Daarbij doel ik in het bijzonder op het integrale blauwdruk-masterplan, dat opkwam in de Wederopbouw en het mede onder invloed van de crisis veranderde 'master'-plan anno 2013.

Gebiedsontwikkeling is in vier globale fasen in te delen; initiatief, haalbaarheid, realisatie en beheer (Kenniscentrum info Mill; Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (1995). Tijdens de fasen van een gebiedsontwikkeling verandert de focus van een masterplan van proces naar project. Waar eerst de gedeelde visie en gezamenlijke ideeën de basis vormen van het masterplan, worden in de latere fasen tijd, geld en kwaliteit de belangrijkste ingrediënten. In de vier globaal te onderscheiden fasen van gebiedsontwikkeling, tot aan de exploitatiefase, heeft het masterplan dus veranderende doelen en een veranderende rol. De focus in de scriptie ligt op het plan als product en de functie van het plan bij het bereiken van samenhang in de initiatie- en haalbaarheidsfase van een gebiedsontwikkeling. Onderstaand een uiteenzetting van de rol van het plan in deze twee fasen.

De initiatieffase

De start van de meeste gebiedsontwikkelingen beginnen met het vormen van een



visie. In Nederland neemt de gemeente meestal het voortouw en de regie. Dit is anders in Angelsaksische landen waarin gebiedsontwikkeling privaat gestuurd is en de projectontwikkelaars het initiatief nemen en de gemeente faciliteert. In de Nederlandse setting worden in de eerste fase de verschillende ideeën belangen samengebracht tot een visie (inclusief ambities) op de (toekomstige) ontwikkeling van een gebied. Meestal doet de gemeente dit samen met private partners als die al bekend zijn, maar steeds vaker ook met andere belanghebbers zoals bestaande gebruikers en inwoners. Deze visie werd tot voor de crisis vrijwel altijd vormgegeven in een uitgewerkt stedenbouwkundig masterplan. Naast het ruimtelijke ontwerp worden in dit plan ook de publieke doelen vastgelegd. Deze doelen zeggen iets over de identiteit van het gebied en globaal het gewenste woon/werk programma. Het plan wordt getoetst bij de inwoner en de fase sluit af met een gedragen plan inclusief publiek programma van eisen en visie. In deze fase is op basis van kengetallen (vierkante meters, woningaantallen etc) een eerste globale verkenning gedaan van de financiële consequenties van de visie. Als deze haalbaar blijkt, wordt er vaak met private partijen een intentieovereenkomst over de samenwerking in de ontwikkeling afgesloten.

De planvorming- en haalbaarheidsfase

De visie, ambities en publieke doelen worden in deze vervolgfase van het masterplan verder uitgewerkt. Het plan gaat van globaal naar gedetailleerd; de haalbaarheid wordt nauwkeurig getoetst. Er wordt gekeken naar de maatschappelijke, financiële en economische haalbaarheid van de ontwikkeling. Dit leidt tot aanvulling van het masterplan met een gedetailleerd stedenbouwkundig programma van eisen, beeldkwaliteitsplan, grondexploitatie berekeningen, bestemmingsplan en planning. Dit uitgewerkte masterplan is de grondlegger voor de financiële en programmatische afspraken in de definitieve Samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen partijen (Nelen, 2010).

2.3 Veronderstellingen en definities

Samenhang is een belangrijk begrip in deze scriptie. Juist het ontwikkelen van een gebied gaat over sturen op samenhang, anders zou men spreken van locatieontwikkeling. Met samenhang wordt bedoeld :

- Samenhang van functies
- Samenhang van belangen (consensus)



- Ruimtelijke samenhang
- Financiële samenhang (Financiële kaders)
- Juridische samenhang (rechtvaardig, milieutechnisch)

De veronderstelling in deze scriptie is dat samenhang nodig is om tot een succesvolle gebiedsontwikkeling te komen.

Op basis van het literatuuronderzoek en de interviews zijn in deze scriptie enkele veronderstellingen gedaan over de functie van een masterplan. Met masterplan wordt stedenbouwkundige plan inclusief de aanvullende documenten zoals een beeldkwaliteitsplan, exploitatiebegroting en bestemmingsplan bedoeld .

De veronderstellingen zijn;

1. Het doel van een Masterplan is plan is grip houden op de totale sturing van aan gebied aan de hand van samenhangende lange termijn strategieën.
2. Een Masterplan wordt opgesteld om de belangen en waarden van verschillende betrokken partijen (beleidssectoren lokaal en regionaal, private partijen en particulieren) samen te brengen tot een goed samenhangend geheel.
3. Een Masterplan wordt gebruikt om te sturen op het geheel en de afzonderlijke deelprojecten en afspraken die er onder hangen.

Een aantal termen worden in deze scriptie vaak gebruikt, zoals gebiedsontwikkeling, organische gebiedsontwikkeling , integrale gebiedsontwikkeling, spontane ruimtelijke orde, het oude masterplan en politieke kernwaarden. Elk van deze termen kent een definitie. Sommige definities komen letterlijk uit de literatuur, anderen zijn gevormd met behulp van literatuur en de interviews. Hieronder volgen de definities met toelichting.

Gebiedsontwikkeling

De definitie die in deze scriptie gebruikt wordt is het eerste deel van de definitie zoals terug te vinden in de literatuurstudie (De Zeeuw, 2013).

“Gebiedsontwikkeling heeft tot doel een groter gebied met meerdere locaties en functies te veranderen opdat commerciële en/of maatschappelijke meerwaarde ontstaat”



Het tweede deel van de definitie (“*De veranderingen gaan gepaard met (risicodragende) investeringen in grond en gebouwen*”) is niet altijd van toepassing blijkt uit het literatuuronderzoek en de gesprekken met experts en praktijkdeskundigen.

Integrale gebiedsontwikkeling

Voor integrale gebiedsontwikkeling wordt de definitie van het Ministerie van Vrom uit 2009 gebruikt

Integrale gebiedsgerichte projecten zijn investeringsprojecten waarbij binnen een bepaald gebied diverse grondgebruikfuncties in hun onderlinge samenhang worden ontwikkeld. (Ecorys, 2009, P.9)

Organische (gebieds)ontwikkeling

De term organische ontwikkeling wordt vaak en veel gebruikt om de huidige stapsgewijze manier van gebiedsontwikkeling aan te duiden. In de inleiding van deze scriptie staat een definitie beschreven zoals het Planbureau voor de leefomgeving deze ziet.

“ Het ontwikkelen van een gebied dat een optelsom is van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen met een open eind proces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen met een dominante rol voor eindgebruiker en faciliterende rol voor de overheid (Buitelaar, et al. 2012, P.43)

Vaak wordt stapsgewijze kleinschalige gebiedsontwikkeling ook automatisch organisch genoemd. Dit is niet altijd juist. Het procesmatige en ‘bottom up’ laten ontstaan is nu juist wat organisch tot organisch maakt. Een stapsgewijze kleinschalige ontwikkeling kan een opknipping van een groter plan in kleine deeltjes zijn. Deze deeltjes kunnen projectmatig en top down gestuurd ontwikkeld worden.

In tegenstelling tot wat de definitie van het Planbureau voor de Leefomgeving veronderstelt is een volledige faciliterende rol voor de overheid niet noodzakelijk en soms zelfs onwenselijk. Voor belangrijke onrendabele publieke voorzieningen (zoals bijv openbaar vervoer) is het over het algemeen nodig dat de gemeente stuurt. Bij transformatie van bestaand woon/werkgebied lopen beheer en ontwikkeling vaak door elkaar heen, bij nieuwe uitleggebieden is dit meestal niet het geval. Het is dus geen wetmatigheid.



Ook blijkt uit dit onderzoek dat integraal en organisch niet elkaars tegenpolen zijn. Het verschil tussen organisch 'bottom up' en 'top down' zit in het verschil tussen 'vraag gestuurd' en 'aanbod gestuurd'. Het laatste verschil met de definitie van het PBL zit in de stelling dat organisch 'een open eind proces zonder blauwdruk' is. De mening dat het eindplaatje geen blauwdruk zou moeten zijn, wordt breed gedeeld in het vakgebied. Dit betekent echter niet dat het dan een open eindproces is. Zowel gemeentelijke projectleiders, wethouders als stedenbouwkundige experts op het gebied van 'organisch' ontwikkelen pleiten voor kaders en toekomstschetsen.

Op basis van de constatering uit de literatuur en de gesprekken, wordt in deze scriptie organische (gebieds)ontwikkeling als volgt gedefinieerd.;

'Bottom up', vraag- en procesgestuurde gebiedsontwikkeling, met een eindbeeld dat bestaat uit niet meer dan een ingekaderde, breed gedragen toekomstwens die op hoofdlijnen is geschetst.

Spontane ruimtelijke orde

Spontane ruimtelijke orde is een liberaal begrip en gaat uit van de overtuiging dat er vanzelf orde ontstaat als je de burger de vrijheid geeft om de inrichting van zijn eigen/haar leefomgeving te bepalen. De definitie gebruikt in deze scriptie is:

Ruimtelijke orde bepaald door het zelfregulerende vermogen van mensen die interventies doen om hun eigen leefomgeving en de ruimte daaromheen aan te passen aan het door hen gewenste gebruik en beleving (Buunk 2007).

Het oude masterplan

Eerder in dit hoofdstuk worden enkele veronderstellingen gedaan over de functie van een masterplan. In deze scriptie wordt onderscheid gemaakt tussen het oude masterplan en het nieuwe 'master' plan. Waarbij de zoektocht naar deze laatste nieuwe variant de focus is van dit onderzoek. Aan de hand van literatuur en de interviews kan het oude masterplan als volgt worden gedefinieerd;

Een meestal onder leiding van een gemeente opgesteld samenhangend totaalplan met als doel te kunnen sturen op de (her)ontwikkeling van een afgebakend gebied binnen een vastgestelde tijd. Het plan bevat een gedetailleerde beschrijving van de toekomstige bestemming van het gebied, het woon/werkmilieu, het



stedenbouwkundige ontwerp, het vastgoed programma, de kosten en opbrengsten en dient als fundament voor Publiek Private Samenwerkingsafspraken.

Politiek kernwaarden

Dit definitie van dit begrip is gebaseerd op voort uit het onderzoek van Buunk (Buunk, Van der Weide 2012).

De belangrijkste maatschappelijke kernwaarden waarop de overtuigingen en standpunten van een politiek partij gebaseerd zijn.

2.4 Doel en vraagstelling

Doel

Het hoofddoel was

- *Inzicht krijgen in de huidige praktijk van (Master-)planning en sturing door gemeenten bij grootschalige stedelijke herontwikkeling die van directieve masterplanning overgegaan zijn op een meer organische manier en planning*
- *Het ophalen van praktische bruikbare ingrediënten om via het masterplan op samenhang te sturen*

Om ook meer inzicht te krijgen in de beweegredenen achter deze transitie in sturing is een subdoel:

- *Inzicht krijgen in de meer normatieve verschuivingen en beweegredenen bij de overgang naar een andere praktijk*

Vraagstelling

Het hoofddoel leidt tot de hoofdvraag van dit onderzoek. Het subdoel heeft tot doel verdieping te geven aan de antwoorden op de hoofdvraag. De zes maanden onderzoeksperiode voor deze scriptie zijn echter te kort om stevige gefundeerde verdieping te geven. Desalniettemin lichten de uitkomsten van dit onderzoek een eerste tipje van de sluier op van het 'waarom' van de keuzes voor een andere 'nieuwe' manier van plannen.

Hoofdvraag:

Wat zijn de ingrediënten van het nieuwe 'master' plan waarmee een stedelijke gemeente meer 'organisch' kan sturen op herontwikkeling van stedelijk gebied?



Sub vragen

Het oude masterplan

- Op wat voor soort gebiedsontwikkeling werd gestuurd met het oude masterplan?
- Wat waren de ingrediënten gebruikt om te sturen met het oude masterplan?

Het nieuwe 'master'plan

- Wat verstaat met onder organische ontwikkelen?
- Is er een nieuw 'master' plan waarmee men hierop stuurt en zo ja wat zijn de ingrediënten?
- Wat zijn de belangrijkste verschillen met het oude masterplan?
- Hoe wordt m.b.v. de ingrediënten gestuurd op samenhang in de gebiedsontwikkeling?

De context

- Waarom kiest men voor een meer organische manier van gebiedsontwikkeling? Is dit vooral crisis gestuurd of zijn er ook andere redenen?
- Zijn er verschillen tussen de politiek kernwaarden die ten grondslag liggen aan het werken volgens het oude en nieuwe 'master'plan? Zo ja wat zijn die?

2.5 Methode van onderzoek

Kwalitatief exploratief onderzoek

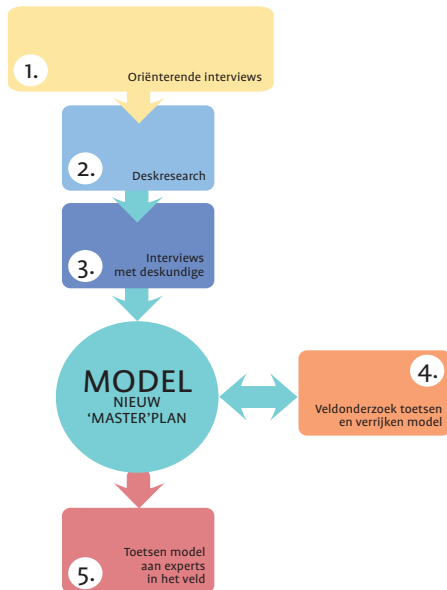
Basis van dit onderzoek is de praktijk van de veel geclaimde 'nieuwe' manier van gebiedsontwikkeling vaak aangeduid als organisch ontwikkelen. Perspectief is de gemeente. Om te voorkomen dat de uitkomst bestaat uit rijtjes en lijstjes van verschillen tussen de oude en nieuwe manier, is in dit onderzoek ook gekeken naar de context. De keuze is in een breder perspectief geplaatst. De vraag is of er een verschuiving in het denken over gebiedsontwikkeling gaande is. Hiervoor is onderzocht wat de politieke kernwaarden zijn achter de keuze voor deze nieuwe manier. Het oude gedetailleerde masterplan is gekozen als startpunt.



De onderzoeksmethode die gekozen is, is kwalitatief exploratief onderzoek. Het onderwerp en de vraagstelling maakt dat de beste keuze kwalitatief onderzoek is. Er is nog onvoldoende bekend over de praktijk van de huidige transitie naar meer organische gebiedsontwikkeling. Dit komt met name doordat de transitie van een masterplan gestuurd grootstedelijk project naar een meer organische (stapsgewijze) vorm van gebiedsontwikkeling 'as we speak' in volle gang is. De term 'organische' gebiedsontwikkeling ' is ook pas recentelijk voor het eerst gedefinieerd door het Planbureau voor de leefomgeving (Buitelaar, et al. 2012, P.43) .Research naar organische gebiedsontwikkeling is er nog weinig en er is dus niet veel theorie. Exploratief onderzoek is dan de beste onderzoeksmethode (Baarda 2009)

Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet is te vangen in onderstaand model.



Figuur 2.1. Model van de onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet bestaat uit vijf onderdelen. Deze onderdelen zijn:

1. Oriënterende interviews met experts op het gebied van ruimtelijke ordening en het fenomeen 'organische' gebiedsontwikkeling.
2. Deskresearch /Literatuuronderzoek.
3. Interviews met deskundigen die masterplannen maken: expert analyse.
4. Veldonderzoek; toetsen en verrijken analysekader en model.
5. Toetsen model nieuwe 'plan' bij gemeentelijke experts en een marktpartij in het veld van stedelijke gebiedsontwikkeling

De eerste drie onderdelen hebben geleid tot het theoretische analysekader, enkele observaties/stellingen en een conceptmodel van het nieuwe 'master'plan. In het vierde deel zijn deze getoetst en indien nodig nader ingevuld door de uitkomsten van het veldonderzoek. Voor het toetsen en aanvullen van het model zijn de verschillende casussen uit het veldonderzoek met elkaar vergeleken door een zogenaamde cross case analyse . Deze methode is bedoeld om verschillen en overeenkomsten tussen de casussen te inzichtelijk te krijgen.

Het vijfde onderdeel was nodig om dit model nogmaals te toetsen aan andere onafhankelijke praktijkexperts bij de gemeente en marktpartijen. Herkennen ze dit model? Kunnen ze ermee werken?

Om meer inzicht te krijgen in de context waarin de veranderingen van het masterplan plaatsvinden, is een eerste verkenning gedaan naar de mogelijke rol van een verschuiving in politieke kernwaarden. Hiervoor zijn geïnterviewde bevraagd op de 23 kernwaarden zoals benoemd in het onderzoek van Buunk 'Het politieke landschap van de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling' (Buunk 2012). Het waardebeeld voor integrale gebiedsontwikkeling komt uit dit onderzoek. Voor organische gebiedsontwikkeling is een eerste beeld samengesteld i.s.m. met de auteur van het onderzoek. Beide staan beschreven in hoofdstuk 3. De geïnterviewde experts, projectleiders en wethouder van het veldonderzoek is gevraagd welke waarden zij koppelen aan de oude en nieuwe manier van gebiedsontwikkeling. Deze uitkomst is terug te vinden in bijlage 5. De conclusie staat in hoofdstuk 6. Deze voorzichtige conclusie over de kernwaarden kan dienen als een aanzet voor vervolgonderzoek.

Oriënterende interviews

Voorafgaand aan het veld en literatuuronderzoek zijn drie mensen geïnterviewd teneinde meer kennis te vergaren over Ruimtelijke Ordening en gebiedsontwikkeling , specifiek 'organische' gebiedsontwikkeling. Deze mensen hebben allen recentelijk



(mee)gewerkt aan publicatie(s) over organische gebiedsontwikkelingen en/of spontane ruimtelijke orde. De gesprekken hebben input geleverd voor de keuze van literatuur voor de deskresearch en de inhoud van de enquête.

De geïnterviewden zijn:

1. Niels Sorel onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en mede auteur van de publicatie ' Vormgeven aan de spontane stad' van het PBL van 30 augustus 2012.
2. Willem Buunk, lector Area development aan de Hogeschool van Windesheim. Medeauteurs van de publicatie ' Het politiek landschap van de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling' van de hogeschool Windesheim van oktober 2012.
3. Reimar van Meding hoofdarchitect van KAW architecten die bijgedragen heeft aan de publicatie ' Ruimte voor initiatief , Organische stedelijke ontwikkeling' van Platform 31 van 31 oktober 2012

Deskresearch

Het tweede onderdeel bestond uit deskresearch. Aan de hand van geschreven of digitale literatuur is onderzocht wat de historie is van integrale gebiedsontwikkeling, centraal gestuurde planning en de rol van het masterplan . Ook de fenomenen spontane groei, spontane ruimtelijke orde en organische gebiedsontwikkeling zijn onderzocht. Verder is in het literatuuronderzoek tekst geweid aan de politiek kernwaarden achter keuzes in de ruimtelijke orde en wat daar de huidige inzichten en gedachten over zijn. Een overzicht van de bestudeerde literatuur is te vinden in de literatuurlijst .

Interviews met praktijk experts

Het doel van deze interviews was meer inzicht te krijgen in de transitie in gebiedsontwikkeling die de laatste jaren gaande is. Het masterplan is de primaire focus van dit scriptieonderzoek . Het derde onderdeel stond dan ook in het teken van kennis vergaren over deze transitie en het masterplan. Sinds de jaren tachtig is stedenbouwkundig werk oorspronkelijk gedaan door de overheid steeds meer geprivatiseerd. Een groeiend aantal private ontwerp bureaus is in opdracht van gemeente en marktpartijen mee gaan werken aan het opstellen van masterplannen. Vier expert werkzaam bij dergelijke bureaus zijn geïnterviewd. De selectie betreft professionals die al jaren in opdracht van marktpartijen en overheden werken aan



masterplannen. Zij zijn geselecteerd op basis van hun expertise van planvorming in de context van de huidige organische gebiedsontwikkel praktijk . De verslagen zijn te vinden bijlage 2. Alle verslagen zijn geaccordeerd door de geïnterviewde. De geïnterviewde zijn:

1. Sjoerd Feenstra, directeur Urhahn Urban Design met de auteur van het boek ' De Spontane Stad' van Urhahn Urban Design van november 2010 en van de publicatie ' Vormgeven aan de spontane stad' van het PBL van 30 augustus 2012.
2. Leo Versteijlen, mede eigenaar Urban Development bureau SITE-ud.
3. Ellen Holleman, directeur atelier voor stedenbouw Island.
4. Frank Werner, associé ontwerpbureau architectuur en stedenbouw KCAP

Veldonderzoek

Het veldonderzoek is gedaan bij drie casussen. De casussen zijn grootschalige stedelijke transformatie projecten. De casussen zijn:

1. Spoorzone, Delft
2. Havenkwartier, Deventer
3. Waalfront Nijmegen

De projecten zijn gekozen op een aantal overeenkomsten. Ze bevinden zich in 2013 in een transitie. Het zijn langjarige projecten die ooit zijn begonnen met een vastomlijnd masterplan en de laatste jaren in hun communicatie aangeven meer in te zetten op een organische stapsgewijze vorm van gebiedsontwikkeling. Bij Delft en Nijmegen is de transitie vooral door de crisis in een stroomversnelling geraakt. In Deventer is de lokale weerstand de primaire trigger geweest.

Het perspectief van deze scriptie is de gemeente; het sturen met behulp van een 'master'plan. Bij alle casussen is de gemeente de logische partij aan het stuur. Bij Spoorzone Delft is de gemeente in het bezit van alle grond, bij Nijmegen Waalfront bezit de gemeente veel grond, net als en in Deventer Havenkwartier. Dit vraagt logischerwijs een actieve rol van de gemeente.

(Online) informatie verzameling en interviews

Informatie over de planvorming van de casussen is voornamelijk verkregen via online bronnen. Informatie via de gemeentesite en de eigen websites van de projecten:

<http://www.havenkwartierdeventer.com>

<http://www.waalfrontnijmegen.nl/home.php>



<http://www.spoorzonedelft.nl>

Van Havenkwartier Deventer is het oorspronkelijke masterplan en het nieuwe ontwikkelplan online te vinden. Van Waalfront Nijmegen is het oorspronkelijke masterplan online te vinden en delen van het nieuwe plan. Voor Spoorzone is het originele plan te downloaden, maar is van het nieuwe plan, enkele een concept ambitiedocument en een stedenbouwkundige studie beschikbaar. Dit plan is nog in ontwikkeling. In het najaar van 2013 zal het gereed zijn

De beschikbare informatie is aangevuld m.b.v. semigestructureerde, voornamelijk 'face to face' uitgevoerde kwalitatieve interviews met de projectleiders(managers, directeurs) van de projecten en de tijdens de transitie verantwoordelijke wethouders. Dit geeft een beeld van de dagelijkse praktijk, de bestuurlijke context en de sturing op stadsniveau. De geïnterviewden zijn:

Havenkwartier Deventer

- Dennis Liang, projectmanager.
- Mark-Jan Ahne , de huidige burgemeester van Ommen. Van juli 2009 tot april 2012 was hij wethouder van Deventer. Eerst was hij wethouder van Economische zaken en vastgoed vervolgens was hij wethouder van Economische Zaken & ICT, Financiën Kunst en Cultuur.

Waalfront Nijmegen

- Wout van Hees, directeur Ontwikkelingsbedrijf
- Hannie Kunst, wethouder Stedelijke Ontwikkeling, Cultuurhistorie, Maatschappelijk Vastgoed en P&O in Nijmegen

Spoorzone Delft

- Rosie Severens, manager gebiedsontwikkeling
- Lucas Vokurka, wethouder Financiën en Onderwijs in Delft

Toetsen model nieuw 'master'plan

Het laatste onderdeel van dit onderzoek is een eerste toetsing van het model van het nieuwe 'master'plan bij een aantal andere gemeentelijke experts en een marktpartij. Het model bevat de mogelijke essentiële ingrediënten van het nieuwe 'master'plan .



De belangrijkste vraag aan de experts was of zij dit model herkennen en ook bruikbaar vinden.

Hiervoor zijn vier praktijk experts bevroegd. Een marktpartij en drie personen die dagelijks betrokken zijn bij gebiedsontwikkelingen in een grote gemeente, niet zijnde de randstad. De bevroagden zijn:

1. Carl Smeets, Directeur Ontwikkeling Regio Zuid van Bouwfonds.
2. Esseline Schieven, Directeur Ontwikkeling en Uitvoering van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken gemeente Groningen.
3. Séverine Blok, Senior projectleider Vastgoedontwikkeling gemeente Breda.
4. Bregje Kerssemakers, Vernieuwer Ruimtelijk beleid gemeente Eindhoven.


De antwoorden op de vragen zijn terug te vinden in de bijlagen. De conclusies staan in hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen.

De kernwaarden die de drie wethouders van de praktijkcasussen en de overige geïnterviewde experts en projectleiders hebben aangegeven als belangrijk in de keuze voor het oude masterplan (oude manier van werken) en het nieuwe 'master'plan (nieuwe manier van werken) zijn te vinden in bijlage 5. Dit geeft een eerste beeld van de mogelijk kernwaarden achter de keuze voor transitie in gebiedsontwikkeling. De uitkomst wordt besproken in hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen.

In de conclusies en aanbevelingen wordt aangeven wat de belangrijkste observaties zijn over de transitie in gebiedsontwikkeling. Daarnaast is beschreven hoe het model van het nieuwe 'master'plan in de praktijk toegepast kan worden. Ook zal daar worden gereflecteerd op de uitkomsten van het onderzoek naar de politiek kernwaarden en worden aanbevelingen gedaan voor mogelijk vervolgonderzoek.







Literatuuronderzoek



Hoofdstuk 3 Literatuuronderzoek

Van blauwdrukplanning naar 'spontane' orde

3.1 Inleiding

De uitkomst van de bestudeerde relevante studies, artikelen en website informatie over masterplanning en organische gebiedsontwikkeling wordt in dit hoofdstuk beschreven. Aan bod komt een beschrijving van de Nederlandse planningsstijl, de politieke morele waarden achter keuzes in de Ruimtelijke Orde (RO), het ontstaan van de term (integrale) gebiedsontwikkeling, de opkomst van het masterplan, spontane ruimtelijke orde en het nieuwe fenomeen organische gebiedsontwikkeling.

3.2 Integrale gebiedsontwikkeling

De term 'gebiedsontwikkeling' wordt vanaf de jaren 90 steeds vaker gebruikt. Vooral nadat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 1998 het rapport 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' publiceerde (Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid, 1998). In dit rapport wordt gewezen op de verandering van de samenleving naar een netwerksamenleving. Bij een ontwikkeling zijn nu een veelheid van actoren en belanghebbers betrokken. Daar zou recht aan gedaan moeten worden. Het gaat bij ruimtelijke ontwikkeling dus niet alleen maar om van boven af gestuurde effectiviteit, maar ook legitimiteit. Men moet afscheid nemen van generieke ruimtelijke concepten zoals 'concentratie van verstedelijking'. De nationale belangen zouden in nationale projecten uitgevoerd moeten worden. Voor het overige pleit de WRR voor 'integrerende planvorming op regionaal niveau'.

De publicatie van het WRR rapport zorgt voor een golf aan andere publicaties over het belang van gebiedsontwikkeling. Zelfs de Nota Ruimte benoemt in 2004 gebiedsontwikkeling als de nieuwe sturingsfilosofie (VROM, 2004 p.24). In plaats van 'het stellen van beperkingen' streeft met nu naar 'het stimuleren van ontwikkelingen'. In de Nota wordt nog gesproken over ontwikkelingsplanologie. Deze term is later veranderd in gebiedsontwikkeling.

"Ontwikkelingsplanologie heeft betrekking op heel Nederland (binnen en buiten de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur) en werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en



minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Deze werkwijze is nodig om in een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren”

Naarmate de jaren verstrijken en de ervaringen toenemen, blijkt vooral het doel om integraliteit te bereiken en alle actoren daarbij te betrekken het moeilijk te bereiken . Dit leidt tot de meer recente definitie ;

Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen met het oog op de (her) ontwikkeling van een gebied met als doel het creëren van waarde. (definitie op basis van uitspraken van (De Zeeuw, 2013) en (Stroink 2012)

De meest recente definitie is van april 2013 en luidt;

“ Gebiedsontwikkeling heeft tot doel een groter gebied met meerdere locaties en functies te veranderen opdat commerciële en/of maatschappelijke meerwaarde ontstaat. De veranderingen gaan gepaard met (risicodragende) investeringen in grond en gebouwen” (de Zeeuw, 2013)

Gebiedsontwikkeling gaat over het ontwikkelen van gebieden. Je kan op verschillende manieren naar gebiedsontwikkeling kijken, namelijk als;

- sturingsprincipe/proces om samen met partijen tot een samenhangend gebied te komen met ruimtelijke kwaliteit.
- product zoals bijvoorbeeld het masterplan dat de ontwikkeling stuurt
- gebied met functies en programma's als eindproduct van een belangenafweging proces .

De afgelopen 10 jaar is men steeds meer overtuigd geraakt van het grote belang van integratie. Naast duurzaamheid is dit nu onlosmakelijk verbonden met gebiedsontwikkeling. De definitie van een duurzame ontwikkeling zou omschreven kunnen worden zoals the Brundtland report in 1987 deed (Brundtland, 1987, P.3)

“ ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen”



Bij integrale gebiedsontwikkeling worden zoveel mogelijk in (financieel en organisatorische) samenhang, werklocaties, winkels, stedelijk groen, infrastructuur en openbare ruimte ontwikkeld. Het Ministerie van Vrom gebruikt hier in 2009 de volgende definitie voor:

Integrale gebiedsgerichte projecten zijn investeringsprojecten waarbij binnen een bepaald gebied diverse grondgebruik functies in hun onderlinge samenhang worden ontwikkeld (Ministerie van VROM 2009, p10)

3.3 De Nederlandse planningsstijl

Integrale gebiedsontwikkeling is een uitvloeisel van de Nederlandse planningshistorie. Deze planningshistorie is in de jaren voortgevloeid uit juridische, sociaal-economische, politieke en culturelere historische bewegingen. In Europa kent men vier hoofdtypen van planningsstijlen: regionale economic approach, land use planning, urban tradition en Comprehensive integrated approach (CEC 1997). Regionale economic approach houdt in dat er wordt gekeken naar wat goed is voor de regionale economie. Land use approach gaat uit van het gebruik van het land; dus een soortige bestemming van land voor agricultuur of wonen. Urban tradition focust op het plannen van stedelijke gebieden.

Integrale gebiedsontwikkeling past binnen de planningsmethode van Comprehensive integrated approach (samenhangende integrale aanpak) omdat er getracht wordt een afweging te maken tussen verschillende sectorale belangen. Deze manier van plannen gaat dus het verst in afstemming en planning. Nederland is het schoolvoorbeeld van deze manier van planning.

Deze Nederlandse planningsstijl vindt zijn oorsprong in 1902 bij het in werking treden van de WoningWet. Al bij de eeuwwisseling maakten de grote steden zoals Amsterdam en Rotterdam gebruik van het erfpachtstelsel met als een belangrijke reden grondgebruik te kunnen reguleren en grondeigenaren de overheidswetten voor te kunnen schrijven. De sturingsmogelijkheden van de gemeente werden echter nog groter bij het inwerkingtreden van de WoningWet. Vanaf dat moment konden gemeenten een bouwverbod op leggen voor gronden die bestemd waren voor publieke voorzieningen zoals straten, pleinen of bruggen. Maar wat vooral bijdroeg aan de integrale planningsstijl was dat groeiende gemeente met meer dan 10.000



inwoners verplicht werden gedetailleerde uitbreidingsplannen te maken (Feddes, 2012) Hiermee werd ook de eerste ruimtelijke plannen geïntroduceerd. Deze stadsplattegronden leggen de structuren van openbare ruimtes in de stadsuitbreiding vast. Juist deze openbare ruimten waren belangrijk voor de overheid. Deze ruimte was niet bedoeld voor de vrije burger om naar believen te gebruiken, maar had als doel om sociaal democratische ideeën als het verheffen van de arbeidersklasse te bereiken (Heeling, 2012)

Artikel 28 Woningwet (letterlijke tekst wet)

In de gemeentes die blijkens de uitkomsten der laatste gehouden volkstelling meer dan 200.000 zielen tellen, alsmede in gemeenten, wier zielental blijkens die uitkomsten meer dan 10.000 bedraagt en sedert de voorlaatste telling met meer dan een derde is toegenomen, stelt de raad behoudens vrijstelling van Gedeputeerde Staten een plan van uitbreiding vast, waarbij de grond wordt aangewezen, die, grenzend aan de bebouwde kom, in de naaste toekomst voor den aanleg van straten, pleinen en parken is bestemd.



Figuur 3.1. Foto van wonen in de Jordaan in Amsterdam rond 1900 (kennislink.nl)

In 1921 werd vervolgens de wet geïntroduceerd die het voor gemeente mogelijk maakte om bestemmingplannen te maken en dus voor te schrijven wat wel en niet mocht op een perceel (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2010). De WoningWet



wordt algemeen gezien als het begin van structurele overheidsbemoedening met de Volkshuisvesting in Nederland.

Vooral in de wederopbouw na de tweede wereldoorlog werd top down sturing door de overheid gemeengoed (Buunk 2007). Dit werd uitgevoerd door middel van grootschalige gedetailleerd uitgewerkte ruimtelijke stedenbouwkundige plannen. In de jaren zestig en zeventig waarin studenten in opstand kwamen tegen de autoriteiten en de gezagsdragers, ontstond discussie op deze manier van blauwdrukplanning. Ook binnen de overheid werd dit tegengeluid sterker. Dit leidde er onder andere toe dat er begin jaren negentig een advies van de WRR kwam dat er meer aandacht moest komen voor regionale coördinatie; dus decentralisatie van planning (Boelens 2009). De belangrijkste reden was dat de WRR constateerden dat de huidige overheidssituatie was veranderd van 'government' naar 'governance' doordat er nu op meerdere schaalniveaus en door verschillende actoren invloed werd uitgeoefend op beleid. De WRR pleitte voor een verschuiving van 'interne coördinatie van overheidsbeleid' naar 'een effectieve vorming van sociale coalities'. De WRR onderscheidt drie verschillende uitgangspunten voor sturen op ruimtelijke planning:

1. De gewone gebieden die vooral door de lokale overheid worden bestuurd en waar het voldoende is dat op nationaal niveau basis kwaliteitseisen en ontwikkelopties worden geformuleerd.
2. De ontwikkelgebieden waar de nationale overheid wat leidende principes voor kan formuleren en die verder onder provinciaal toezicht met partners worden uitgewerkt.
3. De nationale projecten, die in het licht van het Nationale Ruimtelijke Raamwerk van nationaal belang zijn en bescherming behoeven en er dus ook op dat niveau maatregelen vereisen.

Dit was een enorme verandering in de planningspraktijk in Nederland en leidde er toe dat de oude sturing primair door de nationale overheid voorgoed verleden tijd was. Luuk Boelens stelt in zijn boek 'Urban connection' (Boelens, 2009, pp.150-165);

" There can be no return to centralized state management or to an updated version of Keynesian state economy. Rather, there needs to be a form of state intervention that follows the rules of what has become a globalized capitalism, but still tries to reconnect those interventions with what is going on in everyday life"



3.4 Politieke morele waarden en de invloed op planning & RO

Politieke partijen zijn te beschouwen als - onder andere - vertegenwoordigers van verschillende morele waarden die in een samenleving leven. De politieke normen en waarden die in een samenleving gelden bepalen in belangrijke mate het overheidsbeleid. Dit geldt dus ook voor beleid ten aanzien van planning in de ruimtelijke ordening.

Wat de invloed is van deze waarde is niet één twee drie zichtbaar. Dit is de reden waarom het lectoraat Area Development (Buunk, et al., 2012) in 2012 een onderzoek heeft gedaan naar het politieke landschap van de RO en gebiedsontwikkeling. Buunk stelt “ *In het speelveld van bestuur en politiek zijn dus waarden aan de orde, waarvan de vakwereld zich onvoldoende rekenschap geeft bij het opstellen van ruimtelijke plannen en projecten*”. De input voor deze paragraaf komt vooral uit dit recente onderzoek.

De politieke waarden zijn de afgelopen decennia sterk veranderd. Het oude verzuilde Nederland van na de oorlog is allang niet meer. Veel politieke partijen met een vroeger zeer afgebakend gedachtegoed, nemen nu ook standpunten over die passen bij een politiek stroming waar de partij niet toe hoort. Onder andere door de opkomst van het populisme is er een minder duidelijke scheiding in het politiekveld tussen links en rechts, progressief en conservatief. Echter de voorkeur voor een stroming, de basis van de partij, is niet veranderd. Nog steeds zijn partijen globaal in te delen in een aantal stromingen. Met de opkomst van anti-establishment partijen zoals de Leefbaren en de PVV en deels ook de SP, is er een stroming bijgekomen. In onderstaande tabel is een indeling van de huidige partijen in politiek stromingen weergegeven.

Mogelijke indeling in politieke stromingen
Sociaal democratisch en socialistisch (PvdA, SP)
Liberaal (VVD, D66)
Christelijke politiek (de christendemocraten van het CDA en orthodox christelijke partijen CU en SGP)
Ecologisch politieke groeperingen (GroenLinks, natuurorganisaties, milieubeweging)
Anti-establishment partijen (Leefbaren in Hilversum, Utrecht en Rotterdam, LPF, PVV en ten dele de SP)

Tabel 3.1. Verkenning waarde categorieën naar politiek stroming (Buunk, et al. 2012)



Bovenstaande indeling geeft nog te weinig houvast om direct tot politieke waardeoriëntatie te komen voor ruimtelijke ordening. De mentale normatieve oriëntatie van mensen kan helpen om het politiek speelveld beter te begrijpen. Met behulp van de theorieën over moraal en verschillende culturen en de politieke ideologieën van Haidt is Buunk in zijn onderzoek tot de indeling van vijf normatieve posities gekomen (Haidt, 2006). Deze vijf normatieve posities lijken bij te dragen aan morele oordeelsvorming in de Nederlandse Ruimtelijke Ordening.

De vijf normatieve uitgangspunten die bepalend zijn voor de oordeelsvorming over inrichting, beheer en gebruik van ruimte zijn:

1. Zorg & Empathie
2. Loyaliteit & trots
3. Respect voor autoriteit
4. Rechtvaardigheid & wederkerigheid
5. Zuiverheid & schoonheid

Zorg & Empathie

Deze positie vormt de basis voor ons sociale gedrag en is daarmee vooral verbonden aan collectieve waarden. Inlevingsvermogen/Empathie is nodig om te voorkomen dat we elkaar kwaad aan doen. Doordat we ons in kunnen leven in de pijn van een ander, zien we in wat voor zorg de ander nodig heeft. In de RO is dit vooral zichtbaar in de volkshuisvesting. Het idee is dat iedereen toegang moet hebben tot een goede betaalbare, 'gezonde' woning. De Woningwet ligt hier aan ten grondslag. Maar ook het streven naar leefbare buurten met voldoende voorzieningen maakt dit zichtbaar. De kernwaarden eerlijkheid en rechtvaardigheid horen hierbij. Dit uitgangspunt is vooral zichtbaar in de politieke uitingen van de sociaal-democraten. Bij de liberalen vertaalt deze positie zich meer in ruimte bieden voor economische activiteiten; de zorg voor de behoefte van mensen aan werk. In dit geval wordt empathie dan 'meer welvaart' als waarde voor een gezonde samenleving.

Loyaliteit & Trots

Loyaliteit en trots is een normatieve positie verbonden met gemeenschappelijke waarden die passen bij traditionele relaties zoals familie, gemeenschap, dorp, wijk en stad. Deze positie gaat erg over de behoefte om de eigen groep (familie, dorp, land) te beschermen. De termen moed en patriotisme horen hierbij. In de RO is dit vooral zichtbaar in de band met de ruimte (dorp, streek, stad en land) waar men leeft.



Voorbeelden te over in de citymarketing zoals ' Er gaat niets boven Groningen' en ' IAmsterdam'. Deze waarden komen vooral naar boven in interactie met bewoners.

Rechtvaardigheid & Wederkerigheid

In veel literatuur wordt rechtvaardigheid gezien als overkoepelende morele waarde. Buunk bedoelt in zijn onderzoek met rechtvaardigheid de eerlijke verdeling/verhouding tussen mensen. Dit kan gelijkheid en gelijkwaardigheid inhouden, maar ook wederkerigheid; voor wat hoort wat. Er is eigenlijk geen politiek partij die sociale rechtvaardigheid niet hoog in het vaandel heeft staan. Echter, er zijn wel verschillen in de accenten. In de RO speelt rechtvaardigheid vooral een rol in het eerlijk verdelen van de schaarse ruimte en woningen. De toedeling van de ruimte door de overheid moet dus eerlijk gebeuren. Rechtvaardigheid is dan meer gelijkheid.

Respect voor Autoriteit

Bij deze normatieve positie horen termen als gezagsgetrouwheid en acceptatie van leiderschap. In de puurste vorm is deze normatieve positie het meest zichtbaar bij streng gereformeerde partijen als de SGP, waar god de hoogste autoriteit heeft (Budding 2000). Toch is de waarde duidelijk te herkennen in de RO. De sterke (centrale) sturing van de overheid , die met name sinds de tweede wereldoorlog is toegenomen is hier een uiting van. Overheidsplanning, welstandscommissies, de macht van de stedenbouwkundige allen met als doel verrommeling in de ruimtelijke ordening te voorkomen. Sinds de jaren '60 is de hiërarchie in de samenleving min of meer afgenomen. Dit uitte zich ook binnen de overheid in een en plattere organisatie en decentralisatie. De roep om respect voor autoriteit blijft echter wel bestaan Maar dan vooral in de vorm van 'doorpakken' door krachtig bestuur en een betrouwbare overheid. Dat kan dus ook concreet worden door een liberale bestuurder die zoveel mogelijk de hindermacht (te veel aan regels en procedures) weet om te zetten in ontwikkelkracht (Rutte, 2010).

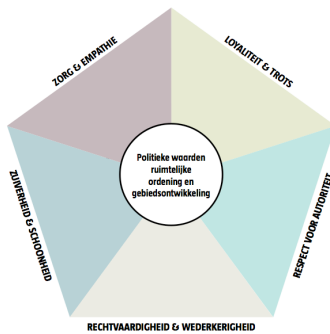
Zuiverheid & schoonheid

De normatieve positie van zuiverheid is een reactie op de primaire emotie van walging. Men denkt dat deze emotie een belangrijke evolutionaire en antropologische betekenis heeft. Walging heeft uiteindelijk geleid tot persoonlijke hygiëne, zelfbeheersing, het in acht nemen van jezelf en oefening van een gezond lichaam (Haidt, 2006). In de huidige tijd betekent het meer een zuiver manier van leven (vaak vanuit religie) en streven naar schoonheid in kunst en de leefomgeving.



In de RO is dit vooral vertaald als schoonheid van de architectuur, stedenbouw. Het streven naar duurzaamheid kan geschoven worden onder de waarde zuiverheid; bewuster leven en minder consumeren.

Bovengenoemde vijf normatieve posities zorgen voor meer grip op het politiek speelveld binnen de RO. Buunk heeft hiervoor onderstaand veld met vijf hoekpunten ontworpen.



Figuur 3.2. De vijf normatieve posities binnen het politiek speelveld van de RO (Buunk, et al. 2012)

In het politieke debat wordt vaak gedebatteerd over de normatieve posities; zorg & empathie en rechtvaardigheid & wederkerigheid. Zuiverheid & schoonheid is vaak de oorsprong van idealisme en zoals al beschreven zichtbaar in architectuur, welstand, stedenbouw etc. Respect voor autoriteit is alom aanwezig in de RO; de rol van de overheid en het institutionele beleid is diep geworteld in Nederland .Onder elk van deze normatieve uitgangspunten vallen een aantal kernwaarden. In totaal zijn dit er drieëntwintig (figuur 3.3.). Deze kernwaarden zijn bepalend voor de politieke keuzes die gemaakt worden bij RO beslissingen of gebiedsontwikkelingen. Ze zijn afkomstig uit de uitingen van de verschillende politieke partijen.



Zorg & Empathie	Loyaliteit & Trots	Rechtvaardigheid & wederkerigheid	Respect voor autoriteit	Zuiverheid & Schoonheid
Bescherming	Gemeenschap	Gelijkheid	Traditie	Rentmeesterschap
Ontwikkeling	Samenwerking	Gelijkwaardigheid	Hiërarchie	Harmonie
Solidariteit	Geborgenheid	Proportionaliteit	Zeggenschap	Matigheid
Gezondheid	Eigenheid	Groei		Diversiteit
Nabijheid	Trots	Vrijheid		
Verantwoordelijkheid				

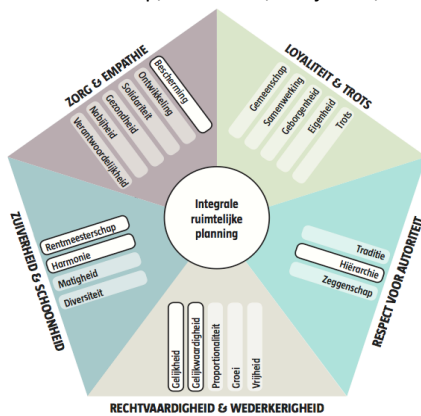
Figuur 3.3. De 23 kernwaarden die bepalend zijn voor keuzes in deRO (Buunk, et al. 2012)

3.5 Kernwaarden achter de keuze voor integrale gebiedsontwikkeling

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk beschreven wordt bij integrale gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk in samenhang, werklocaties, winkels, stedelijk groen, infrastructuur en openbare ruimte ontwikkeld. Het Ministerie van Vrom gebruikt hier in 2009 de volgende definitie voor:

Integrale gebiedsgerichte projecten zijn investeringsprojecten waarbij binnen een bepaald gebied diverse grondgebruikfuncties in hun onderlinge samenhang worden ontwikkeld. (Ministerie van VROM, 2009, P.10)

Uit de analyse van politieke documenten en gesprekken blijkt dat de keuze voor integrale ruimtelijke planning (incl. integrale gebiedsontwikkeling) door zes belangrijke kernwaarden wordt ingegeven. Deze zijn bescherming, Rentmeesterschap, Harmonie, Gelijkheid, Gelijkwaardigheid en Hiërarchie(figuur 3.4)



Figuur 3.4 .Waardenbeeld; de waarden van waaruit politiek partijen het instrument integrale gebiedsontwikkeling gebruiken om keuzes te maken in RO. (Buunk, et al. 2012)



Een integrale afweging moet de kwetsbare belangen (zoals natuur) beschermen tegen de sterke belangen waar geld mee gemoeid is (o.a. woningbouw). Dit verklaart de kernwaarde Bescherming vanuit het normatieve uitgangspunt Zorg & Empathie. Ook geldt dat er dan dus altijd deelbelangen zijn die afgewogen moeten worden. De traditionele linkse partijen PvdA, SP en Groen Links vinden een sterk sturende rol van de overheid noodzakelijk. Dit verklaart de keuze voor de kernwaarde Hiërarchie. Vanuit het beschermen van de zwakkere belangen ten op zichte van de sterke belangen en de wens dat de overheid hier afwegingen in maakt, komt de kernwaarde gelijkheid - en iets minder gelijkwaardigheid - logisch voort. Deze kernwaarden komen uit de normatieve positie; Rechtvaardigheid & Wederkerigheid. Het afwegen van de onderlinge samenhang is waar dan op wordt gestuurd. Bij integraliteit hoort ook dat mens, dier en natuur in evenwicht zijn. Kernwaarden die daar bij horen zijn harmonie en rentmeesterschap. Deze komen voort uit de normatieve uitgangspunten Zuiverheid& Schoonheid. Deze laatste kernwaarden worden niet als de belangrijkste gezien.

3.6 Het doel van strategische (ruimtelijke) planning

Over het doel van strategische (ruimtelijke) planning is veel geschreven. Volgens professor A.K.F. Faludi is het doel vooral het leveren van informatie aan de beslissers. En dus minder het direct beïnvloeden van de materiele uitkomst in de praktijk, zoals bij een project. Het is een continu proces dat een soort frame moet zijn voor de beslissers. Ook Lewis. D. Hopkins ziet een strategisch ruimtelijk plan vooral als een instrument dat kan helpen bij het nemen van beslissingen, juist doordat het zicht geeft op de toekomst (Hopkins, 2001). In onder andere een vergelijkend onderzoek tussen New York en Londen wordt duidelijk dat het strategisch plan in Europa vooral wordt ingezet als een instrument, dat kan helpen om de traditionele focus op sectoren politiek te overstijgen door te kijken naar het ruimtelijke effect op een gebied (Salet, 2003a).

Een volledig andere niet instrumentele, maar meer procesmatige insteek komt van de Britse urban planner Patsy Healey (Healey, 1997). Deze insteek past bij de veranderde manier van denken en werken met ruimtelijke planning in Nederland. Zij vindt dat het concept van ruimtelijke planning vooral de nadruk legt op de ontwikkeling van een beleidsbenadering waar doelen en waarden, gerelateerd aan toekomstige sociaal-ruimtelijke ontwikkeling binnen een bepaald gebied, functioneel vorm worden gegeven en ingekaderd. En dat erover onderhandeld wordt als



onderdeel van het strategisch proces. Het is dus meer een communicatie methode. Albrechts heeft een soortgelijke mening en ziet strategische planning als;

“ Een door de publieke sector- sociaal ruimtelijk proces dat er voor zorgt dat er visie, acties en middelen voor implementatie worden geproduceerd die vorm geven en inkadering aan wat voor plek het zal worden” (Albrechts, 2004, pp. pagina 743-758)

Hij beargumenteert dat het noodzakelijk is dat men beducht is op het rationaliseren van waarde of het pretenderen van onafhankelijke rationaliteit. Hij wil de instrumentele benadering tegengaan waarin de toekomst geëxtrapoleerd wordt door een analyse van huidige tendensen (Albrechts, 2004, p. 750).

Dit laatste perspectief zegt eigenlijk dat strategische ruimtelijke planning - beïnvloed door de communicatie planningstheorie - onderscheiden kan worden van de vroegere, traditionele praktijk in regionale en boven lokale planning. En dan in het bijzonder van het zogenaamde comprehensive model. Het model waar de Nederlandse planningsstijl oorspronkelijk op gebaseerd is.

3.7 Het masterplan

De comprehensive integrated approach waar integrale gebiedsontwikkeling onder valt, gaat uit van grootschalige planmatige sturing. De Nederlandse wetgeving, de Wro, verplicht tot het vaststellen van structuurvisies op drie bestuurlijke niveaus; het Rijk, de provincie en de gemeente. De termen structuurvisie en masterplan worden vaak door elkaar gebruikt. Dit geldt dan meer op het schaalniveau van een gebied in een gemeente.

De gemeentelijke structuurvisie, het structuurplan is een formeel RO instrument. Op gebiedsniveau spreekt men van een gebiedsvisie of vaak een al wat uitgebreider plan; het (stedenbouwkundig) masterplan. Een stedenbouwkundig masterplan is dus geen formeel onderdeel van het ruimtelijke beleid, maar wordt wel als sturingsinstrument binnen gemeenten gebruikt en wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

In een masterplan streeft men naar samenhang en afspraken. Het is een plan waarmee verschillende planvormen moeten worden aangestuurd of waarmee uitwerkingsplannen over een hele lange tijd moeten worden aangestuurd (Bosman, et al. 20210). Doel van dit plan is grip houden op de totale sturing van een gebied door samenhangende lange termijn strategieën. Inhoudelijk tracht het plan een



balans te vinden tussen samenhang en verscheidenheid (Heeling, 2002). Het plan zou onder andere verschillende vormen van grondgebruik, culturele leefstijlen, samenlevingsvormen en economische activiteiten een plek moeten geven zonder dat deze met elkaar in conflict raken..

Een stedenbouwkundig masterplan kan meerdere functies hebben (Inbo, 2013). Het plan kan :

- dienen als sturingsinstrument; blauwdrukstrategie of ontwikkelstrategie.
- instrument zijn voor communicatie en marketing; een helder en verleidelijk beeld.
- beleid concreet maken; verbindt abstracte politieke ambities met concrete projecten.
- inzicht geven in praktische consequenties; betaalbaarheid en flexibiliteit.

Maar ook

- een document zijn waarin de verschillende belangen in samenhang zijn geformuleerd Het kan een eindproduct zijn van de onderhandeling.

Het masterplan wordt gebruikt vanaf de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling tot realisatie en beheer. In elke fase heeft een masterplan met aanvullingen een ander doel en de inhoud verandert doorgaans mee met nieuw opgedane inzichten gedurende de fasen van de gebiedsontwikkeling

Het masterplan kent vele vormen. Het instrument is na de wederopbouw, veranderd van allesomvattend, gedetailleerd top down opgelegd door de overheid (blauwdruk) naar kader stellend op hoofdlijnen, en gezamenlijk opgesteld door de partijen betrokken bij de gebiedsontwikkeling. De laatste jaren wordt een masterplan meer gezien als drager en vertaler van alle wensen en belangen van de verschillen actoren. Het belangrijkste doel is niet het dicteren van de inhoud , maar de ontwikkeling van een gedragen plan (Nelen, 2010). Binnen de gebiedsontwikkeling en het raamwerk van het gedragen masterplan vindt de projectontwikkeling en/of kavelontwikkeling plaats. Dit past meer bij de overtuiging van onder andere Patsy Healy (zie boven) . Een dicterend Masterplan zoals het vroeger werd toegepast werkt niet meer in de huidige netwerksamenleving en de ontstane praktijk van gebiedsontwikkeling, waar complexiteit sterk is toegenomen of zichtbaar geworden (o.a. Teisman, 2005).



Ook Maarten Hayer toont in zijn boek 'Een plan dat werkt' (Hayer, 2006) aan dat een dicterend plan in de huidige context van 'bestuurlijke drukte' en 'bestuurlijke spaghetti' niet meer werkt. Ruimtelijke planvorming vindt plaats in de context van complexe beleidsnetwerken, waarbij volgens hem enkel 'decentraal wat kan en centraal wat moet' van de overheid geen antwoord op geeft.

De verandering in de jaren van het masterplan van 'top down' naar meer 'bottom up' past bij de veranderde context van de gebiedsontwikkeling. Zoals gezegd, de afgelopen decennia is de complexiteit in gebiedsontwikkeling sterk toegenomen. De globalisering – en internationalisering, de groeiende competitie tussen steden en regio's en de ongrijpbare publiek-private configuraties dragen hier aan bij volgens S. J.H. Majoor die een aantal grote binnenlandse en buitenlandse gebiedsontwikkelingen met elkaar vergeleek (Majoor, 2005). Daar komt bij dat de toename van informatie en communicatie kanalen en methoden leiden tot systeemveranderingen. Friedman schreef zoals in de inleiding al genoemd in 'The World is flat' dat de wereld mede onder invloed van Internet een beweging maakt waarbij het oude systeem van 'command and control' wordt vervangen door een nieuw systeem dat gedijt door 'to connect and collaborate' (Friedman, 2007) Dit is dus ook duidelijk zichtbaar in de veranderde vorm van het Masterplan. Van top down gestuurd gedetailleerde blauwdruk naar een document dat de verschillende belangen van partijen moet binden en een goede basis moet zijn voor het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten.

De wereldwijde financiële crisis en daaropvolgende crisis op de woningmarkt hebben de complexiteit verder vergroot. De vraaguitval op de woningmarkt leidde tot een nadere zoektocht naar de wensen van de klant. Vraaggericht bouwen waarin de wens van de consument centraal staat werd noodzaak. De zoektocht naar 'het nieuwe ontwikkelen' werd niet alleen gevoed door de noodzaak vraag en aanbod beter op elkaar aan te sluiten. Ook de voorfinanciering mogelijkheden van een ontwikkelaar en leencapaciteiten van overheid en woningcorporaties zijn sinds 2008 veranderd. Partijen in de gebiedsontwikkeling die voldoende vermogen hebben om alleen een ontwikkeling te trekken, zijn steeds schaarser geworden. De overheid en private partijen speuren naar andere financiële modellen, waarbij men geen of niet meer alleen hele grote voorinvesteringen hoeft doen met dito risico's. Zij zien vooral mogelijkheden om stapsgewijs te investeren en risico's te delen met publieke partijen, maar ook met de burger en ondernemer. De hoop van de nationale spaartegoeden



(ruim 328 miljard in maart 2013 Centraal Bureau voor de Statistiek) laat zien dat er investeringsruimte is bij de burger en de ondernemer in de markt.

Complexiteit wordt bevorderd door de wens van de klant centraal te plaatsen en de noodzakelijke veranderende manier van financiering waardoor veelal nog meer partijen en dus belangen betrokken worden bij een gebiedsontwikkeling. Ook de verschuiving naar meer binnenstedelijke opgaven draagt hier aan bij. Juist in de economisch sterke binnenstedelijke gebieden is het bezit verouderd, is de industrie weggetrokken en de vraag naar vooral woningen nog groot. Een dergelijk complexe opgave met een veelheid belangen is niet meer te vangen in een masterplan met een strak 'top down' gestuurd project en sterk eindbeeld. En misschien wel helemaal niet meer te vangen in een masterplan? Stapsgewijs ontwikkelen en procesmatige aanpak is nodig. Het luisteren naar de individuele wensen van betrokken (figuur 3.5) bij een gebiedsontwikkeling; bedrijven, burgers of organisaties, en het stimuleren van deze partijen om te investeren in een gebied, wordt gezien als de sleutel in de nieuwe manier van succesvolle gebiedsontwikkeling (Buitelaar & Van der Wouden, 2012)



Figuur 3.5. Een inventarisatie van alle spontane stedenbouw initiatieven in Arnhem (2012) Centrum voor Architectuur en Stedenbouw Arnhem (CASA)



3.8 Van Masterplan naar spontane ruimtelijke orde

Ondanks de veranderingen, vooral die van na 2008, blijkt de praktijk van gebiedsontwikkeling nog niet echt te transformeren. Met oude systemen en instrumenten probeert men de huidige context van gebiedsontwikkeling ' te beheersen'. Rijk en provincies maken nog steeds integrale gebiedsvisies en gemeenten masterplannen waarin uitgegaan wordt van een grote mate van maakbaarheid met hoge voorinvesteringen. Dit gebeurt nog steeds, terwijl er in de huidige kredietverstrekkersmarkt onvoldoende beschikbaar investeringskapitaal is. Daar komt bij dat eerst geld verdienen (cashflow genereren) om dit vervolgens te besteden aan de verdere ontwikkeling van een project, niet samen gaat met grootschalige gebiedsontwikkelingen. Dat is een ander ' verdienmodel' (Drogendijk, 2012).

De tijden van grootschalige planmatige ruimtelijke planning lijken voorbij en tegelijk is er nog geen eenduidig antwoord op de vraag hoe om te gaan met de nieuwe situatie. Kleinschalig en stapsgewijs?, zonder vast einddoel?, minder 'top down' sturing van de instituten en met meer inbreng en eigen initiatief van de eindgebruiker?. Waarbij een onderscheid gemaakt moet worden tussen de situatie van een gebiedsontwikkeling waarbij al grote voorinvesteringen (bijv grondaankoop) door private en publieke partijen zijn gedaan, en gebieden die nog aan de voorfase van ontwikkeling staan. Het is helder dat voor de eerste situatie een veel grotere urgentie wordt gevoeld om tot antwoorden te komen .

De bevolkingsdichtheid van Nederland wordt door veel deskundigen gezien als een belangrijke reden om toch grootschalige ruimtelijke plannen te maken. De achterliggende reden is veelal dat de intensief gebruikte ruimte eerlijk verdeeld moet worden (Buunk, 2007). Maar er zijn meer redenen. Met name de institutionele factoren (formele en informele regels en wederzijdse verwachtingen) zijn hierin bepalend geweest. Factoren als de keuze voor een actief gemeentelijk grondbeleid en kostenverhaal, en een ontwikkelingsproces dat vooral toegankelijk is voor grote private partijen, zijn van invloed geweest op de keuze voor grootschaligheid (Buitelaar & Van der Wouden, 2012).

Liberaal politieke partijen zoals de VVD hebben veel kritiek op grootschalige ruimtelijke planning met een dominante overheidsrol. Zij laten zich niet door het



argument van het creëren van schaarste overtuigen. Zij geven aan dat andere dichtbevolkte stedelijke regio's in de wereld hetzelfde argument kunnen aanvoeren, maar toch voor een andere planningsstijl kiezen. Zij veronderstellen dat er naast een culturele vooral een bewuste politieke keuze aan ten grondslag ligt (Buunk 2007). Vanuit een liberaal oogpunt is het juist belangrijk dat de ruimtelijke orde de werkelijke expressie en wensen van individuele burgers mogelijk maakt. Dat kan dus niet top down bepaald worden. Zij pleiten dan ook vanuit hun liberale perspectief voor meer ruimte voor spontane orde (Buunk, 2006).

Buunk houdt zich al jaren bezig met politiek kernwaarden achter ruimtelijke ordeningsbeleid. Hij is van mening dat ruimtelijk beleid in de vakwereld vaak wordt bediscussieerd langs de lijn van de vakkennis, terwijl bepalende politiek waarden achter deze keuzes onvoldoende belicht worden (Buunk, 2012).

In een onderzoek dat hij in 2012 heeft uitgevoerd probeert hij aan de hand van opvattingen van politieke partijen over ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling, meer inzicht te krijgen in deze achterliggende waarden (Buunk, 2012).

Juist nu in de zoektocht naar een lossere manier van planning, waarin termen als spontane ruimtelijke orde, spontane groei, organische gebiedsontwikkeling, zelfsturing en zelforganisatie genoemd worden, is meer inzicht in de politieke waarden daarachter interessant.

Spontane ruimtelijke orde is geen nieuw begrip. Dit principe past al langer bij een liberaal ruimtelijk beleid. De aan het einde van de 19^{de} eeuw geboren econoom Friedrich van Hayek was een pleitbezorger van 'spontane orde'. In zijn boek de 'The Road to selfdom' wijst hij 'verordenende orde' af en doet een pleidooi voor 'spontane orde' waarin maatschappelijke krachten vrijelijk kunnen functioneren. Volgens Hayek is 'de markt' - en dus de maatschappij - gelijk aan 'spontane orde'. Hij geloofde er stellig in dat de markt zichzelf altijd weer zo vormt dat er orde ontstaat. In de markt zijn overheidsbemoeienissen niet gewenst of zelf bedreigend voor de orde (Hayek, 1944).

De liberale ruimtelijke visie neemt de interventies die mensen doen om hun eigen leefomgeving en de ruimte daaromheen aan te passen aan het door hen gewenste gebruik en beleving, als uitgangspunt van ruimtelijk beleid. In deze visie gaat men uit



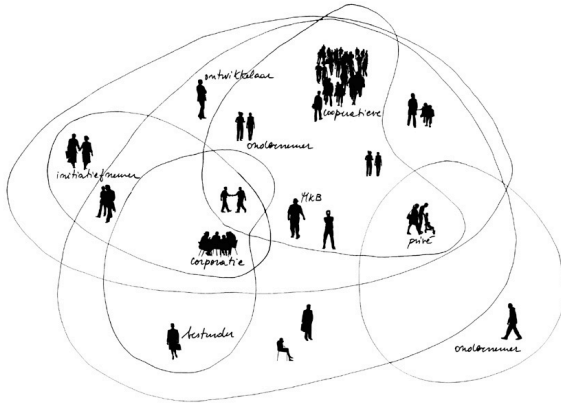
van zelfregulerend vermogen van mensen om samen de inrichting en vormgeving van ruimte te regelen. De spontane processen die ontstaan door menselijke interacties zorgen voor structuur (Buunk, 2007).

Dit idee sluit aan bij de omschrijving die Boutellier van de huidige samenleving maakt in zijn boek: 'De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld' (Boutellier, 2011). Met improvisatiemaatschappij bedoelt hij dat deze complexe samenleving toch een sociale ordeningsprincipe bevat; improvisatie. Hij gebruikt 'free jazz' als metafoor. In deze vorm van Jazz gaat het dus niet om de vooraf vastgelegde compositie, maar staat de stem en het geluid van de muzikant centraal. De verschillende muzikanten stemmen hun improvisatie af op elkaar. Hierdoor ontstaat er toch een mate van ordening. Dit principe zou de sociale orde in de huidige maatschappij kunnen verklaren. Niet 'top down' bepaald, maar onderlinge interacties in improvisaties van individuen bepalen de ordening. Boutellier heeft ook een visie op wat dit betekent voor de ruimtelijke ordening. Hij zegt 28 juni 2011 in een interview met blogger Freek Liebrand van Ruimtevolk (Boutellier, 2011):

" Het idee van de spontane stad spreekt me wel aan. Maar ik leg wel heel nadrukkelijk de relatie met structuur daarin. Dus de ordenaars moeten ruimte geven aan de spontaniteit, maar dat doen ze eigenlijk door de voorwaarden daarvoor te organiseren. Het faciliteren van die spontaniteit, daar zit een rol voor de ruimtelijke ordening"

De spontane stad is spontane ruimtelijke orde toegepast op de stadsontwikkeling. Groot voorvechter van deze manier van stedelijke ontwikkeling is Gert Urhahn van Urhahn Urban Design. In het door zijn bureau uitgegeven boekwerk ' De spontane Stad' uit 2010 pleit hij voor meer macht bij de gebruiker van de stad. Urhahn denkt dat deze manier van stadsontwikkeling meer kans krijgt door de crisis. De tijd van veel grootschalige gebiedsontwikkelingen waarbij grote instituten de dienst uitmaken is door de crisis afgelopen; er is meer ruimte voor kleinere partijen zoals bewoners, ondernemers of kleine ontwikkelaars (figuur 3.6.). Dit vergt wel wat van de houding van de overheid. Zij moet van bepalen naar faciliteren .





Figuur 3.6. Principe 4 uit het manifest van Urhahn: 'Werk gebruikersgericht' (Broekman, et al., 2010 p. 17) .

Een belangrijk grondregel van spontane stedenbouw is zelforganisatie en zelf organiserend vermogen. Zelforganisatie/zelfsturing kan omschreven worden als *"De spontane creatie van een coherent patroon op een hoger schaalniveau uit lokale interacties tussen onafhankelijke componenten op een lager schaalniveau"* (Heylighen, 2001). Specifiek voor stedelijke gebiedsontwikkeling is de omschrijving van Boonstra en Boelens verhelderend *"Zelforganisatie in stedelijke gebiedsontwikkeling zijn initiatieven die voortkomen uit de maatschappij via autonome, gemeenschappelijke netwerken van burgers buiten de controle van overheden en die zelf ook participeren in de ontwikkeling van stedelijk weefsel"* (Boonstra, 2011, P.100). Juist in de spontane stad draait alles om zelforganisatie van haar burgers. In de gebiedsontwikkeling is organische ontwikkeling een vorm van spontane ruimtelijke orde waarin zelforganisatie een grote rol speelt.

3.9 Organische gebiedsontwikkeling

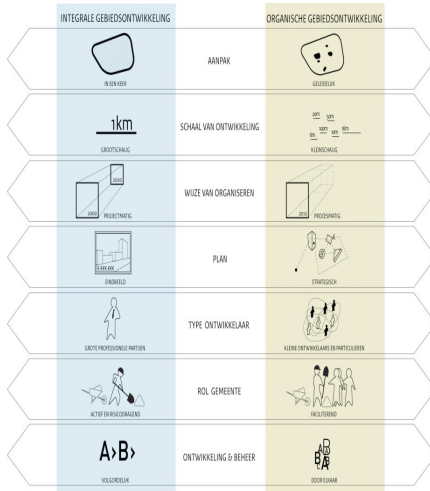
De vraag die dan rijst is wat deze fenomenen spontane ruimtelijke orde, spontane stad en zelforganisatie nu betekenen voor het proces, de planning en de manier van gebiedsontwikkeling. Omdat oude systemen en instrumenten in de veranderende context niet meer tot succesvolle ontwikkeling van een gebied leiden, wordt gezocht naar een nieuwe manier van gebiedsontwikkeling. Een manier die, zoals eerder omschreven, past bij ; kleinschalig en stapsgewijs, ontwikkeling zonder vast einddoel, minder top down sturing van de instituten en met meer inbreng en eigen initiatief van de eindgebruiker. Allerlei kenmerken van spontane ruimtelijke orde. De



afgelopen jaren gebruikt de vakwereld hiervoor de term ‘organische ontwikkeling’. Deze manier van gebiedsontwikkeling met gebruikmaking van zelforganisatie wordt gezien als een manier om toch een gebied tot ontwikkeling of transformatie te laten komen (Buitelaar & Van der Wouden, 2012). Volgens het planbureau voor de leefomgeving kan **organische gebiedsontwikkeling** omschreven worden als:

Het ontwikkelen van een gebied dat een optelsom is van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen met een open eind proces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen met een dominante rol voor eindgebruiker en faciliterende rol voor de overheid (Buitelaar, et al., 2012)

De mate waarin in de praktijk gesproken wordt van organische gebiedsontwikkeling hangt af van een aantal aspecten; de aanpak, het plan, de schaal van ontwikkeling, de wijze van organiseren, de type ontwikkelaar, de rol van de gemeente en hoe de fasen van ontwikkeling en beheer zich met elkaar verhouden (apart of door elkaar). Zoals figuur 3.7. van het Planbureau voor de leefomgeving laat zien (Buitelaar, et al. 2012 p.43).



Figuur 3.7 Organische gebiedsontwikkleing ten opzichte van integrale gebiedsontwikkleing (Buitelaar, et al. 2012 p.43).



In bovenstaand figuur worden integrale gebiedsontwikkeling en organische ontwikkeling tegenover elkaar gezet als zijnde twee uiterste. De vraag is of integraal en organisch tegengesteld zijn. Ook in organische ontwikkelingen is vaak veel aandacht voor integraliteit. Een voorbeeld is Beukenhorst-West in Hoofddorp waarin de initiatiefnemers een stichting hebben opgezet die zorg draagt voor de gebiedssamenwerking. De inzet is een integrale benadering met functiemenging als doel. (Buitelaar, et al., 2012, p.73). Het grote verschil tussen de oude manier van planmatige gebiedsontwikkelingen en de meer organische manier is misschien wel de rol van de gemeente (actief sturend t.o.v. faciliterend) in relatie tot de eindgebruiker en initiatiefnemers ('bottom up'). Het grote verschil en de tegenstelling is niet integraal of organisch , maar respectievelijk aanbodgestuurd of vraaggestuurd. Niet de instituties, maar de eindgebruiker is aan zet. Dit was ook een uitkomst van een debat over organische/spontane stedenbouw op het congres van de Master City Developer op 10 april 2013 .(bron Sjoerd Feenstra)

Pim van der Ven van bureau Juli ontwerp en Advies ziet organische gebiedsontwikkeling ook vooral als vraag gestuurd. Niet volledig ' bottom up' in de zin van ' u vraagt wij draaien', maar binnen professionele kaders (bron Pim van der Ven). Zonder deze kaders ontstaat er volgens hem chaos zonder drijvende kracht. Organisch is een manier van ontwikkelen met een globaal wenkend perspectief met scenario's en opties. De vraag wat het doel van de ontwikkeling is (why?) is sturend en komt dus voor het (how?) van het enkel 'bottom up' ontwikkelen' . Het resultaat/eindproduct (what?) van de oude manier van ' top down' praktijk is de hekkensluis na de why? en how?.

Feenstra stelt dat hij het ontwikkelen van een gebied anno 2013 meer ziet als proces. *" Hierbij past een dienende houding van de stedenbouwkundig ontwerper, aldus Feenstra. En geen in beton gegoten formalistische plannen." In de huidige (en toekomstige) opgaven gaat het altijd om maatwerk. Daarom is het noodzakelijk om een (plan)gebied en de lokale spelers heel goed te kennen" (Franzen, 2013) .*

Voorbeelden uit België: Brussel versus Antwerpen

Onze zuiderburen kennen al jaren een veel lossere manier van gebiedsontwikkeling en urban planning. Vanaf 1945 tot 1962 kende België zelfs helemaal geen ruimtelijke ordening. Pas in 1962 kwam er een Wet op Stedenbouw. In het verleden werd de



Belgische manier van vooral loslaten en overlaten aan private en particuliere partijen, vooral door Nederlandse planners als voorbeeld gezien van hoe niet moet. Nu ook Nederland op zoek is naar meer 'bottom up' planning wordt de Belgische manier steeds meer als positief voorbeeld gebruikt (Wagendorp, 2011). In Havenkwartier Deventer wordt zelfs letterlijk het 'Vlaamse model' toegepast (Deventer,2010). Een model waarbij plan en ontwikkeling in samenwerking met veel partijen wordt gemaakt en uitgevoerd.

Waar de Nederlanders van een strak top down gestuurde planningscultuur nu de transitie naar meer Belgische 'bottom up' gaan, is het bij de Belgen andersom (De Jong, 2003). De ervaring van de Belgen is dat volledig loslaten van de ruimtelijke ordening niet tot een 'schoon land' leidt. Een voorbeeld daarvan is de stad Brussel (Vervaeke, 2013). Brussel wordt als zeer chaotisch ervaren. In de jaren 60 en 70 was Brussel overgeleverd aan vastgoedspeculanten zonder enige overheidssturing op samenhang. Het feit dat de stad nu uit 19 gemeenten bestaat en de voortdurende strijd tussen de Vlamingen en de Walen heeft ertoe geleid dat er geen eenduidig beleid is voor urban planning

Een voorbeeld van hoe het goed kan is Antwerpen. Antwerpen heeft in 2009 het Autonoom Gemeentebedrijf Stadsplanning Antwerpen opgericht; AG Stadsplanning. Focus ligt op gebiedsgerichte regie zoals beschreven in het sRSA (Strategisch Ruimtelijk structuurplan 'Antwerpen Ontwerpen') (Antwerpen, 2013) Dit plan werkt volgens 'Renovatio Urbis' ofwel punctuele en strategische acties in strategische gebieden. Het betreft zowel ingrepen in de publiek ruimte, in bebouwingsweefsel of aanpak van leegstaande bedrijven. Deze moeten katalyserend en ondersteunend zijn aan duurzame stads-en gebiedsontwikkeling.

AG Stadsplanning heeft een traditie van participatieve planningsprojecten. Strategie van AG Stadsplanning is 'top down' gebiedsgerichte planning combineren met een 'bottom up' stadsgerichte planning (vaak vanuit het probleem en doel: duurzaam verbeteren leefbaarheid). Altijd kijken wat een gebied kan betekenen voor wijk en stadsdeel (hefboom Urban voids, dus braakliggende terreinen, bieden vaak deze mogelijkheden}. Openbare publieke ruimte en groen zijn erg belangrijk voor Antwerpen en daar wordt dan ook veel onrendabel in geïnvesteerd.



Politieke kernwaarden en organische gebiedsontwikkeling

De historie en maatschappelijk en politieke waarden zijn bepalend voor het Ruimtelijk beleid. In het onderzoek van Buunk is een waardenkaart gemaakt voor Ruimtelijke Ordening. Deze analysetool is toegepast op de keuze voor integrale, door masterplan gestuurde gebiedsontwikkeling en levert een waardenbeeld op zoals te zien in figuur 3.4 .

Voor de keuze voor organische gebiedsontwikkeling heeft Buunk in zijn onderzoek geen analyse gemaakt. Het is voor deze scriptie interessant om te kijken wat de mogelijke achterliggende waarden zijn. Aan de hand van een aantal kernbegrippen die vaak gebruikt worden bij deze manier van omgaan met RO is in samenspraak met de auteur Willem Buunk een mogelijk waardenbeeld ontwikkeld. Meer en uitgebreider onderzoek is nodig om dit overzicht te toetsen en de invulling significanter te maken.

Uitgangspunt van het waardenbeeld is de veronderstelling dat 'organische ontwikkeling' past binnen spontane ruimtelijke orde. Spontane ruimtelijk orde is van oorsprong een klassieke liberale gedachte is. Bij deze gedachten horen termen als individualiteit, vrije markt (vrijheid) , zelforganisatie (zeggenschap), spontane sociale structuren (samenwerking), eigen verantwoordelijkheid en groei. Uit een eerst verkenning van Buunk (Buunk, et al., 2012) zou je voorzichtig kunnen concluderen dat dit met uitzondering van zeggenschap en samenwerking ook de waarden zijn van waaruit de VVD keuzes maakt in RO. Zeggenschap past vooral bij de links liberale ideologie van D66, maar ook bij de overtuiging van een anti-establishment partij zoals de PVV. Het gaat dan over actieve zeggenschap over de inrichting van de openbare ruimte. Samenwerking is door geen van de partijen echt als kernwaarde genoemd.

Ondanks dat veel van de termen terugkomen in de omschrijvingen van organische gebiedsontwikkeling, zullen de betrokken partijen deze niet snel aan de liberale gedachte toeschrijven. De accenten liggen dan ook anders. Bij organische gebiedsontwikkeling, zoals bijvoorbeeld omschreven door het Planbureau voor de Leefomgeving, gaat het vooral over de dominante bepalende rol van de eindgebruiker of eindgebruikers zoals een coöperatie(zeggenschap, gemeenschap & samenwerking). Gemeenschap is meer een kernwaarde van het CDA bij RO keuzes. Terwijl zeggenschap meer past bij de uitgangspunten van D66. Verder gaat het over de verscheidenheid aan initiatieven die zichtbaar wordt in de openbare ruimte (



diversiteit). Deze waarde wordt , weliswaar om andere redenen, zowel door de SP, Groen Links, D66 als belangrijk genoemd. Vaak ook is duurzaamheid in hergebruik van bijvoorbeeld gebouwen een belangrijk item (matigheid) en het behouden van bestaande structuren (traditie). Dit past vooral bij Groen links en de SP.

Ook bij organische gebiedsontwikkeling is vrijheid belangrijk, maar dan vooral in de vorm van ruimte voor initiatief (D66). Voor organische gebiedsontwikkeling kan voorzichtig geconcludeerd worden dat in iets hogere mate de links liberale gedachtegang bepalend is bij de keuze voor deze vorm. Want bijvoorbeeld niet alleen vrijheid, maar ook matigheid spelen een rol in de keuze voor deze manier van gebiedsontwikkeling. Echter ook een traditionele christelijke waarde zoals gemeenschap is van invloed. De populariteit van organische gebiedsontwikkeling komt dus niet strikt voort uit één politiek stroming, maar past meer bij de pluriformiteit aan dominante gedeelde kernwaarden die nu in de samenleving zichtbaar is.

De kernwaarden die een rol spelen bij het verschijnen organische gebiedsontwikkeling zijn niet allemaal even krachtig. Sommige kernwaarden zijn dominant. Dit geldt voor vrijheid ten opzichte van de planningswijze die meer past bij integrale door een masterplan gestuurde gebiedsontwikkeling. Maar ook zeggenschap en diversiteit wegen zwaarder. Juist die 'bottom up' ontwikkeling van een gebied vanuit initiatieven van bewoners, gebruikers of andere particuliere of private partijen is bepalend. Dat dit tot een niet vooraf bedacht een divers ruimtelijk en functioneel plan leidt, is zowel wens als uitkomst. Dit alles bij elkaar geeft het volgende blauwe (donkerblauw dominant) waardenbeeld voor organische gebiedsontwikkeling (figuur 3.8.).



Zorg & Empathie	Loyaliteit & Trots	Rechtvaardigheid & wederkerigheid	Respect voor autoriteit	Zuiverheid & Schoonheid
Bescherming	Gemeenschap	Gelijkheid	Traditie	Rentmeesterschap
Ontwikkeling	Samenwerking	Gelijkwaardigheid	Hiërarchie	Harmonie
Solidariteit	Geborgenheid	Proportionaliteit	Zeggenschap	Matigheid
Gezondheid	Eigenheid	Groei		Diversiteit
Nabijheid	Trots	Vrijheid		
Verantwoordelijkheid				

Figuur 3.8 .Waardenbeeld dat zou passen bij de keuze voor organische gebiedsontwikkeling.

Organische gebiedsontwikkeling in de praktijk

Het 'masterplan nieuwe stijl' of het nieuwe 'master'plan

Gebiedsontwikkeling zit in een transitiefase. Ondanks dat vrijwel niemand meer roept dat de oude manier van grootschalig ontwikkelen met grote voorinvesteringen (de zogenaamde 'badkuip') wenselijk of haalbaar is, lijkt er een toch tegenstelling te zijn tussen de meer pragmatische ontwikkelaars die op zoek zijn naar sturingsinstrumenten en de meer ideologische gebiedsontwikkelaars die niet geloven in sturing, maar in spontane stedenbouw.

Over 'Organische ontwikkeling', 'bottom up', vraag gestuurd, versus 'Integrale gebiedsontwikkeling', 'top down', 'aanbod gestuurd' wordt veel geschreven en gedebatteerd. Iedereen is op zoek naar andere wijze om invulling te geven aan planvorming/ masterplan met meer aandacht voor organische ontwikkeling. Waarom en hoe de gebiedsontwikkelaar in de praktijk van een integrale door een masterplan gestuurde gebiedsontwikkeling overgaat op een organische ontwikkeling is nog redelijk onontgonnen terrein; er zijn nog niet veel casussen. Vragen die daar bij horen zijn; wat zijn de instrumenten? Waarom kiest men deze? Spontane orde en organische gebiedsontwikkeling staat haaks op de wens om te sturen. De praktijk van de gebiedsontwikkeling vraagt echter om een bepaalde mate van sturing. De (semi) publieke voorzieningen zoals sociale woningbouw, infrastructuur, wateropgaven, investeringen in energie en publiek voorzieningen ontstaan niet spontaan. Met name de infrastructuur vraagt om sturing en voorfinanciering.



De Zeeuw spreekt vooral van organische gebiedsontwikkeling als het om kavelontwikkeling gaat (De Zeeuw, 2013). Bij kavelontwikkeling denkt hij aan in het gebied gevestigde vastgoedeigenaren die voor de uitbreiding, vernieuwing en modernisering van hun vastgoed optreden als 'zelfrealisator'. Ook (collectief) particulier opdrachtgeverschap past in dit patroon.

De Zeeuw ziet nog steeds een grote rol weggelegd voor het (master)plan. Dit is echter wel een ander masterplan dan het blauwdrukplan van vroeger. Dit 'masterplan nieuwe stijl' is globaler en flexibeler. Het plan is vooral een raamwerk waarbinnen de projectontwikkeling en/of kavelontwikkeling plaats moet vinden. Het bevat 'spelregels' en het plan fungeert niet als scheidsrechter, maar als lijnrechter.

Het nieuwe plan bestaat uit de volgende drie pijlers:

1. het verleidelijke verhaal, met de focus op de kernkwaliteiten van het gebied;
2. de basisinfrastructuur in grijs, groen en blauw;
3. een procesaanpak die op hoofdlijnen indiceert hoe, wanneer, onder welke financiële condities en met wie de verschillende plandelen tot invulling en realisatie zullen komen. Binnen de plandelen.

In het verleden was er altijd een grondexploitatie, grote risicodragende investeringen en een beeldkwaliteitsplan aan het masterplan gekoppeld. Dit was de basis voor publiek-private contracten. In het 'masterplan nieuwe stijl' kan dit element ook een rol hebben, maar er zijn ook plannen die enkel een visie en procesaanpak beschrijven. Deze plannen horen bij gebiedsontwikkelingen waarin (gekozen is om) grote risicodragende investeringen pas bij de projectontwikkeling of kavelontwikkeling te agenderen. Echter juist dit financiële vraagstuk kan een gemeente weerhouden van de keuze voor een meer organische vorm van gebiedsontwikkeling.

Voor de crisis zijn de gegarandeerde grondopbrengsten altijd de basis geweest voor de businessclass van de gemeente. Op basis van deze inkomsten werden grondexploitatieplannen gemaakt en grote voorinvesteringen gedaan in openbare ruimte en publieke diensten zoals openbaar vervoersinfrastructuur en parken. Nu de inkomsten niet meer gegarandeerd zijn, wil de gemeente zonder zekerheid van inkomsten deze voorinvesteringen niet meer doen. Het kostenverhaal is tenslotte



niet gegarandeerd. De vraag is dus vooral of en hoe deze kosten verhaald kunnen worden als er geen grondexploitatieplan ligt (De Zeeuw, 2012)

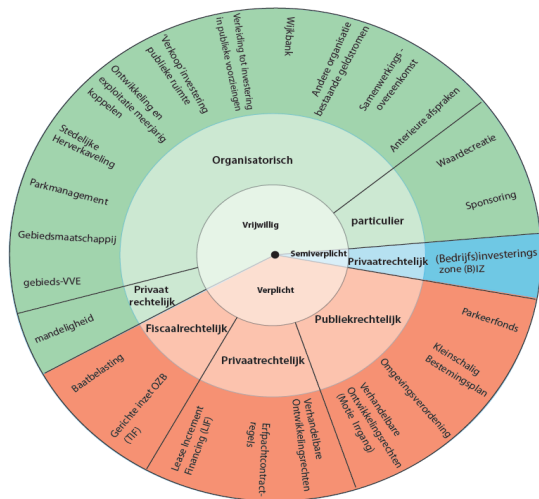
3.10 Kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling

Bij veel geleidelijke organische gebiedsontwikkelingen kan en wil men niet te ver in de toekomst kijken en plannen. Hierdoor is het niet mogelijk om het kostenverhaal conform de grondexploitatiewet te regelen. De grondexploitatiewet vereist dat in het bestemmingsplan voor de periode van 10 jaar vooruit alle verwachte baten op basis van het te realiseren programma (toekomstige functies en vierkante meters) en alle te verwachten kosten worden beschreven. Als uit die berekening duidelijk wordt dat er meer kosten dan baten zijn, kan een gemeente de kosten verhalen. Dit instrument is niet bruikbaar bij organische gebiedsontwikkeling waar niet vooraf het programma en de opbrengsten vast liggen. Toch is het voor de gemeentelijk begroting en verantwoording belangrijk om te weten welk en hoe kosten van publiek openbare voorzieningen verhaald kunnen worden.

Onderzoek en adviesbureau STIPO heeft in 2012 in opdracht van Stadsdeel Oost in Amsterdam een onderzoek gedaan naar kostenverhaal bij organische transformatie. Het subject van onderzoek was Cruquiusweg en Zeeburgerpad, respectievelijk een voormalige havenlocatie en een bedrijventerrein (Nycolaas, Karssenbergh, Stauttner & Zijda, 2012).

In hun onderzoek hebben ze een overzicht gemaakt met korte beschrijving van de mogelijk instrumenten. Onderstaand een schematische weergave van de mogelijkheden zoals door STIPO gevonden. Kosten verhaal kan verplicht of vrijwillige geregeld worden. Als de gemeente wil verplichten zijn er drie mogelijkheden; publiekrechtelijk, privaatrechtelijk en Fiscaalrechtelijk. Vrijwillige kostenverhaal kan organisatorisch, particulier of privaatrechtelijk georganiseerd worden.





Figuur 3.9. Instrumentenwaaier kostenverhaal. (Nycolaas, et al, p. 8).

Een uitgebreide beschrijving van deze verschillende instrumenten is te vinden in bijlage 7.

Er is nog weinig bekend over het succes of bruikbaarheid van de toepassing van de verschillende financiële kostenverhaal instrumenten. Überhaupt is de omgang met kosten in organische gebiedsontwikkeling nog een zeer weinig bekend terrein. Urhahn Urban Design is recent (2013), in samenwerking met de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Binnenlandse zaken, gestart met een onderzoek met als doel de uitkomsten uit het onderzoek van Stipo verder te verdiepen.





Analysekader



Hoofdstuk 4 Analysekader

4.1 Inleiding

Hoofdstuk vier behandelt het theoretische analysekader dat ik heb gekozen voor mijn scriptieonderwerp. Dit kader is opgesteld op basis van zowel de analyse van het literatuuronderzoek als de expertanalyse.

4.2 Analyse literatuurstudie

Nederland kent een lange traditie van ruimtelijke planning. Deze heeft zich vooral na de tweede wereldoorlog in de Wederopbouw sterk ontwikkeld. Zoals eerder toegelicht was een sterke 'top down' sturing vanuit de overheid toen gebruikelijk. Vanaf de jaren zestig en zeventig nam de kritiek op deze planningswijze toe. Vanaf begin jaren negentig uitte dit zich dat onder andere in een roep om meer decentralisatie van de ruimtelijke planning en een toenemende coalitievorming met niet-overheidspartijen (corporaties, ontwikkelaars en bouwers). Ook kwam er meer aandacht voor de samenhang van functies binnen een gebied en tussen gebieden. De term integrale gebiedsontwikkeling werd in die context geboren. Net als 'ontwikkelingsplanologie' en later 'gebiedsontwikkeling'. Deze vorm van integrale gebiedsontwikkeling is ingegeven door politiek kernwaarden als 'bescherming', 'gelijkheid' en 'hiërarchie' waarin de overheid stuurt op samenhang en afwegingen maakt die ook collectieve en zwakkere belangen beschermt, zoals bijvoorbeeld natuur en landschap.

Het (stedenbouwkundige) masterplan inclusief beeldkwaliteitsplan, bestemmingsplan en exploitatiebegroting was een belangrijk repertoire aan instrumenten van de gemeente om op samenhang te sturen. Het masterplan veranderde met de jaren mee. Waar het eerst vooral gedictieerd werd door de overheid - al dan niet met inspraakrondes werd steeds vaker input gevraagd van andere partijen zoals ontwikkelaars en corporaties. Die partijen gingen ook steeds duidelijker een zelfstandige rol spelen. De gemeente bleef meestal wel zelf aan het roer. Het masterplan was de basis waarop financiële en juridische afspraken tussen publieke en private partijen (PPS) werden gemaakt.

Deze manier van sturen werd in de jaren '90 in de VINEX periode grootschalig toegepast. Het masterplan van deze uitlegebieden werd tot op detail ingevuld met



wenselijke structuren, programma's en producten. Er is een indrukwekkende productie aan nieuwe woon- en werkgebieden uit ontstaan, deels ook in de steden. De verschuiving van de ontwikkelopgave van stadsranden en uitleggebieden naar de veel complexere binnenstedelijke (herstructurerings)gebieden - en de recente mondiale crisis - bracht deze manier van sturen versneld aan het wankelen. De complexiteit van de opgave nam toe en het verdienmodel op basis van verwachtte eeuwige waardevermeerdering verdween. Vastgoed en huizen blijken risicovol en niet altijd waardevast. Daarbij kreeg het vertrouwen in partijen - toch altijd al een zwakke schakel in het ontwikkelproces - door bijvoorbeeld de vastgoedfraude een forse knauw. De roep om een andere manier van ontwikkelen en meer betrokkenheid van consumenten, eindgebruikers en andere partijen werd luider.

De nieuwe manier van ontwikkelen moest niet meer 'top down', aanbod gestuurd, gedetailleerd gepland zijn maar vanuit de vraag van de consument of ondernemer komen: 'bottom up'. Dit is voor velen de essentie van de term 'organische gebiedsontwikkeling'. Het doorbreekt het oude patroon van gebiedsontwikkeling met bijvoorbeeld een dominante rol van ontwikkelaars en overheden.

De Belgische 'bottom up' manier van Ruimtelijke Ordening (RO) wordt sinds een paar jaar gezien als voorbeeld voor Nederland. Onze zuiderburen hebben een historie waarin de ruimtelijke ontwikkeling goeddeels aan publieke en private partijen werd overgelaten. Belgische professionals kijken juist naar Nederland als voorbeeld van een land met een goed en geordend ruimtelijke orderingsbeleid, met veel aandacht voor strategie. De Nederlandse praktijk kan zeker wat van de Belgische leren. Een stad als Antwerpen floreert al enige jaren door een sturingsstrategie met een subtiele balans tussen 'top down' en 'bottom up'. Een praktijk waar overigens het leiderschap van burgemeester Patrick Janssens van grote betekenis was.

De Antwerpse praktijk toont dus het zoeken naar een balans. Om chaos te voorkomen en gemeenschappelijke publieke doelen en voorzieningen te waarborgen is dus ook bij organisch ontwikkelen het stellen van kaders en een vorm van planning nodig. Dit vraagt om instrumenten. Maar wel een ander instrumenten dan die uit het oude masterplan.



Belangrijke aspecten die volgens de literatuur in een 'masterplan nieuwe stijl' of nieuwe 'masterplan' een plek moeten krijgen zijn (De Zeeuw, 2013):

1. het verleidelijke verhaal, met de focus op de kernkwaliteiten van het gebied;
2. de basisinfrastructuur in grijs, groen en blauw een procesaanpak die op hoofdlijnen indiceert hoe, wanneer, onder welke financiële condities (o.a. kostenverhaal) en met wie de verschillende plandelen tot invulling en realisatie zullen komen. Binnen de plandelen biedt de aanpak ruimte biedt voor tijdelijke en spontane initiatieven

4.3 De expertanalyse

Ter aanvulling op het literatuuronderzoek zijn vier praktijkexperts geïnterviewd over de veranderde praktijk van gebiedsontwikkeling en de verandering van het gemeentelijk geïnitieerde 'master' plan. De experts zijn partner of directeur van bureaus op het gebied van stedelijke ontwikkeling, en geven al jarenlang stedenbouwkundig, ruimtelijk, programmatisch en strategisch advies bij gebiedsontwikkeling. In hun loopbaan hebben zij meerdere (master) plannen gemaakt. Allen zijn ze betrokken (geweest) bij min of meer 'organische ontwikkelingen'

De experts zijn:

1. Sjoerd Feenstra, directeur Urhahn Urban Design mede auteur van het boek 'De Spontane Stad' van Urhanh Urban Design van november 2010 en van de publicatie 'Vormgeven aan de spontane stad' van het PBL van 30 augustus 2012.
2. Leo Versteijlen, mede eigenaar Urban Development bureau SITE-ud.
3. Ellen Holleman, directeur atelier voor stedenbouw Island.
4. Frank Werner, associé ontwerpbureau architectuur en stedenbouw KCAP

Het enthousiasme om mee te doen aan een interview was groot. De vooraf afgesproken interviewduur was één uur, maar de meeste gesprekken hebben ruim 80 minuten geduurd. Alle experts zijn geïnterviewd met behulp van een semigestructureerde vragenlijst. (bijlage 2) Na uitleg over het onderwerp van de scriptie zijn een aantal algemene vragen gesteld, zoals:

- Wat is volgens u de meest cruciale verandering in het denken over GO sinds het begin van de eeuw?



- Wat verstaat u onder een andere manier van gebiedsontwikkeling.
- Is er een 'nieuwe stijl', 'een organische manier'?
- Wat is het verschil met de oude (integrale) manier?

Het eerste deel van de expertanalyse zal de antwoorden op bovenstaande vragen geven. Dit zijn vooral algemene observaties over de veranderde praktijk (transitie) van gebiedsontwikkeling en de opkomst van organische gebiedsontwikkeling. Deze antwoorden zijn onderdeel van het eerste deel van het analysekader. Vervolgens is in de interviews specifiek gevraagd naar de rol en functie van het oude masterplan, vanuit het perspectief van de gemeente (als opdrachtgever), en de inhoud van de nieuwe plannen.

De antwoorden zijn geanalyseerd door het toepassen van open coderen. De uitkomst hiervan is te vinden in paragraaf 4.2.2 en bijlage 4) . Aan de hand van de analyse van het literatuuronderzoek en deze uitkomsten is een model van het 'nieuwe plan' samengesteld; het tweede deel van het analyse kader.

Tenslotte zijn de 23 politieke kernwaarden aan de experts voorgelegd met de vraag om maximaal 8 waarden te selecteren die passen bij de oude manier van werken. En: welke waarden passen bij de 'nieuwe manier'?. De uitkomst van deze analyse komt in de conclusies terug (bijlage 5)

4.3.1 De transitie in gebiedsontwikkeling (GO)

“ De dominante tendens van handelen in gebiedsontwikkeling is een minder gestuurde, lossere vorm van ontwikkelen; globale kaders in plaats van strenge regels, geen blauwdruk toekomstbeeld maar meer een schets, minder slopen, maar juist hergebruik van het bestaande en de verschuiving van de regierol van de gemeente naar de bestaande bewoner en/of ondernemer en toekomstige eindgebruiker. Het overkoepelende doel van de ontwikkeling is bij dragen aan een duurzame (lang houdbare) gebiedsontwikkeling.”

Bovenstaande schets van de belangrijkste tendens in gebiedsontwikkeling komt uit een samenvoeging van vier interviews met de experts .



Transitie in GO door toename complexiteit en risico en afname verdienmogelijkheid

Zoals hierboven is gesteld is de belangrijkste reden van de veranderde gedachten en werkwijzen bij gebiedsontwikkeling (GO) de toegenomen complexiteit. De gemeente en andere partijen kunnen steeds minder goed sturen op de ontwikkeling en/of worden door de feitelijke ontwikkeling met de neus op de feiten gedrukt. Naast de onderlegger voor financiële afspraken was het oude masterplan bedoeld om een beperkt aantal partijen te committeren. Dit werkte goed bij Vinex locaties, waar met één min of meer gedragen visie werd gewerkt. De vele initiatiefnemers en belangen, gevoegd bij de wens om ruimte te houden voor opkomende initiatieven in een 'organische' manier van gebiedsontwikkeling, maakt dat het oude masterplan niet meer werkt en eigenlijk een ruimtelijke fictie wordt.

De in 2008 manifest geworden crisis, die begon met een volledige stagnatie op de Amerikaans huizenmarkt, gooide zoals bekend verder roet in het eten. De bouwwereld is een economische sector waarbij het vooral gaat om het verdienen van geld door vastgoedontwikkeling. Alle cruciale spelers werden door de crisis geraakt. Ook voor de gemeente speelde geld een hoofdrol bij de keuze voor actieve grondpolitiek. Voor 2008 was het de tijd van een aanbodgerichte ontwikkelpraktijk, van 'uit de grond stampen' en 'build and they will come', omdat de markt over het algemeen goed was. Er was geen prikkel voor ontwikkelaars, gemeenten, corporaties of andere grote partijen om het anders te doen. Sterker nog, zowel privaat als publiek werd er flink verdiend aan de ontstane praktijk.

“ Ondanks dat er maatschappelijke doelen waren, moest er vooral geld verdiend worden” Ellen Holleman

“ De verslechterde economie is nu de belangrijkste reden waarom er op grote schaal anders wordt gehandeld. Als de economie weer aantrekt zal snelle winst en het 'Hit & Run' principe met name in aantrekkelijke woon en werk gebieden weer de overhand nemen” Leo Versteijlen

Een masterplan moest in de pré-crisisperiode vooral dienen als onderlegger voor financiële afspraken en het toetsen van de haalbaarheid van een project. De dichtheid van het programma bepaalde de opbrengsten waarover in bijvoorbeeld een Publiek Private Samenwerking (PPS) afspraken werden gemaakt. Alles moest vastgelegd worden: belangen, verdiencapaciteit en risico's. En dat terwijl er veel



risicofactoren zijn bij grootschalige plannen van vaak duizenden woningen met een looptijd van 10 jaar of langer. En een markt die zeker in de tussentijd verandert.

“Het was en is naïef om te denken dat een sluitend masterplan ook echt de praktijk weergeeft” Frank Werner

“Het denken over en in masterplannen is nog niet veel veranderd. De realiteit is echter wel veranderd” Ellen Holleman

De praktijk ging steeds meer zijn tol eisen. Gemeenten komen steeds meer tot het besef dat het instrument van actief grondbeleid – waar soms veel geld op verdient werd voor (andere) gemeentelijke plannen- te risicovol is geworden. Verder wordt het maatschappelijk belang van een gebiedsontwikkeling voor de stad steeds meer erkend. Dit belang vergt dus zorgvuldigheid, behoedzaamheid en verantwoordelijkheid.

Spontane ruimtelijk orde zonder sturing op collectieve belangen leidt tot chaos

De opkomst van het neoliberalisme in de afgelopen decennia is een andere belangrijke factor. Het is deze neoliberale tijdsgeest die bijdraagt aan de overtuiging dat er minder top down gepland moet worden. Alle experts zijn het er niettemin over eens dat volledig vrijlaten van een gebiedsontwikkeling door een gemeente niet wenselijk is .

“Mensen willen namelijk vaak tegenstrijdige dingen: vrijstaand wonen met veel groen en voorzieningen op loopafstand” Frank Werner

De kwaliteit van de openbare ruimte, de infra en de aantakking aan de stad zijn voorbeelden van taken die vooral bij de overheid liggen. Als die vrijgelaten wordt, kunnen er problemen ontstaan in het functioneren van de stad en de kwaliteit van de openbare ruimte. En ruimte voor de zogenaamde ‘sprawl’ kan een te lage dichtheid voor voorzieningen veroorzaken. Vaak wordt in de nieuwe ‘master’plannen een raamwerk opgesteld van kwalitatieve collectieve voorzieningen zoals infrastructuur en openbare ruimte. De rest kan dan ‘organisch’ door markt en burgers ingevuld worden.



“De spontane stad en organische ontwikkeling vraagt om kaders waarbinnen ruimte is en afspraken gemaakt kunnen worden. Op de ene plek zijn meer kaders nodig dan op de andere plek” Sjoerd Feenstra

Transitie van drang naar vernieuwing tot behoud en benutting van bestaande kwaliteiten

Het idee van het oude masterplan was vaak de tabula rasa gedachte: vanuit een schone lei een nieuwe wijk ontwerpen. De drang naar vernieuwing was groot.

“De drang naar vernieuwing m.b.v. masterplannen heeft mooie dingen opgeleverd , maar er is ook onnodig veel gesloopt.” Ellen Holleman

Vaak was niet nagedacht over de bestaande kwaliteit van een plek waardoor na de sloop het probleem meestal niet was opgelost en kapitaal was vernietigd. Dit betekent uiteraard niet dat alles wat oud is van waarde is en er dus niet gesloopt mag worden.

“Men is er meer van bewust dat het nodig is om een gebied echt goed te kennen: ook de zachte kant bijvoorbeeld door verhalen van bewoners” Sjoerd Feenstra

Voor de nieuwe plannen worden uitgebreide analyses gemaakt; ruimtelijk, historische, landschappelijk, cultureel , economisch. Deze wordt aangevuld met informatie over de woningvoorraad persoonlijke belevingen en verhalen. Bij de planvorming worden ook community leaders betrokken.

Het collectieve besef dat elke plek een eigen oplossing vraagt, groeit. In het oude masterplan was dit besef veel minder aanwezig . Het idee was dat als iets op de ene plek goed werkte dan kon het op de andere plek ook werken en dus werd er gestempeld.

Bestaande structuren in het landschap (verkavelingen, boerderijen, bebossing of zichtpunten) zouden als ankerpunten behouden moeten blijven

De bestaande kwaliteiten leveren ook een bijdrage aan kostenreductie. Door bijvoorbeeld bestaande eigendomsstructuren als uitgangspunt te nemen, wordt bespaard op een heel ingewikkeld traject, inclusief hoge kosten. Maar ook door aan



te sluiten op bestaande (infra) structuren is vaak winst te halen (de zogenaamde 'transport oriented development').

De veranderde betekenis van integraliteit en samenhang

Integrale ontwikkeling is voor alle experts nog steeds een belangrijke ambitie, maar de manier die moet worden bereikt istaat ter discussie.. Er is leergeld betaald door vooraf zo veel mogelijk onderdelen van elkaar afhankelijk te laten zijn, waardoor bij een vertraging van één onderdeel het hele project wordt vertraagd. Dit is zeker ook in de Vinex regelmatig gebeurd. Het gaat nu meer om een aanpak van klein beginnen, op basis van een beeld waar het gebied zich naartoe kan bewegen (Sjoerd Feenstra) Integraliteit als strategie, met 'moving targets' onderweg.

Oude plannen werden zwaar gedomineerd door de gewenste ruimtelijke, stedenbouwkundige samenhang. Nu verschuift het accent naar het proces en de spelers, de mensen. Met een belangrijk accent op de samenhang tussen collectieven. Het gaat over het verbinden van doelgroepen die passen bij de behoeften van (mogelijke) stadsbewoners. De langdurige betrokkenheid van bewoners bij een stapsgewijze ontwikkeling geeft meer garantie dat er duurzaam aan een stad wordt gewerkt. Het is geen tijdelijke betrokkenheid van een aantal grote partijen, die na het realiseren van een project van het toneel verdwijnen. De nieuwe stijl van GO is meer die van experimenteren. Door de veranderde schaal en de aard van de vraagstukken is er meer ruimte voor proberen en leren van voortschrijdend inzicht.

"Een gebied vrij laten voor experimenten is ook samenhang" Sjoerd Feenstra

Voortschrijdend inzicht vraagt veel van partijen. Nog niet veel mensen en partijen betrokken bij projecten staan daar voor open (Ellen Holleman)

Niet alleen faciliteren maar ook verleiden

Een masterplan moet voor de eindgebruiker en klant de waarde kwaliteit van een gebied helder maken. Dit vraagt van een overheid om zicht te verplaatsen in de klant en eindgebruiker. Dit kan met een toekomst en eindbeeld. Deze moet echter niet te veel ingekleurd zijn. Het moet de mogelijkheden zichtbaar maken, maar ruimte geven voor eigen invulling.



“De overheid denkt vaak dat faciliteren mogelijk maken en afwachten is, belangrijk is ook verleiden” Leo Versteijlen

4.3.2 Ingrediënten van het nieuwe ‘master’plan

De experts is gevraagd wat zij als ingrediënten zien voor het nieuwe ‘master’plan. Waarbij de focus grootstedelijke ontwikkeling is. Er is consensus dat blauwdrukdenken is afgezworen, maar de ontwikkeling geheel vrij laten ook niet wenselijk is.

“Flexibiliteit in Ruimtelijke ordening mag niet tot vrijblijvendheid leiden” Frank Werner

“Organisch ontwikkelen is het spel van ruimte bieden en tegelijkertijd zekerheid geven” Sjoerd Feenstra

De antwoorden van de experts zijn onderling vergeleken en door middel van opencodering zijn de overeenkomsten tussen de antwoorden geanalyseerd. De ham vraag is: *Wat leg je vast en wat niet? Wat moet dit nieuwe plan regelen? Wat staat er in het plan?*

Dit leverde 6 codes op

Code 1

Analyse van te behouden bestaande harde en zachte kwaliteit van een (stedelijk) gebied .

Het nieuwe plan wordt vaak een ontwikkelplan genoemd. De planvorming start met kijken wat er al in het gebied is (o.a. structuur raamwerken vastgoed en bestaande gebruikers/ondernemers). Er wordt een gebiedsprofiel gemaakt. Dit is een soort SWOT: een ruimtelijke, historische, landschappelijke, culturele en economische analyse met de sterkten en zwakten van een gebied. Deze wordt aangevuld met informatie over de woningvoorraad en persoonlijke belevingen en verhalen van gebruikers, bezoekers en ondernemers. Deze analyse wordt in zijn geheel weer getoetst aan de beleving van bewoner, eigenaar en gebruiker.

“Wat zijn de kwaliteiten en de kracht van het gebied “ Ellen Holleman

“Neem bestaande structuren (verkaveling, boerderijen, bebossing of zichtpunten)die zichtbaar ankerpunten zijn zoveel mogelijk als uitgangspunt” Frank Werner



Code 2

Raamwerk en spelregels t.b.v. de ontwikkeling van kwalitatieve collectieve hoofdstructuren (stedelijke kwaliteit en aantrekkelijkheid)

De kwaliteit van kwalitatieve collectieve hoofdstructuren/ voorzieningen is niet iets waar private partijen vanzelfsprekend zorg voor dragen. De overheid heeft in principe een collectieve taak en moet de burger beschermen tegen misbruik door zogenaamde 'snelle verdiemers'. De gemeente vertaalt in het nieuwe plan de ambitie van de plek en de stad niet in een gedetailleerd uitgewerkt masterplan, maar in kaders, een raamwerk en spelregels. De kwaliteit van collectieve voorzieningen is de drager van het plan. Het gaat dan onder andere over openbare ruimte en infrastructuur (toegangswegen, waterroutes etc.). Parkeeroplossingen zijn belangrijk omdat deze vaak de bottleneck zijn van een ontwikkeling. Vooraf wordt gekeken en nagedacht over ankerpunten of zichtpunten en ordeningsprincipes Maar ook bestaande structuren zoals verkavelingen, bestaande bebouwing etc. kunnen bepalend zijn voor de hoofdstructuur.

Valkuil is dat er meteen weer te veel wordt vastgelegd; functionele logica komt vaak voort uit financiële logica. Een hogere dichtheid zorgt voor een beter rendement.

"In een flexibelplan is alleen de hoofdstructuur vastgelegd" Frank Werner

Code 3

Investeringsstrategie (bijv. cash in cash out, geen badkuip meer en gebruik bestaande infra)

Het is altijd belangrijk om de financiële haalbaarheid te weten, of je nou een 'oud' of 'nieuw' masterplan maakt. Voor de gemeente is het belangrijk dat de keuzes voor investeringen worden gemaakt op basis van bijdrage aan de politieke en bestuurlijke ambities. Het blijkt echter vaak nog moeilijk om de waarde creatie van de investering voor de stad te definiëren in euro's .

Voorbeeld :Ebbingekwartier in Groningen.

"De gemeente ging akkoord met 5 jaar tijdelijk gebruik door initiatiefnemers (bewoners en gebruikers) en schakelde vervolgens snel; versterkte de initiatieven door een fietspad door het gebied aan te leggen. Hierdoor kreeg het gebied betekenis voor heel Groningen." Sjoerd Feenstra



Grote publieke voorinvesteringen zijn meestal niet nodig en vaak ook voor de flexibiliteit niet wenselijk. Een gebied moet aangehaakt zijn aan de bestaande infrastructuur van het stedelijk gebied. Dat kan door de keuze voor een ontwikkellocatie af te laten hangen van de aansluiting aan de bestaande structuur (zie over TOD hierboven). Men start een ontwikkeling dan op plekken die niet te veel voorinvestering vragen en een grote infrastructurele aanpak. Of investeer pas in publieke voorzieningen als er al wat is verdiend aan bijv. erfpacht. Het onderzoek van STIPO bij Cruquis in Amsterdam biedt verdere handvatten voor slimme investeringsstrategieën en een beter kostenverhaal.

Code 4

Flexibiliteit-/faseringsstrategie (omgang met complexiteit en onzekerheid)

Een geleidelijke organische ontwikkeling zonder vast eindbeeld vraagt dus om flexibiliteit. In het nieuwe plan moet duidelijk staan hoe men daar mee om wil gaan. Het detailniveau van de kaders en spelregels bepalen grotendeels de flexibiliteit. Flexibiliteit inbouwen is ook binnen de juridische kaders mogelijk, zoals het bestemmingsplan en privaatrechtelijke contract afspraken, als de gemeente grondeigenaar is.

Een andere manier om de flexibiliteit te vergroten, is om niet te veel afhankelijkheden in het plan in te bouwen, door op kleine schaal en stapsgewijs te beginnen aansluitend aan bestaand stedelijk gebied. Door de ontwikkelingen zoveel mogelijk op elkaar aan te sluiten, behoudt het gebied gedurende de hele ontwikkeling kwaliteit en kan het functioneren.

Bij binnenstedelijke ontwikkeling werd tijdens en na de Wederopbouw vooral gedacht in bouwblokken. Kavelgewijze ontwikkeling biedt echter meer flexibiliteit. Voor de kavels kunnen dan vervolgens spelregels worden opgesteld. Ook kan software helpen om flexibiliteit in verkaveling te behouden, door de gewenste regels en uitgangspunten in te voeren die bij elke verandering het nieuwe optimale resultaat berekenen.

“ ‘Keyword’ van organische gebiedsontwikkeling is eigenlijk omgaan met toekomstige onzekerheid en dat vraagt flexibiliteit” Leo Versteijlen



Code 5

Verleidend beeld/verhaal en strategie

Het nieuwe plan heeft geen vast toekomstbeeld, maar wel een inspirerend, verleidelijk (beeld) toekomstverhaal over wat er allemaal kan.

“Dit mag niet te gedetailleerd zijn, maar ook niet te vaag. Beter een ouderwetse handschets dan een 3D beeld met vogelvlucht film door de locatie” Sjoerd Feenstra

Het nieuwe plan moet de waarde/ kwaliteit voor de klant en eindgebruiker helder maken en er voor zorgen dat overheid en ontwikkelaar hun functies kunnen vervullen. Reactief faciliteren door de overheid is onvoldoende. Hoe zorgt de overheid ervoor dat je anderen initiatief laat nemen?!

“De gemeente moet zich verplaatsen in klant/eindgebruiker. Waarom zou deze investeren? Wat is de toekomstige kwaliteit? Juist bij kleinschaliger ontwikkelingen hebben ook ontwikkelaars een kader nodig: wat doet de buurman? Maak er een inspirerend verleidelijk verhaal (droom) bij dat mensen trek naar de plek en gevoel geeft van wat er kan” Leo Versteijlen

Code 6

Plan voor tijdelijkheid

Placemaking en marketing blijkt voor elke gebiedsontwikkeling steeds belangrijker. Tijdelijke invullingen zijn vaak de start van een ontwikkeling. De stad is continu in beweging, daarom is het belangrijk om een gebied niet ‘dood’ te laten gaan maar levend te houden. Juist de bestaande gebruikers of tijdelijke gebruikers kunnen hier een rol in spelen. Ook kan een tijdelijke invulling met de pioniers er voor zorgen dat mensen zich al voor de ontwikkeling betrokken voelen bij een plek.

“De bestaande initiatieven van ondernemers kunnen als leiden tot cashflow of waarde stijging” Sjoerd Feenstra

“Werken aan de stad is net als sleutelen aan een draaiende motor. Je kan de motor uitzetten, maar dan gaat er van alles kapot.” Frank Werner



4.4 Analyse kader: algemene observaties en 'de schijf van vijf'

Uit het literatuur onderzoek en de expertanalyse komen een aantal algemene observaties over de transitie naar meer organische gebiedsontwikkeling. Elk van deze observaties is door tenminste 3 van de experts, in hun eigen woorden, genoemd. Dat is als criterium genomen om de relevantie aan te duiden. De observaties vormen het eerste deel van het analyse kader:

- **Transitie in GO door toename complexiteit en risico en afname verdienmogelijkheid**
- **Spontane ruimtelijk orde zonder sturing op collectieve belangen leidt tot chaos**
- **De transitie van drang naar vernieuwing tot behoud van bestaande kwaliteiten**
- **De veranderde betekenis van integraliteit en samenhang**
- **Niet enkel faciliteren maar ook verleiden**

Het doel van de gemeente is het verwezenlijken van de stedelijke ambities en beschermen van de collectieve belangen. Uit de expertanalyse, aangevuld met de literatuur, blijkt dat de gemeente ook bij de nieuwe manier van meer organische gebiedsontwikkeling hierop kan sturen. Dit kan zij onder andere door tenminste onderstaande zes ingrediënten in het nieuwe 'master' plan te verwerken. De basis van het plan is een uitgebreide analyse gevolgd door een procesaanpak en de inhoud:

Analyse

1. Analyse van te behouden bestaande harde en zachte kwaliteit van een (stedelijk) gebied

Bijvoorbeeld ; bestaande eigendomsstructuren, landschappelijke kwaliteiten, economische kwaliteiten, sociale structuren, verhalen van gebruikers en bewoners, gebouwen en zichtpunten, cultuurhistorie

Proces

2. Raamwerk en spelregels t.b.v. de ontwikkeling van kwalitatieve collectieve hoofdstructuren (ambitie stad)

Bijvoorbeeld: infrastructuur (allen hoofdwegen), openbare ruimte (park station), ontsluiting, bestaande eigendomsstructuren, Openbaar Vervoerstructuur, Regels m.b.t volume op basis passendheid omringend landschap, organiserende principes (hoekpunten), het hart van een gebied (centrum)

3. Investeringsstrategie (cash in cash out, geen badkuip meer en hergebruik van bestaande infra bijvoorbeeld)



Bijvoorbeeld: sluit aan op bestaand gebied met infra, Enkel strategische investeringen (op basis van belangrijke politiek ambities), Bedenk iets waardoor de parkeerkosten gedrukt worden (lagere dichtheden), Geleidelijk kavelgewijs ontwikkelen

4. Flexibiliteit-/faseringsstrategie

Voorbeeld ;Uitgangspunt zo min mogelijk vastleggen, Enkel hoofdstructuur vastleggen zie punt 2 , de rest alleen op vraag vanuit markt, Sluit aan op bestaand gebied met wegen en infra, Creëer waarde door aan te sluiten met investeringen op bestaande initiatieven (voorbeeld fietspad Ebbingekwartier Groningen) Klein beginnen, Kavelgewijs laten ontwikkelen

Inhoud

5. Verleidend beeld/verhaal en strategie (is deels onderdeel van proces)

Voorbeeld Formuleer de toekomst als een droom, gebruik een handschets niet te veel ingekleurd en ingevuld (karakter, raamwerk, openbare ruimte en inrichtingsprincipes)

6. Plan voor tijdelijkheid

Voorbeeld: Gebruik de bestaande gebruikers en trek pioniers aan

De context van dit plan is de publieke rol van de gemeente. Deze rol is bepalend voor de inhoud van het plan, de analyse en het proces (vandaar de centrale plek in het model). De gemeente waakt over de publieke belangen en blijft primair verantwoordelijk voor de maatschappelijke opgave in de stad. Dit betekent dat bij elke ontwikkeling de rol afhankelijk is van het publieke belang en de grootte van de maatschappelijke opgave. Echter, de gemeente zal hierbij minder vaak aan het stuur zitten (of 'regisseur' zijn) en juist vaker bijrijder zijn (en soms zelfs niet eens in het voertuig zitten). Dit vraagt andere competenties bij gemeenten, zoals te lezen is in de interviews. Er zal een gedrags- en cultuurverandering moeten ontstaan, met als kenmerken: van sturen naar loslaten, van reactief naar proactief, en niet alleen faciliteren maar juist ook stimuleren en verleiden. De gemeente is vooral coproducent. Maar wel een bijzondere.

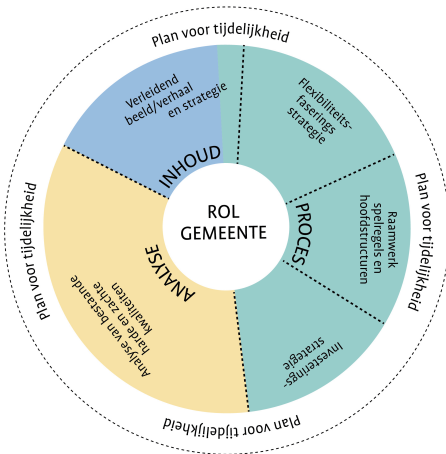
Uit het onderzoek van het Planbureau voor de leefomgeving & Urhahn Urban Design blijkt bij acht casussen : “ *medewerkers van de gemeente zijn vaak gewend aan projectmatige gebiedsontwikkelingen waarin ze zelf, en niet anderen het voortouw nemen*”. “ *Bij organische gebiedsontwikkelingen moeten gemeenten meer coalities smeden, zijn ze meer afhankelijk van anderen en moeten ze soms afwachten. Daar zijn veel (personen binnen) gemeenten niet op ingesteld.*” (Buitelaar, et al., 2012)

Het zesde ingrediënt ‘tijdelijkheid’ verbindt de andere vijf ingrediënten. Tijdelijkheid kan namelijk een bijdrage leveren aan de investeringsstrategie doordat een slimme



tijdelijke exploitatie geld op kan leveren en de aantrekkelijkheid en dus grondwaarde kan doen stijgen. Het kan bijdragen aan het verleidend beeld; door te anticiperen in de tijdelijke functies op de toekomstige doelgroepen kan het al in de voorfase van ontwikkeling deze doelgroepen aantrekken. Verder kan het ook bestaande kwaliteiten en structuren van het gebied benadrukken.

De observaties leiden dus tot zes ingrediënten die met elkaar gemeenten kunnen helpen bij het opstellen van een plan in de nieuwe traditie naar meer organische ontwikkeling. De ingrediënten bij elkaar kunnen worden vergeleken met devan vijf, die ooit als richtlijn is ontwikkeld voor consumenten om gezond en evenwichtig te eten. De metafoor met gebiedsontwikkeling is dat de ingrediënten nodig zijn om te kunnen sturen op een duurzame, 'gezonde gebiedsontwikkeling'. Binnen de ingrediënten is niet enkel één instrument/methode het juiste, maar gaat het om de samenhang en het geheel dat meer is dan de delen. Afhankelijk van bijvoorbeeld het doel van de ontwikkeling, de prioriteit voor de gemeente (qua maatschappelijke of economische belangen), de betrokken partijen, de locatie zijn er meerdere mogelijkheden om dit instrument toe te passen bij planvorming of toetsing ex ante. Het model is hier onder weergegeven (zie figuur 4.1.)



Figuur 4.1. De 'schijf van vijf'; een model voor het nieuwe 'master' plan.







Veldonderzoek





Hoofdstuk 5 Veldonderzoek

5.1 Inleiding

Al vanaf de introductie door het rijk in 1995 van het Grotestedenbeleid zijn de grote steden in Nederland structureel bezig met actieve fysieke en sociale vitalisering van hun stad. Vaak betreft het de verbetering van kwetsbare naoorlogse wijken, maar sinds ongeveer 15 jaar ook de transformatie van bedrijventerreinen of verouderde industriegebieden. Het betreft meestal gebieden met onvoldoende economische potentie of gebieden die wel goed 'draaien', maar tegen hun eigen uitbreidingsgrenzen aan lopen. Ook op het gebied van de bereikbaarheid van de stad en de benodigde infrastructuur wordt veel werk verricht. Dit om de groeiende mobiliteit tussen steden en tussen stad en dorp te accommoderen.

De drie casussen in deze scriptie zijn alle drie voorbeelden van grootschalige stedelijke transformatieprojecten. In dit hoofdstuk worden ze beschreven en worden de uitkomsten van het veldonderzoek getoetst aan het in hoofdstuk 4 gepresenteerde analyse model 'schijf van vijf', door middel van een cross case analyse. Het onderzoek geeft antwoord op de vraag of het analyse kader met de observaties van de experts ook zichtbaar zijn in deze casussen, of het model van het nieuwe 'master'plan ook al in de praktijk wordt toegepast, wat de verschillen zijn tussen de casussen en of deze praktijk casussen nog aanvullingen of verbeteringen van het analyse kader opleveren.

De casussen voor het veldonderzoek zijn gekozen op basis van het feit dat het grootstedelijke transformaties zijn, die zich in 2013 in een transitiestadium bevinden. Ooit gestart met een vastomlijnd plan, zitten ze nu op het spoor van 'organische gebiedsontwikkeling'. Het zijn:

1. Havenkwartier, Deventer
2. Waalfront Nijmegen
3. Spoorzone, Delft



5.2 Havenkwartier Deventer



Fig 5.1 Een impressie van een wanderlaarsblik op het Havenkwartier uit het ontwikkelplan 'Ruimte voor ideeën' (Deventer, 2010).

In 't kort

- Het Havenkwartier is het onderdeel van bedrijventerrein Bergweide in Deventer waar vroeger vooral havenactiviteiten plaatsvonden.
- Bergweide is 210 hectare groot, Havenkwartier 25 hectare.
- Revitalisering van Bergweide gestart in de jaren '90.
- Revitalisatie Bergweide loopt erg goed, havenkwartier blijft achter.
- In 2004 een masterplan gemaakt op basis van de structuurvisie.
- Bestaande gebruikers en andere betrokken Deventenaren zijn niet betrokken geweest bij het plan.
- Weerstand van de actieve bedrijfsvereniging havenkwartier vanwege angst voor conflict



tussen bedrijvigheid en wonen.

- Gemeenteraad stelde om die reden het masterplan niet vast in 2006.
- In 2008 herstart planvorming met behulp van 'Vlaams model'.



Figuur 5.2. De blauwe lijn is het plan gebied en de gele lijnen zijn de deelgebieden (Deventer, 2010).

Oorspronkelijk Masterplan

Het masterplan uit 2004 'Masterplan Havenkwartier Deventer' is opgesteld door de gemeente in samenwerking met bouwer (BAM vastgoed), ontwikkelaar (BPF Bouwinvest), Corporatie en Ontwikkelmaatschappij Apeldoorn (OMA). Het beschrijft de visie en ambities voor het gebied. Deze ambities zijn regio overschrijdend. Verder staan er in het plan uitgewerkte voorstellen voor gebruik van de ruimte en het realiseren van nieuwe functies binnen een periode van ongeveer 10-15 jaar. Ondanks de gedetailleerde uitwerking en de directieve manier waarop het plan is geschreven, wordt er wel in de samenvatting gemeld dat het enkel een plan op hoofdlijnen is met condities en randvoorwaarden.



Het plan bevat uitleg over de definitie van het binnenstedelijke karakter waar het nieuwe gebied aan moet voldoen :wonen, werken en regio-overstijgende, aantrekkelijke leisure. In het nieuwe gebied moeten 1000 woningen en 57.000 m2 BVO (niet woningen) komen Het gebied wordt ingedeeld in deelgebieden. De deelgebieden zijn uitgewerkt in, verkaveling, profielenbouwlagen, soort product (bijv. woningen buitenruimte, entrees etc.) en parkeeroplossingen.

De rol van de gemeente is sterk sturend. Zij stelt een kwaliteitsteam samen dat het stedenbouwkundige Programma van Eisen formuleert. De uitwerkingen dienen als de financiële (GREX) en juridische (Bestemmingsplan) onderlegger voor het plan

De transitie

Bestaande gebruikers en andere betrokken Deventenaren zijn niet betrokken geweest bij de planvorming. De actieve bedrijfsvereniging Havenkwartier zette zich af tegen het masterplan. De belangrijkste reden was dat er naar hun idee onvoldoende nagedacht was over de combinatie wonen en bestaande bedrijvigheid en er hierdoor toch conflicten zouden komen tussen bedrijvigheid en wonen. Veel plannen waren gebaseerd op een belofte dat milieu- en geluidsoverlast in 10 jaar opgelost zou zijn conform de Experimentenwet stad en milieu.

“ Grote spelers als Akzo Nobel , met grote veiligheids- en milieucirkels zagen niets in de bedachte stedenbouwkundige trucs zoals een buffer (afscherpende gebouwen door grootschalige kantoren) die bewoners van het woongebied ver genoeg van de cirkels vandaan moest houden.” Marc Jan Ahne toenmalige wethouder Economische zaken en Vastgoed

Om deze reden stelde de gemeenteraad het masterplan niet vast in 2006. Vanaf dat moment lag het plan stil. In 2008 is er een herstart geweest van de planvorming. De nieuwe aangestelde projectmanager Dennis Laing had een half jaar de tijd om met een nieuw plan te komen.



Samen met Andries Geerse (strategisch stedenbouwkundige) stelde hij drie scenario's voor van veel naar weinig maakbaarheid ;

1. Hollands model: kleine club ontwikkelaars ontwikkelt het gebied verder (Masterplan in nieuw jasje)
 2. Vlaams model ; iedereen mag meedoen en er kunnen wel 300 partijen berokken worden
 3. Het gebied in z'n geheel verkopen aan een belegger of ontwikkelaar
- De gemeente koos voor het Vlaams model.

“De gemeente koos voor dit model om minder risico's bij de gemeente te leggen, huurder of koper moest voorop lopen. Uitgangspunt was dat er vooral gefocust werd op particuliere eigenaren die betrokken zijn bij hun bezit en niet beleggers” Dennis Laing projectmanager

Dit betekent geen totaalplan vanuit de gemeente, maar plan en ontwikkeling samen met bestaande gebruikers en nieuwe ondernemers stapsgewijs vorm te geven.

Het nieuwe plan: ontwikkelplan ' Ruimte voor ideeën'

Dit nieuwe plan is gestoeld op het 'Vlaamse Model' Uitgangspunt was om samen met (tijdelijke) gebruikers in het gebied het plan op te stellen. Met alle gebruikers is gesproken. Ook zijn er plenaire sessies geweest waarin gebruikers in het kort (pitch) aan konden geven waarom ze zich op die locatie (tijdelijk) wilde vestigen (wonen en werken) en wat men met het gebied zou willen. Op basis daarvan gezamenlijk een vijftal globale ambities geformuleerd en deels uitgewerkt:

1. Gewild Wonen
2. Erfgoed als inspiraties
3. Ontdekking van de haven
4. Werken in de stad
5. Vrijplaats voor ideeën

Het plan gaat uit van wat er als is bevat een impressie van nieuwe mogelijkheden, bedoeld om te inspireren en te verleiden. Deze zijn gevat indeelplannen, maar hoe verder in de tijd het plan weg hoe minder uitgedacht



Belangrijk is dat bij het nieuwe ontwikkelplan een flexibel bestemmingsplan is vastgesteld. Dit plan biedt ruimte aan zoveel mogelijk gemengde bestemmingen. Men stuurt vooral privaatrechtelijk op de ambities bij verkoop van panden.

Worstelingen

Uit de interviews met zowel de projectleider als de wethouder blijkt dat het maken van een nieuw flexibel plan op hoofdlijnen niet eenvoudig is. De invulling van de gemeentelijke rol was een zoektocht. Allereerst moest de gemeente uitzoeken hoe ze het beste de bestaande gebruikers kon betrekken om tot ambities te komen. Hier moest de gemeente een actieve rol in spelen. Dit deed zij door in gesprek te gaan met alle partijen en plenaire brainstorm sessies te houden.

Verder was er de zoektocht naar de beste rol van professionals. Uiteindelijk is gekozen om eerst de ambities in kaart te brengen en pas daarna de randvoorwaarden (zoals milieucontouren etc) er aan toe te voegen. Dit is een andere werkwijze dan voorheen, toen men begon met de randvoorwaarden van de professionals. Ook het maken van een flexibel bestemmingsplan ging niet zonder slag of stoot. De projectleider wilde dat er nu eerst naar het doel van het bestemmingsplan werd gekeken en pas daarna hoe dat in de wet zou passen. In het verleden was de werkwijze andersom. Dat de gemeente het 'Vlaams model' had goedgekeurd werkte mee.

Schijf van vijf

Een aantal schijven zijn duidelijk zichtbaar in het nieuwe plan. Bij het maken van het ontwikkelplan 'Ruimte voor ideeën' is vooral veel aandacht besteed aan de twee schijven verleiden en spelregels (ambities uitdragen). Ondanks dat het bijbehorende bestemmingsplan erg flexibel is gemaakt, zijn de voorbeelduitwerkingen van de deelgebieden behoorlijk gedetailleerd. Hierdoor is de flexibiliteit – en daarmee de haalbaarheid op termijn - toch beperkt.



5.3 Waalfront Nijmegen



Figuur 5.3 Een impressie op de website van de toekomstige identiteit van het gebied; 'Vrijheid in de stad' (www.waalfrontnijmegen.nl)

In 't kort

- Waalfront is een verouderd bedrijventerrein van 30 hectare ten westen van het centrum van Nijmegen.
- De ontwikkeling is gestart met het koersdocument ' Koers West' in 2003 dat richting gaf aan ontwikkeling van het westelijk deel van de stad.
- In het voorjaar 2005 heeft de gemeente een intentieovereenkomst met Rabo Vastgoed BV (later Bouwfonds) gesloten.
- Rabo Vastgoed financiert 50% mee , neemt 50% GREX risico en 30% van de opsta.
- In de zomer 2005 opdracht gegeven aan (landschaps)architecten om het masterplan op te stellen.
- Bij het opstellen van het plan is veel aandacht besteed aan inspraak van burgers, deskundigen en het leren van voorbeelden uit andere steden. Het draagvlak voor het masterplan was erg groot.
- In 2007 is het masterplan Waalfront Nijmegen vastgesteld door de raad.
- De PPS werd getekend en het Ontwikkelbedrijf opgestart.
- In 2010 ging de financiële onderlegger door de crisis wankelen. De ingerekende grondprijstijging bleek te ambitieus.
- In 2012 heeft het Ontwikkelbedrijf een nieuw plan gemaakt; dit vlekkenplan wordt geen plan maar ontwikkelingsstrategie 1.2 genoemd. In 2013 moet deze verder uitgewerkt worden.





Figuur 5.4 Het vlekken plan van het 'ontwikkelplan Waalfront 1.2' met de 6 deelgebieden: Brugkwartier (oranje), Fort (groen), Waalkwartier (geel), Haven/Eiland (rood), Handelskade (gebroken wit) en Dijkkwartier (blauw)

Oorspronkelijk Masterplan

Het door de raad vastgestelde masterplan 'Waalfront Nijmegen masterplan' is in 2007 opgesteld door de gemeente, Rabo vastgoed, Lodewijck Baljon landschapsarchitecten en Atelier Zeinstra van der Pol. Bewoners zijn bij het maken van het plan goed, serieus en veel betrokken, waardoor er veel draagvlak was. Het plan moest in een looptijd van 15 jaar 2.600 woningen opleveren en 30.000 m² BVO voorzieningen.

Het plan bevatte een omschrijving van het raamwerk (rivierenlandschap en Romeinse cultuurhistorie). Binnen het raamwerk waren 9 deelgebieden gedetailleerd uitgewerkt: onder andere in woonmilieus, profielen, stratenpatroon, bebouwing, woonproducten, bouwhoogten, voorzieningen en openbare ruimte.

De PPS van de gemeente met Rabo Vastgoed werd in 2008 getekend. In 2010 werd ook het ontwikkelbedrijf (OWB) opgezet om het plan tot ontwikkeling te brengen.



Volgens zowel de wethouder Hannie Kunst als de projectleider was over het oude plan goed nagedacht en was er voldoende draagvlak onder de burgers. De Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) was positief. Echter bij het oude masterplan was geld verdienen wel een belangrijke drijfveer. In het in het oude plan werd de woningbouw kwantitatief gestuurd door woningnood.

De transitie

“Toen bleek de crisis roet in het eten te gooien. De crisis is de primaire reden dat het plan niet meer doorging. Door de crisis ging de financiële onderlegger wankelen. De ingerekende grondprijstijging van 2,5% bleek te ambitieus en ook de verwachte bijdrage aan subsidie zou lager uitvallen” Wout van Hees directeur OWB

Door de crisis werden minder woningen gekocht door de consumenten, hadden corporaties minder investeringsruimte bleven private ontwikkelaars weg. Ondanks dat het plan nog niet was gestart, was in feite al het ‘point of no return’ gepasseerd door de grote overheidsinvesteringen in onder andere de stadsbrug (tussen Nijmegen-West en de Waalsprong). Er was dus voldoende noodzaak om met een nieuw herzien plan te komen. Samen met ontwikkelaar Bouwfonds heeft de gemeente toen onderzocht hoe het door de crisis vergrote financiële risico verminderd kon worden. Het uiteindelijke idee was dat het nieuwe plan moet helpen bij kleinschaliger stapsgewijs en flexibeler opereren.

Het nieuwe plan: ‘Ontwikkelingsstrategie Waalfront 1.2’

De ontwikkelingsstrategie Waalfront 1.2 was hiervan in 2012 het resultaat. Dit is een vlekkenplan waarbij de bestaande wegenstructuur en kabels en leidingen als basis dienen. Heel anders dus dan het oorspronkelijke plan waarin alles gesloopt werd en opnieuw ingericht. Conclusie van de gemeente was dat in de uitgebreide inspraak voor het oude plan het consulteren van technici onder belicht was geweest.

Het totale ontwikkelgebied gebied wordt in zes delen uitgegeven en per gebied wordt een globaal bestemmingsplan gemaakt. Dit plan is de basis voor het Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) en de benodigde flexibiliteit: met als doel uit te nodigen en de ontwikkeling op gang te laten



komt. Voorwaarde is de grondkosten als opbrengsten. Per gebied wordt ook een marktonderzoek gedaan. Het plan Tijdelijk Anders Bestemmen (TAB) vormt een belangrijke onderdeel van de nieuwe strategie, zowel voor de brandig van het gebied als de beheerkosten van het gebied.

Nijmegen kiest bij deze ontwikkelingsstrategie ook een andere investeringsstrategie. In plaats van het doen van grote voorinvesteringen stuurt het Ontwikkel bedrijf nu op cashflow. Elke jaar wordt bepaald welk bedrag er binnen zal komen en dit bedrag wordt zoveel mogelijk één op één gekoppeld aan het bedrag wat dan geïnvesteerd wordt. De cashflow komt uit de tijdelijke verhuur (TAB), verhuur van andere panden en de opbrengsten van grondverkoop.

Worstelingen

Voor de gemeente Nijmegen is werken op deze nieuwe manier van organische gebiedsontwikkeling echt een proef. Het oude plan is versoerd tot een vlekkenplan met ruimte voor de markt. Maar hoe werkt dat en wat komt er dan? Mocht er een partij komen met andere plannen dan die er nu liggen, dan is de vraag: willen we dat? Moeten we uitwijken naar een ander deelgebied, (en dus niet aansluitende gebieden ontwikkelen), onze ambities bijstellen of moet de grondprijs omlaag.? Het streven van de gemeente blijft om maximale kwaliteit te realiseren en toch grondkosten op te halen.

“De stedenbouwkundige mogen niet verder Stedenbouwkundige Programma’s van Eisen (SPvE’s) voor andere plandelen gaan ontwerpen. Dit om te veel invulling en starheid te voorkomen” Hannie Kunst Wethouder

Schijf van vijf

Het ‘ Ontwikkelplan 1.2’ is nu nog vooral een vlekkenplan. De schijf ‘Analyse van bestaande harde en zachte kwaliteiten’ is ten tijde van het schrijven van deze scriptie het beste uitgewerkt. Ook over de investeringsstrategie is al veel nagedacht (sturen op cashflow). Het vlekkenplan geeft wel meer flexibiliteit, maar er is nog weinig scherpte over de bijbehorende strategie. Het verleiden en aantrekken van andere partijen is nog niet uitgewerkt.



5.4 Spoorzone Delft



Figuur 5.5. Impresie uit het plan van Palmbout 'Zicht op Delft'. Onder andere de op de binnenstad passende grachten structuur moet zorgen dat het gebied logisch aansluit op de historische kern en dus hoort bij de stad (Palmbout 2012).

In 't kort

- Spoorzone Delft is een langgerekt gebied van 30 hectare dat de binnenstad van Delft scheidt van het naoorlogse Voorhof.
- De goedkeuring voor de ondertunneling van het spoor bij het centraal station in 2002 was de reden dat het gebied herontwikkeld moest worden.
- In 2009 is de bouw van de tunnel gestart.
- Ministeries, de provincies en het stadsgewest hadden hier veel geld voor vrijgemaakt. De gemeente moest 80 miljoen bijdragen.
- De gemeente wilde dit bedrag dan ook verdienen uit de grondopbrengsten van het nieuwe gebied.
- Het risico voor de gemeente werd weg gezet door in 2005 een raamovereenkomst aan te gaan met ontwikkel combinatie NS Poort en Ballast Nedam Ontwikkelmaatschappij (OCSD) voor de verkoop van de grond voor precies 80 miljoen.
- Het stedenbouwkundige plan en basis voor het oude masterplan werd in 2003 opgesteld door de gerenommeerde Spaanse architect en stedenbouwkundige Joan Busquets.



- In het gebied moeten ongeveer 1200 woningen gerealiseerd worden, 50.000 m2 kantoren en 24.000 m2 stadspark.
- Toen het met de markt slecht ging en de ontwikkeling onder druk kwam te staan gaf het OSSD aan dat het masterplan te weinig ruimte gaf en ze de raamovereenkomst wilde opzeggen.
- In 2011 is de raamovereenkomst ontbonden.
- De gemeente wilde vanaf dat moment ook weer meer gaan sturen op de stedelijke kwaliteit en aantrekkelijkheid van de stad.
- In 2012 heeft de gemeente drie stedenbouwkundige gevraagd om hun visie op het gebied te formuleren. Het plan/visie van Jaap Palmhout (' Zicht op Delft') is de opdracht gegund.
- Anno 2013 is de gemeente op basis van de uitgangspunten van het plan Palmhout, een nieuw plan dat enkel de essenties (essentie plan) bevat aan het maken. In het najaar van 2013 moet dat af zijn.
- Tegelijk is een gemeentelijke werkgroep met bezig met een plan voor de tussentijd/tijdelijke functies. Hiervoor is een loket geopend; ' Het tussenstation'.



Figuur 5.6 Plan Palmhout. De Maquette met de nieuwe gracht met dezelfde structuur als de binnenstad is de structurerende backbone van het plan (www.spoorzonedelft.nl)



Oorspronkelijk Masterplan

De reden van de gebiedsontwikkeling was de voor de stadsontwikkeling gewenste ondertunneling van het spoor, dat als een barrière gold voor de stedelijke ontwikkeling van Delft. Daartoe werd in 2002 besloten .

“De afspraak was dat Delft 80 miljoen aan de ondertunneling zou bijdragen naast overheids- en rijksbijdragen. Dit bedrag moest één op één uit de grondverkoop komen. Om dit te waarborgen sloot de gemeente een overeenkomst met NS Poort en Ballast Nedam Ontwikkeling. Alles leek in kannen en kruiken. De business case leek helemaal goed”. Lucas Vokurka Wethouder

Het oorspronkelijke masterplan stamt uit 2003 en is gebaseerd op het stedenbouwkundig plan van de Spaanse architect Joan Busquets. Het plan is opgesteld door de gemeente. Het is een erg gedetailleerd plan. Op de Spoorzone locatie moesten ongeveer 1200 woningen , voornamelijk appartementen komen en 50.000 m2 kantoren.

Het masterplan uit 2003 zou verder uitgewerkt worden in een gedetailleerd stedenbouwkundig plan, beeldkwaliteitsplan en programma van eisen van de openbare ruimte. Per deelgebied zou het vastgoedprogramma worden vastgesteld, de verkaveling en een voorlopig ontwerp van de bebouwing.

De reden voor de grote mate van detaillering was het gevoel van de gemeente dat ze door de grond in zijn geheel te verkopen, te veel zeggenschap had weggegeven. Het vertrouwen in de marktpartijen was aan publieke zijde niet erg groot.

De transitie

In 2008- 2009 na het losbarsten van de crisis ging het de ontwikkelcombinatie NS Poort en Ballast Nedam Ontwikkeling protesteren. De verslechterde markt en de grote wensenlijst van de gemeente maakte de ontwikkeling voor hen niet meer haalbaar. De gemeente probeerde ze nog juridisch te verplichten, maar de afspraken uit het raamcontract bleken niet hard genoeg te zijn. In 2011 is de overeenkomst ontbonden. Ballast Nedam Ontwikkeling houdt een 30% ontwikkelrecht.



De gemeente was na deze gang van zaken tot de conclusie gekomen dat ze een voor de stad zo belangrijk ontwikkelgebied niet meer aan marktpartijen wilde overlaten. In 2012 heeft men drie stedenbouwkundige bureaus gevraagd om opnieuw een visie op het gebied te geven. Jaap Palmbout heeft het winnende plan gemaakt.

Het nieuwe plan

In het nieuwe, zogenaamde 'essentieplan', dat in het najaar van 2013 klaar moet zijn, wordt uitgegaan van een langere ontwikkeltijd. Voor de tussentijd en tijdelijke voorzieningen is een loket 'het tussenstation' opgezet. Een plan voor tijdelijkheid is in de maak. Het doel van de strategie voor tijdelijkheid is om naast placemaking cashflow te genereren en de kwaliteit van het wonen te ondersteunen en stimuleren.

Het nieuwe essentieplan inclusief bestemmingsplan moet op hoofdlijnen vorm krijgen. Het moet kwaliteit waarborgen, maar geen blauwdruk zijn. Flexibiliteit is belangrijk. Doel is om markt en burgers te verleiden en inspireren.

Het uiteindelijke ontwikkelde gebied moet volgens de wethouder een aantal kenmerken hebben:

- Het gebied moet bij de stad horen.
- In elke fase heeft het te ontwikkelen gebied een (tijdelijke) functie
- Het moet altijd een volwaardig stuk stad zijn.
- Het gebied moet bijdragen aan het samenbrengen van de naoorlogse wijk Voorhof met sociale problemen en de Delftse binnenstad.

Het stedenbouwkundige plan van Palmbout dient als referentie. Dit plan wordt geabstraheerd en de essenties moeten onderdeel zijn van de hoofdlijnen en hoofdstructuren. Referentie betekent hier dat initiatiefnemers die een goed plan hebben moeten bewijzen dat hun plan net zoveel kwaliteit oplevert of meer dan het plan van Palmbout

De gemeente wil niet meer direct stukken aan ontwikkelaars uitgegeven, behalve als ze op 100% eigen risico gaan bouwen. Het plan is vooral dat de gemeente zelf op zoek gaat naar potentiële huizenkopers via woonbeurzen.



Als ze voldoende kopers hebben dragen ze deze aan een ontwikkelaar. (Collectief) particulier opdrachtgeverschap wordt ook onderzocht.

De investeringsstrategie wordt gebaseerd op 'slim waarde creëren'. Keuzes voor investeringen in openbare ruimte worden gebaseerd op hun effect op het imago en daarmee de grondwaarde en afzetsnelheid. Om rekening te houden met mogelijke tegenvallers in de toekomst heeft de gemeente Delft een spaarmodel opgezet. In de begroting van de gemeente wordt elk jaar een bedrag gespaard als buffer voor deze ontwikkeling.

Worstelingen

Omdat het plan nog in de maak is, zijn er nog veel worstelingen. Vragen als: wat zijn randvoorwaarden en hoofdstructuren? Hoe verleid je de markt (inclusief) burgers? En hoe creëer je slim waarde en verlaag je de financiële risico's? zijn nog niet volledig beantwoord ten tijde van dit onderzoek. Uiteindelijk vraagt dat ook een veranderde rol van de gemeente. Als deze antwoorden er zijn blijft de vraag wat de benodigde competenties van de gemeente zijn? Nu al is de gemeente intern bezig om te proberen meer in netwerken te gaan werken. Integraliteit en dus ontschotten tussen diensten wordt steeds belangrijker.

Schijf van vijf

Net als bij Waalfront in Nijmegen is bij de Spoorzone in Delft het nieuwe plan nog niet klaar. Opvallend is dat het plan straks sterk stedenbouwkundig wordt ingestoken. De schijf 'Raamwerk, spelregels en hoofdstructuren' is het meest uitgewerkt en vormt de ruggengraat voor het vestleggen van de essenties. Over 'hoe te verleiden' is nog weinig nagedacht. De analyse van bestaande kwaliteit was niet aan de orde omdat alles gesloopt moest worden vanwege de ondertunneling.



5.5 Cross case analyse

Om de drie casussen met elkaar te vergelijken wordt een cross casus analyse gedaan. De nieuwe 'master' plannen uit de casussen worden vergeleken op de vijf schrijven, het plan voor tijdelijkheid en de rol van de gemeente, zoals in het model 'van vijf' (hoofdstuk 4) beschreven. De vraag is of ze de elementen van het model bevatten, en/of er nog toevoegingen zijn.

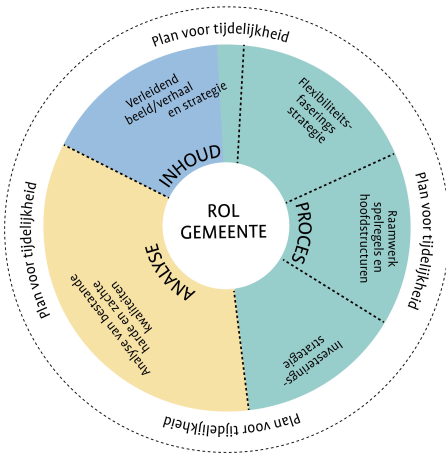


Fig 5.7 De schijf van vijf het analyse kader uit de literatuuranalyse en expertanalyse (hoofdstuk 4)

Schijf van vijf/ casus	Havenkwartier	Waalfront	Spoorzone
Analyse			
Analyse van bestaande harde en zachte kwaliteiten	Ja , zoveel mogelijk behouden wat unieke identiteit van gebied maakt . Niet onnodig slopen.	Cultuurhistorische waarde. Kwaliteit van water en groen behouden. Ook infra en wegen. Dit bespaart kosten.	Niet aan de orde omdat het gebied helemaal gesloopt moest worden door ondertunneling. Er is wel gekeken naar omliggend gebied.



Proces			
Raamwerk, spelregels en hoofdstructuren	Samen met tijdelijke gebruikers ambities voor gebied benoemen. Gemeente benoemt basisregels en stelt kaders m.b.t .bijvoorbeeld milieu contouren.	De grote stedenbouwkundige structuren (verkeer en cultuurhistorisch), en bouwblokken. Stedenbouwkundig Programma van Eisen per deelgebied.	Hoofdstructuur op basis van abstraheren stedenbouwkundig plan (zoals voortborduren op grachtenstructuur binnenstad). Openbare ruimte ligt vast (park, station).
Investeringsstrategie	Kijken per deelgebied naar inkomsten en uitgaven alle panden. Verevenen met andere bedrijfsterreinen. Stimuleringsbijdrage max 5 jaar, dan markthuur. Commerciële ondernemer moet meebetalen aan investeringen openbare ruimte.	Sturen op cashflow. Elke jaar wordt er gekeken wat er inkomt en daar wordt investeringsplan op aangepast. Cashflow komt van tijdelijk beheer, verhuren van panden en verkoop van grond.	Slim waarde creëren. Investeren in openbare ruimte daar waar dat tot hogere (omliggende) grondwaarde leidt.
Flexibiliteit- en faseringsstrategie	Flexibel bestemmingsplan. Sturen op individuele koopovereenkomsten (privaatrechtelijk). Gebied opknippen in deelgebieden.	Vlekkenplan. Bestemmingsplan per vlek. En indelen in bouwblokken. Elk blok kan afhankelijk van de vraag een bepaald programma bevatten. Per blok (op basis van vraag) aan de slag. .Andere blokken starten pas als daar interesse voor is .	Knippen in deelgebieden. Bestemmingsplan met randvoorwaarden. Verder nog geen uitwerking.



Inhoud			
Verleidend beeld / verhaal en strategie	Ontwikkelplan bekeken door de ogen van een wandelaar. Bekendheid wordt actief vergroot binnen Deventer. Open inloop voor initiatiefnemers.	Deze is nog niet ontwikkeld. Vind men wel cruciaal onderdeel van het nieuwe plan.	Ja ,wordt onderdeel, maar hoe is nog onduidelijk. Nu vooral m.b.v. stedenbouwkundige impressies en voorbeeld vastgoedproducten op basis van opgehaalde klantwensen bij o.a. woonbeurzen.
Plan voor tijdelijkheid	Tijdelijke gebruikers worden gefaciliteerd en pioniers worden aangetrokken. Er wordt gestuurd op permanente vestiging van tijdelijke gebruikers. Functies moeten wel binnen ambities passen.	Plan Tijdelijk Anders Bestemmen (TAB). Dit plan is bedoeld om leeggekomen panden anders te bestemmen. Dit moet geld opleveren en bijdragen aan placemaking.	Loket voor tijdelijke initiatieven : het tussenstation. Transitievisie (plan) is in de maak.

De rol van de gemeente is de context voor het toepassen van de vijf schijven. Opvallend is dat vooral Nijmegen en Delft nog erg sturend bezig zijn. Binnen het ambtelijk apparaat zijn de wethouders wel al bezig met het veranderen van de cultuur in het ambtelijk apparaat.

Schijf van vijf/casus	Havenkwartier	Waalfront	Spoorzone
Rol gemeente	Aanbodgerichte benadering, denken vanuit initiatiefnemer. Verleiden, van initiatiefnemers en onderlinge verbindingen tussen initiatiefnemers leggen. Cocreatie bij maken nieuw plan. De	Inleven in wat de consument wil. Vraaggericht denken. Gemeente moet actief op zoek gaan naar initiatiefnemers en hen enthousiasmeren. Openstaan voor	Gemeente stuurt op stedelijke kwaliteit en aantrekkelijkheid stad. Gemeente gaat proactief vraag bij kopers ophalen (klanten binden). Stimuleren door startersleningen



	overheid neemt het voortouw in alvast creëren nieuwe sfeer en levendigheid gebied. Alleen ingrijpen als het de publieke belangen schaad.	voortschrijdend inzicht. Sturen op proces ipv project. Samen puzzelen.	projectrentes etc. Intern tracht de wethouder schotten tussen de sectoren en diensten weg te krijgen door meer als netwerk organisatie te gaan werken.
--	--	--	--

Naast de vergelijking tussen de casussen met het nieuwe ‘master’plan is getoetst of onderstaande algemene observaties uit de expertanalyse herkenbaar zijn. Zijn deze ook zichtbaar in het veldonderzoek?

De observaties uit het analyse kader waren (zie hoofdstuk 4):

- **Transitie in GO door toename complexiteit en risico en afname verdienmogelijkheid**
- **Spontane ruimtelijk orde zonder sturing op collectieve belangen leidt tot chaos**
- **De transitie van drang naar vernieuwing tot behoud en benutting van bestaande kwaliteiten**
- **De veranderde betekenis van integraliteit en samenhang**
- **Niet enkel faciliteren maar ook verleiden**

Conclusies veldonderzoek

Uit het veldonderzoek zijn geen nieuwe elementen naar voren gekomen die onderdeel zouden moeten zijn van het nieuwe ‘master’plan; ‘de schijf van vijf’ . De observaties uit het analyse kader zijn grotendeels terug te zien in de casussen. De veranderde betekenis van integraliteit en samenhang is niet bij alle casussen zichtbaar. Dit kan verklaard worden door dat Waalfront en Spoorzone nog midden in de transitie zitten en hun nieuwe plan nog aan het vormgeven zijn.

Alleen het nieuwe plan van Deventer (Ontwikkelplan; ‘ Ruimte voor ideeën’) is al klaar. De transitie heeft dan ook voor de crisis plaatsgevonden. Alle plannen zullen naar verwachting wel alle elementen van de schijf van vijf bevatten (uitzondering is Delft doordat het gebied is ‘schoongeveegd’ ter



voorbereiding op de ondertunneling: bestaande kwaliteiten zijn verdwenen). Duidelijk is dat bij Deventer, waar veel eerder de omslag plaatsvond, men al verder met het denken is. Men heeft expliciet gedacht aan de vraag hoe 'bottom up' en vraaggericht de ontwikkeling is te sturen. Het plan zelf is bijvoorbeeld echt samen in coproductie (niet enkel inspraak) met de tijdelijke gebruikers gemaakt.

Dat een gemeente een belangrijke rol heeft in het beschermen van collectieve waarden en een kwalitatieve hoogwaardige openbare ruimte is terug te zien in alle casussen. Deze vormen dan ook meestal de basis voor hoofdstructuren en het raamwerk waarbinnen met in het nieuwe plan de vrijheid wil laten. Bij de ene casussen is meer vastgelegd dan bij de andere.

Alle gemeenten kiezen er voor om stapsgewijs te investeren: 'slim waarde creëren', zoals dat in Delft wordt genoemd. Daarmee doelt men op investeren in locaties die nu het meeste marktwaarde opleveren en vervolgens ook waarde toevoegen aan de in de toekomst te ontwikkelen locaties. Verder sluit men ontwikkelingen zoveel mogelijk aan op de bestaande stad en bestaande infra etc.; dat scheelt in de kosten. Ook wordt investeringsruimte bij andere partijen zoals particulieren gezocht (bijvoorbeeld CPO). Daarnaast wordt het tijdelijk beheer gebruikt om cash flow te genereren, alhoewel de meesten primair willen dat de tijdelijke functies als placemaking werken en zichzelf in ieder geval financieel bedruipen.

Naast deze gedeelde manier van omgang met investeren en cashflow, heeft elk project nog eigen specifieke, vaak context-afhankelijke methoden om financiële projectrisico's te verminderen en het verlies te beperken. Er is bij geen van de projecten de verwachting dat er echt binnen enkele jaren op verdiend gaat worden. In Deventer wil men de risico's drukken door verkoop van het bestaande vastgoed op eigen grond aan een bij het gebiedsconcept passende ondernemer. Anno 2013 kost de herontwikkeling van het Havenkwartier vooral geld. Het streven is dat dit gebied zichzelf in de toekomst kan bedruipen. Op stedelijk niveau worden de totale kosten van het Havenkwartier verevent met de inkomsten van andere bedrijventerreinen.



Nijmegen heeft bij Waalfront het voordeel dat hun private partner Bouwfonds is, die in haar kielzog de Rabobank als financier heeft meegebracht. Hierdoor deelt de gemeente het ontwikkelrisico en is de rente van de lening laag. Men stuurt specifiek op cashflow; het zogenaamde 'cash in is cash out'. Afhankelijk van de inkomsten uit tijdelijke invullingen, het verhuren van panden en de verkoop van de grond wordt bepaald wat er geïnvesteerd kan worden. Verder is Nijmegen actief op zoek naar nieuwe manieren van financiële sturing. Zij onderzoeken de mogelijkheden van onder andere Tax Incremented Finance (toekomstige OZB inkomsten naar voeren halen en inzetten om te investeren). Echter die zijn nog niet gevonden. Risico's verminderen en kosten drukken is hier ook meer aan de orde dan verdienen.

Delft Spoorzone is een aparte casus omdat er door de realisatie van de ondertunneling geen bestaand vastgoed meer op de te ontwikkelen locatie is. De tijdelijke invulling moet dus op het lege veld gebeuren. Het geld dat de gemeente moet inbrengen voor de ondertunneling bedraagt ongeveer 80 miljoen euro en zou, volgens het oude masterplan, gelijk moeten zijn aan de inkomsten uit de gebiedsontwikkeling. Het lijkt er nu op dat dit niet het geval is. Delft bevindt zich nu in de zogenoemde 'badkuip' van het oude investeringsmiddel van gebiedsontwikkeling. Er is al bijna voor 80 miljoen aan investeringen gedaan, maar nog weinig terugverdiend. De gemeente heeft nu alle budgetten ingekaderd, voorzieningen getroffen en een spaarmodel (behoedzaamheidsregel) opgesteld waarmee er elk jaar 2,5 miljoen wordt gespaard voor tegenvallers. Grond wordt alleen aan projectontwikkelaars uitgegeven als ze 100% van het risico dragen en dus geen voorverkoop clausule.

De grootste worsteling bij alle casussen is het zoeken naar de (nieuwe) rol van de gemeente en het waarmaken daarvan. Met name hoe de gemeente initiatiefnemers kan verleiden. Maar ook waar stuur je wel op en waarop niet? Wanneer is er voldoende inkadering of garantie voor het beschermen van de collectieve belangen? En tegelijk hoe hou je voldoende ruimte om te stimuleren en verleiden?



Bij alle casussen zie je dat de investeringsstrategie nog het minst uitgewerkt is. Veel wordt er gesproken over 'opknippen' van projecten en het op cashflow sturen. Dat er nog weinig uitgewerkte investeringsstrategieën zijn kan mede verklaard worden uit het feit dat er nog gealloceerd budget is, dat hoorde bij het oude masterplan. Dit probleem is in de huidige situatie moeilijk oplosbaar.





Conclusies en aanbevelingen



Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is mijn verwondering als professional en MCD student over de opkomst van een zogenaamde nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling: 'organische ontwikkeling'. Wijken, buurten, stadsdelen, hele steden zouden in de uiterste vorm van organisch ontwikkelen zonder institutionele sturing in spontane orde ontstaan.

Vanuit de inzichten opgedaan met dit onderzoek definieer ik organische gebiedsontwikkeling als volgt:

'Bottom up', vraag- en procesgestuurde gebiedsontwikkeling, met een eindbeeld dat bestaat uit niet meer dan een ingekaderde, breed gedragen toekomstwens die op hoofdlijnen is geschetst.

Een sturingsinstrument bij Ruimtelijke Ordening was het 'uitgewerkte masterplan'. De vraag is of een dergelijk plan nog relevant is bij deze nieuwe vorm van ontwikkelen. De gemeente heeft na de decentralisatie in de jaren negentig jarenlang vooral zelf aan het stuur gezeten. Sturen met behulp van dit uitgewerkte masterplan blijkt zeker bij grootstedelijke herstructureringen niet meer te werken. De crisis en het collectieve gebrek aan investeringsvermogen bij gemeenten, ontwikkelaars en corporaties heeft de urgentie verder bloot gelegd. De belangrijkste vragen van de gemeenten zijn nu dan ook; Hoe kan ik met minder investeringsvermogen sturen op het waarborgen van collectieve belangen en stedelijke kwaliteit? Wat voor plan hoort hierbij? En: wat leg ik dan vast en wat laat ik vrij?

Deze vragen hebben geleid tot het doel en de vraagstelling van deze scriptie
Het hoofddoel was

- *Inzicht krijgen in de huidige praktijk van (Master-) planning en sturing door gemeenten bij grootschalige stedelijke herontwikkeling die van directieve masterplanning overgegaan zijn op een meer organische manier en planning.*
- *Het ophalen van praktische bruikbare ingrediënten om via het masterplan op samenhang te sturen.*



Om ook meer inzicht te krijgen in de beweegredenen achter deze transitie in sturing was een subdoel:

- *Inzicht krijgen in de meer normatieve verschuivingen en beweegredenen bij de overgang naar een andere praktijk.*

Het antwoord op de hoofdvraag moet leiden tot concrete handvatten om te sturen in de huidige binnenstedelijke praktijk van gebiedsontwikkeling.

Wat zijn de ingrediënten van het nieuwe ‘master’ plan waarmee een stedelijke gemeente meer ‘organisch’ kan sturen op herontwikkeling van stedelijk gebied?

In dit laatste hoofdstuk worden de inzichten samengebracht uit het deskresearch/literatuuronderzoek (gevat in een analysekader), de interviews met de experts en de confrontatie van het veldonderzoek met het analysekader. Hiermee worden de hoofd- en subvragen beantwoord, conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Het eerste deel van de conclusie bestaat uit algemene observaties. Deze beantwoorden de meeste subvragen. Het tweede deel focust volledig op het uit dit onderzoek gedestilleerde model voor het nieuwe ‘master’ plan: de hoofdvraag. De resultaten uit de eerste toetsing van dit model bij enkele gemeentelijke experts en een marktpartij, komen vervolgens aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een aantal persoonlijke aanbevelingen.

6.2 Algemene observaties

Organisch als nieuwe vorm van integrale gebiedsontwikkeling

Uit de literatuur wordt duidelijk dat organische gebiedsontwikkeling geen samenhangende nieuwe theorie is. Het is meer een uitbreiding van het repertoire van integrale gebiedsontwikkeling in lijn met het rapport van de WRR. De wens om duurzaam en integraal te ontwikkelen blijft aanwezig. Organisch ontwikkelen past echter beter binnen de context van toegenomen onzekerheid en onvoorspelbaarheid waarin de samenleving zich bevindt. De vernieuwing zit vooral op de acceptatie van die context: de ambities zijn realistischer en de flexibiliteit wordt vergroot door processturing. De grootse praktijkverandering is de introductie van nieuwe spelers, de verschuiving van invloed en de daarmee gepaarde verandering van sturing van ‘top down’ naar ‘bottom up’.



Organisch is niet synoniem met 'gaat vanzelf'

Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat organische gebiedsontwikkeling niet vanzelf gaat. Ook ervaringen in Belgische steden laten dat zien. Daar kiest men ervoor om vanuit een historie zonder sturing op ruimtelijk ordening, nu in te zetten op strategische sturing (voorbeeld Antwerpen hoofdstuk 3). Zonder professionele kaders ontstaat er 'chaos zonder drijvende kracht', zoals ontwerper Pim van der Ven het verwoord (hoofdstuk 3). In alle interviews wordt dit bevestigd: bij zowel de professionals als de gemeente.

Een andere conclusie is dat de gemeente een belangrijke rol in het sturen op samenhang heeft en dus houdt . De manier van sturen is anders dan bij het oude masterplan. Gebiedsontwikkeling is meer een proces in plaats van een project, zoals bijvoorbeeld Havenkwartier in Deventer laat zien.

Integrale ontwikkeling is nog steeds belangrijk, maar de manier waarop dit wordt bereikt is anders. Niet langer door vooraf zo veel mogelijk onderdelen van elkaar afhankelijk te laten, zodat bij een vertraging van één onderdeel alles vertraagt. ,Het gaat nu om klein beginnen met een gedeeld beeld van waar naar het naartoe moet. (Sjoerd Feenstra). Een soort 'sense of direction' met een sense of place. Integraliteit als onderliggende strategie. Oude plannen gingen vooral over ruimtelijke stedenbouwkundige samenhang, nu gaat het ook, of meer, over sociaaleconomische samenhang tussen doelgroepen. De langdurige betrokkenheid van bewoners bij een stapsgewijze ontwikkeling is een betere garantie dat er duurzaam aan een stad wordt gewerkt.

De professionals die vanouds een sleutelrol of dominante rol speelden, zoals de stedenbouwkundige, past in de nieuwe werkelijkheid meer een dienende rol. Daarbij is ook de rol van de gemeente als geheel veranderd. Deze is meer co-producent, in plaats van het vaak geëmbieerde 'regisseur' zijn. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het beschermen van collectieve waarden, met bijvoorbeeld accenten op duurzaamheid, infrastructuur, bereikbaarheid Maar de wijze van sturen is anders. In interviews en literatuur worden voor de nieuwe wijze van sturen woorden gebruikt als kader stellend, dienend, proactief op zoek naar initiatieven en investeerders, vraag gestuurd, faciliterend(o.a. hoofdstuk 5). Vooral sturen op een kwalitatief



hoogwaardige openbare ruimte is een belangrijke taak voor de gemeente (hoofdstuk 4 en 5).

Crisis versterkt urgentie voor vraaggerichte manier van ontwikkelen

Uit het literatuuronderzoek, de gesprekken met experts en het veldonderzoek blijkt dat de oude manier van 'top down' aanbodgericht ontwikkelen al meer dan 10 jaar op z'n retour is. Veel stedenbouwkundigen waren eind jaren '90 al bezig met flexibelere vraaggerichte manieren van gebiedsontwikkeling (zie interviews experts). Uiteindelijk zijn er twee belangrijk directe oorzaken waardoor de transitie echt begon en de bestaande 'oude' ontwikkelstroom versneld stagneerde:

1. De vastgoedcrisis
2. De verschuiving van opgaven van uitleggebieden naar binnenstedelijke ontwikkelingen, waardoor de complexiteit en onzekerheid van het ontwikkelproces sterk toenam.

De belangrijkste oorzaak van versnelde stagnatie van de oude manier van gebiedsontwikkeling , is het uitbreken van de mondiale crisis in 2008. De grote gevolgen van de crisis voor de woningmarkt werden door het uitblijven van herstel de jaren daarna steeds duidelijker. De financiële onderlegger onder het verdienmodel bij veel projectontwikkelingen verdween als sneeuw voor de zon. De waarde van vastgoed steeg niet meer, maar daalde (figuur 6.1). Hetzelfde beeld doet zich voor bij de grondprijzen. Ook de moeilijkheden om financiering te krijgen voor het bouwen en kopen van vastgoed gooien zand in de motor. Projectontwikkelaars hebben grote problemen met de financiering, particulieren met hypotheek en ook andere partijen, zoals corporaties, hebben sterk gereduceerde investeringscapaciteit. Daarboven maakt het gebrek aan consumentenvertrouwen dat het oude model niet meer werkt.

De tweede oorzaak voor de stagnatie is de toename van de complexiteit van het ontwikkelproces. De manier van sterk institutioneel gestuurd integraal ontwikkelen, die men toepaste bij nieuwbouw, was al in verval. In uitleggebieden bleek dit nog wel te werken, maar niet bij binnenstedelijke (transformatie) opgaven. De spanning tussen bestaand gebruik en nieuw gebruik, het vaak versnipperde eigenaarschap en de grote hoeveelheid stakeholders (bestaande gebruikers, nieuwe gebruikers en andere stadsbewoners) leidde tot een complexiteit die niet alleen anders doen, maar ook anders denken vergt. (zie hoofdstuk 5) (Majoer, 2005)



Ook deze manier van integraal ontwikkelen volgens een vooraf opgesteld uitgewerkt plan, bleek in een complexe context vaak niet te werken. De grote hoeveelheid afhankelijkheden zorgden bij stagnatie van één onderdeel voor grote vertragingen bij andere onderdelen van het plan en meestal vaak van gehele plan (zie hoofdstuk 4). Complexiteit in aantrekkelijk stedelijk gebied kon in het verleden met genoeg geld nog beteugeld worden. Dit deed men door met rijkssubsidies of bijdragen van corporaties (onrendabele top) bijvoorbeeld een nieuw plan te maken en/of door het aantrekken van een andere ontwikkelaar of bouwer. Door de gevolgen van de crisis is dit niet meer mogelijk.

Pragmatiek versus overtuiging

De reden van de transitie naar meer organische gebiedsontwikkeling is bepalend voor de zichtbaarheid van organische ontwikkelprincipes in aanpak en - naar verwachting - ook voor het succes van de aanpak. Is het overtuiging of pragmatiek? Bij Waalfront Nijmegen en Spoorzone Delft blijkt dat de crisis van 2008 heeft geleid tot noodzakelijke veranderingen in de manier van sturen op gebiedsontwikkeling; het was een noodgreep. Gevolg is dat meer 'bottom up' en 'vraag gestuurd' in deze projecten wel wordt genoemd, maar minder expliciet zichtbaar is in gedrag en handelswijze.

De gemeente zit ook nog het meest aan het stuur. Dit is vooral zichtbaar doordat er weinig andere partijen dan de gemeente of ontwikkelcombinatie als gelijke partner betrokken worden bij de nieuwe planvorming. Andere partijen worden wel uitgenodigd om met hun ideeën te komen, maar die ideeën moeten dan beter zijn dan wat de gemeente al bedacht heeft. Dat is vooral zichtbaar in de manier waarop gedacht wordt over het stedenbouwkundig plan van Palmbout als referentie bij de Spoorzone (hoofdstuk 5), Zowel bij Spoorzone Delft als Waalfront in Nijmegen is de zoektocht anno 2013 naar een andere werkwijze en wijze van sturen duidelijk zichtbaar. Er is dan ook bij beide ten tijde van deze scriptie nog geen volledig nieuw plan gemaakt.

Bij Havenkwartier Deventer is men meer overtuigd van de nieuwe aanpak. De gemeente heeft bewust gekozen voor het ' Vlaamse model'. Dit model is een verregaande vorm van ruimte geven voor 'bottom up' ondernemerschap: plan en ontwikkeling worden in samenwerking met een veelheid aan partijen (bestaande



gebruikers, nieuwe ondernemers etc) gemaakt en uitgevoerd. Dit heeft ook in 2010 al geresulteerd in een ontwikkelplan 'ruimte voor ideeën' (Deventer 2010). De denk- en werkwijze is daarmee al meer verankerd binnen de gemeente.

Nieuw verdienmodel versus risico reductie plan

Uit de literatuurstudie en voor alle casussen betrokken bij het veldonderzoek, blijkt dat de financiële drijfveer niet meer het verdienen is, maar het verminderen van het verlies en met name het verkleinen van de financiële risico's (hoofdstuk, 3, 4 en 5). Dat men vooral met risicoreductie bezig is, komt doordat de gemeenten bij de verschillende casussen met de financiële erfenis van het oude masterplan te maken hebben Bij Waalfront en Spoorzone wordt grotendeels geleund op het traditionele verdienmodel/business case. Het verschil is dat grote voorinvesteringen en risico's nu pas worden genomen als met name de verkoop van grond voldoende geld oplevert(hoofdstuk 5). Weliswaar wordt meer op cashflow gestuurd en opereert men stapsgewijs, maar (het creëren van) de grondwaarde blijft de belangrijkste basis van de gebiedsexploitatie.

De grondexploitatie was voor de vastgoedcrisis voor veel gemeenten een belangrijk 'verdienmodel'. De ontwikkeling van een gebied was daardoor vaak sterk financieel gedreven. Met het wegvallen van de continuerende waardeverhoging van de grond is een zoektocht ontstaan naar methoden om de risico's te verkleinen. Doordat het verdienen minder belangrijk is geworden, is er binnen de gemeente (veel) meer aandacht gekomen voor de maatschappelijke doelen (waarom), de bijdrage aan de stedelijke aantrekkelijkheid en de wijze om dit te bereiken (het hoe) (hoofdstuk 4 en 5).

De resultaten uit het onderzoek van STIPO bij het Cruquius gebied in Amsterdam(hoofdstuk 3 bijlage 7) geven al wat handvatten voor kostenverhaal door de gemeente. Deze instrumenten kunnen de gemeente helpen het terugverdienen risico van noodzakelijke voorinvesteringen te beperken.

Kernwaarden achter de keuzes in RO oud versus nieuw

Uit de analyse van de kernwaarden blijkt dat de drijvende kernwaarden achter oude manier van gebiedsontwikkeling vooral wordt geassocieerd met hiërarchie en groei. Voor de nieuwe meer organische manier worden de waarden diversiteit en samenwerking frequent genoemd. (bijlage 5).



Samenwerking gaat over samen met bewoners, en ondernemers en past binnen de wens om meer 'bottom up' te laten ontstaan. Diversiteit hangt erg samen met de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. De ingerichte ruimte weerspiegelt de diversiteit in waarden en kwaliteiten van mens en natuur. Deze ruimtelijke kwaliteit moet wel authentiek zijn.; een eigen (oorspronkelijke) identiteit hebben. Dit blijkt uit de mate waarin de geïnterviewde eigenheid noemen als kernwaarde bij de keuze voor de nieuwe manier van gebiedsontwikkeling. Diversiteit is ook zichtbaar in de verschillende belangen bij een gebiedsontwikkeling. Juist een evenwichtige combinatie van samenhang en diversiteit maken een gebied duurzaam.

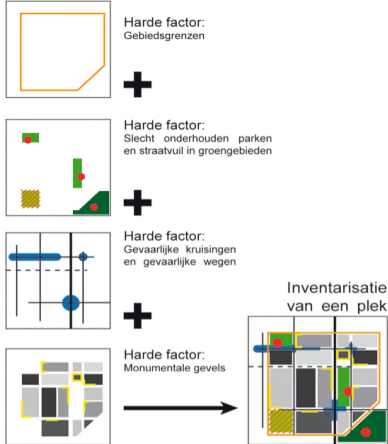
Behouden van bestaande kwaliteit is goed voor branding en portemonnee

Bij het oude masterplan werd het te ontwikkelen gebied meestal volledig 'schoon geveegd', zodat men nieuwe 'betere' plannen daarop kon realiseren. Dit is in de loop van de jaren veranderd. Uit de literatuur, de expertanalyse en het veldonderzoek blijkt dat de bestaande kwaliteit steeds meer op waarde wordt geschat en beter worden benut (hoofdstuk 4 en 5). Hiermee worden historische bebouwingen, bebossing, waterinfra, wegeninfra, zichtpunten etc. bedoeld (hoofdstuk 4). Wat wel of niet kwaliteit heeft kan ook bepaald worden door naar de verhalen van de bezoekers en oorspronkelijke bewoners te luisteren. Ook uit de waardeanalyse blijkt dat het behouden en ontwikkelen op basis van de aanwezige kwaliteiten en identiteit als belangrijk wordt gezien. De overtuiging is dat de authenticiteit van een gebied het gebied aantrekkelijker maakt voor mensen (hoofdstuk 5). De identiteit van een gebied is belangrijk en als de identiteit en imago 'kloppen' verhoogt dit de kans op succes bij gebiedsontwikkeling.

Een tweede reden om een analyse te maken van de bestaande (kwaliteiten) is kostenreductie. Door gebruik te maken van bestaande wegen en bijvoorbeeld waterinfrastructuur hoeven minder voorinvesteringen worden gedaan .Hierdoor wordt tevens het risicoprofiel van de ontwikkeling verminderd.



Analyse voorbeeld:



Figuur 6.1. Een gelaagde inventarisatie is een manier om de fysieke eigenschappen en de sociaal economische gegevens (harde factoren) van een locatie in kaart te brengen (Bron FLX Ymere).

Verleiden is een werkwoord!

Vaak wordt voor de rol van de gemeente de term mogelijk maken of faciliteren gebruikt (hoofdstuk 4). Gemeenten doen dit door regels en bestemmingsplannen te versoepelen. Maar faciliteren suggereert een afwachtende houding en dat kan alleen als er al voldoende initiatiefnemers zijn. Als de private en particuliere initiatiefnemers niet in de rij staan en de gemeente wil voortgang, hoe stuur je dan op 'bottom up'?

De meeste gemeenten, maar ook experts, vinden verleiden een nieuwe rol van de gemeente. Ze bedoelen hiermee dat ze initiatiefnemers moeten verleiden langdurig te investeren in hun gebied. Daarbij willen ze zoveel mogelijk 'one night stands' voorkomen. Ze zoeken naar langere betrokkenheid (hoofdstuk 4). Hiervoor gebruiken de gemeenten in hun nieuwe plannen beelden en verhalen over de historische kwaliteit(kwaliteit) van een plek en de toekomstige mogelijkheden (hoofdstuk 4 en 5).



De conclusie uit dit onderzoek is wel dat de gemeente nog niet scherp op haar netvlies heeft wie ze wil verleiden. Maar ook is er nog onvoldoende besef dat verleiden een actief werkwoord is. Dit betekent een andere, proactieve, stimulerende houding van de gemeente. In veel gevallen zal de gemeente dus zelf op zoek moeten gaan naar partners (acquireren) zowel voor het tijdelijke als permanente gebruik. Gemeenten kennen instrumenten als prijsvragen en aanbestedingen. Maar die stammen meer uit de tijd dat de investeerders en geïnteresseerden in de rij stonden. Meestal is er een plan voor tijdelijkheid en tracht men door het organiseren van bijeenkomsten, inlooppreekuren, een loket en workshops geïnteresseerden te trekken (hoofdstuk 5). Een actieve, overkoepelende verleidingsstrategie en -tactiek ben ik in mijn onderzoek niet tegengekomen. Uit een recent onderzoek in Rotterdam blijkt dat dit wel het loslaten van oude manieren van denken en werken vergt (Daamen, Franzen, & Van der Vegt, 2012). Dus ook meer samenwerking tussen ambtelijke sectoren en vooral het loslaten van het hardnekkige idee van een strijd tussen publiek versus privaat.

6.3 Het nieuwe 'master'plan; de 'schijf van vijf'

Uit het literatuur onderzoek is te destilleren dat een (stedenbouwkundig)masterplan verschillende functies heeft (Inbo, 2013). Het plan kan :

- dienen als sturingsinstrument; blauwdrukstrategie of ontwikkelstrategie.
- instrument zijn voor communicatie en marketing; een helder en verleidelijk beeld.
- beleid concreet maken; verbindt abstracte politieke ambities met concrete projecten.
- inzicht geven in praktische consequenties; betaalbaarheid en flexibiliteit.

Maar ook

- een document zijn waarin de verschillende belangen in samenhang zijn geformuleerd Het kan een eindproduct zijn van de onderhandeling.

Uit de uitkomsten van dit onderzoek kan men concluderen de verschillende functies van het oude masterplan, zoals hierboven beschreven, ook van toepassing zijn op het nieuwe 'master'plan . Het zwaartepunt tussen de functies is echter wel fundamenteel veranderd. (hoofdstuk 4 en 5) Het zwaartepunt van het oude masterplan lag bij de (blauwdruk) sturing en de praktische consequenties voor de betaalbaarheid. De



belangrijkste functie van het nieuwe plan nu is verleiden: instrument van communicatie en marketing. Het plan dient als strategisch document dat het proces van gebiedsontwikkeling begeleidt.

De elementen van het nieuwe 'master' plan zijn volgens het literatuuronderzoek (De Zeeuw 2013), de expertanalyse en het veldonderzoek sterk veranderd. Het nieuwe 'master'plan bestaat uit tenminste onderstaande zes ingrediënten (hoofdstuk 4 en 5). De basis van het plan is een uitgebreide analyse, de procesaanpak en de inhoud volgen:

A Analyse

1. Analyse van te behouden bestaande harde en zachte kwaliteit van een (stedelijk) gebied . Vaak basis voor verder marktonderzoek

B Proces

2. Raamwerk en spelregels t.b.v. de ontwikkeling van kwalitatieve collectieve hoofdstructuren (stedelijke kwaliteit en aantrekkelijkheid)
3. Investeringsstrategie (bijvoorbeeld *cash in cash out*, geen badkuip meer en hergebruik bestaande infra)
4. Flexibiliteit-/faseringsstrategie (omgang met complexiteit en onzekerheid)

C Inhoud

5. Verleidend beeld/verhaal en strategie
6. Plan voor tijdelijkheid

Deze indeling in Analyse, Proces en Inhoud is niet zwart/wit. Het verleidelijk beeld en het plan voor tijdelijkheid zijn tegelijk inhoud, maar behoeven een strategie en zijn ook dus onderdeel van het proces.

ad A: Analyse

Het belang van het onderdeel analyse is sterk toegenomen in het nieuwe 'master'plan. Zoals al eerder in dit hoofdstuk geconcludeerd, wordt de bestaande kwaliteit zowel in verband met de branding als de portemonnee steeds meer op waarde geschat. Een uitgebreide analyse is dan ook de basis voor bijvoorbeeld keuzes in het marktonderzoek.

De harde kwaliteiten van een gebied zijn onder anderen; de stedenbouwkundige (infra)structuur (landschap, gebouwen), maar ook de eigendomsstructuur. De zachte kwaliteiten zijn onder andere de cultuurhistorie, de sociale structuren, het stakeholdersnetwerk (belangen), de verhalen en beleving van gebruikers en bezoekers.



ad B: Proces

Het proces is het belangrijkste in dit plan. Niet het 'wat', maar het 'hoe.' Het 'wat' is namelijk iets wat door vele partijen en invloeden bepaald wordt en niet meer vooraf vastgelegd kan worden. De bijbehorende strategieën zorgen ervoor dat het plan ook daadwerkelijk leidt tot een positieve ontwikkeling van een gebied. De strategieën zouden een soort scenario's moeten zijn (interview Ellen Holleman). Deze geven de mogelijkheid om stapsgewijze besluiten in de toekomst te maken.

Het vastleggen van kaders, een raamwerk en spelregels is nodig om collectieve belangen te beschermen en ruimtelijke kwaliteit te behouden of ontwikkelen. De kunst is om niet te veel vast te leggen om zo ruimte voor initiatiefnemers en ideeën uit de markt te houden.

Bij kaders en raamwerk valt te denken aan bijvoorbeeld: openbare ruimte (gracht, park station), hoofdinfrastructuur van wegen, ontsluiting, openbaar vervoersstructuur, organiserende principes als straatprofielen en hoekpunten, aansluitingen op structuur van het naastgelegen gebied (bijvoorbeeld grachtenstructuur stad Delft).

Voorbeelden van regels zijn; aansluiting op identiteit bestaande stad, aansluiten op stedelijke ambities, volledig vrij als het maar een bepaalde grondwaarde opbrengt.

Verder heeft een goed proces een investeringsstrategie en een (uitvoerings)strategie die zorgdraagt voor het flexibel houden van het plan. De faseerbaarheid is daar een onderdeel van.

Voorbeelden van investeringsstrategieën zijn: hergebruik van bestaande structuren zoals infra, aansluiten op bestaand gebied, slim kosten verhaal (bijlage 7 STIPO), cashflow sturing (reële opbrengsten bepalen investeringsvolume), andere investeerders aantrekken zoals particulieren (particulier opdrachtgeverschap).

Voorbeelden voor flexibiliteit/faseringsstrategie: zo min mogelijk invullen van hoofdstructuren, sluit aan op bestaande initiatieven, knip een gebied in deelgebieden, begin klein, zorg dat invulling in de tijd abstracter wordt, ontwikkel kavelgewijs, kies voor gemengd bestemmingsplan, leg alleen vast wat je echt niet wil vanuit maatschappelijk belang.

Het verleiden vergt ook een strategische aanpak. In ieder geval moet het plan samen met (bestaande) private en particuliere initiatiefnemers worden gemaakt. Voorbeelden van



aanvullende strategieën zijn: geef als overheid accupuncturele impulsen (Antwerpen hoofdstuk 3) om de markt te stimuleren, kies voor een nichemarkt, ga een dialoog aan, communiceer actief op bijvoorbeeld woonbeurzen.

Ook het onderdeel sturingscontext van het proces van dit plan is anders. De context van toegenomen complexiteit en onzekerheid vraagt een andere rol van de gemeente. Deze rol is bepalend voor de inhoud van het plan, de analyse en het proces (vandaar de centrale plek in het model). De gemeente waakt over de publieke belangen en blijft primair verantwoordelijk voor de grote maatschappelijke opgave in de stad. Dit betekent dat bij elke ontwikkeling de rol afhankelijk is van het publieke belang en de grootte van de maatschappelijke opgave.. Echter, de gemeente zal hierbij minder vaak aan het stuur zitten (of 'regisseur' zijn) en juist vaker bijrijder zijn (en soms zelfs niet eens in het voertuig zitten). Dit vraagt andere competenties bij gemeenten, zoals te lezen is in de interviews. Er zal een gedrags- en cultuurverandering moeten ontstaan, met als kenmerken: van sturen naar loslaten, van reactief naar proactief, en niet alleen faciliteren maar juist ook stimuleren en verleiden. De gemeente is vooral coproductent. Maar wel een bijzondere.

ad C: Inhoud

Het grootste verschil met het oude plan is misschien wel het belang van de inhoud. Een gedetailleerd programma zoals in het oude masterplan, waarin alles vastgelegd was, is niet meer aan de orde. De analyse van de bestaande kwaliteiten en het proces zijn veel belangrijker. De analyse bepaalt de inhoud van het plan, het verleidelijke, verhaal en het plan voor de tijdelijkheid.

Omdat het plan enerzijds de publieke gemeentelijke belangen moet beschermen en anderzijds moet bijdragen aan meer 'bottom up' initiatieven, is het juiste detailniveau van de planonderdelen de grootste hersenkraker voor de makers. In de casussen (hoofdstuk 5) wordt nu nog vooral geredeneerd vanuit de gemeentelijke behoefte de publieke belangen te beschermen door actief te sturen. De openheid naar de coproductenten, zoals private of particuliere investeerders, is nog beperkt. De gemeente wil hen verleiden. Wat dat verleiden tot 'bottom up' initiatieven precies vraagt, is nog niet ver uitgedacht. Daarvoor moet de men natuurlijk eerst weten wie er precies verleid moet worden en wat je nodig hebt om deze doelgroepen te verleiden.



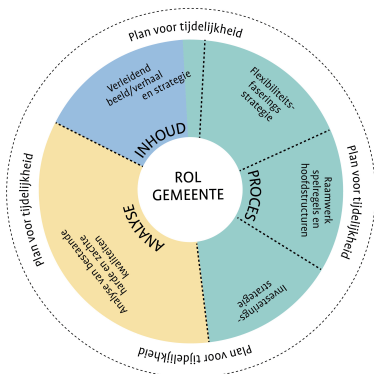
Een zeer belangrijkste aanvulling is dat het nieuwe ‘master’ plan iets moet zeggen over de omgang met de ‘tussentijd’: de tijdelijke exploitatie van het gebied. Dit plan voor tijdelijkheid heeft eigenlijk betrekking op alle andere vijf ingrediënten. Het moet bijdragen aan het verleiden en de investeringsstrategie (bijv. beheerkosten). De tijdelijke invulling kan een bestaande kwaliteit (gebruiker) zijn en het helpt bij de fasering van het plan. Doordat het tijdelijk is, is de flexibiliteit optimaal.

Voorbeelden van manieren om tot een verleidelijk beeld/verhaal te komen zijn; beschrijf het gebied

(of laat het beschrijven) bekeken vanuit de ogen van een bezoeker of toekomstige bewoner, gebruik verhalen van bewoners en gebruikers, schets de toekomst van het gebied met een handschets, formuleer een gezamenlijke droom.

Voorbeelden voor invulling van het plan voor tijdelijkheid zijn: Gebruik bestaande gebruikers en trek pioniers aan, benoem je doelen (branding, cashflow), haal ideeën op voortijdelijke programmering markante oude panden.

Een goede metafoor voor het nieuwe ‘master’ plan is de ‘schijf van vijf’ (figuur 6.2). Mijn conclusie is dat de ingrediënten van dit het model nodig zijn om tot een gezonde evenwichtige gebiedsontwikkeling te komen. Het tijdelijk plan is een soort bindmiddel/katalysator.



Figuur 6.2. Het model ‘schijf van vijf’



Bij de invulling van de schijf van vijf staat de publieke rol centraal. Deze is belangrijk voor de wijze waarop ingrediënten worden gebruikt (bijv detailniveau) en ook voor hoe het plan eruit ziet. Een gemeente zal per opgave een ander plan maken. Elke keer hoort daar ook een andere rol bij.

Een goed recent (2013) voorbeeld hiervan is het 'Deelproject Hervormingsagenda Stedelijke Ontwikkeling' van de gemeente Zaanstad (Franzen, 2013) Afhankelijk van het belang (prioritering) van een gebied voor de stad (financieel of maatschappelijk) bepaalt de gemeente haar mate van sturing op de ontwikkeling. De gemeente Zaanstad heeft haar projecten in vier prioriteringen ingedeeld met bijbehorende rollen. Onderstaand model laat dat zien. In grote letter staat wat het doel is van een ontwikkeling en in kleine letters welke rol de gemeente dan oppakt.

Regisseren: Kernkwaliteiten behouden	Programmeren en stimuleren Zaans Evenwicht
<i>Toetsen en regie</i>	<i>Initiator en regie</i>
Ruimte geven (of loslaten)	Kansen ondersteunen
<i>Toetsende en terugtrekkende overheid</i>	<i>Partner in ontwikkeling</i>

Figuur 6.3. Prioriteringsmodel gemeente Zaanstad (Franzen, 2013)

6.4 Ex-post toetsing nieuwe 'master'plan door deskundigen

Voor de toetsing van de 'schijf van vijf' is een vragenlijst uitgezet bij praktijkexperts werkzaam bij de Diensten Ruimtelijke Ordening (directeur, senior projectleider en vernieuwer) van drie grote gemeenten: Breda, Eindhoven en Groningen. Ook is een regiodirecteur van marktpartij Bouwfonds gevraagd om op de bruikbaarheid van het model te reflecteren.



Geen nieuw plan maar nieuw proces

Uit de toetsing blijkt dat zowel de gemeenten als bij de marktpartij dit model en de ingrediënten goed herkennen uit hun praktijk. Interessant is de aanvulling van Groningen, die het meer een model voor een proces/stappenplan vindt dan voor een nieuw 'master' plan.

“Er verandert zoveel, zo vaak, dat kan je niet door middel van een plan vooraf sturen”
Esseline Schieven, Directeur Ontwikkeling en Uitvoering van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken gemeente Groningen

In de beleving van Groningen zijn de ingrediënten onderdeel van een proces in een chronologische opeenvolging: analyse van bestaande harde en zachte kwaliteiten (de kapstok), verleidelijk beeld/verhaal en strategie, raamwerk en spelregels (besluitstuk College B&W) en als sluitstuk zowel de flexibiliteit en faseringstrategie en de investeringsstrategie. Breda spreekt ook vooral over een proces. Dit past ook in het idee dat de functie van het plan om een proces te begeleiden belangrijker is geworden dan het vastleggen van de inhoud.

“De ingrediënten helpen om de contouren te definiëren waarbinnen toekomstige afwegingen plaatsvinden” Séverine Blok, Senior projectleider Vastgoedontwikkeling gemeente Breda

Eindhoven geeft aan dat rekening gehouden kan worden met de dynamische realiteit door voldoende evaluatie momenten in te lassen. Het nieuwe plan mag dus niet statisch zijn. De marktpartij Bouwfonds vindt het benoemen van het hoe belangrijk; waar en wanneer haakt de eindgebruiker aan of is het comaking? Eindhoven vult dit aan met de vraag hoe je bewoners kan betrekken, mat als tip om duidelijk in een plan aan te geven waar zij invloed op hebben en waarop niet.

Bouwfonds loopt vooral aan tegen de vraag van de gemeente naar zekerheid en garanties. En de onmogelijkheid van de marktpartij om deze te geven in de huidige markt en met de lange doorlooptijden. Het model kan hier in deze vorm niet bij helpen.



Een dienstbare gemeente

Voor zowel Eindhoven als Groningen is de veranderde rol van de gemeente cruciaal in dit model. Volgens Groningen is deze rol echt compleet anders. Zij spreken niet van faciliteren, maar dienstbaar naar initiatiefnemers. Prima als de gemeente ambities heeft, maar die kan ze niet afdwingen als ze zelf niet investeert. Volgens Breda moet het verleidelijk beeld/verhaal wel duidelijk aangeven welke doelen er met de ontwikkeling worden nagestreefd anders is het te onduidelijk voor de inwoners.

Grote rol tijdelijk plan

Vooral in Eindhoven waar grote transformatieprojecten lopen, zoals Stijp S, R en T, is men van mening dat de rol van tijdelijkheid veel groter is dan nu gevisualiseerd in het model.

Als je echt tot een organische ontwikkeling wilt komen streef je steeds naar een kleine verbetering van de huidige situatie en dat is dus een niet-eindige opgave. Bregje Kerssemakers, Vernieuwer Ruimtelijk beleid gemeente Eindhoven

Groningen ziet wel dat een tijdelijk plan kan meer doelen hebben. Bij de start van een transitie kan het al helpen bij het verbeteren van het imago

Investeringsstrategie gaat altijd over risicoreductie

Het model voor het nieuwe 'master' plan moet aandacht besteden aan hoe de financiële risico's voor alle partijen zo veel en evenredig mogelijk gereduceerd kunnen worden. Dit is een onderhandelingspunt tussen overheid, markt en particulier dat bij start samenwerking op tafel komt.

Meer onverwachte partijen erbij betrekken spreidt het risico voor de gemeente. Dat kan ook door initiatiefnemers te verenigen.

Misschien willen winkeliers wat doen in de straat waar een ontwikkeling plaatsvindt? Séverine Blok, Senior projectleider Vastgoedontwikkeling gemeente Breda

Er is minder geld, dus er wordt vaker bij bijvoorbeeld infrastructuur voortgeborduurd wat er al ligt in het gebied of waar men op aansluit Ook worden investeringen worden nu in fases gedaan zegt zowel Bouwfonds als Breda



Initiatiefnemer is ook investeerder

In Eindhoven gebruiken ze het verleidelijke beeld/verhaal om echt initiatiefnemers te trekken die gaan investeren. Het mee-investeren is onlosmakelijk verbonden met de initiatiefnemer. Kan deze zijn/haar business case waarmaken? In Groningen hebben ze speciaal een fiscalist die continu op zoek is naar financiële constructies zonder dat de gemeente 'leegloopt'.

Uit deze eerste reflectietoets blijkt dat de praktijkexperts de schijf van vijf herkennen, maar wel aanvullingen of nuanceringen aangeven. Op basis van deze beperkt aantal schriftelijke vragen is de bruikbaarheid in de praktijk dan ook niet bewezen. Een vervolgonderzoek waarin dit model echt bij projecten in de praktijk wordt toegepast is aan te bevelen.

6.5 Aanbevelingen

Natuurlijk is een onderzoeksperiode van een half jaar onvoldoende om keiharde aanbevelingen te doen over 'hoe het nu anders moet' en 'wat het nieuwe 'master' plan moet zijn'. Dat zou ook weer betekenen dat er één oplossing is. Dat neigt naar 'blauwdruk denken' Dit terwijl juist die transitie en continue ontwikkeling, dus het proces van de veranderde manieren van gebiedsontwikkeling, het meest leerzame is. Meer onderzoek is nu wellicht nodig, maar zeker meer praktijkervaring. Juist het doen en delen van 'good practices' en 'bad practices' tussen steden en met bijvoorbeeld een stad als Antwerpen is belangrijk. Dat zouden dan ook mijn eerste twee aanbevelingen zijn. **Experimenteer' en ' Beter goed gejat, dan slecht bedacht'**

Mijn verdere aanbevelingen gaan over mijn observaties en het gebruik van het model nieuwe 'master'plan ; de schijf van vijf

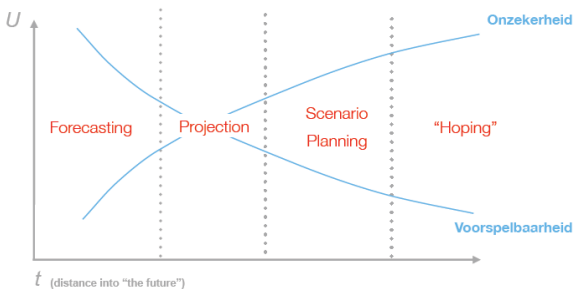
De rol van de gemeente

Alle professionals in het veld van gebiedsontwikkeling en specifiek de gemeente moeten accepteren dat er veel onzekerheden blijven waarop je niet (vooraf) kan sturen. Echter tegelijkertijd beveel ik aan om **af te stappen van het idee dat organische gebiedsontwikkeling vanzelf gaat.**

Een goed voorbeeld is het verleidelijke verhaal en beeld. Verleiden is een actief werkwoord. Stel jezelf als gemeente de vraag; Wie ga ik hoe verleiden en waartoe? Daarvoor is het nodig om goed op de hoogte te zijn en continu in contact te zijn met



wat er speelt op de markt; wie zijn de doelgroepen en wat zijn de wensen. **Formuleer een duidelijke strategie met scenario's waarin naast de verleiding strategie ook het (zakelijke) doel staat.** De initiatiefnemer moet uiteindelijk ook investeren. Dit vraagt van de gemeente dat ze vertrouwensrelaties aangaan met private partijen en particulariseren (Daamen, et al., 2012)



Figuur 6.4. Scenarioplanning kan men gebruiken als strategisch instrument wanneer de onzekerheid over een toekomstige ontwikkeling groot is en de voorspelbaarheid klein. (Bron BleuBlocks)

Dit voorbeeld van een nieuwe rol vraagt om een cultuuromslag. De veranderde rol(len) is niet iets wat men binnenskamers zelf moet gaan uitvogelen. Omdat de rol meer actief , verleiden en dienend is, is het belangrijk om van particuliere en private initiatiefnemers te weten hoe de gemeente het beste kan verleiden en dienen. Ook vraagt dit om een ander personeelsbeleid. **Beloon en stimuleer wenselijk gedrag en bestraf onwenselijk gedrag.**

Communicatie en transparantie

Naast proactief op zoek gaan naar initiatiefnemers, moet de gemeente ook t fysiek en online toegankelijk zijn en bereikbaar. De websites van de verschillende projecten zijn nog erg geënt op informeren en niet op communiceren of een dialoog . Er zijn wel loketten waar een initiatiefnemer terecht kan, maar naar de locatie moet je nog wel goed zoeken. De gemeente zou bijvoorbeeld een 'Matchcenter' op kunnen zetten dat bestaat uit een fysiek deel en online deel (Bosboom, 2012)Het communicatieplan



Toepassen nieuwe 'master'plan

De schijf van vijf: het nieuwe 'master'plan is geen blauwdruk. (flexibel plan) Het geeft alleen aan welke ingrediënten er in zouden kunnen zitten volgens de praktijk . In de conclusies zijn er ook enkele voorbeelden van concretisering te vinden. **De aanbeveling is om het plan nooit alleen vanuit de gemeente in te vullen en ook niet de verschillende onderdelen afzonderlijk.** Zorg dat je al gemeente helder hebt wat je publieke doel is met het gebied. Wat moet het aan de stad bijdragen, maar vooral wat mag er niet gebeuren? Met dat uitgangspunt beveel ik aan om in workshops samen met privaat en particuliere initiatiefnemers en professionals het plan in z'n geheel in te vullen. Laat daarin ook tegenstrijdigheden toe en benoem die in het plan. Deze kunnen in het verdere proces benut worden.

Dit vraagt om transparantie en een dienstbare houding van de gemeente. Ook met betrekking tot de risico's . Analyseer deze risico's samen met privaat en particulier . **Wees transparant en redelijk bij het verdelen van risico's. Vertrouwen is nodig bij de nieuwe manier van ontwikkelen.**

Voor de uiteindelijke uitwerking en het verleiden is mijn aanbeveling om **meer gebruik te maken van schetsen dan volledige uitwerkingen.** Schetsen stimuleren mensen om zelf na te denken over verdere invulling van het beeld.





Literatuurlijst



Literatuurlijst

Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning re-examined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 13 (5), 743-758.

Baarda, D. G. (2009). *Basisboek kwalitatief onderzoek, Handleiding voor het opzetten van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten, Nederland: Noordhoff Uitgevers B.V.

Boelens, L. (2009). *The Urban Connection. An actor relational approach to urban planning* (pp. 150-165). Rotterdam, Nederland: 010 Publisher.

Boonstra, B. B. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4 (2), 100.

Bosboom, M. E. (2012). Scriptie MCD8: *The coalition of the willing; een onderzoek naar procesomkering als aanpak door de gemeente bij binnenstedelijke gebiedstransformaties*. Rotterdam, Nederland: TU Delft.

Bosman, j., Medema, G., De Hooge, E., Vlug, S., Vermaat, K, Hemmen-Schui, J. Klarenbeek, E. Lodder, E. (2010). *Structuurvisie gemeente Utrechtse heuvelrug*. Opgeroepen op 2013, van www.structuurvisieutrechtseheuvelrug.nl/Woordenlijst/tabid/2191/language/en-USA/Default.aspx.

Boutellier, H. (2011, Juni 28). De belofte van de georganiseerde vrijheid. (F. L. Ruimtevolk, Interviewer).

Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag, Nederland: Boom lemma Uitgevers.

Brundtland, C. (1987). *Our Common Future*. Geneve, Swisss: United Nations.

Budding, D. B. (2000, februari 26). *Program van Beginsel van de Staatkundige Gereformeerde Partij, 2000, artikel 3*. Utrecht, Nederland: SGP.



Buitelaar, E., Feenstra, F., Galle, M., Lekkerkerker, J., Sorel, N. & Tennekes, J. (2012). *Vormgeven aan de spontane stad; belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag, Nederland : Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design.

Buitelaar, E., & Van der Wouden, R. (2012). "Binnenstedelijk en organisch". *RO magazine*, 30 (6), 12-15.

Buunk, W. (2007). *Concept rapport ; Spontane Ruimtelijke Orde; Een liberaal perspectief op ruimte en ruimtelijk beleid*. Den Haag, Nederland: Teldersstichting VVD.

Buunk, W. (2006, mei). Ruimte voor spontane orde; een zoektocht naar liberale grondslagen voor ruimtelijk beleid. *SR&O*, 40.

Buunk, W. W., Van der Weide, L. M. C. (2012). *Het politieke landschap van de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling*. Zwolle, Nederland: Hogeschool Windesheim, Lectoraat Area Development

CEC. (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Politics*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.

Claassen, T. (2007). *Paul de Ley 1943; Bouwen voor de buurt Op zoek naar context en continuïteit*. Rotterdam, Nederland: Stichting Bonas Nederlands Architectuurinstituut.

Daamen, T. F., Franzen, A., Van der Vegt, J. (2012). *Sturen op waarde in Rotterdam*. TU Delft, Urban Area Development: Real Estate and Housing. Rotterdam: TU Delft.

De Jong, M. D.. (2003). *Planningspraktijken in Vlaanderen en Nederland: groeien ze naar elkaar toe?* TU Delft, Onderzoeksinstituut OTB. Delft, Nederland: TU Delft.

De Klerk, L. (1998). *Particuliere plannen; denkbeelden en initiatieven van de stedelijke elite inzake de volkswoningbouw en de stedebouw in Rotterdam 1860-1950*. Rotterdam, Nederland : Nai Uitgevers/Publishers.

De Zeeuw, F. (2011). *Gebiedsontwikkeling in Nederland; diepe val dwingt tot reflectie*. *Rooilijn*, 44 (6), 404.



De Zeeuw, F. (2012). *Rapport knelpunten voor omgevingsrecht voor gemeenten*. . TU Delft, Praktijkstoel Gebiedsontwikkleing. Delft, Nederland: TU Delft.

De Zeeuw, F. (2013). *Perspectief in gure tijden*. *Property NL* (9), 48-49.

Drogendijk, D. (2012). Afscheid van gebiedsontwikkleing. In J. V. Lekkerkerker, *Ruimtevolk jaarboek 2012* (pp. 35-36). Eindhoven: Ruimtevolk.

Ecorys (2009). *Werkwijze MKBA van integrale gebiedsontwikkeling*. Rotterdam, Nederland: Ecorys

Faludi, A. (1973). *Planning Theorie*. Oxford. Great Britan : Pergamon.

Feddes, F. (2012). *1000 jaar Amsterdam.:De stad breekt open; " Hoe Amsterdam al doende plannen leerde maken"* (pp. 224-227). Bussum, Nederland: TOTH.

Franzen, A. (2013, april 16). *gebiedsontwikkeling.nu*. Opgeroepen op 2013, van www.gebiedsontwikkleing.nu/artikel/3542-b-nieuw-perspectief.

Franzen, A. (2013, juli 15). *gebiedsontwikkeling.nu*. Opgeroepen op 2013, <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/5539-project-prioritering-kiezen-is-noodzakelijk>

Friedman, T. (2007) *The World is flat; a brief history of the tewenty-first century*. New York. VS: Farrar, Straus & Giroux.

Gemeente Delft (2003, oktober). *Masterplan Spoorzone*. Delft: Gemeente Delft.

Gemeente Deventer (2010, mei). *Havenkwartier Deventer. Ontwikkelingsplan: ruimte voor ideeën*. Deventer: Gemeente Deventer.

Gemeente Deventer (2004, september). *Masterplan Havenkwartier Deventer*. Deventer: Gemeente Deventer.



Gemeente Nijmegen (2007, februari). Waalfront Nijmegen Masterplan. *Waalfront Nijmegen Masterplan*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Hagendijk, K. (2012, oktober 29). *Gebiedsontwikkeling 2012. Friso de Zeeuw ;Organisch ontwikkelen gaat beslist niet vanzelf*. Eindhoven, Nederland: Bouwsocieteit Zuidoost Brabant.

Haidt, J. G. (2006). *When morality opposes justice. Social Justice Research*, 105-106.

Hayek, F. (1944). *The Road to Selfdom*. Chicago, VS: University of Chicago.

Hayer, M. F. (2006). *Een plan dat werkt* (pp. 4-26). Rotterdam, Nederland: NAI uitgevers.

Healy, P. (1997). *Collaborative Planning; Shaping Places in Fragmented Societies*. New York, VS: Palgrave Mac Millem.

Heeling, J. M. (2002). *Het ontwerp van de stadsplattegrond* (p. 46). Amsterdam, Nederland: SUN.

Heylighen, F. (2001). The Science of Self-organization and Adaptivity. In L. e. Kiel, *The Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS); Knowledge Management, Organizational Intelligence and learning, and Complexity* (p. 22). Oxford, Great Britan: Eolss Publisher Oxford.

Hopkins, L. (2001). *Urban development; The logic of Plans*. London Great Brittan: Island Press.

Iersel, J. G. (1999). *Vinex-kwaliteit door de ogen van bewoners*. Amsterdam, Nederland: RiGO Resaerch en Advies BV.

Inbo. (2013, Maart 23). *inbo*. Opgeroepen op Maart zaterdag, 2013, van www.inbo.com/NL/Vakgebieden/Pages/Masterplannen.aspx#

Keers, G. H. (2004). *Het wie, wat en waar van de woonomgeving*. Amsterdam, Nederland: Rigo Research en Advies BV. Amsterdam.



Kenniscentrum info Mill; Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (1995). *Gebiedsontwikkleing introductie*. Opgeroepen op maart 3, 2013, van infomil: www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkleing/introductie.

Majoor, S. (2005). Paradox van grote projecten. *Rooilijn*, 38 (2), 57-63.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010, juni 30). *canonro*. Opgeroepen op februari 2013, van www.canonro.nl

Moers, M. (2012, Januari 24). *Initiatiefvoorstel :Vraaggericht bouwen in Maastricht*. Maastricht, Nederland: VVD.

Nelen, M. (2010). *Who's afraid for Red, Green en Bleu?*. Rotterdam, Nederland: Erasmus Universiteit, Master City Developer.

Nicolaas, R., Karssenberg, H., Stauttner, T., Zijda, J. (2012). *Kostenverhaal bij organische transformatie. Mogelijke nieuwe instrumenten voor Cruquiusweg en Zeeburgerpas*. Amsterdam, Nederland: STIPO.

Palmbout, (2012, oktober). *Zicht op Delft*. Rotterdam, Nederland: Palmbout Urban Landscape.

Rutte, M. (2010, mei 6). *VVD Orde op zaken*. Den Haag, Nederland: VVD.

Salet, W. T. (2003a). *IMetropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative studies od European City-Regiona, London and New York* (pp. 3-19). London, Great Brittan: Spon Press.

Stroink, R. (2012, november 23). *gebiedsontwikkleing.nu*. Opgeroepen op januari 15, 2013, van www.gebiedsontwikkleing.nu.

Stad Antwerpen (2013, juli 10). *Strategisch ruimtelijk structuurplan Antwerpen*. Opgeroepen op juli 10, 2012, van Strategisch ruimtelijk structuurplan Antwerpen: www.ruimtelijkstructuurplanantwerpen.be.



Teisman, G. R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag, Nederland: Sdu uitgevers.

Vervaeke, L. (2013, juli 13). *Het probleem is dat deze stad niet bestaat*. *Volkskrant*, p. 16.

Ministerie van VROM (2004). *Nota Ruimte ;Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Vrom.

Wagendorp, B. (2011, juni 18). *Verrommeling*. Opgeroepen op juli 10, 2013, van DMorgen.be: www.demorgen.be/dm/nl/2461/Opinie/article/detail/1280360/2011/06/18/Verrommeling.dhtml.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag, Nederland: Sdu uitgevers.

Zijlstra, S. (2005). *Vinex: compacte stad met hoogwaardig openbaar vervoer?*. Delft, Nederland: Faculteit Bouwkunde.TU Delft.





Bijlagen



Bijlage 1

Semigestructureerde vragenlijst voor ‘face to face’ interviews met experts, projectleiders en wethouders.

De vragen in deze lijst vormen een richtlijn. Per interview is tijdens het gesprek bepaald welke vragen relevant zouden zijn voor meer verdieping. Aan de experts is naast vragen over het oude en nieuwe ‘master’plan, vooral naar een algemene beschouwing op de transitie in gebiedsontwikkeling gevraagd. Bij de projectleiders en wethouders is in het gesprek gefocust op de concrete casussen.

Introductie

Uitleg over wie ik ben en het onderwerp en doel van de scriptie. Toestemming vragen voor het opnemen van het gesprek.

Starten met uitleg wat in dit onderzoek onder gebiedsontwikkeling wordt verstaan, ter onderscheiding van projectontwikkeling en stedenbouw. Rol van de crisis. Rol masterplan.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit het rapport van 1998 ‘Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek’

“Ontwikkelingsplanologie heeft betrekking op heel Nederland (binnen en buiten de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur) en werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Deze werkwijze is nodig om in een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren”

Naarmate de jaren verstrijken en de ervaringen toenemen, blijkt vooral de wens om integraliteit te bereiken en alle actoren daarbij te betrekken het moeilijks. Dit leidt tot de meer recente definitie ;



“Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen met het oog op de (her) ontwikkeling van een gebied met als doel het creëren van waarde”. (definitie op basis van uitspraken van (de Zeeuw, 2011) en (Stroink, 2012)

Voorvragen:

- Wat is volgens u de meest cruciale verandering in het denken over GO sinds het begin van de eeuw?
- Als u aan GO denkt, welke begrippen komen bij u op? (projectmatig, risicospreiding, integraal, financiering, programmatisch, samenwerking, etc.)

Vraag 1

Wat verstaat u onder een andere manier van gebiedsontwikkeling. Is er een ‘nieuwe stijl’, ‘organische manier’? Wat is het verschil met de oude (integrale) manier?

Vraag 2

Kunt u iets meer vertellen over de historie van dit project en het waarom van de aanpak? En het waarom van de (huidige) transitie?

Vraag 3

Wat is volgens u de essentie rol/doel en functie van een masterplan als product in gebiedsontwikkeling (toets vooronderstellingen). Wat was dit bij het oude masterplan Wat was hiermee beoogd ? Vooral als het gaat om samenhang ?

Vraag 4

Wat werkte in het oude plan wel en wat niet? En waarom?

Vraag 5

Wat verstaat u onder de nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling? Hoe werkt dat door in de besluitvorming? Is er voldoende zekerheid dat publieke belang wordt gediend?

Vraag 6

Hoe zit het nieuwe’ master’plan eruit? Wordt er nog steeds gestuurd op zelfde doelen en samenhang? Zo ja waarom en hoe? Wat is leidend? Welke instrumenten worden er nu toegepast ? Hoe worden deze genoemd? Is er al resultaat mee geboekt? Wat is het grootste verschil met vroeger?



Slot vraag

Een korte introductie van de rol van politiek kernwaarden bij keuzes in RO. De 23 kernwaarden voorleggen. Welke max 8 passen bij de oude manier van werken? Welke waarden passen volgen u bij de nieuwe manier van gebiedsontwikkeling?

Afsluiting

Bedanken en vragen of ik nog evt. vragen die later opkomen mag stellen via mail of telefoon. Aangeven dat de verslagen en waarde beelden gestuurd worden met de vraag of de geïnterviewde aan kan te geven of de verslaglegging klopt.

Veronderstellingen in scriptie

1. Doel van een Masterplan is plan is grip houden op de totale sturing van aan gebied aan de hand van samenhangende lange termijn strategieën.
2. Een Masterplan wordt opgesteld om de belangen en waarden van verschillende betrokken partijen samen te brengen tot een goed samenhangend geheel.
3. Een Masterplan wordt gebruikt om te sturen op het geheel en de afzonderlijke deelprojecten en afspraken die er onder hangen.





Bijlage 2

Gespreksverslagen experts

Verslag gesprek met architect en (concept) ontwikkelaar Leo Versteijlen

Mede eigenaar van SITE urban development

Datum 27 maart 2013 Amsterdam

Leo heeft in zijn loopbaan als architect en (concept)ontwikkelaar aan de wieg gestaan van veel stedenbouwkundige masterplannen. Dit zijn de laatste jaren als mede eigenaar van SITE-ud o.a. Helperpark in Groningen , Ackerswoude in Pijnacker-Nootdorp en Emmen centrum.

Het gesprek had als onderwerp de functies en rollen van het door de gemeente opgestelde stedenbouwkundige masterplan in samenhang van functies en financiële kader (geld & functies) vroeger (vooral voor crisis zijn effect had op woning/kantorenmarkt en bouw) en nu.

Voorafgaand aan de vragen over het masterplan bespreken we de dominante tendens in gebiedsontwikkeling. Het lijkt alsof er meer aandacht is voor organische manieren van gebiedsontwikkeling zoals, : geen vast toekomstbeeld, minder kaders en regels, meer vanuit het bestaande ,initiatieven van onderop en een grotere rol voor de eindgebruiker. Echter Leo is van mening dat de verslechterde economie nu de belangrijkste reden is waarom er op grote schaal anders wordt gehandeld. Hij vreest dat als de economie weer aantrekt snelle winst en het “Hit & Run” principe met name in aantrekkelijke woon en werk gebieden weer de overhand neemt.

Leo geeft aan dat de belangrijkste vraag die men zich moet stellen voorafgaand aan het maken van een masterplan is “ Wat moet dit plan regelen?” Dat bepaalt wat voor soort verhaal, beeld en kaart je nodig hebt.

Voorbeeld Pijnacker; Weke zaken moesten vastgelegd worden zodat de gemeente voldoende had geregeld om tot uitgifte over te gaan? Het antwoord heeft geleid tot een zogenaamde essentiekaart en organiserende principes voor de deelgebieden.



Soms is de opgave en de dichtheidswens zo groot, dat een gedetailleerd masterplan nodig is. Vaak kijk je dan vanuit de details weer terug naar de strategische essenties.

Het Masterplan moet de waarde/kwaliteit voor de klant en eindgebruiker helder maken en er voor zorgen dat de overheid en ontwikkelaar hun functies kunnen vervullen.

Samenhang zorgt er volgens Leo voor dat een gebied kwaliteit heeft en daarmee is de waarde voor de klant/eindgebruiker hoger.

De overheid denkt vaak dat faciliteren , mogelijk maken en afwachten is, maar belangrijk is ook verleiden. Verplaatsen in klant/eindgebruiker. Waarom zou deze investeren? Wat is de toekomstige kwaliteit? Juist bij kleinschaliger ontwikkelingen hebben ook ontwikkelaars een kader nodig: wat doet de buurman?

Wat is de functie/rol van een masterplan als beschermer van samenhang in functies in gebiedsontwikkeling in de initiatie- een haalbaarheidsfase:

- Onderlegger voor bestemmingsplan
- Determineren van woonmilieu 's (hoog stedelijk , landelijke of etc.)
- Benoemt de onderscheidenheid van het gebied
- Bevat het verhaal bij de keuze voor doelgroepen
- Moet een verleidelijk verhaal zijn voor toekomstige bewoner, ondernemer en ontwikkelaar (propositie)
- Bepaalt programma op hoofdlijnen (m2 woningen,, werken, leisure en publiek ruimte)
- Bepaalt ruimtelijke kwaliteit (vooral openbare ruimte zoals speelvoorzieningen en recreatie)
- Geeft rechtszekerheid

Belangrijke basis principes in de stedenbouwkundige structuur van een gebied zijn:

- De waterloop/ waterinfra
- De parkeeroplossingen
- Wat en waar is de ontsluiting van een gebied?
- Wat en waar is het hart? Dit is bepalend voor de identiteit van een gebied.
- Wat is de rol van een masterplan voor de financiële kaders in gebiedsontwikkeling:



- GREX
- Verkavelingsstudies
- Haalbaarheid (toets product)
- Helderheid ten behoeve van kostenverhalen

Hoe is deze veranderd in de nieuwe realiteit anno 2012/2013 waarin steeds meer gebruik gemaakt gaat worden van organische en daarmee flexibelere manieren van gebiedsontwikkeling?

Keyword is eigenlijk omgaan met toekomstige onzekerheid en dat vraagt flexibiliteit. Leo gebruikt (bij SITE) een aantal uitgangspunten om tot flexibelere plannen te komen. Deze zijn:

- Zorg dat je op iets anders aansluit. Laat ontwikkelingen zoveel mogelijk op elkaar aansluiten. Dat geeft het gebied gedurende de hele ontwikkeling kwaliteit.
- Leg voldoende vast, let dan als eerste op de kwaliteit van het gebied die grotendeels wordt bepaald door de openbare ruimte (speelvoorziening en recreatie). Stuur daar op als gemeente.
- Denk vooraf na over mogelijke parkeeroplossingen. Deze zijn meestal de bottleneck
- Breng de essenties van het plan in beeld, en leg deze vast dus strategische punten, maar ook bijvoorbeeld kern toegangswegen, waterroutes waaruit laten logische andere systemen kunnen volgen.
- Werk met organiserende/ ordeningsprincipes. (bepalende principes die echt ingewilligd moeten worden om kwaliteit en samenhang te waarborgen zoals bijv bepaalde hoekpunten of typische straatprofielen)
- Maak er een inspirerend verleidelijk verhaal (droom)bij dat mensen trek naar de plek en gevoel geeft van wat er kan.
- Reken en teken tegelijk
- Overgang openbaar en privé is belangrijk.
- Zorg ervoor dat het plan op hoofdlijnen, concept, organiserende principes goed uitgelegd worden of begrepen door de gemeente en andere partijen. Wat nodig is zijn mensen die dat kunnen vertalen naar mogelijke plannen.
- Start op plekken die niet te veel voorinvestering vragen en grote infra aanpak.



Wat is essentieel en wat is vast?

Instrumenten die SITE gebruikt als 'vervanger' van het starre masterplan of als onderdeel van een flexibelere variant (voorbeelden uit verschillende projecten) zijn:

- Conceptueel kader
- Essentiekaart
- Strategische kaarten
- Organiserende principes
- Groeistrategie
- Ontwikkelstrategie
- Visie
- Gebiedsconcept
- Plannen opbouwen uit kleinere haalbare business cases
- Hoofdstructuur



Verslag gesprek met kunstenaar Ellen Holleman
Directeur Islant Atelier voor stedenbouw
Datum 23 april 2013 Zaandam

Reactie Ellen op verslag

“Beste Rosalie,

Volgens mij is het verslag een prima weergave van ons gesprek, ik heb zo hier en daar een paar kleine aanvullingen/wijzigingen in de tekst aangegeven. Wat ik mij na afloop van het gesprek bedacht is dat ik een (voor mij) heel belangrijk punt niet genoemd heb, nl duurzaamheid. Dat is voor ons (Islant) en voor mij persoonlijk een belangrijke drijfveer om op een ‘organische’ manier te willen werken. Ik denk dat een stapsgewijze ontwikkeling waar mensen uit een gebied een bijdrage aan kunnen leveren en die passend is bij de schaal en kenmerken van een gebied, de beste manier is om tot duurzame ontwikkelingen te komen. Ik zie duurzaamheid dan dus ook breder dan alleen denken aan verantwoorde materialen en energiezuinig/schone energie etc. Maar juist ook duurzaamheid in de betekenis van ‘iets dat lang meegaat’. Wat dat betreft ben ik erg gevormd/beïnvloedt door het denken van Frank Bijdendijk, die werkte vanuit de gedachte dat mensen van plekken, van gebouwen moeten houden. Pas dan zijn ze er zuinig op. De leidende gedachte ook achter de Solids. Ik zie het wel wat breder en denk dat je ook met tijdelijke ingrepen veel kunt bereiken, maar goed, dat is een andere discussie...

Vanuit die insteek (duurzaamheid) heb ik ook nog een paar aanvullingen gedaan”

Verslag

De eerste vraag die je zou moeten stellen bij een stedelijke opgave is wat voor opgave het is. Is het een, fysieke, sociale, economische of openbare ruimte opgave.? Dus je hoeft niet altijd te gaan bouwen.

Ellen vindt de belangrijkste identiteitsdrager van de stad de openbare ruimte.

Volgens Ellen is de belangrijkste reden van de veranderde gedachten en werkwijzen bij gebiedsontwikkeling (GO) dat de gemeente en andere partijen de ontwikkeling niet meer in de hand hebben. Het denken over en in masterplannen is echter nog niet veel veranderd. De realiteit is echter wel veranderd.

De afgelopen 10 tot 15 jaar was er al veel veranderd in GO doordat er steeds meer vanuit de ontwikkeling van een gebied werd gedacht en omdat er steeds meer



partijen betrokken waren bij dit proces. Zeker bij niet Vinex locaties. Toen was samenwerken en vooral overtuigen belangrijk. Eén breed gedragen visie was nodig. Het geloof in één visie is er niet meer.

Er is veel sceptisch ontstaan t.o.v. gerealiseerde masterplannen. De drang naar vernieuwing m.b.v. masterplannen heeft mooie dingen opgeleverd, maar er is ook onnodig veel gesloopt. Vaak is niet nagedacht over de bestaande kwaliteit van een plek. Ook was na de sloop het probleem meestal niet opgelost. De vaak sociale problemen waren verplaatst of hadden een andere vorm gekregen. De identiteit van de plek was veranderd, dat was voor veel bewoners nog wel te doen (soms was het oude ook echt niet gewenst), maar de verbreking van de sociale structuur gaf meer problemen. De opgave was vaak maatschappelijk en de oplossing werd gezocht in bouwen.

Er kwam steeds meer een beweging dat elke plek een eigen oplossing vraagt. In het oude masterplan (alhoewel masterplan denken relatief jong is) was dit besef niet zo aanwezig. Als iets werkte op de ene plek dan kon het op de andere ook werken en dus werd er gestempeld. Ellen vindt dat er te veel wordt gekeken naar successen en niet naar mislukkingen. Van mislukken kan je veel leren en er mislukt meer dan dat er slaagt.

De nieuwe stijl van GO is meer die van experimenteren. Dit omdat de schaal veranderd en de aard van de vraagstukken is er meer ruimte voor proberen en leren van voortschrijdend inzicht. Volgens Ellen zouden we hier naar toe moeten gaan qua GO. Maar dat voortschrijdend inzicht vraagt wat van partijen. Nog niet veel mensen betrokken bij projecten staan daar voor open. Mensen verbinden zich vaak persoonlijk met projecten. Het eigenproject heeft altijd prioriteit. Het gevoel te willen slagen en het risico om zelf afgerekend te worden (bijv. politiek) op mislukking, maakt dat er weinig ruimte is voor falen en leren en voortschrijdend inzicht. Er wordt nog te weinig (strategisch) nagedacht om deze ruimte van te voren in te bouwen.

Het oude masterplan was erg gericht op het ontwerp. Met als doel ook communiceren. Vervolgens na de ontwikkeling een paar mooie foto's bij de oplevering en klaar.



Een groot verschil tussen GO toen en u is dat er vroeger 1,2, of 3 grote partijen betrokken waren die geld verzamelden en het zijn nu veel meer en kleinere partijen. Deze partijen zijn ook niet gelijktijdig bezig en daarom is er geen klaar-opleveren- en wegwezen-moment meer. Er is dus een andere soort betrokkenheid en meer verantwoordelijkheid.

Het nieuwe plan wordt gemaakt op basis van gebiedsprofielen. Een gebiedsprofiel is een ruimtelijke, historische, landschappelijke, culturele, economische analyse. Deze wordt aangevuld met informatie over de woningvoorraad, persoonlijke belevingen en verhalen. Dit laatste doet zij bijvoorbeeld d.m.v. een dierbaarheidsonderzoek. Hiermee haal je de beleving, verhalen en betekenis horende bij een plek op en stop je emotie in je plan. Dit wordt weer vertaald naar kaarten. Deze ondersteunen dan de academische invalshoek.

Het is juist belangrijk om ook community leaders betrekken, in je planvorming gebruik maken van bestaande krachten, kwaliteiten en netwerken, daar horen ook sleutelfiguren en community leaders bij: de mensen die het kunnen mee opzetten/overpakken. Alhoewel het in sommige situaties natuurlijk ook wenselijk kan zijn om een koerswijziging/trendbreuk te forceren.

Een gebiedsprofiel is een soort SWOT. Wat zijn de kwaliteiten en de kracht van het gebied? Er is meer focus op het bestaande, gerelateerd aan stedelijke doelstellingen en nationale en internationale trends. Ellen gebruikt assetmapping (aanwinst en potentie), Dit is het in kaart brengen van de potentie van wat er is. Niet alleen fysiek, maar juist sociaal; bewoners, ondernemers, talenten, sociale structuur. Daar moet op gestuurd worden. Wat kan daar iets aan toevoegen? Vroeger werd er vooral gekeken naar de 'needs': Wat is nodig? en daar werd op gestuurd.

De belangrijkste overweging bij het maken van een masterplan was een economische. De bouwwereld is een economische sector; geld verdienen op vastgoed. Ondanks dat er ook maatschappelijke doelen waren. Moest er vooral geld verdient worden.

Grote gebiedsontwikkeling ambities zijn nog niet voorbij vindt Ellen. Er zijn nog voldoende reële problemen waar iets aan gedaan moet worden. Gemeenten komen



wel steeds meer tot het besef dat het instrument van actief grondbeleid te risicovol is.

Ellen heeft meegewerkt aan de studie en uiteindelijke publicatie “ Balkan in de Polder’.In Albanië is een explosie van bouwen geweest na het communisme zonder dat er een plan of controle was. Voor de studie zijn professionals uit Albanië van een non gouvernementele organisatie Co-PLAN gevraagd reflectie te geven op de situatie in Nederland. Deze organisatie is eigenlijk achteraf met mensen gaan praten en collectieve voorzieningen gaan realiseren of formaliseren; planning achteraf . De studie laat zien dat organische ontwikkeling niet alleen iets romantisch is. Er ontstonden wel spontane structuren, maar daarbinnen was een groot gebrek aan collectieve voorzieningen, die bijdragen aan samenhang. Private voorzieningen waren dominant.

Quote van Co-PLAN-oprichter Besnik Aliaj:

Volgens Besnik Aliaj en Dritan Shutina gaat het er bij het Rijk om visie en sturing opnieuw te verbinden met ideeën en organisaties uit de samenleving. Kan die verbinding in Nederland snel tot stand komen? In de proloog van dit cahier wordt dit vraagstuk plastisch verbeeld als het aantakken van formele structuren op wortels. Dat is een sterk beeld: je voelt wel aan dat aantakken mogelijk moet zijn, maar je ziet ook dat het niet zomaar past: organisch materiaal en stalen pij- pen, grillige groei en rechte hoeken, aftasten en meters maken. Vooralnog zijn vooral de wortels in beweging.

Volgens Ellen is het nu vaak zo dat gemeente in het nieuwe ‘ master’plan een raamwerk opstelt van kwalitatieve collectieve voorzieningen zoals infra en openbare ruimte. De rest kan dan organisch gerealiseerd worden door de markt en burgers. Ze kent geen voorbeelden van een organisch raamwerk. Het lijkt haar wel een mooi experiment. Er moet dan wel een heldere visie zijn op de verschillende rollen. De overheid moet zelf geen ontwikkelaar worden. Wel zorgdragen/verantwoording nemen voor collectieve belangen/Collectief domein is voor de samenleving (overheid); veiligheid, betrouwbaarheid, zekerheid voor de burger waar zij aan toe is (geen gevaarlijke fabriek naast je deur). Dit is het gebied waar private partijen niet vanzelfsprekend zorg voor dragen (het is natuurlijk niet onmogelijk maar doorgaans gebeurt dat niet) De overheid heeft een langdurige taak en moet beschermen tegen misbruik van snelle korte verdieners. De verantwoordelijkheid over mooi en lelijk ligt in essentie niet bij de overheid, enkel als het een maatschappelijk of economisch belang.



Reactie Ellen

“Volgens mij ging dit volgende stukje om waar naar mijn idee in de toekomst vooral de taak/rol van de overheid ligt? Dan klopt het dat ik vind dat de overheid inderdaad vooral zou moeten investeren in het publieke domein en de samenhang/structuur (verbinden en aantakken van gebieden) van de stad/regio en veel minder in het actief ontwikkelen van gebieden. Beiden vanuit de gedachte dat dit naar mijn idee belangrijke aspecten zijn waarbij je kunt sturen op duurzaamheid. Toegankelijkheid en bereikbaarheid (investeren in locaties die goed bereikbaar zijn met ov) en openbare ruimte die ervoor zorgt dat mensen van ‘hun plekje’ gaan houden. (Dat kan overigens op een heleboel manieren, dus ook bijvoorbeeld door mensen de mogelijkheid te geven zelf die openbare ruimte in te vullen/onderhouden.)”

Geld investeren van de overheid in openbare ruimte op basis van politiek ambities; keuzes maken. Een andere rol van de overheid is te zorgen dat een (nieuw) gebied aantakt op de bestaande hoofdinfra van de stad. Dit kan stapsgewijs tegelijk met het tempo van de ontwikkeling. Bijvoorbeeld door de ontwikkel locaties aan te laten sluiten aan de bestaande structuur Daardoor hoef je ook minder voor te investeren. (ook weer: duurzaamheid!)

Behouden van oude masterplan; De kennis van de ontwikkelaar en ontwerper moet nu niet weggegooid worden. In Nederland is ook al heel veel kennis op het gebied van duurzaam bouwen aanwezig, ook dat is een heel waardevol iets, dat moet absoluut behouden worden!



Verslag gesprek mede auteur van “ de spontane stad” (2010) Sjoerd Feenstra
Directeur Urhahn Urban Design
Datum 14 mei 2013 Amsterdam

Sjoerd Feenstra is mede auteur van de in 2010 verschenen boek “ de spontane stad”. Zijn bureau Urhahn Design houdt zich al jaren bezig met een andere manier van stedelijke planning dan het blauwdruk plan. In hun boek roepen zij grootschalige stedenbouw een halt toe en pleiten voor kleinschaligheid, flexibiliteit en ruimte voor lokaal ondernemerschap.

Er zijn vier pijlers die volgens Sjoerd vormgeven aan de spontane stad:

1. De planvorming. Sjoerd vindt dat de transitie naar meer flexibiliteit de goede kant op gaat. Dat gaat vaak al goed.
2. Binnen juridische kaders kan de laatste jaren al veel meer. Voorbeeld Havenkwartier Deventer.
3. De organisatorische kant gaat ook beter. Men is er meer van bewust dat het nodig is om het gebied echt goed te kennen. Ook de zachte kant bijvoorbeeld door verhalen van bewoners. De mentaliteit moet echter nog wel meer veranderen
4. Het belangrijkste knelpunt in organische gebiedsontwikkeling (GO) nu is de financiële kant. Hoe ga je in GO om met voorinvestering bij onzekerheid over toekomstig rendement. Of hoe zorg je voor meer zekerheid? Is de ontwikkeling haalbaar? Gaat het wat opbrengen?

STIPO heeft in 2012 een onderzoek gedaan naar kostenverhaal bij organische ontwikkeling van het Cruquiusgebied in Amsterdam Oost. STIPO heeft toen een waaier van mogelijke instrumentaria ontwikkeld. Welke zijn goed en minder goed toepasbaar?

Urhahn is nu samen met het Ministerie van I&M en BZ bezig om dit onderzoek verder te verdiepen. Dit verhaal kan Urhahn in hun werk helpen. Het onderzoek van STIPO is vertrekpunt. Wat past in een geleidelijk proces van verandering? Welke instrumenten zijn er mogelijk?

Oostenburg is een voorbeeld van organische gebiedsontwikkeling met kaders als uitgangspunt. De openbare ruimte is belangrijk om te definiëren. Lastig is dat als er



dan over de financiën wordt gesproken men snel toch stedenbouwkundig meer vast wil leggen. Functionele logica komt heel vaak voort uit financiële logica. Een model met een hoge dichtheid rendeert altijd als beste en wordt dan de ondergrens van je planvorming Kennelijk is waarde creatie nog niet voldoende grijpbaar en uit te drukken in euro's. Vaak gaan de financiën een hoofdrol spelen zoals bij Delft Spoorzone. De voorinvesteringen waren eerst belangrijker dan het belang van de gebiedsontwikkeling voor de stad. Het geld moest terugverdiend worden in het gebied.

Lange termijn was in Delft wel ondergeschikt (wat levert de ontwikkeling de stad op). Het ging vooral om wat krijg ik voor de grond. Dat denken is nu veranderd.

Een voorbeeld van een goede rol van de gemeente bij organische ontwikkeling is het Ebbingekwartier in Groningen volgens Sjoerd. Dat lag al lang braak en was een doorn in het oog van winkeliers. Daar waren veel initiatieven vanuit gebruiker sen bewoners . De gemeente ging akkoord met 5 jaar tijdelijk gebruik en schakelde vervolgens snel; versterkte de initiatieven door een fietspad door het gebied aan te leggen. Hierdoor kreeg het gebied betekenis voor heel Groningen. Dat is ook waarde creëren.

Het schema van het Plan Bureau voor de leefomgeving waarin integrale gebiedsontwikkeling tegenover organische gebiedsontwikkeling wordt geplaatst is zwart wit vind Sjoerd. Dat werkt wel om de discussie te voeren. De meeste projecten zitten op verschillende aspecten (schaal, management etc.) ergens er tussen in. De tegenstelling is niet interessant . **Eigenlijk zou je integraal moeten vervangen door aanbod gestuurd en organisch door vraag gestuurd** (discussie MCD congres).

Belangrijker vindt Sjoerd dat er duurzaam aan de stad wordt gewerkt. Dat bereik je wanneer er (collectief) meer betrokkenheid is van mensen met de omgeving en niet door betrokkenheid van enkel een paar grote partijen.

- Organisch ontwikkelen is volgens Sjoerd een mix van liberaal en links en groen en collectiviteit. Het is niet 1 vorm. Niet doorschieten in (stedenbouwkundig) bepalen
- Altijd een mate van ruimte en flexibiliteit inbouwen



Spontane stad en organische ontwikkeling vraagt volgens Sjoerd om kaders waarbinnen ruimte is en afspraken gemaakt kunnen worden. Op de ene plek zijn meer kaders nodig dan op de ander (bijvoorbeeld wel Amsterdam rand Overhoeks en niet in de binnenstad). 'Organisch' ontwikkelen is dus niet 'de nieuwe manier van ontwikkelen' men moet niet doorschieten naar een nieuw model. De manier is bij Spoorzone Delft anders dan bij havenkwartier Deventer. Er zijn wel belangrijke gedeelde uitgangspunten en principes:

Integrale ontwikkeling bestaat ook nog steeds. Echter te veel afhankelijkheden inbouwen is volgens Sjoerd niet handig. Dan hangen te veel onderdelen van een plan met elkaar samen (bijvoorbeeld Ziekenhuisgebied binnenstad Den Bosch). Als er een verandering plaats vindt heeft dit direct (vertragende) effecten op de andere onderdelen (plan delen). Het nieuwe soort plan moet voor een dergelijk gebied concreter zijn , uitgaan van wat er is (fysiek en sociaal/ondernemers), klein beginnen en een beeld geven van waar het naartoe kan gaan. Het gaat over waar je morgen kan beginnen. De termen die vaak voor dit soort plannen worden gebruikt zijn; ontwikkelingsplan, -strategie of raamwerkplan.

Het eindbeeld of toekomstbeeld moet niet te veel ingekleurd zijn. Dat is erg moeilijk. Of het is te vaag, of te gedetailleerd. Beter een ouderwetse handschets dan een 3D beeld met vogelvlucht film door de locatie. Het plan moet vooral iets zeggen over het karakter van de stad, raamwerk openbare ruimte, inrichtingsprincipes etc.

“Organisch ontwikkelen is het spel van ruimte bieden en tegelijkertijd zekerheid geven”

De openbare ruimte is belangrijk want deze kan een vorm van zekerheid/continuïteit bieden. Die zekerheid (bijv. d.m.v. eigendomsstructuur) komt dan niet voort uit de invulling, maar wel uit de structuur en inrichtingsprincipes; herkenbaarheid, zekerheid, kwaliteit, helderheid en identiteit. Het gaat over helderheid in de eigendomsstructuur en dus het publiek domein.

Als voorbeeld noemt Sjoerd Rio de Janeiro . Daar zijn nu veel initiatieven op lege vlakten in de openbare ruimte terwijl de openbare ruimte de constante factor is. Veranderingen in een stad hebben vaak een sterke sociale of economische drijfveer.



Oude plannen gingen vooral over ruimtelijke stedenbouwkundige samenhang, nu gaat het vooral over samenhang tussen collectieven.; verbinden van doelgroepen passend bij de behoeften van de stadsbewoners. Je kan ook een gebied vrij laten voor experimenten. Dat is ook samenhang.

De opgave van een gebied is het creëren van verbinding met de bestaande stedelijke structuur. Het mag geen eiland zijn wat het bij het oude plan Spoorzone Delft wel was.

Havenkwartier Deventer vind Sjoerd een goed voorbeeld vanwege de flexibele juridische kaders en de concreetheid voor de korte termijn en abstractheid op lange termijn. De deel identiteiten vind Sjoerd wel weer te ver uitgewerkt. Crucqius is ook een goed voorbeeld.

Urhahn noemt hun opdracht voor Stadgenoot Oostenburg als voorbeeld van hoe om te gaan met planning bij 'organische gebiedsontwikkeling' van een transformatieopgave. Er moeten antwoorden gegeven worden op de vragen: Hoe creëer je samenhang, Hoe behoud je ruimte en hoe belangrijk is de openbare ruimte daarin ?

Het ontwikkelplan start met kijken wat er is . Hiermee gaat het niet alleen om structuur , raamwerken vastgoed, maar ook bestaande gebruikers/ondernemers. Op Oostenburg zit Hans Ubbink. Dit is een goede bekende ondernemer. De bestaande initiatieven of ondernemers kunnen al leiden tot cashflow of waardestijging.

Ook kijkt Urhahn naar de historische identiteit (ook belangrijk) van dit gebied (VOC verleden) en vertaalt dat in termen, zoals bij dit gebied 'open' :open naar de wereld.

Vervolgens is het doel het gebied kavelgewijs te (laten) ontwikkelen. Voor de kavels worden regels opgesteld. Binnenstedelijk werd de laatste 50-60 jaar vooral gekeken naar blokgewijs, maar dat biedt onvoldoende ruimte voor initiatief en spontaniteit. Kavelgewijze ontwikkeling is een belangrijk onderdeel van ' de spontane stad'.

Sjoerd zit ook in de ' Urbanisator' Deze club bestaand uit stedenbouwkundigen, een procesbureau en financiële rekenaars die kijken naar gebiedsopgaven. Zij concluderen vaak dat bijv. leegstaande kantoren geen gebouwopgaven zijn maar een



gebiedsopgave. Voorbeeld is de Binckhorts waarin de “Urbanisator individuele problemen verbindt en vormt tot een gezamenlijk vraagstuk. Nu maken ze samen met de betrokken partijen een gebiedsvisie op basis van de opgave.

Slimme financiële strategie is ontwikkelregels versoepelen en bij ontwikkeling de publiek investeren in het gebied pas doen als er al wat verdient is aan bijv erfpacht. Dan pas komt bijvoorbeeld de Brug.

Hij vindt dat stedenbouw in ‘organische ontwikkeling vooral ook verleiden is. Dit is een belangrijke rol. Daarom hebben zij ook al lang een grafische vormgever in dienst. Hoe verleid je mensen om te investeren in gebieden. Hoe kan je mensen committeren met beeld? De kunst is om die grote hoeveelheid van verschillende vaak conflicterende beleidsstukken meer los te laten, maar de doel van het beleid vast te houden. Hoe zorg je dat je anderen initiatief laat nemen!

Een tip van Sjoerd is om bij de transformatie van een stedelijk gebied de eigendomsstructuur als uitgangspunt te nemen. Dit scheelt enorm veel tijd en energie en is realistischer en haalbaarder. Wat is mogelijk en wenselijk binnen de bestaande structuur.

De oude manier van gebiedsontwikkeling had als goede kant de traditie van Nederland om helder te ontwerpen en mensen vaak veel te betrekken. Echter het masterplan was vooral bedoeld om in een financiële constructie een beperkt aantal partijen te committeren, dit kan niet bij ‘organische’ gebiedsontwikkeling. Er zijn te veel initiatiefnemers en belangen en je laat geen ruimte voor opkomende initiatieven.



Verslag gesprek met ontwerper Frank Werner
Associé ontwerpbureau architectuur en stedenbouw KCAP
Datum 25 mei 2013 Rotterdam

Flexibele plannen al in de VINEXtijd

KCAP heeft eigenlijk nooit blauwdrukplannen gemaakt. Zij hebben altijd gezegd dat stedenbouw flexibel moet zijn en binnen stedenbouw architectuur als duizenden bloemen moet kunnen bloeien. In de jaren 90 is KCAP begonnen in de Vinex met lage dichtheden en een flexibel masterplan (Schuytgraaf in Arnhem) . In dit plan is alleen de hoofdstructuur vastgelegd. Met hoofdstructuur bedoelt Frank de structuur van de openbare ruimte, infra (technisch en parken, station, etc) maar ook de aansluitingen met de stad zoals viaducten en de hoofdwegen, niet de wegen binnen de bouwvelden. Binnen het plan bevonden zich 25 bouwvelden/wijkjes /locaties (200-400 woningen) die stapsgewijs ontwikkeld konden worden (per plan in opdracht van GEM ontwerp/karakter/ samenhang van veldstedenbouwkundige). Voor elke locatie zijn een aantal randvoorwaarden vastgelegd, maar is geen blauwdruk gemaakt. Wel zijn de dichtheden vastgelegd omdat er een duidelijke sturing was op de financiële haalbaarheid (PPS).

Volgens Frank moet je de financiële haalbaarheid altijd weten als je een 'oud' of 'nieuw' masterplan maakt. Dit principe bij Shuytgraaf heeft goed gewerkt. De eenheden waren een soort puzzel met een zet aan spelregels m.b.t. dichtheid, financiën, groen. Voor het plan voor veld 12 was KCAP zelf veldstedenbouwkundige en heeft KCAP toentertijd een computerprogramma gemaakt. KCAP noemt die methode 'Vinex à la carte' (artikel in SR&O) Software die hiep bij het interactief ontwikkelen samen met partijen en bewoners. Daar liep niet iedereen meteen warm voor. De traditionele gedachte van een ontwikkelaar is om particuliere kavels in rijtjes bij elkaar te plaatsen. Dit lijkt namelijk het meest efficiënt o.a. omdat een architect maar 1 type woning hoeft te tekenen en het werd toch wel verkocht, dus waarom specifieke oplossingen?.

Het software systeem maakte het mogelijk een gevarieerd efficiënt programma te realiseren door gewenste % openbare ruimte in te voeren en afhankelijkheden tussen kavels zo te organiseren dat er tegelijk een zo groot mogelijk mix was van verschillende soort kavels. Eerst vond men dat mixen maar niets, maar uiteindelijk was iedereengecharmeerd van het informele beeld dat meer leek op een dorp dan



een nieuwbouw wijk. Ook bleken de kleine verschillen in bijvoorbeeld vrije kavelgrootte door bewoners erg gewaardeerd te worden, dat gaf toch weer wat variatie in koopprijs en paste in verschillende budgetten.

Schuytgraaf is de enige 'bottom up' Vinex woonwijk die in de praktijk met behulp van parametrische software is ontwikkeld. Later is er nog een experiment gedaan in De Draai in Heerhugowaard, maar dat is door de crisis stilgelegd.

KCAP was toen in de jaren '90—'00 erg geïnteresseerd in 'bottom up' verkavelingen samen met ETH Zurich. De vakpers was wel geïnteresseerd in de ontwikkelde



Bijlage 3

Gespreksverslagen projectleiders en wethouders veldonderzoek

Deventer Havenkwartier

Verslag gesprek met Dennis Laing projectmanager Havenkwartier

Datum 2 april 2013 Deventer

De vernieuwende 'organische aanpak' in Deventer is niet geboren vanuit de crisis. Het oorspronkelijke masterplan uit 2004 was door de gemeente opgesteld en ging uit van het selecteren van een ontwikkelaar en bouwer om zo het plan uit te gaan voeren. Zonder al te veel inbreng van partijen van buiten bedachten professionals het plan. Het moest er stedenbouwkundig fantastisch uit zien, dan kwam de milieu expert, werd de parkeeroplossing bedacht door de deskundige en passeerden nog meer disciplines de revue.

Veel deelplannen waren gestoeld op de belofte dat milieu- en geluidsoverlast in het gebied naar de bewoners binnen 10 jaar opgelost zou zijn. (Experimentenwet stad en milieu) De actieve bedrijfsvereniging in het Havenkwartier geloofde de garanties niet. Zij dachten dat het vast niet precies zo zou lopen als in de blauwdruk voorspelde. Ook waren ze bang voor conflicten met toekomstige bewoners. De eerste pionier zouden het wel oké vinden om in de buurt van bedrijven te wonen, maar de latere bewoners zouden vast gaan klagen en procederen dachten zij. Dit was de belangrijkste de reden dat het plan in 2006 niet werd vastgesteld door de gemeenteraad.

Tot 2008 lag het project stil. In 2008 begon Dennis. Hij kreeg een half jaar/ jaar de tijd om met een nieuw plan te komen. Om tot een nieuw plan te komen te vroeg Dennis de ruimte om echt al het oude los te laten. Hij stelde een stedenbouwkundige (Andries Geerse) die vooral strateeg was aan om te helpen. Eind 2008 lagen er 3 scenario's, van veel naar weinig maakbaarheid.

1. Hollands model: kleine club ontwikkelaars ontwikkelt het gebied verder Masterplan in nieuw jasje
2. Vlaams model: iedereen mag meedoen en er kunnen wel 300 partijen betrokken worden.
3. Gebied in z'n geheel verkopen aan belegger of ontwikkelaar



Het plan was om de politiek een scenario te laten kiezen en niet maar 1 voorstel voor te leggen. Scenario 3 was dan ook een must omdat die vraag van “Waarom verkopen we niet alles?” toch zou komen. Door keuzes voor te leggen is de politiek ook meteen gecommiteerd. De gemeenteraad koos voor het Vlaamse model. Het principe dat een plan en ontwikkeling in samenwerking met veel partijen (bestaande gebruikers, nieuwe ondernemers etc.) wordt gemaakt en uitgevoerd.

Dit model is in Nederland ongebruikelijk. In Nederland zijn we gewend alles te plannen, maar in België, zeker buiten de grote steden, koopt men z'n eigen grond en gaat er iets bouwen. Het idee dat dat tot verrommeling leidt wordt al minder vaak gedacht in Nederland.

Volgens Dennis koos de gemeente vooral voor dit model om minder risico's bij de gemeente neer te leggen, maar de eigenaar, huurder of koper voorop te laten lopen. Uitgangspunt was dat er vooral gefocust wordt op particuliere eigenaars die betrokken zijn bij hun vastgoed en geen belegger. Eigenaars zijn veel meer betrokken en zullen sneller in hun bezit investeren en dat is goed voor de gebiedsontwikkeling.

Samenhang functies

Het oude Masterplan ging uit van wat de gemeente wilde en was vooral geschreven om te informeren en dan vooral de gemeenteraad en politiek. Het nieuw ontwikkelde plan had als doelgroep de mensen die al in het havenkwartier zaten (vooral tijdelijk) of zich er willen vestigen. Deventer noemt het dan ook een ontwikkelplan. Met als doel verleiden en verbindingen te leggen tussen gebruikers.

In tegenstelling tot het oude masterplan dat de gemeente op had gesteld, werd het nieuwe plan samen met de tijdelijke gebruikers in het gebied opgesteld. Met alle gebruikers is gesproken en er zijn plenaire sessies gekomen (pitches). De vraag was vooral waarom gebruikers zich hier (tijdelijk) wilde vestigen (wonen en werken) en wat men met het gebied zou willen. Uiteindelijk hebben alle gesprekken en sessies tot een vijftal ambities geleid. Met de partijen is tot de voorbeeld uitwerkingen van de ambities gekomen. De professionals hebben hier vervolgens de randvoorwaarden bij aangevuld, milieu etc. Dat is de verantwoordelijkheid van de gemeente.



De volgende vraag was: Wat voor bestemmingsplan hoort hier dan bij? Omdat de meeste partijen die er al zaten behoefte hadden aan zekerheid voordat ze meer gingen investeren was het noodzaak om zo snel mogelijk het bestemmingsplan klaar te hebben. Dit bestemmingsplan moest flexibel zijn en dus gemengde bestemming toelaten. Ook hoorde daar een beeldkwaliteitsplan bij. Flexibiliteit was uitgangspunt. Er is gekozen om de wet zoveel mogelijk te stretchen om alle ambities ruimte voor realisatie te kunnen geven. Dat was nieuw voor de gemeente. Eerst wet er naar het doel gekeken en daarna pas naar de wet. Er bleek echter veel te kunnen binnen de wet om zoveel mogelijk gemengde bestemming mogelijk te maken.

Bestemmingsplan was hamerstuk bij gemeenteraad omdat ze mee waren genomen in het ontwikkelingsplan (legitimiteit) Maar ook omdat de gemeenteraad maar klein is in een kleine stad en veel professionals bevat.

Bij het Havenkwartier is vooral privaatrechtelijk (anterieur) gestuurd. Dit houdt in dat het bestemmingsplan zo flexibel mogelijk is, maar dat men in de individuele koopovereenkomsten zoveel mogelijk de ambities formuleert en het concept waarborgt. Hierdoor blijft er veel mogelijk in het gebied. Deze manier van sturen kon hier omdat de gemeente eigenaar was van bijna alle grond.

Voorbeeld is het contract met ' Space Cowboys' waarin staat dat ze een renovatieplicht hebben en het 10 jaar lang zelf moeten gebruiken voor hun concept. De verwachting is dat na 10 jaar de ' point of no return' is bereikt en men niet ineens iets heel gek tegen de ambities van het plan in gaat doen. Of dat er geen behoefte meer is aan die functie en dan is dat ook goed.

Het plan in 't kort

Het ontwikkelplan; 'ruimte voor ideeën' begint met een impressie van (de mogelijkheden) van het gebied en wat er nu als is aan initiatieven bekeken door de ogen van een wandelaar. Vervolgens wordt er per ambitie (van de vijf) op een kaart aangegeven waar dit in het gebied zou kunnen landen , welke ontwikkeldoelen erbij horen en is er een checklist waaraan de ontwikkeling moet voldoen om te passen bij het gebied en de ambities. De vijf ambities zijn:

- Gewild wonen
- Erfgoed als inspiratie
- Ontdekking van de haven
- Werken in de stad



- Vrijplaats voor ideeën

Het plan vervolgt met een hoofdstuk waarin verder uitgewerkt is waar de ambities in het gebied vorm kunnen krijgen (voorbeelduitwerkingen en programmatische zones) en eindigt met een hoofdstuk over de strategie die er toe moet leiden dat het geheel op gang komt. (projecten, kaders, samenwerkingsvormen en randvoorwaarden zoals parkeerstrategie)

Financiële kader

Groot voordeel van het havenkwartier was dat dit gebied meeding in de GREX van Groot Bergweide waarin bijna alle bedrijven van Deventer zitten. Deze maakt tot nu toe nog een winst van 5-6 miljoen per jaar. De gemeente heeft ooit gezegd dat het totaal op 0 moet komen. Voor het Havenkwartier wordt daarvan nu 3,5 miljoen ingezet. Wel met het doel dat het zich in de toekomst zelf bedruipt. Er wordt dus intern binnen de bedrijventerreinen verevent.

Verder is er een flink bedrag van historische plankosten bij de start van het project afgeboekt.

Om pioniers te trekken is er een stimulering subsidie geweest die 5 jaar duurde (tot 2012) en die inhield dat men een zeer lage prijs voor de huur betaalde 10-20 euro per meter per jaar. Na die 5 jaar moeten partijen een marktconformere huur betalen, het pand kopen of weggaan. Het liefst wil de gemeente zoveel mogelijk van het bezit verkopen.

De meerdere panden bij elkaar moeten tot een mix van functies leiden. Waar dus bij het ene pand wordt verdient, kan bij het andere pand bijgelegd worden (deelexploitaties). Het concept is "leading". Per pand en gebied is er een concept omschreven (ruimtelijk kwaliteit) waar de ondernemer of kavelkoper aan moet voldoen. Dit concept/ werkboek vastgesteld in 2011 is onderdeel van het (koop)contract.

Wil een commerciële ondernemer veel extra aanbouwen, dan moet hij/zij ook mee betalen aan de openbare ruimte. De gemeente investeert wel vooraf al robuust en sober in verbeteren van de openbare ruimte om te laten zien dat ze echt serieus zijn met het gebied en daarmee anderen te verleiden. Met openbare ruimte kan je veel sturen.



De verkoop loopt redelijk. Er wordt vooral gezocht naar maatschappelijke ondernemers. Die moeten een deel broedplaatsen afnemen naast bijv. commerciële functies. Een grote partij en koper van de zwarte silo's is BOEI (Nationale maatschappij tot behoud, ontwikkeling en exploitatie van industrieel erfgoed.) Wat niet verkoop gaat in de NV Maatschappelijk vastgoed (waar gemeente enige aandeelhouder is). Deze opereert als een echte vastgoedpartij en zakelijke verhuurder. Uiteindelijk met als doel echt zoveel mogelijk te verkopen. Ook een deel van de openbare ruimte wordt verkocht.

Om zoveel mogelijk initiatiefnemers trekken is er een vrije inloop waar ondernemers of initiatiefnemer naar toe kunnen om hun idee te toetsen en te spreken met een stedenbouwer en klantregisseur die alles van procedures en vergunningen weet .

De schaal van het project draagt bij aan het succes. Dennis kent als projectmanager iedereen die in het gebied zit. Dat maakt hem goed benaderbaar voor nieuwe partijen met initiatieven uit bijvoorbeeld het netwerk van al aanwezige partijen.

Verschil GO toen en nu

Het nieuwe model voor organische gebiedsontwikkeling bestaat niet. Kijk specifiek naar de situatie. Het is geen model, maar een maatwerkeraanpak. Alhoewel er wel een soort generiek gebruik is van termen: groei strategie, essenties, hoofdstructuur, ambities . Je zet piketpaaltjes waarbinnen ruimte is.

Dennis vindt het grootste verschil dat er afstand is genomen van de maakbaarheid. Er is meer oog voor de realiteit en in plaats van groots wordt er met acupunctuur ingegrepen. Dus gemeente grijpt in als ze moet (bodemsanering) of als ze denkt dat het cruciaal is voor de verdere ontwikkeling van het gebied. Laat private partijen hun ding doen. Het is logisch dat deze partij er aan wil verdienen. Maar door bijvoorbeeld een deel van de investering van de openbare ruimte bij deze partij neer te leggen (privaatrechtelijk) vloeit er ook weer geld terug. Wat verder helpt is dat het plan is opgeknipt in deelplannen, waarbij het eerste deelplan al meer uitgedacht is , maar de rest weinig tot niet. De plannen moeten ook qua succes of realisatie niet van elkaar afhangen.

Vaak wordt over de ' nieuwe aanpak' gezegd dat je niks moet doen. Dat zou faciliteren betekenen. Dennis is van mening dat je moet balanceren op de dunne lijn



van alles doen en wel richting geven. Je moet verleiden en werken vanuit concepten die niet te start zijn, maar flexibel. Hij ziet dus wel een risico in bijvoorbeeld de werkboeken van de uitwerkingen. Deze moeten op een gegeven moment weer aangepast worden en niet te startte richtlijnen bevatten.

Een succesfactor volgens Dennis is ook te kiezen voor een niche markt. De Berlijnse gebiedsidentiteit "Poor but sexy" trekt een specifiek soort mensen. Dat is ook te zien bij de kavelverkoop. Maar daar is markt voor.

Reactie op veronderstellingen in scriptie

1. Doel van een Masterplan is plan is grip houden op de totale sturing van aan gebied aan de hand van samenhangende lange termijn strategieën. *Dat was echt vroeger zo.*
2. Een Masterplan wordt opgesteld om de belangen en waarden van verschillende betrokken partijen samen te brengen tot een goed samenhangend geheel. *Dit blijft.*
3. Een Masterplan wordt gebruikt om te sturen op het geheel en de afzonderlijke deelprojecten en afspraken die er onder hangen Nu is het meer een verleidingsplan i.p.v. toetsingskader. *Daar stuur je mee.*



Verslag gesprek met Marc Jan Ahne. Mark-Jahn Ahne is de huidige burgemeester van Ommen. Van juli 2009 tot april 2012 was hij wethouder van Deventer. Eerst was hij wethouder van Economische Zaken en Vastgoed vervolgens was hij wethouder van Economische Zaken & ICT, Financiën Kunst en Cultuur
Datum 19 april 2013 Telefonisch

Marc Jan Ahne is erg nauw betrokken geweest bij het ontstaan van het nieuwe ontwikkelplan 'Ruimte voor ideeën' voor Havenkwartier Deventer

GO vroeger en nu

Het grootste oorzaak van verschil in Gebiedsontwikkeling vroeger en nu is volgens Marc- Jan: Geld. In het verleden was er geld om relatief grote stukken grond tot ontwikkeling te brengen. Er was veel vraag naar agrarische grond op uitleg locaties omdat daar woningbouw of bedrijventerreinen op gerealiseerd konden worden en dat leverde al snel een hogere grondwaarde op en flinke winst op. Winst voor ontwikkelaars, bouwers en gemeente. Gemeente zetten die winst weer in om te investeren in grote infrastructurele projecten in de stad. Deze agrarische locaties waren vaak ook makkelijke locaties om te ontwikkelen, do zogeheten 'green fields'

De gemeente was in het begin vaak nog alleen eigenaar van de grond, later kochten ook andere de grond ; waaronder veel speculanten. Die speculanten wilde zich graag laten uitkopen en daar was vaak langdurig juridische strijd over. De kosten werden hoger.

Toen kwam de omslag De makkelijke locaties waren ontwikkeld. Nu zijn vaak de lastige dure binnenstedelijke locaties (rafelranden van de stad, met milieu issues, veiligheidscircles etc) aan de beurt o.a. door wegtrekkende industrie. Deze locaties zijn wat langer blijven liggen. Verder is het aantal spelers toegenomen in gebiedsontwikkeling en is de markt voor zowel kantoren, bedrijfspanden als woningen minder florissant.

Voor Vinex locaties was een Masterplan wel haalbaar (minder beperkingen), maar niet binnenstedelijk locaties met bestaande bebouwing, verschillende eigenaren en vaak de noodzaak van bodemsanering. De ambities voor die locaties was erg hoog. Al die ambities van de gemeentes waren geënt op groei. Groei van alle sectoren wonen, leisure, horeca, detailhandel. De gemeenten wilde vaak ook niet alleen voor eigen



bewoners bouwen, maar ook anderen naar de stad trekken. Deze ambities van groei bleken niet haalbaar.

Ook werd er niet meer verdient op de Vinex locaties. Geld dat de gemeente vroeger weer in kon zetten voor de onrendabele binnenstedelijke locaties.

Havenkwartier Deventer

De reden waarom het Masterplan van Havenkwartier Deventer in 2006 niet goedgekeurd werd, was de weerstand vanuit het bedrijfsleven er om heen. Grote spelers als Akzo Nobel (met grote veiligheidscirkel en milieu cirkels) zagen niets in de stedenbouwkundige 'trucs' zoals de bedachte buffer (afschermd gebouwen/grootschalige kantoren) die bewoners van het woongebied van de cirkels ver genoeg vandaan moet houden. Een ander negatief effect op plan was dat de kantorenmarkt inzakte. Dus ga je die afscherming nog realiseren?

Doel masterplan

Het oorspronkelijke doel van het masterplan (daar was Marc-Jan zelf niet bij betrokken) was het maximaliseren van de opbrengst oftewel het zo klein mogelijk maken van het verlies dat verwacht werd op de transformatie van het havenkwartier naar een meer stedelijk woonmilieu. Verder verwoorde het plan de ambitie van Deventer om niet alleen te groeien maar ook een regionale en landelijke functie als publiekstrekker te krijgen. Daar was het leisure, uitgaan en recreatieprogramma op afgestemd in combinatie met een aantrekkelijke woonwijk.

Verskil met ontwikkelplan ' Ruimte voor ideeën'

Het grootste verschil met het nieuwe ontwikkelplan is dat wat waar komt niet exact op voorhand vastgelegd is. Je sluit aan op ontwikkelingen in de markt. Dus niet " dit vinden wij dat er moet komen, we kopen alle grond op en maken een soort blauwdruk dat we uitrollen en er over 5-10 jaar staat". Dit past bij een bredere maatschappelijke en politiek verandering; je sluit aan bij ontwikkelingen in de samenleving. De planmatige blauwdruk is voorgoed verleden tijd. De overheid heeft niet overal meer de lead. En treedt terug. Er wordt van de burger meer verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid verwacht. Dit speelt in het Havenkwartier nadrukkelijk een rol.



In de Gebiedsontwikkeling betekent dit dat de overheid tracht de juiste impulsen te geven om anderen (de markt , beleggers en burgers) te verleiden en aan te trekken om te investeren en zich te vestigen. Of te investeren in hun bestaande bezit. De overheid investeert dus mee en pakt op wat de markt niet oppakt. De overheid neemt het voortouw om de nieuwe sfeer/levendigheid (bijv door kunstenaars) in een gebied neer te zetten door uit te nodigen en uit te dagen om te durven investeren. Er was heel lang bij de overheid het idee dat de overheid alles op moet kopen slopen en dan opnieuw maken “omdat die particulieren het maar lieten versloffen” In woongebieden in grotere steden zie je dat het ook anders kan. Door impulsen woningeigenaren stimuleren om zelf te investeren. In een volledig verpaupert gebied waar de gemeente niet investeert kan je niet verwachten dat de eigenaar dat zelf oppakt. Die investering in het eigen bezit is dan weggegooid omdat de omgeving verloederd blijft.

Hoe stuurt de overheid in de nieuwe werkelijkheid (Vlaams model) waarin de overheid meer faciliteert op samenhang in een gebied?

De overheid stelt randvoorwaarden (wat wil je echte bereiken qua ontwikkeling) op waar ontwikkelingen/functies aan moeten voldoen. Daar kan je een pad in bedenken, van stel dat een functie niet aan bestemmingsplan voldoet? Binnen welke kaders wil je dan meewerken aan het uiteindelijke wijzigen van een bestemmingsplan. Dit zijn geen details, maar robuuste eigenschappen van een plek/plan die belangrijk zijn voor het totaal . Voorbeeld bij het havenkwartier is dat de nieuwbouw zich aan moet passen aan het karakter van het bestaande en het stoere gebied. Er moest wonen en horeca komen. Verder moest het bestemmingsplan veel ruimte geven en vooral melden wat je als gemeente echt niet wil (bijv. functies die echt niet verenigbaar zijn met wonen). Dat aangeven wat je niet wilt is makkelijker omdat je niet weet wat er komt. In het oude masterplan stond vaak tot in detail wat de gemeente wel wil

Een andere manier om bestaande panden aan te passen, karakter te behouden en met regelgeving om te gaan is niet uitgaan van de geluidseisen waar bijv. een uitgaansgelegenheid met optredens aan moet voldoen en dat aan de eigenaar opleggen, waardoor het karakter van het pand door de aanpassing verdwijnt, maar zorgen dat de bebouwing die eromheen gepland wordt zich verhoudt tot het verwachte geluid. Bij hogere eisen aan woningen en isolatie. “ het is geen gebied voor mietjes”. Het is geen Vinex wijk met rust en ruimte, maar dynamiek. Binnenshuis is er een bepaalde woningkwaliteit, maar buitenshuis is er dynamiek.



Financiële kaders

De haalbaarheid blijft staan. Er is fors afgewaardeerd. In het havenkwartier was het doel vooral zorgen voor een geslaagde ontwikkelingen met zo min mogelijk kosten (verlies) die de waarde van het gebied zouden doen stijgen.

Niet alles nieuw! Juist de afgelopen jaren is de cultuurhistorische (naoorlogse)waarde steeds belangrijker geworden voor gemeente. Daar is in het Havenkwartier ook onderzoek naar gedaan. Je voegt als het ware een verhaal bij een bestaand historisch verhaal. Dat geldt niet alleen voor oude historische vastgoed, maar ook dit gebied is een voorbeeld van een tijdsgeest. De binnenstad van de gemeente Deventer was ook geen masterplan. Echter basisspelregels zijn nodig, men wil weten wat er ongeveer gaat gebeuren en wie er gaat zitten. Een helemaal regellose situatie pas niet in de huidige samenleving.

Minder grote voorinvesteringen, maar meer kijken naar deelgebied en wat zijn daar kosten en inkomsten.

Legitimiteit en verwachtingen

Volledig welstandsvrij klinkt leuk, maar levert vaal veel problemen en gedoe op (want jij mag alles, maar je buurman ook en dat vind je misschien spuuglelijk) . In Deventer stond een groot deel van de basis er al, dat scheidt helderheid en daar wordt op aangesloten.

Legitimiteit is bij het nieuwe ontwikkelplan ondanks meer onduidelijkheid en open eindjes geen issue geweest,. Het oude masterplan leverde veel meer weerstand op. Het nieuwe plan was een product van goede samenwerking. Omdat het plan ruimte en kansen biedt, reageren ook veel mensen enthousiast en het is voor weinig mensen bedreigend (weinig weerstand). De omschrijving van het soort gebied (en wat er nu al ontstaan is) en de randvoorwaarden geven veel partijen genoeg zekerheid over wat er in de omgeving komt.

Organisch en basisspelregels trekt mensen die geboeid zijn en er willen zitten. Juist misschien ook omdat het niet vanuit kale land opgetrokken is.



Nijmegen Waalfront

Verslag gesprek met Wout van Hees directeur Ontwikkelingsbedrijf Waalfront
Datum 10 april 2013 Nijmegen

Veel gebiedsontwikkelingen liggen stil. De grote vraag is nu; “Hoe maak je van niets iets?” Wout van Hees

De ambitie en PPS

Het project Waalfront in Nijmegen is gestart in 2003 met het politiek ambitiedocument ‘Koest West’. Belangrijkste doelen waren de stad weer in balans krijgen door het westelijk van het centrum gelegen industriegebied te verkleuren naar wonen en het uitstoot gevaar te minimaliseren. De PPS constructie voor het realiseren van deze ambitie met Rabo Vastgoed, nu Bouwfonds, is ontstaan uit een Europese aanbesteding m.b.v. een concurrentiegerichte dialoog op basis van dit ambitiedocument. Men begon met 30 partijen, 6 mochten uiteindelijk presenteren en Rabo Vastgoed is het geworden. Rabo Vastgoed zou 50% meefinancieren (onder voorwaarden beide zelfde rentepercentage), 50% GREX risico nemen en 30% van de opstal op zich nemen. Later is samen met Rabo Vastgoed en de buurt een stedenbouwkundige bureau geselecteerd. (Lodewijk Baljon (landschap) en Liesbeth van der Pol)

Masterplan

In 2007 is het masterplan Waalfront Nijmegen vastgesteld door de raad. Het gedetailleerde plan had als toekomstbeeld een hoog stedelijk dicht gebied met vooral appartementen. De MKBA was positief. Het masterplan werd met veel applaus door de gemeenteraad ontvangen. Bij het opstellen van het plan is veel aandacht besteed aan inspraak van burgers, deskundigen en het leren aan voorbeelden uit andere steden. Het draagvlak voor het masterplan was erg groot.

Opstarten en de crisis

Op de top van de markt is de PPS constructie getekend. Nu zou Bouwfonds die Rabo Vastgoed overnam, niet snel meer voor een dergelijke grote opgave tekenen. Doordat de belastingdienst de Europese aanbesteding toch niet goedkeurde is er een vertraging geweest bij het opstarten van het plan. Uiteindelijk is dit probleem opgelost en kon in 2010 het ontwikkelingsbedrijf Waalfront (OWB) met CV en BV worden opgezet.



Toen bleek dat de crisis roet in het eten te gooien. De crisis is de primaire reden dat het plan niet meer doorging. Door de crisis ging de financiële onderlegger wankelen. De ingerekende grondprijsstijging van 2,5% bleek te ambitieus en ook de verwachte bijdrage aan subsidie zou lager uitvallen. (Uiteindelijk blijkt nu dat het totale ingerekende subsidiebedrag van 100 miljoen op 7,5 miljoen na toch is binnengehaald). Een andere belangrijke effect van de crisis is dat er minder woningen worden gekocht door de consumenten, corporaties minder investeringsruimte hebben en private ontwikkelaars weg blijven.

De zoektocht naar een nieuw plan

De vraag was hoe nu verder met dit plan? De gemeente heeft samen met Bouwfonds bekeken hoe ontstane vergrote financiële risico verminderd kon worden. Waar kon op bezuinigd worden, welke extra kwaliteit moesten ze loslaten? Het alles schoonvegen en opnieuw beginnen zoals het plan eerst beoogde moest van tafel. Het uiteindelijke idee was kleinschaliger stapsgewijs en flexibeler te gaan opereren. Er is gekeken hoe het verkavelingsplan flexibeler kon door het gebied alleen in een hoofdstructuur in te delen. Ook is gekeken hoe dichtheid naar beneden kon zodat er geen dure parkeergarages meer nodig waren. Verder is er onderzocht hoe hergebruik gemaakt kon worden van wat er al was in het gebied.

Vooraf dit laatste is belangrijk geweest. Er is opnieuw naar het plan en het gebied gekeken vanuit de wens de kwaliteiten van het bestaande in zowel gebouwen, groen, waterkering , dijklichamen als infra zo optimaal mogelijk te gebruiken. Dat leverde vele nieuwe inzichten in kwaliteit op.

De crisis zorgt er volgens Wout voor dat het realiteitsgehalte van een plan neemt. Wat wil de consument nu echte en wat kan de markt aan? De oude masterplannen waren dichtgetimmerd (type woning, gedetailleerde verkaveling), terwijl men ook wel wist dat het nooit helemaal zo zou worden. De reden voor het dichttimmeren was de toenmalige behoefte van politiek en burger aan zekerheid. Met een dergelijk masterplan was de legitimiteit voor de aanpak verzekerd.

De omslag in werken vraagt een andere houding van de gemeente. Waar eerst de ontwikkelaars in de rij stonden voor ontwikkelrecht, moet de gemeente nu zelf de



boer op; het netwerk van partners goed in kaart hebben en dus op pad. Het enthousiasme moet echt van de gemeente komen.

Het nieuwe plan

Het nieuwe plan wordt geen plan maar ontwikkelingsstrategie 1.2 genoemd. De ontwikkelingsstrategie is nadrukkelijk gericht op flexibele ontwikkeling, bevat een vlekkenplan en strategische kaders en moet uitnodigen. Belangrijke structuren zoals de verkeerstructuur, het Fort en de haven en de cultuurhistorische waarde zijn gebleven. Dit past bij de ambities van Koers West. Die ambitie blijft. In oude masterplannen lag bijna alles vast. In dit plan niet. Er staat dus ook grote een stempel op 'Dit is geen plan'.

Wat is de strategie?

Het gebied wordt in delen uitgegeven en per gebied wordt een globaal bestemmingsplan gemaakt en besloten over het Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) en de benodigde flexibiliteit. Met als doel uit te nodigen en de ontwikkeling op gang te laten komen. Voorwaarde is de grondkosten als opbrengsten. Per gebied wordt ook een marktonderzoek gedaan. Voor de gemeente is dit echt een proef. Hoe werkt dat en wat komt er dan? Mocht er een partij komen met een totaal ander plan, dan is de vraag: Willen we dat? Moeten we uitwijken naar een ander deelgebied, (en dus niet aansluitende gebieden ontwikkelen), onze ambities bijstellen of moet de grondprijs omlaag? Streven blijft maximale kwaliteit en toch grondkosten ophalen.

Voordeel van de ontwikkelingsstrategie, is dat het voor goede verassingen kan zorgen en meer diversiteit in het uiteindelijke gebied. Door niet meteen alles vast te leggen kan met voortschrijdende inzichten verwerken in het plan en kunnen ideeën die over 5 jaar ontstaan een plek krijgen. De tijdsgeest vraagt om flexibiliteit, vooral in de uitwerking en durven vertrouwen op de toekomst en mogelijke positieve verassingen. Het proces wordt belangrijker dan de uitkomst. Er moet ruimte zijn voor initiatieven. Maar die initiatieven moet je ook vooral zelf zoeken. Onderdeel van deze strategie is het TAB plan (Tijdelijk Anders Bestemmen). Dit plan is bedoeld om bestaande panden, die leeg komen tijdelijk anders te bestemmen. De bestemming moet zichzelf bedruipen zodat daar in ieder geval de beheerlasten uit bekostigd worden. Het anders bestemmen moet ook bijdragen aan placemaking ; aantrekkelijk maken van het gebied voor de Nijmegenaren (waarde creatie toekomst). De concepten worden



samen met de ondernemers die interesse hebben bedacht. Hiervoor worden o.a. door de gemeente workshops en bijeenkomsten gehouden

Sturen op samenhang

In het nieuwe plan de ontwikkelingsstrategie 1.2, zo genoemd omdat de overtuigingen en ideeën uit het masterplan (grote structuren) niet overboord zijn gegooid ,wordt ook op samenhang van functies gestuurd. Het gebied wordt stapsgewijs herontwikkeld. Er wordt door het Ruimtelijke kwaliteitsteam gestuurd op kwaliteit door te toetsen aan de ontwikkelingsstrategie. Elk deelgebied krijgt een SPvE en er worden suggesties voor verkavelingen meegegeven. Een supervisor uit het ruimtelijke kwaliteitsteam bekijkt de samenhang tussen de deelgebieden op basis van het SPvE. Dit gebeurt echter minder gedetailleerd, en meer op kwaliteit dan op kwantiteit. Aan de geïnteresseerden (ontwikkelaar belegger) wordt bijvoorbeeld voor het eerste deelgebied het volgende meegegeven “ Dit is het matje, dat moet 5 miljoen opleveren, ga zelf je plan maar maken en zorg dat het financieel klopt en met SPvE en bestemmingsplan”.

De ambitie van het plan is veranderd. Concreet betekent dit dat er in plaats van 2600 nu meer gedacht wordt aan 2100 woningen, meer grondgebonden woningen i.p.v. enkel appartementen. Dit laatste vooral omdat de Nijmeegse consument (gezinnen) dat wil. Het ondergrondsparkeren heeft plaats gemaakt voor maaiveld parkeren. Dat er vraag naar woningen in een hoog stedelijk milieu blijft, staat voor de gemeente als een paal boven water. Nijmegen gaat nog een flinke demografische groei doormaken in combinatie met verdunning van huishoudens.

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan wordt per onderdeel gemaakt. Het plan gaat van volledig gedetailleerd, naar zo globaal mogelijk, maar wel met wonen erin. Op basis van dit plan wordt een SPvE gemaakt. Het kan zijn dat de onduidelijkheid over wat er komt in de volgende fase partijen weerhoudt om te investeren en risico te nemen, maar de gemeente vindt dat het niet haar taak is om in deze tijd daar (schijn) zekerheid over te geven. De partijen moeten maar vertrouwen hebben.

Door de crisis blijkt nu ook het besef van minder zekerheid bij politiek en bewoners door te dringen. Men begrijpt dat een nieuw bestemmingsplan minder zekerheid kan bieden dan het oude gedetailleerde bestemmingsplan wat hoorde bij het masterplan.



Bijzonder gunstige context

Doordat de gemeente (OBR) alle gronden in bezit heeft kan zij ook goed privaatrechtelijk sturen. Verder is de financiering geen probleem omdat Bouwfonds de Rabobank achter zich heeft en die nog steeds wil financieren tegen een redelijk rentepercentage. Ook een wethouder die achter deze aanpak staat en promoot is cruciaal.

Sturen op Cashflow

Het verdienen zit nu vooral in de opstal en de gunstige financiering. (opslag erop) De GREX is de verliespost. In plaats van het doen van een grote voor investeringen kiest de het OBW ervoor om te sturen vanuit de cashflow. Er is voor het totaal een financieringsplafon. Dat is de oude badkuip (Gemeente en Bouwfonds) van 80mlj euro. Elk jaar wordt bepaald welk bedrag er binnen zal komen en dus daar 1 op 1 aangekoppeld wel bedrag er dan geïnvesteerd kan worden. *Cash in is Cash out*. Als de markt aantrekt zal dit verhaal anders worden en zal er misschien wel meer van te voren geïnvesteerd worden. De cashflow komt uit het Tijdelijk anders bestemmen (TAB) van gebouwen, het verhuren van panden en de verkoop van grond. De Handelskade die nu in aanbouw is zal bijv.20 miljoen opleveren.

Nieuwe partijen

De gemeente gaat nu ook de discussie voeren over PO en CPO. Is er vraag naar in dit gebied? Is het duurzaam en voldoende kritisch. Maar dit levert niet snel veel woningen op. De markt hiervoor is erg klein.

De eerste fase

Het eerste deel van het plan is een klein onderdeel aan het meest westelijke deel van het plan. De gemeente gaat nu samen met een aantal experts in de markt en bij de gemeente op zoek naar hoe dit in de markt te zetten. Belangrijke vraag is of de huidige kaders genoeg ruimte geven? Helemaal aan de oostelijke kant aan de Handelskade wordt nog bijna volledige het oude deelplan uit het masterplan doorgevoerd (140 (sociaal, koop) woningen en horeca). Bouwfonds, een grote institutionele belegger en de corporaties durven dit stuk aan een haventje nog op risico te ontwikkelen.



Reactie op veronderstellingen in scriptie

1. Doel van een Masterplan is plan is grip houden op de totale sturing van aan gebied aan de hand van samenhangende lange termijn strategieën.
2. Een Masterplan wordt opgesteld om de belangen en waarden van verschillende betrokken partijen samen te brengen tot een goed samenhangend geheel.
3. Een Masterplan wordt gebruikt om te sturen op het geheel en de afzonderlijke deelprojecten en afspraken die er onder hangen

Alle drie de stellingen zijn nog steeds waar als je over een masterplan praat. Bij een ontwikkelingsstrategie moet juist het stempel "plan" eraf. Dit om de suggestie dat het precies wordt zoals beschreven te voorkomen.

De nieuwe manier van gebiedsontwikkeling: Het nieuwe puzzelen! (puzzelen vanuit gebiedsframework).



Verslag gesprek met Hannie Kunst. Hannie Kunst is Wethouder in Nijmegen. Zij heeft de Portefeuille : Stedelijke Ontwikkeling, Cultuurhistorie, Maatschappelijk Vastgoed en P&O

Datum 7 mei 2013 Nijmegen

Wethouder Hannie Kunst is al vanaf de Nota Heerma 1989 actief in de gebiedsontwikkeling. In de nota 'Volkshuisvesting in de jaren '90' werd gepleit voor verzelfstandiging van woningbouwverenigingen, bevordering van het eigen woningbezit en verkleining van de sociale woningsector.

Gebiedsontwikkeling vroeger en nu

In het oude masterplan denken werd vooral rationeel gestuurd met als doel geld te verdienen. Nederland kenmerkt zich door de praktijk van eerst investeren en dan later terugverdienen (i.t.t België) Hannie is van mening dat de actieve grondpolitiek, zo gestructureerd en bedacht als in de jaren '90 niet meer terug komt. De cultuur was toen behoorlijk macho (ambitie en kwantitatief). Gemeenten boden tegen elkaar op. De ontwikkelingen en gebouwen moesten groter en slimmer dan die van de ander, liefst met een icoon of stedenbouwkundig ontwerp van een beroemde buitenlandse architect of stedenbouwkundige.

Verder werd de woningbouw kwantitatief gestuurd door de woningnood. Het streven was dat iedereen een dak boven zijn hoofd moet krijgen. Verder kreeg elke woning toen een flinke financiële bonus van de Rijksoverheid en profiteerde door de waardestijging. Dit leidde er toe dat de gemeente grond ging inkopen, deze aan de ontwikkelaar verkocht en die liet de aannemer bouwen. Productie was geld. Het stedelijk belang was steeds verder te zoeken.

Infrastructuur drukte altijd een grote stempel op het plan en de uitwerking omdat daar grote kosten mee gemoeid waren.

De woningbouwlocaties waren soms op aparte locaties, eventueel met kantoren en detailhandel want dat leverde geld op. Soms ook op binnenstedelijke inbreidingslocaties. Op infra, water, groen en openbare ruimte werd toch beknibbeld omdat dit ruimte innam die niet ontwikkeld kon worden en dus geen geld opleverde. Ruimte die goed voor kinderen was, kwam niet altijd aan bod. Gevolg is te weinig ruimte voor kinderen in nieuwe wijken(geen speelruimte)



GO zit nu in een transitiefase. Er is geen geld dus vooral ook een zoektocht naar nieuwe verdienmodellen, maar die zijn nog niet gevonden zegt Hannie. In Nijmegen denken ze bijv. aan stedelijke herverkaveling of bijv Tax Incremented Finance TIF, maar dat is meer toekomstige inkomsten naar voren halen.

Er is in Nijmegen nog altijd een tekort aan woningen. Dit tekort is nu echter meer kwalitatief. De woonwensen zijn anders. De woningmarkt is enorm veranderd. Veel woningen verkopen niet meer of leveren geen overwaarde op. Vroeger kom met de overwaarde weer een stap in de wooncarrière maken. De doorstroom stagneert.

Hannie verwacht behalve waalsprong en waalfront geen grootschalige gebiedsontwikkelingen meer in Nijmegen. Er zal nu veel meer kleinschalig (acupunctuur) herontwikkeld worden. Van uitbreiding naar herstructurering en inbreiding. Dit vraagt soms vaak om functiewijziging. (van kerk of kantoor naar woningen)

De bestaande stad biedt nog voldoende mogelijkheden. Voeg toe en sluit letterlijk aan (niet ergens grote wijk in weiland bouwen) bij de stad en wat de stad nodig heeft, ontwikkel met respect voor de geschiedenis van de plek, waarbij herbestemming en verduurzamen belangrijk zijn. Verleden, heden en toekomst moeten nieuwe plannen bepalen. De plannen staan ter diensten van deze uitgangspunten. Functie wijziging en hergebruik zijn de termen. Er hoeven dan geen stedenbouwkundige structuren aangepast worden

De partijen betrokken bij gebiedsontwikkeling moeten weer dienstbaar zijn naar de samenleving i.p.v. hun eigen ego en vernieuwingsdrang voorop te stellen.

Waalfront Nijmegen

Nijmegen heeft twee grote gebiedslocaties; Waalfront en Waalsprong (nieuwbouw Vinex)

Doel masterplan Waalfront

Het probleem met het Masterplan van Waalfront was niet gebrek aan draagvlak of dat het slecht was. Er was veel politiek draagvlak en ook onder burgers en ondernemers. Ook was er goed nagedacht over de samenhang in de structuur tussen



rood en groen door top stedenbouwkundigen. Het probleem was de crisis en de verslechterde woningmarkt. Het plan was wel wat gekunsteld bijvoorbeeld de eis m.b.t. het Quartier Romain. De oude Romeinse lijn moest perse de stedenbouw bepalen. Dat was erg denken van bovenaf. Nu wordt er meer gekeken naar wat is er en kan dat behouden worden.

Verskil met ontwikkelplan 1.2

Doel van het nieuwe plan is dat de plannen flexibel mee kunnen bewegen met wat de markt vraagt. Het gaat om bestaande kwaliteit van bijvoorbeeld groen houden en dan kijken wat voeg je toe om waarde te creëren?. Ook infra (water en wegen) aanleggen zoals de markt dat vraagt.

Het ontwikkelgebied is ingedeeld in blokken. Voor de blokken worden afzonderlijk na elkaar stedenbouwkundige PVE's gemaakt. De stedenbouwkundigen mogen nog niet verder (andere blokken) ontwerpen. Dit om te veel invulling en starheid te voorkomen. Ook de beeldvorming van bijv een BeeldKwaliteitsPlan moet niet teveel ingevuld worden.

In deze blokken kan het programma aangepast worden aan de vraag: appartementen of grondgebonden. (het oude plan bevatte veel hoogbouw en meer woningen en lager tempo). Er zijn nog geen nieuwe partijen benaderd. Verwachting is wel dat het aantal appartementen minder zal zijn. Sommige blokken worden bestempeld als tijdelijk herbestemmen (TAB) zoals de Honig fabriek.

Nijmegen (en stedenbouwkundigen en architecten) moet afkicken van het stapelen van ambities en eigen ego voorop zetten. Betaalbaar, eenvoud en soberheid zijn uitgangspunten. Tijdelijke invullingen vinden voor bestaande gebouwen is het startpunt (Heinz fabriek)



Delft Spoorzone

Verslag gesprek met Rosie Severens manager gebiedsontwikkeling OBS
Datum 1 mei 2013 Delft

GO oud en nieuw

Rosie werkt sinds '80 in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Ze begon bij de gemeente Amsterdam. Amsterdam werkte erg dirigistisch. Er was wantrouwen naar de marktpartijen ; zouden zij wel kwaliteit bouwen of ging het alleen om de winst? De werkwijze was dan ook dat de gemeente een onderzoek naar de behoefte deed en vervolgens het programma vaststelde tot en met eisen over beukmaten. De marktpartij mocht dit uitvoeren.

Toen zij in '89 in de gemeente Den Bosch ging werken, ontdekte ze dat daar een ander beeld was van de rol van de gemeente bij stedelijke ontwikkeling. Daar vond men toen al dat de gemeenten en marktpartijen ieder een eigen expertise hebben van de markt en dat samenwerking iedereen verder brengt. Het belang van de gemeente is het verhogen van de stedelijke kwaliteit. De gemeente kon dit bereiken door te zorgen voor diverse woonmilieus voor diverse doelgroepen(vraaggericht) en uniekheid binnen de gebiedsontwikkelingen/ woonmilieus . Hiervoor werd zo veel mogelijk kennis gedeeld en zo goed mogelijk samengewerkt met marktpartijen. Op die manier kon men echt naar de wensen van de markt kijken. In den Bosch was men bezig verschillende kwalitatieve woonmilieus toe te voegen aan de stad; een bijzondere Vinex locatie, het nieuwbouwproject Haverleij en de wijk Paleiskwartier (waarvoor Rosie zitting had in de directie van de ontwikkelings bv.) Dit waren publiek-private samenwerkingen. Wat haar opviel toen ze na ongeveer 20 jaar in Den Haag (2008) een klus had ,dat daar nog steeds net als in Amsterdam erg dirigistisch werd gewerkt terwijl buiten de Randstad en in kleinere gemeenten al langer meer sprake was van marktgericht werken en samenwerking tussen de overheid en de marktpartijen. Er werd al gedacht in woonstijlen die aansluitende woonmilieus. De werkwijze is nu ook in de randstad onder invloed van de crisis noodgedwongen aan het veranderen van overheid gestuurd naar meer marktgericht in samenwerking met marktpartijen zoals ontwikkelaars en makelaars.

Rosie vindt organische gebiedsontwikkeling niet de oplossing voor de huidige problemen. Het lijkt een soort vlucht naar de andere kant. "Van dirigistisch overheidsbestuur naar 100% flexibiliteit en passief. " Als er iemand komt dan gaan we



er mee aan de slag“, “We laten het geheel los.” In de stad zal men tot in de lengte der dagen willen blijven wonen. Knelpunt is dus niet de plek. Het grootste probleem nu op de woningmarkt is de financiering van een woning. Banken lenen minder snel en ook lagere bedragen uit. Pas als er meer ruimte komt voor financiering zal er wat op de markt veranderen.

Historie Masterplan Spoorzone Delft

Toen Rosie in Delft als manager gebiedsontwikkeling bij Spoorzone kwam werken begin 2012 lag er nog een gedetailleerd bestemmingsplan gebaseerd op overheidssturing. Het master plan voor de spoorzone was volledig volgend aan het plan om het spoor te gaan onder tunnelen. De lobby van Delft voor ondertunneling heeft bijna twintig jaar geduurd. De focus lag dus op het mega project van de ondertunneling. Hiervoor was veel geld vrijgemaakt vanuit twee ministeries, de provincie, het stadsgewest en de gemeente. De gemeente hoefde relatief weinig bij te dragen. Hun bijdrage was 80 miljoen euro dat gelijk was aan de toegerekende grondopbrengsten voor het ontstane nieuwe stukke te bebouwen stad. De gemeente had dit niet cash en besloot het risico weg te zetten door het stuk grond voor precies die 80 miljoen te verkopen aan een ontwikkelcombinatie NS Poort i.s.m. Ballast Nedam Ontwikkeling.

Nu de zeggenschap over de grond uit handen gegeven was probeerde de gemeente via het publiekrechtelijk instrument van het bestemmingsplan de gewenste kwaliteit van dit gebied te borgen. Er was onvoldoende vertrouwen dat de marktpartijen uit zichzelf voor voldoende kwaliteit zouden zorgen. Het masterplan van Busquet (2003) en het bestemmingsplan werden vervolgens zeer gedetailleerd opgesteld (van rooilijn tot architectuur voorgevel en achtergevel). Dit werden de instrumenten van de gemeente om de kwaliteit te waarborgen. Het gedetailleerde bestemmingsplan bleek niet voldoende ruimte te bieden voor een normale planontwikkeling .Het is sowieso moeilijk om kwaliteit in een keer strak vast te leggen voor een project van 20 jaar of langer. Zie bijvoorbeeld gedachten en oplossingen ten behoeve van duurzaamheid, die ontwikkelen zich enorm. Maar dit geldt ook voor parkeeroplossingen of woontypologieën.

Het stedelijk beleid werd vertaald naar het gebied en dat was de basis van het masterplan Bestemmingsplan en masterplan waren vooral bedoeld als instrument om



kwaliteit te borgen, publieke belangen veilig te stellen/ af te dwingen bij marktpartijen.

De marktpartijen waren niet blij met het dichtgetimmerde bestemmingsplan. Het gaf te weinig ruimte. Mede door de crisis bleek het plan onhaalbaar. In onderling overeenstemming is toen in 2011 met de ontwikkelcombinatie NS Poort en Ballast Nedam Ontwikkeling besloten om de overeenkomst te ontbinden.

Conclusie van de gemeente was het grondbezit weliswaar een financieel groot risico was, maar dat er ook meer mogelijkheden ontstonden om in te spelen op vragen uit de markt en sturing op stedelijke kwaliteit en aantrekkelijkheid van de nieuwe wijk.

Vanaf moment ontbinding was de grond weer 100% van de gemeente. De enige afspraak is dat Ballast Nedam recht heeft op een derde van de vastgoedontwikkeling

Er is nu ook een besluit genomen dat het bestemmingsplan gewijzigd zal worden, naar een meer flexibel bestemmingsplan. De vraag daarbij is dan altijd: hoe borg je dan de kwaliteit?

Samenhang in Functies

Het nieuwe (bestemmings) plan dat nog gemaakt moet worden, moet eisen in de vorm van randvoorwaarden (hoofdstructuur) bevatten om kwaliteit te borgen (dus niet gedetailleerd). Dit plan is nu in de maak, nadat in februari 2013 een nieuw stedenbouwkundig plan is gekozen.

Het nieuwe stedenbouwkundige master plan heeft drie belangrijke doelen

- Het moet zorgen voor kwaliteitsbehoud. Het plan dient als referentie
- Het moet de markt (incl. burgers) verleiden en inspireren
- Het moet zorgen dat er zo flexibel mogelijk kan worden ontwikkeld

Het doel van de kwaliteitsvoorwaarden die er in staan is nu verleiden en 'teasen 'van de markt.

Om tot een dergelijk plan te komen heeft de gemeente drie stedenbouwkundigen gevraagd hun visie/plan voor te leggen. De gemeente wilde het proces tot selectie van de stedenbouwkundige ook gebruiken om draagvlak te creëren en partijen al aan



de inhoud te binden zodat er straks meer animo is om te kopen of huren. Daarom is voorafgaand aan de selectie veel met partijen gesproken. De uiteindelijke keuze is beïnvloed door de uitkomst van peilingen onder burgers, marktpartijen zoals ontwikkelaars, beleggers, makelaars en corporaties. De keuze viel op het plan van Palmbout. De keuze van dit plan is vooral gefundeerd op de hoge kwaliteit van de openbare ruimte en het groen, de bij de binnenstad passende lijnen structuur (grachten) en de variatie in bebouwing. In plaats van 100% appartementen zijn er nu veel meer, bij de marktvraag passende, grondgebonden woningen toegevoegd. Nu het plan gekozen is, zal de gemeente het plan abstraheren om te bepalen wat de essenties zijn, welke ruimtelijke hoofdstructuren zoals waterstructuren, verkeerswegen, parkeermogelijkheden en openbare ruimte ontwerpen (park). Dit om zo veel mogelijk ruimte over te laten voor flexibiliteit en nieuwe initiatieven.

Rol gemeente

Met dit **essentieplan** gaat de gemeente proactief op pad. Het plan van Palmbout is een realistisch plan en dient als kwaliteitsreferenties en inspiratie. Initiatiefnemers die een goed plan hebben moeten bewijzen dat hun net zoveel als of meer kwaliteit oplevert dan het plan van Palmbout. Dit werkt beter dan beginnen met een groot wit vlak waarop alles kan. Dat verleidt mensen niet.

Het vervolg is dat de gemeente nu in 2013 zelf op zoek gaat, met voorbeelden van wat het product kan zijn, naar de juiste klantvragen (ouderen, starters afgestudeerden stadsgezinnen), CPO, confectione woningen, co-makenschap etc. Ook gaan ze uitzoeken wat de belangrijkste belemmeringen zijn. Kan de gemeente bijvoorbeeld iets doen met startersleningen, projectrentes etc? Daar willen ze dan ook mogelijke oplossingen voor aanbieden. De gemeente gaat met dit plan en de oplossingen nu via haar website, mailingen (m.b.v. adressenlijsten van o.a. hypotheekverstrekkers) communiceren en op meerdere woonbeurzen staan. De opgehaalde informatie over de woonwensen gebruikt zij weer als mogelijke proposities van het aanbod op haar eigen woonbeurs in november 2013.

De bedoeling is niet dat er direct stukken grond uitgegeven worden aan ontwikkelaars. Enkel als ze op 100% eigen risico gaan bouwen (dus niet 70% voorverkoop). De gemeente kan wel als voldoende kopers hebben deze aandragen bij een ontwikkelaar of ontwikkelende bouwer. Omgekeerde rol. Want gemeente moet nu uiteindelijk zelf de klanten aan zich binden.



Financiële kaders

Het Risico lag eigenlijk altijd al bij de gemeente (ondanks verkoop aan NS Poort en Ballast Nedam) en ligt nu weer bij de gemeente. Het grootste deel van de 80 mlj is al uitgegeven: verwervingen, sloop en sanering zijn al gedaan. De gemeente stuur nu op optimaliseren van het plan door zo snel mogelijk actief de markt op om zoveel mogelijk grondwaarde te creëren. Uitgangspunt van de fasering is de oplevering van de ondertunneling. De investering strategie wordt verder gebaseerd op slim waarde creëren. Dus keuzes over investeringen in de openbare ruimte (park etc.) worden afgewogen op basis van het effect op het imago en daarmee de grondwaarde en afzetsnelheid. Dit gaat de gemeente beslissen in samenspraak met en met de kennis van onder andere marktkenners zoals makelaars. Waarschijnlijk zal de fasering van Noord naar Zuid gaan omdat het Noordelijke deel van de zone naar verwachting de hoogte waarde oplevert.

2013 is het jaar van markt aanboren en opwekken. 2014 wordt het jaar van slim investeren.

Placemaking en tijdelijkheid

De doelen van de gemeente om tijdelijke voorzieningen te (laten) realiseren zijn;

- Placemaking
- Branding
- Kwaliteit van wonen ondersteunen
- Cashflow (alhoewel dat het minst zeker is) maar wel nodig, want het is financieel zwaar

Nadeel is dat er niet veel meer staat in het gebied door de benodigde sloop en sanering i.v.m. de ondertunneling. Aanpalende hallen met creatieve ondernemers worden gebruikt om nieuwe initiatieven het gebied in te trekken. (horeca, wonen, werken etc.)

De gemeente maakt gebruik van de ideeën opgehaald door Werkplaats gebruik de lege ruimte onder andere van de werkplaats spoorzone Delft. De gemeente heeft voor het ophalen van tijdelijke initiatieven het loket ' Tussenstation' opgezet

De tijdelijke functies zijn echt tijdelijk max 5 jaar met mogelijkheid voor tussentijds opzeggen. Dit om permanente ontwikkelingen voorrang te geven. Permanent en



tijdelijk moet integraal onderdeel zijn van de transitiefase. De gemeente heeft nu al een eerste aanzet tot een transitievisie gemaakt. In het Noordelijk deel kan tijdelijkheid maar kort, maar in het Zuiden kan het meerdere jaren.



Verslag gesprek met Lucas Vokurka. Lucas Vokurka is wethouder Financiën en Onderwijs

Datum 8 mei 2013 Delft

Anders werken bij de gemeente

De gemeente wil meer in netwerken gaan werken. Integraliteit wordt steeds belangrijker. De opgave centraal en niet de afdeling of divisie. Met deze transitie zijn ze bezig.

Spoorzone Delft

Historie

In 2015 is de spoortunnel klaar en kan de trein gaan rijden. In 2017 wordt de tweede tunnelbuis opgeleverd.

De plannen voor de Spoorzone zijn volledig gestuurd door de ondertunneling. In eerste instantie wilde de gemeente voor het nieuwe gebied dat door de ondertunneling ontstond vooral het financiële risico afwenden. De afspraak was dat Delft 80 miljoen aan de ondertunneling zou bijdragen naast overheids- en rijksbijdragen. Dit bedrag moest dus 1 op 1 uit de grondverkoop komen. Om dit te waarborgen sloot de gemeente een overeenkomst met NS poort en Ballast Nedam Ontwikkeling. Alles leek in kannen en kruiken. De 'businesscase' leek helemaal goed.

In 2008-2009 gingen de ontwikkelaars protesteren. De veranderde markt in combinatie met de wensenlijst van de gemeente (op basis van het plan Busquets) vonden ze niet meer in verhouding staan tot de 80 miljoen. Al snel bleken de afspraken met de ontwikkelcombinatie juridisch niet keihard te zijn. De gemeente is vervolgens in gesprek gegaan en de overeenkomst is buitenrechtelijk ontbonden. Dat was een moeilijk beslissing omdat de 80 miljoen ineens op de gemeentebegroting drukte. NS Poort vertrok en Ballast Nedam Ontwikkeling heeft een overeenkomst met de gemeente dat zij voor 30% ontwikkelrecht. Ontwikkelen ze niet (bijv. halen ze 70% niet), dan vervalt het recht. De gemeente wil niet meer in een dergelijke gijzelings situatie zitten.

Oude plan

De 80 miljoen opbrengsten zaten volledig vast aan het plan Busquets en de afspraken met de ontwikkelcombinatie. Toen deze wegviel moest er een nieuw plan en model



komen (2012). Lucas heeft toen als wethouder verantwoordelijk voor financiën en grondzaken een aantal acties ondernomen:

- Ontbinden oude overeenkomsten en nieuwe overeenkomst maken met met Ballast Nedam.
- Meer dan 20 miljoen afboeken.
- Spaarmodel gemaakt (behoedzaamheid regel) door in de begroting van de gemeente elk jaar 2,5 miljoen te sparen als buffer. Valt het mee dan valt het geld straks vrij.
- Er is nu in 213 weer een voorziening van 30 miljoen getroffen omdat ze in Delft heel voorzichtig willen zijn omdat ze niet geloven in snel herstel van de woningmarkt

De vraag was vervolgens wat de volgende stap moest zijn. De stedenbouwkundige hoofdstructuur van Busquets was al aanbesteed en de gemeente wilde de bewezen kwaliteit van Busquets (en naam) waarborgen. Die hoofdstructuur was ook niet slecht. Om antwoord op de vraag te krijgen zijn vervolgens drie stedenbouwkundige bureaus geselecteerd om op basis van het plan van Busquets samen met de stad een nieuwe stedenbouwkundige visie te maken. Jaap Palmhout is (door gemeente, stakeholders en burgers gekozen)de opdrachtnemer. Daar zat een nieuw structurerend element is; de gracht.

Het nieuwe plan

In het nieuwe plan wordt uitgegaan van een langere tijd van gebiedsontwikkeling (GO). Dit levert meer onzekerheid op. Dit wordt ook op die manier in de Delftse begroting meegenomen. Voor de tussentijd tot definitief ontwikkelen wordt ingezet op tijdelijke voorzieningen. Hiervoor is het ' tussen station' opgezet een plek waar initiatiefnemers terecht kunnen met hun ideeën.

Uitgangspunt van het plan van Palmhout is voortbouwen op de kracht van de binnenstad die aan de spoorzone vast ligt. Een nieuwe gracht met de zelfde structuur als die in de binnenstad vormt het belangrijkste structurerende element. Verder zijn er een aantal uitgangspunten die Lucas als wethouder in Delft nu bij de GO hanteert (organisch ontwikkelen) waarin optimaliseren belangrijk is:

- Het gebied moet bij de stad horen.
- De ontwikkeling van het gebied wordt opgeknipt in de tijd.



- In iedere fase heeft het gehele gebied een (tijdelijke)invulling.
- Het te ontwikkelen gebied is altijd af en een volwaardig stuk stad.
- Er worden om het gebied altijd een volwaardig stuk stad te laten zijn, al een aantal structurerende elementen vooraf gerealiseerd.
- Er wordt gestuurd op hoofdlijnen.
- Ten behoeve van maatschappelijke belangen worden een aantal voorzieningen in de openbare ruimte al eerder gerealiseerd.
- De rentekosten voor de grond moeten in principe door de tijdelijke initiatieven gedekt worden.
- De spoorzone is de fysiek ruimtelijke scheiding tussen de binnenstad van Delft en de Voorhof, een naoorlogse wijk met sociale problematiek zoals wel meer naoorlogse wijken in het land. Specifiek voor Delft geldt dat invulling van het gebied moet bijdragen aan het samenbrengen van beide wijken.

Door het wegtrekken van de maakindustrie en de transitie naar een kenniseconomie die Delft al jaren doormaakt zijn de uitgangspunten voor het samenbrengen van beide wijken goed. De voorzieningen in de openbare ruimte die hieraan bijdragen zijn bijv. het ROC.

De praktijk is dat er nu de juiste match gemaakt moet worden tussen welk gebied is beschikbaar en welke initiatieven zijn er. Past het initiatief binnen de stedelijke hoofdstructuur en draagt dat maatschappelijk en economisch bij aan de stad (door het creëren van werk voor lager opgeleiden en hen onderdeel laten zijn van de stad)? Dan akkoord.



Bijlage 4

Resultaat codering (aantal keren genoemd) interviews met 4 experts E en toets en aanvulling vanuit het veldonderzoek bij 3 Projectleiders P en 3 Wethouders W. Totaal 10 interviews.

Geïnterviewde\code	Code 1	Code 2	Code 3	Code 4	Code 5	Code 6
Experts, Projectleiders	E 4	E 4	E 4	E 4	E 3	E 3
Wethouders	P 2 W 2	P 3 W 3	P 3 W 3	P 3 W 3	P 3 W 2	P 3 W 3
Totaal	8	10	10	10	8	9

Inhoud nieuw 'master'plan

Analyse

Code 1 Analyse van te behouden bestaande harde en zachte kwaliteit van een (stedelijk) gebied . Vaak basis voor verder marktonderzoek

Proces

Code 2 Raamwerk en spelregels t.b.v. de ontwikkeling van kwalitatieve collectieve hoofdstructuren (stedelijke kwaliteit en aantrekkelijkheid)

Code 3 Investeringsstrategie (bijv cash in cash out, geen badkuip meer en gebruik bestaande infra)

Code 4 Flexibiliteit-/faseringsstrategie (omgang met complexiteit en onzekerheid)

Inhoud

Code 5 Verleidend beeld/verhaal en strategie

Code 6 Plan voor tijdelijkheid





Bijlage 5

A. Overzicht waarde beelden van waaruit politiek partijen keuzes maken in RO.	
Integrale gebiedsontwikkeling oude masterplan	Organische gebiedsontwikkeling nieuwe 'master' plan
Zorg & Empathie	
Bescherming	Bescherming
Ontwikkeling	Ontwikkeling
Solidariteit	Solidariteit
Gezondheid	Gezondheid
Nabijheid	Nabijheid
Verantwoordelijkheid	Verantwoordelijkheid
Zuiverheid & Schoonheid	
Rentmeesterschap	Rentmeesterschap
Harmonie	Harmonie
Matigheid	Matigheid
Diversiteit	Diversiteit
Rechtvaardigheid & Wederkerigheid	
Gelijkheid	Gelijkheid
Gelijkwaardigheid	Gelijkwaardigheid
Proportionaliteit	Proportionaliteit
Groei	Groei
Vrijheid	Vrijheid
Respect voor autoriteit	
Traditie	Traditie
Hiërarchie	Hiërarchie
Zeggenschap	Zeggenschap
Loyaliteit & Trots	
Gemeenschap	Gemeenschap
Samenwerking	Samenwerking
Geborgenheid	Geborgenheid
Eigenheid	Eigenheid
Trots	Trots



B.

Score kernwaarden door geïnterviewde

Aantal keren genoemd in interviews met experts E , Projectleiders P en Wethouders W

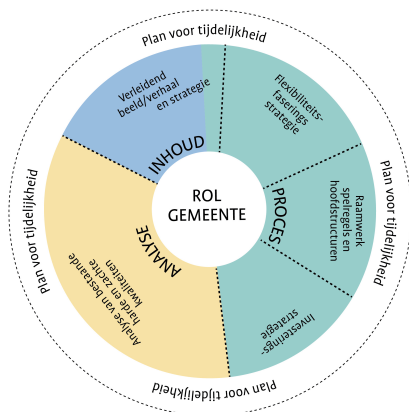
Kernwaarde	Oud	Totaal	Nieuw	Totaal
Gezondheid	E0, P0, W0	0	E0, P0, W1	1
Gelijkwaardigheid	E2, P1, W0	3	E1, P1, W0	2
Gelijkheid	E0, P0, W0	0	E0, P0, W0	0
Proportionaliteit	E2, P0, W1	3	E2, P1, W0	3
Hiërarchie	E3, P3, W2	8	E0, P0, W1	1
Samenwerking	E2, P0, W1	3	E3, P3, W3	9
Eigenheid	E0, P1, W1	2	E3, P2, W2	7
Vrijheid	E0, P0, W1	1	E1, P3, W1	4
Trots	E1, P2, W1	4	E2, P3, W1	6
Harmonie	E1, P0, W1	2	E0, P0, W1	1
Solidariteit	E1, P2, W1	4	E1, P0, W0	1
Matigheid	E0, P0, W0	0	E0, P0, W1	1
Nabijheid	E0, P0, W0	0	E1, P1, W1	3
Gemeenschap	E1, P0, W0	1	E3, P0, W2	5
Ontwikkeling	E1, P2, W2	4	E1, P1, W0	2
Groei	E2, P2, W3	7	E1, P0, W0	1
Geborgenheid	E0, P0, W0	0	E0, P0, W0	0
Bescherming	E1, P2, W1	4	E0, P0, W0	0
Verantwoordelijkheid	E1, P1, W1	3	E1, P3, W0	4
Rentmeesterschap	E1, P1, W0	2	E1, P1, W1	3
Traditie	E1, P2, W1	4	E1, P0, W1	2
Diversiteit	E2, P1, W0	3	E4, P3, W3	10
Zeggenschap	E0, P1, W1	2	E3, P2, W1	6

Maximale score is 10 (4 experts, 3 projectleiders en 3 wethouders)



Bijlage 6

Uitkomst toetsen model 'schijf van vijf' bij experts in het veld



Figuur De schijf van 5 het model voor het nieuwe 'master' plan

Geïnterviewden:

1. **CS** Carl Smeets, Directeur Ontwikkeling Regio Zuid van Bouwfonds
2. **ES** Esseline Schieven, Directeur Ontwikkeling en Uitvoering van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken gemeente Groningen
3. **SB** Séverine Blok, Senior projectleider Vastgoedontwikkeling gemeente Breda
4. **BK** Bregje Kerssemakers, Vernieuwer Ruimtelijk beleid gemeente Eindhoven

Vragen:

1. **is dit model van het nieuwe 'master' plan met de 6 ingrediënten herkenbaar? Zo ja waarom, en zo nee waarom niet? Welke ingrediënten missen er?**

CS

Het model is herkenbaar aangezien wij dagelijks ondervinden wat de beperkingen zijn van oude blauwdrukplannen. Wat opvalt is dat de ingrediënten allemaal



aanbodgerichte acties zijn tussen gemeente en marktpartijen die natuurlijk hun oorsprong hebben vanuit een veranderde vraag. Het betrekken van de consument (actief of passief) als eindgebruiker zou een extra ingrediënt kunnen zijn, of lezen we dit onder het “verleidend beeld/verhaal”. Voorts valt te (her)overwegen om een nieuwe samenwerkingsvorm met een actieve (mogelijk risicodragende rol) voor de gemeente aan te gaan. Dit leidt tot minder discussie en onzekerheid vooraf over garanties en comfort in het model van het nieuwe “masterplan” dan reeds aangegane concessie-overeenkomst met private grondexploitatie. Bouwfonds Ontwikkeling regio Zuid is op een aantal locaties bezig met een herontwikkeling, weg van een totaal-blauwdruk:

- Heerlen Palemig
- Sittard-Geleen “Middengebied” De Haese, deelplan C
- Veghel Erp de Bolst

ES

Esseline gelooft niet meer in een geheel uitgewerkt ‘master’ plan. Er verandert zoveel, zo vaak dat kan je niet door middel van een plan vooraf sturen. Zij ziet meer in processturing; verschillende stappen die je neemt om tot succesvolle gebiedsontwikkeling te komen. De elementen die genoemd worden in het model komen daar allemaal in terug, maar dan opeenvolgend in de tijd.

De gemeenterol is niet de ‘master’ in de sturing, maar dienstbaar aan initiatiefnemers. De ambities van de gemeente kunnen leidend zijn, maar zijn niet te dicteren. Dus als de gemeente haar ambities wil realiseren moet ze zelf investeren of afwachten tot dat er wel vanuit privaat en publiek interesse is. (ontwikkeling op de plank)

Het huidige ontwikkelproces gaat meestal als volgt in de tijd:

1. **Analyse bestaande harde en zachte kwaliteiten (is de kapstok/het kader)**

Samen met actieve partijen in het gebied (of partijen die in het verleden interesse hadden) onderzoeken wat wil kan en moet.? Als er al veel actieve partijen faciliteert de gemeente deze analyse vaak zelf anders urban development bureau zoals SITE urban development..

2. **Verleidelijk beeld/ verhaal en strategie**

Dit is het resultaat van 1. De gemeente Groningen noemt dit een gebiedsconcept. Deze is abstract zijn, maar ook concreet.



3. Raamwerk en spelregels t.b.v. de ontwikkeling van kwalitatieve collectieve hoofdstructuren.

Hier wordt samen met het College van B&W over besloten

SLUITSTUK

4. Flexibiliteit/faseringsstrategie. (stapsgewijs) en investeringsstrategie

Een plan voor tijdelijkheid kan meerdere functies hebben. Het kan nodig zijn om een gebied in één klap af te helpen van een slecht imago. Dan is volledige programmering een middel (Ciboga terrein met o.a. oud Gasfabriek in Groningen). Maar het kan ook laten zien aan de inwoners dat het gebied in transitie is. Dit kan echter ook door continu te blijven bouwen in een gebied “ *Er moet steeds een hijskraan staan zodat men weet dat er wordt gewerkt aan het gebied*” zegt Esseline Schieven

SB

Het model is zeker herkenbaar. Heden ten dage is gebiedsontwikkeling geen kwestie meer van vooraf geheel uitdenken, maar is het een dynamisch en geleidelijk proces waarvan de uitkomst op voorhand niet geheel vaststaat. Deze ingrediënten helpen om de contouren te definiëren waarbinnen toekomstige afwegen plaatsvinden. Wellicht bedoel je dat ook met ‘verleidelijk beeld/ verhaal en strategie’ of bij ‘Raamwerk...’, maar ik herken niet meteen waar het doel wordt beschreven. Waar tuigen wij de gebiedsontwikkeling eigenlijk voor op, wat wil je bereiken? Dat is je vertrekpunt maar ook je toetsingskader in de toekomst. Zowel financieel, maatschappelijk, als ruimtelijk en programmatisch. Niet zozeer dat het doel in aantallen en cijfers dichtgetimmerd hoeft te zijn, maar meer dat je de hoofddoelstellingen als leidraad kunt gebruiken.

Bij *Stimulerend* denk ik niet alleen aan faseringsstrategieën en flexibiliteit maar ook aan ‘stimuleren tot samenwerking van belanghebbenden in het gebied’. Welke partijen, misschien soms wel onverwachte, kun je betrekken bij een gebiedsontwikkeling om dingen te doen of te financieren? Bijvoorbeeld het betrekken van een parkeerbedrijf/- exploitant van een terrein dat half leeg staat en na een ontwikkeling kan floreren. Wat heeft die partij over voor de gebiedsontwikkeling. Of wat kunnen winkeliers doen in de straat waar een ontwikkeling plaatsvindt. Of een zorgverzekeraar die wil investeren in het openbaar gebied met sport en spel voor kinderen en jongeren die in een wijk waar overgewicht een rol speelt. Ik denk dat een grote rol is weggelegd voor het inventariseren en verbinden van belangen in het gebied. Niet zoals vanouds met ontwikkelaar/ bouwer, corporatie, belegger, maar met ander soortige betrokkenen.



BK

Dit model is voor mij direct herkenbaar als beeld voor nieuwe gebiedsontwikkeling. Naar mijn mening is echter de rol van de tijdelijke opgave vele malen groter dan hier gevisualiseerd. Als je tot echte organische ontwikkeling wil komen zul je volgens mij steeds streven naar een kleine verbetering ten opzichte van de huidige situatie, en is dat dus een niet-eindige opgave. Je streeft bij gebiedsontwikkeling naar een ideaalplaatje (beeld/verhaal), en je daagt uit om daar aan bij te dragen (investeringsstrategie, fasering), maar je weet ook, dat je geen '10' zult halen bij elke ontwikkeling. Dus als je via tijdelijkheid steeds van een 2 naar een 3 naar een 4 naar een..... en uiteindelijk naar een 8 kunt gaan, dan ben je al erg goed bezig. Wat ik mis in het model is een evaluatiemoment. Kloppen de ambities nog, is door de tijdelijke invulling en de veranderende omstandigheden het beeld/verhaal wat we hadden nog steeds ons ideaalplaatje?

2. Kunt u met een plan met deze ingrediënten in de praktijk uit de voeten? Is het bruikbaar? Zo ja waarom, en zo nee waarom niet? Heeft u suggesties ter verbetering vanuit uw kennis en ervaring ?

CS

Het model is bedoeld voor stedelijke gebiedsontwikkeling. In onze praktijk handelen we veelal in uitleglocaties. Het model volstaat ook voor deze locaties. De uitdaging zit met name in het proces waarin je bestuurlijk- en ambtelijk draagvlak moet zien te creëren in combinatie met de te stellen zekerheden en garanties voor zaken die je op voorhand nog niet kunt of wilt regelen. Het laatste gesprek met het College van B&W van Sittard-Geleen (De Haese, deelplan C) ging voornamelijk over de volgende aspecten:

- Hoe lang duurt het? Garanderen we de bewoners een woonmilieu dat binnen afzienbare tijd af is?
- Is er een eindmodel? Hoe bouw je de tijdelijkheid in?
- Hoe om te gaan met randvoorwaarden in verwerving, ontsluiting, duurzaamheid?

ES

Zie vraag 1

SB

Ja, ik ben van mening dat gemeenten een regisserende, faciliterende en/of initiërende rol zouden moeten hebben bij plekken die er toe doen in de stad. Dit in



tegenstelling tot een aantal jaren geleden waar gemeenten de publieke rol vaak oppakten in de vorm van het dicteren en voorspellen van de toekomst door afgekaderde plannen. Zover wij weten kan niemand in de toekomst kijken, dus moet je binnen een breed kader kunnen bewegen op het moment dat de ontwikkeling speelt. Belangrijk daarbij wel is dat bepaalde duidelijkheid moet kunnen worden gegeven naar de omgeving van de gebiedsontwikkeling. Die heb je nodig

Als op voorhand minder concrete plannen bekend zijn, kan dit onrust en onzekerheid geven bij de omgeving van een project/ gebiedsontwikkeling. Het is van belang dit goed te managen door communicatie van wat het doel is, hen mogelijk betrekken bij de planvorming en mensen gerust te stellen door aan te geven dat er ook altijd nog inspraak mogelijk is op een later tijdstip. Een ander punt van minder concrete plannen op voorhand is het gevaar dat op verschillende plekken in de stad opeens dezelfde invullingen worden gekozen als de tijdgeest dat vraagt. Overall beeld van de stad en regio en afstemming zijn dus van groot belang.

BK

De gemeente zou hier zeker mee uit de voeten kunnen. Het biedt perspectief en ruimte voor investeerders, maar toch ook kaders en zekerheden voor omwonenden. Wanneer je die mix optimaliseert biedt je als gemeente voldoende borging van het publieke belang. Verbetering zou wat mij betreft nog een sterkere rol van omwonenden kunnen zijn: waar hebben zij invloed op? Waar ligt hun beïnvloeding? En waar is discussie mogelijk? Ik heb het wel eens de zwarte (no-go's), witte (go's) en grijze (discussie of onderhandeling over mogelijk) zaken genoemd. Wanneer die helder op tafel liggen, is er meer ruimte voor dialoog dan discussie.

3. Kent u voorbeelden van gekozen (succesvolle) investeringsstrategieën?

CS

In het gebied De Haese, deelplan C, in de gemeente Sittard Geleen proberen we nu tot een nieuw flexibel masterplan te komen waarbij we eerder gestelde eisen van gemeente over resterende verwervingen, dure ontsluitingen (gebaseerd op eindsituaties) etc. afhankelijk willen maken van de ontwikkeling en realisatie van vervolgfases.

In de gemeente Heerlen (plan Palemig) gaan we juist een voorinvestering aan door een nieuw dorpslint (weg en landschappelijke inrichting) in een keer aan te leggen in het begin van het plan om daarmee toekomstige bewoners niet in een bouwsituatie



te huisvesten. Het aantal woningen aan het lint kan als het ware organisch groeien zonder dat het de indruk geeft dat de weg en de landschappelijke inrichting nog niet af is. Medio vorig jaar hebben we bij de gemeente Veghel aangegeven dat we wel verder kunnen gaan met het bestaande plan De Bolst, maar dat we dan over 2 à 3 jaar helemaal vastlopen omdat het plan niet flexibel (bestemmingsplan) en niet faseerbaar is en te weinig verschillende doelgroepen kan bedienen. Samen met de gemeente hebben we dus in december 2012 besloten om een nieuw plan te maken, dat flexibel en faseerbaar zou zijn en meerdere doelgroepen zou kunnen bedienen. Vanaf januari 2013 hebben wij met de gemeente gezamenlijk eerst de analyse gedaan van te behouden bestaande harde en zachte kwaliteit, waarbij wij ook hebben gekeken naar bestaande reeds aangelegde (ondergrondse infrastructuur). Deze gegevens zijn het vertrekpunt geweest van het stedenbouwkundige plan, waarbij ook gesteld is dat we met minimale investeringen veel vierkante meters uitgeefbaar kunnen maken. Dus aansluiten op bestaande infrastructuur, waarbij de toekomstige situatie niet uit het oog wordt verloren. De aansluiting op de bestaande infrastructuur zou dus zeker tijdelijk (5-10 jaar) kunnen zijn en daarna overgaan op de definitieve situatie. De gehele looptijd van het plan is ongeveer 20 jaar. In alle drie de gevallen moet succes nog blijken.

ES

Er is niet één nieuwe investeringsstrategie. De vraag die de gemeente zichzelf stelt is of de propositie van de initiatiefnemer(s) reëel is. Kan de partij het waarmaken. De gemeente heeft een fiscalist die continu i.s.m. de initiatiefnemer op zoek is naar gezonde financiële constructies zonder dat het de gemeente te veel geld kost.

SB

Het project Via Breda in de spoorzone heeft een strategie dat diverse initiatiefnemers (mensen die een skatehal wilden, een sloepenhaven, een stadstrand) zichzelf hebben verenigd en bij de gemeente hebben aangeklopt voor een plek. De gemeente had een plek, die wordt beschikbaar gesteld, en de initiatiefnemers hadden geld om eea te realiseren door crowdfunding. Voor de gemeente is dit interessant omdat het een transformatiegebied van bedrijventerrein betreft naar uiteindelijk woningbouw en andere voorzieningen en dat nu door dit initiatief de plek op de kaart zet voor mensen die hier vroeger nooit kwamen. Tijdelijke inkomsten en promotie van de plek. Goeie deal dus.

Een ander voorbeeld kan zijn dat binnen projecten een kleinere schaal wordt toegepast en dus meer fasering, waardoor de investeringen voor het risicodeel beperkter zijn.



BK

Spoorzone Strijp-S Eindhoven en Cruquius Amvest (Amsterdam)

4. Ken u voorbeelden van gekozen (succesvolle) verleidelijk beeld/verhaal strategieën?

CS

Het gebiedsplan van Palemig in Heerlen is in het proces tussen gemeente en ontwikkelaar succesvol gebleken. Gezien de krimp in deze regio is het aantal te ontwikkelen woningen een zeer gevoelig thema bij de gemeente. Het project is nog niet in uitvoering maar deze aanpak werd wel gewaardeerd tijdens de recent gehouden informatieavond voor de buurt. Kortgezegd komt het er op neer dat het gebiedsplan is opgezet vanuit een landschappelijke visie waarin het wonen een meer ondergeschikt karakter heeft. De woningen zijn losjes en spontaan aan een nieuw dorpslint geïntegreerd, zij grenzen allen op een landschappelijk gebied waarbij op individuele basis de mogelijkheid bestaat om gronden bij te kopen voor het houden van dieren, een boomgaard of een moestuin. Het aantal te realiseren woningen is afhankelijk van de marktvraag (met een afgesproken maximum). Het collectieve landschappelijk groen wordt in beheer gegeven aan een nabij gelegen agrariër die stadslanbouwactiviteiten ontplooit. Deze activiteiten (educatie, ontmoetingsruimte en boerderijwinkel) versterken ons totale gebiedsplan.

In het plan De Bolst is het maken van een verleidend beeld/verhaal de volgende stap, die wij in het najaar willen gaan zetten. In dit proces zullen wij ook de plaatselijke bevolking gaan betrekken, omdat zij vooral onze doelgroep vormt.

ES

Europapark.

SB

Zie boven

BK

Spoorzone Strijp-S Eindhoven en Cruquius Amvest (amsterdam)

5. Heeft uw overige opmerkingen? Wat zijn deze?

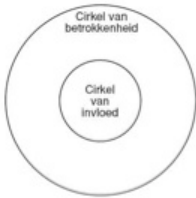
CS

Geen

ES



De vraag is of er nog ruimte/geld is voor grote ruimtelijke structuur ingrepen. Deze manier van handelen staat dwars op het huidige geloof in meer 'bottom up'. Niet alles kan geleidelijk. Esseline is voor zeer selectief toepassen van grote ingrepen. Misschien 2 of 3 cruciale per stad, de rest meer 'bottom up'.



Esseline refereert voor de rol van de gemeente naar de cirkel van invloed van Stephan R Corvey over effectief leiderschap. (zie boeven) De cirkel van invloed van de gemeente is kleiner en daar moeten de gemeenten ook naar handelen. Stop geen energie in zaken die je niet kan beïnvloeden. Vaak is i.p.v. sturen een zetje al genoeg.

SB

Leuk en zeer actueel onderwerp!! Complimenten!

BK

Waarschijnlijk besteed je er in je scriptie meer aandacht aan, maar ik zou de rol van de gemeente en de daarbij behorende competenties zeker nader toelichten, veel is afhankelijk van de invulling daarvan.



4. Parkeerfonds. Alle partijen, ontwikkelaars en investeerders dragen bij aan een gemeentelijk parkeerfonds wanneer ze niet zelf in de benodigde voorziening kunnen voldoen.

Fiscaalrechtelijk

5. Baatbelasting. Gemeente moet aantonen dat lokale ondernemers baat hebben bij de publieke investeringen van de gemeente
6. Tac Incremented Finance (TIF). Amerikaans en Engels instrument verbindt de inkomsten van OZB van vastgoed in een bepaald gebied aan de kosten om het gebied te transformeren. Nog niet in Nederland toepasbaar omdat OZB inkomsten niet gebiedsgericht in gezet kunnen worden en relatief laag zijn

Privaatrechtelijk

7. Erfpacht contractregels. De gemeente neemt inhoudelijke eisen op in de erfpacht contractregels bijvoorbeeld over investeren in openbare ruimte.
8. Lease Incremented Finance (LIF). Dit is een systeem analoog aan TIF maar dan wordt erfpacht in plaats van OZB gebruikt

Semi verplicht

Privaatrechtelijk

9. Bedrijfs Investerings Zone (BIZ). Dit instrument gaat uit van vrijwillige organisatie van ondernemers uit een gebied. De ondernemers stichten een ondernemersfonds dat door de gemeente wordt beheert. Als een meerderheid een bepaalde investering uit dit fonds in de openbare ruimte ondersteunt, moeten de andere ondernemers verplicht bijdragen.

Vrijwillig

Privaatrechtelijk

10. Mandeling. Gezamenlijk beheren van een stuk openbare ruimte zoals een park. De investeringen in deze openbare ruimte kunnen onderlinge via mandelingsrecht worden gemaakt. Per investering is er inleg. Voorbeeld Beatrix Kwartier Den Haag

Organisatorisch

11. Gebieds-VVE. Eigenaren in een gebied kunnen zich verenigen in een VVE met een verplichte regelmatige afdracht. Het kapitaal wat opgebouwd wordt kan dan bij voldoende stemmen ingezet worden voor gezamenlijke voorzieningen
12. Gebiedsmaatschappij (CV-BV). Dit is een gezamenlijke CV-BV waarin de gemeente zit en nog andere partijen zich aan kunnen sluiten.



13. Parkmanagement. Hiermee kan kostenverhaal over de ontwikkeling en het beheer geregeld worden. Bedrijven terreinen worden integraal onderhouden en de investeringen komen van de ondernemers
14. Stedelijke herverkaveling. Een instrument dat veel in Duitsland en Amerika wordt gebruikt. Bij transformatie van bestaand gebied. Eigenaren dragen hun grond – en vastgoedeigendomsrechten tijdelijk over aan een ontwikkelmaatschappij . Deze maatschappij zorgt vervolgens voor herverkaveling. De oorspronkelijke eigenaren krijgen dan gelijk aan het door hun ingebrachte ,aandeel eigendomsrechten terug. Ontwikkelkosten en inkomsten van waardevermeerdering worden zo evenredig verdeeld.
15. Meerjarige koppeling ontwikkeling en exploitatie –ESCO. Dit is een Energy Service Company die duurzame investeringen doet en doormiddel van energieprestatiecontracten de investering inclusief rendement op de lange termijn terug verdient.
16. 'Verkoop' investering publieke ruimte of verleiding tot investeren in publieke ruimte. De gemeente doet de basis en eigenaren kunnen zelf meer gaan investeren of meer inkopen bij de gemeente als zij denken dat dit zorgt voor waardevermeerdering.
17. Wijkbank. Gebiedseigenaren openen een gezamenlijke bankrekening
18. Andere organisatie geldstromen in een gebied. Verbinden van andere geldstromen in het gebied. Net als de ESCo. Bijv Greenwheels die investeert in openbare ruimte mist een % mensen een contract afsluit)
19. Samenwerkingsovereenkomst. Gemeentelijke initiatiefnemers kunnen een samenwerkingsovereenkomst afsluiten die bijdraagt aan de doelen in het structuurplan
20. Anterieuere afspraken. Afspraken voorafgaand aan een bestemmingsplan tussen gemeente en grondeigenaar
21. Sponsoring openbare ruimte. Grote organisaties zoals (zorg) verzekeraars kunnen de aanleg van openbare ruimte bijvoorbeeld een plein sponsoren. De sponsor doet dit vanuit marketing motieven.

