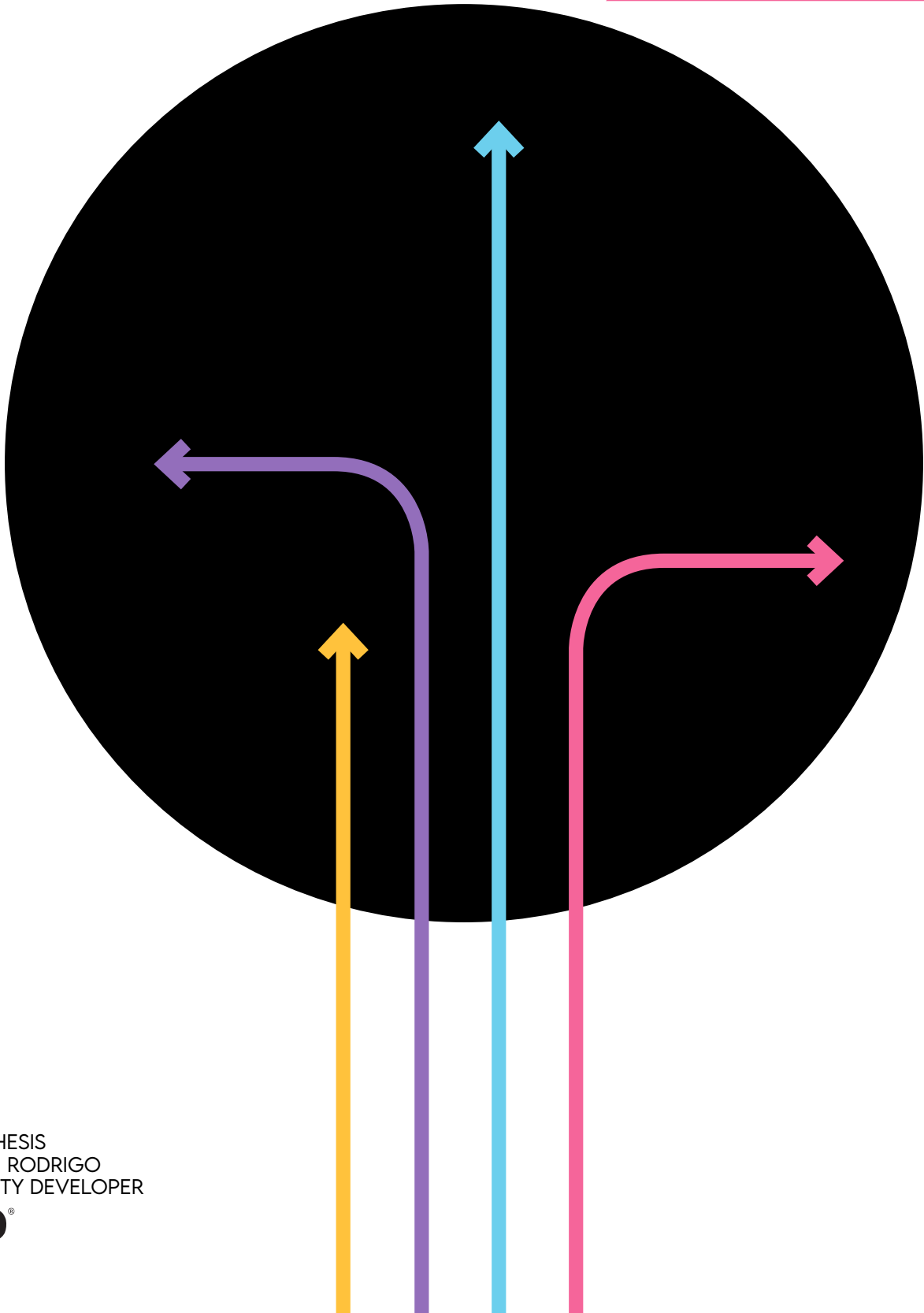
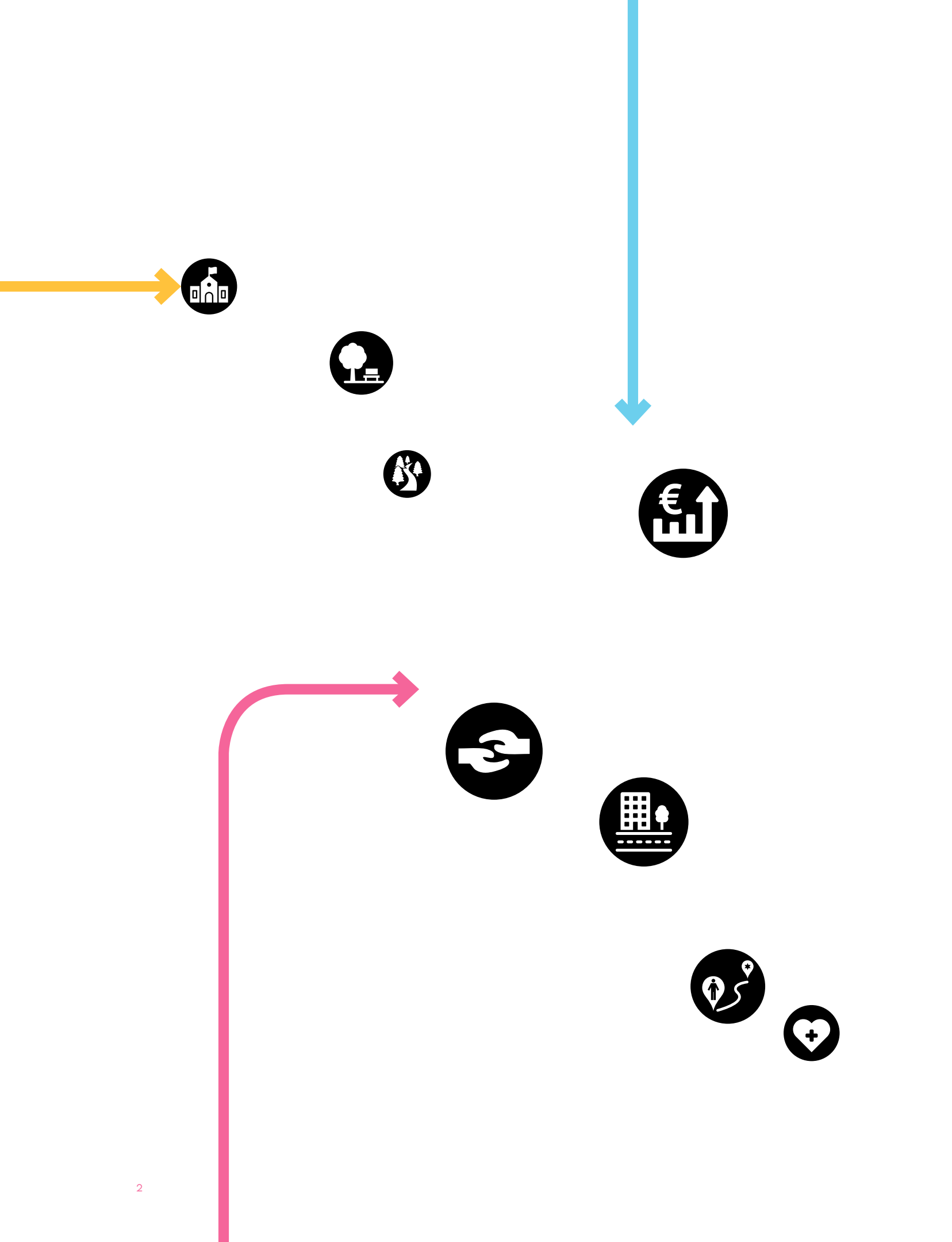


STURING OP VERDICHTING MET MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

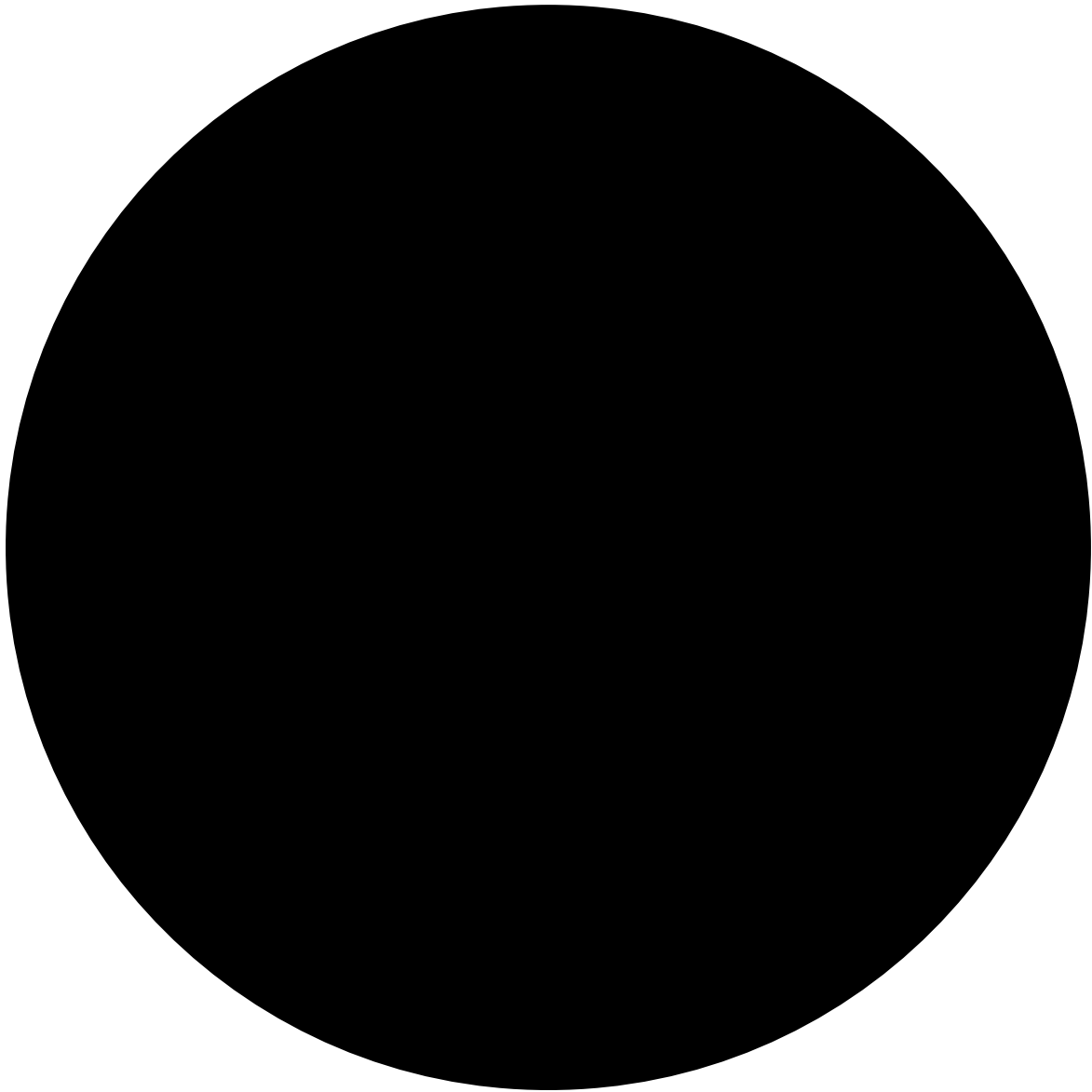


MASTER THESIS
IR. RAMON RODRIGO
MASTER CITY DEVELOPER

MCD[®]



STURING OP VERDICHTING MET MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE



**EEN ONDERZOEK NAAR STURING EN INSTRUMENTEN VOOR HET VERKRIJGEN VAN MEER
MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE IN CENTRUMSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELINGEN**

MASTER THESIS
MASTER CITY DEVELOPER

NOVEMBER 2021

AUTEUR IR. R. (RAMON) RODRIGO
BEGELEIDER: DR. IR. E. (ERWIN) HEURKENS

VOORWOORD.

Mei 2021. In de logeerkamer waarvan de verf nog nauwelijks is opgedroogd, sta ik een aantal kasten te demonteren, want ik heb ruimte nodig in huis. Onder de invloed van COVID-19 is thuiswerken de langdurig tijdelijke norm. Deels thuisonderwijs aan de MCD en thuiswerken voor mijn werk als planoloog in Rotterdam. Tot deze tijd werkte ik stug aan mijn keukentafel. Zodra het zou kunnen, zou ik immers toch weer op kantoor werken. Op die bewuste dag in mei geef ik toch toe. Ik zal een scriptie gaan schrijven en daar heb ik een atelierruimte voor nodig. De kasten gaan opzij, een geïmproviseerd bureau wordt opgezet en de muren worden behangen met geeltjes en posters. Ik kan van start.

Binnenstedelijke ontwikkeling heeft al lange tijd mijn fascinatie. Meer specifiek: hoe succesvolle gemengde stedelijke milieus ontstaan en functioneren. De hedendaagse opgaven in de ruimtelijke ordening versterken deze fascinatie. Steden veranderen, waardoor sturingsvraagstukken actueel blijven. Ook in mijn thuisstad komt dit terug. Waar ik tien jaar terug als stadsgids in Rotterdam bezoekers probeerde te enthousiasmeren voor deze rauwe en dynamische stad, is de stad inmiddels 'hip'. De toenemende druk op de ruimte leidt tot nieuwe uitdagingen. Hoe houden we de stad enerzijds aantrekkelijk en dynamisch, maar hoe kan ze anderzijds bijdragen aan nieuwe maatschappelijke opgaven.

Dit onderzoek geeft inzicht in de rijkheid aan kleurrijke gebiedsontwikkelingen met vindingrijke oplossingen in Nederland. Op diverse plekken werken uiteenlopende mensen samen aan het maken van nieuwe toekomsten in stedelijke gebieden. Daarbij kunnen innovatieve en vernieuwende oplossingen ontstaan voor nieuwe vraagstukken. De kennisoverdracht tussen al deze ontwikkellocaties kan daarbij beperkt zijn. In dit onderzoek zijn diverse creatieve oplossingen voor uiteenlopende sturingsvragen gebundeld. Het kan bijdragen aan het inspireren van stadmakers en het vinden van nieuwe oplossingen. Hopelijk vertalen de kleurrijke gebiedsontwikkelingen en de vindingrijkheid van stadmakers zich in dit onderzoek.

Dit onderzoek had ik niet kunnen schrijven zonder een aantal personen. Erwin Heurkens heeft mij gedurende mijn onderzoek genavigeerd en gestimuleerd. Vrienden en collega's hebben mij geïnspireerd en geadviseerd, in het bijzonder Rene, Iris, Sandra, Stella, Donja en Nathalie. Tot slot hebben diverse experts en stadmakers mij uitgebreid te woord gestaan en meegenomen in hun praktijk, waarmee dit onderzoek aanzienlijk is verrijkt. Aan hen allen wil ik graag mijn dank uitspreken.

Ramon Rodrigo
Rotterdam, 1 november 2021

“

**CITIES HAVE THE CAPABILITY
OF PROVIDING SOMETHING
FOR EVERYBODY, ONLY
BECAUSE, AND ONLY WHEN,
THEY ARE CREATED BY
EVERYBODY**

”

JANE JACOBS, 1961

ABSTRACT.

De verschillende kenmerken van stedelijke ontwikkeling in binnenstedelijke gebieden maken sturen op verdichting en het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarde complex. Om effectief te kunnen sturen is meer inzicht nodig in sturingsmogelijkheden binnen deze condities. Hiervoor zijn in dit onderzoek toegepaste sturingsvormen bij organische ontwikkelingen in binnenstedelijke gebieden in de Nederlandse praktijk onderzocht. Dit onderzoek levert daarmee een bijdrage aan de discussie over hedendaagse verstedelijking en sociaal- maatschappelijke opgaven voor de ruimtelijke ordening. De gevonden inzichten kunnen bijdragen aan het begrijpen van het verband tussen sturing en maatschappelijke meerwaarde en hoe deze te verkrijgen.

In dit onderzoek is allereerst een literatuuronderzoek uitgevoerd naar relevante theorieën op sturing, verdichting en maatschappelijke meerwaarde. Vervolgens is aan de hand van een casusselectie een kwalitatief onderzoek uitgevoerd met negen gebiedsontwikkelingen. Middels interviews met diverse betrokken spelers bij de geselecteerde gebiedsontwikkelingen zijn verbanden gevonden in toegepaste sturingsvormen op maatschappelijke meerwaarde en zijn relevante condities voor sturing gevonden.

Allereerst is voor sturing op verdichting met maatschappelijke meerwaarde een grote variatie aan sturingsinstrumenten aangetroffen die afgestemd zijn op de condities van de gebiedsontwikkeling. Gemeenten sturen op maatschappelijke meerwaarde in binnenstedelijke gebieden door te sturen op verdichting. Ook sturen gemeenten gericht op maatschappelijke meerwaarde door het inzetten van meervoudige sturingsvormen. Deze zijn daarbij afgestemd op de kenmerken van de gebiedsontwikkeling, de betrokken spelers en de beoogde maatschappelijke meerwaarde. De sturingsinvloed van gemeenten varieert daarbij sterk, afhankelijk van de rolverdeling tussen private en publieke partijen.

Daarnaast is gevonden dat het type private partijen en het type maatschappelijke meerwaarde relevant zijn voor effectieve sturing. De overeenkomstigheid van belangen van publieke en private partijen is mede bepalend voor sturingsmogelijkheden. Samenwerkingsvormen kunnen een krachtige sturingsvorm zijn, waarbij de financieringsstrategie en de samenwerkingsstrategie de effectiviteit mede bepalen. Tot slot is in de praktijk ook sturing door private partijen op maatschappelijke meerwaarde aangetroffen. Aanvullend onderzoek naar de rol van private partijen en de inhoudelijke kenmerken van maatschappelijke meerwaarden zouden meer inzicht kunnen geven in de te verwachte effectiviteit van sturing.

INHOUD.

VOORWOORD	5
ABSTRACT	6
INHOUD	8

1.

INTRODUCTIE.

AANLEIDING	12
Complexiteit van binnenstedelijke verdichting	13
Kenmerken welke binnenstedelijke verdichting bemoeilijken	14
Conditie voor verdere binnenstedelijke groei	14
PROBLEEMSTELLING	15
DOELSTELLING	15
ONDERZOEKSVRAGEN	15
RELEVANTIE	16
ONDERZOEKSMETHODOLOGIE	16
LEESWIJZER	17

2.

THEORETISCH KADER.

2.1.	KENMERKEN VAN BINNENSTEDELIJKE GEBIEDEN	20
2.1.1.	Aanleidingen voor binnenstedelijke verdichting	21
2.1.2.	Gebiedstypen voor binnenstedelijk verdichten	21
2.1.3.	Gebiedskenmerken van binnenstedelijke verdichtingslocaties	22
2.1.4.	Stedelijke typologieën en verschijningsvormen	23
2.1.5.	Kansrijke typologieën en verschijningsvormen in centrumstedelijke gebieden	25
2.1.6.	Conclusie	27
2.2.	THEORIEËN OP STURING EN SPELERS IN BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING	28
2.2.1.	De rol van relevante actoren in binnenstedelijke verdichtingsgebieden	29
2.2.2.	Publieke sturingsvormen	30
2.2.3.	Private sturingsvormen	31
2.2.4.	Toepasbare gemeentelijke sturingsinstrumenten	32
2.2.5.	Financiering van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling	33
2.2.6.	Sturingsstrategieën	33
2.2.7.	Ontwikkelstrategieën en samenwerkingsvormen	34
2.2.8.	Conclusie	35
2.3.	STURING OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE	36
2.3.1.	Kenmerken van maatschappelijke meerwaarde	37
2.3.2.	Stedelijke agenda's voor binnensteden	38
2.3.3.	Typen maatschappelijke meerwaarde	38
2.3.4.	Sturen op meerwaarde	39

2.3.5.	Maatschappelijke collectieve opgaven	40
2.3.6.	Conclusie	41

2.4.	CONCEPTUEEL MODEL	42
-------------	--------------------------	-----------

3. CASE STUDIES.

3.1.	METHODOLOGIE	46
3.2.	LEESWIJZER	48
3.3.	ORIËNTATIE	52
3.4.	INVENTARISATIE	54
	Case 1 Wijnhaveneiland	61
	Case 2 Emmasingelkwadrant	65
	Case 3 Zuidelijke Binnenstad	69
	Case 4 Piushaven	73
	Case 5 Osdorplein	77
	Case 6 Middelland	81
3.5.	VERDIEPING	84
	Case 7 Amstel III	85
	Case 8 Rijnhuizen	93
	Case 9 Cool Zuid	101

4. ANALYSE.

4.1.	CROSS-CASE	110
4.2.	STUREN OP VERDICHTING	112
4.3.	INGEZETTE STURINGSVORMEN	114
4.4.	ADDITIONELE FACTOREN	116
4.5.	KENMERKEN VAN STURING OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE	118
4.6.	STURINGSFASSEN	124
4.7.	VERBANDEN	126
4.8.	DISCUSSIE	132

5. CONCLUSIE.

5.1.	CONCLUSIE	136
5.2.	LIMITATIES, VERVOLGONDERZOEK EN AANBEVELINGEN	138

	LITERATUUR	140
	INTERVIEWS EN EXPERTS	143



INTRODUCTIE

1.

AANLEIDING.

De praktijk van gebiedsontwikkeling is het afgelopen decennium sterk veranderd. Met de intrede van organische gebiedsontwikkeling als nieuw type ontwikkelstrategie zijn onder meer de rollen en sturingsinstrumenten van gemeenten en marktpartijen gewijzigd. Met name in binnenstedelijke gebieden en transformatiegebieden gebieden leiden verschillende initiatieven tot een organische ontwikkelstrategie (de Zeeuw, 2018), doordat deze zich goed leent voor verschillende eigenschappen van deze gebieden. Ook de economische en sociale context van gebiedsontwikkelingen is het afgelopen decennium sterk veranderd. Het hoogconjunctuur zorgt voor grote veranderingen in de Nederlandse vastgoedmarkt, zoals de grote druk op de woningmarkt en het daaraan verbonden vraagstuk voor betaalbaarheid (BZK, 2021). Binnenstedelijke verdichting wordt gezien als de voornaamste strategie als oplossing voor hieruit resulterende woningbouwopgave (PBL, 2020). Op dit moment is meer dan 70% van het nieuw geplande woningaanbod gelegen in ontwikkelingen op binnenstedelijke locaties (EIB, 2021). Door overheden wordt ook sterk gestuurd op deze binnenstedelijke focus, onder meer door de vorming van woondeals met verschillende stedelijke regio's (BKZ, 2020). Deze gezamenlijke overtuiging in binnenstedelijke verdichting kent meerdere aanleidingen en wordt sterk gevoed door de theoretisch omschreven agglomeratievoordelen die verdichting met zich meebrengt, waaronder het versterken van de economie (Duranton and Puga, 2004), het terugbrengen van (auto)vervoersbewegingen (Glaeser, 2011) en het ontzien van groengebieden (PBL, 2012). is sturing op dichtheid en binnenstedelijk bouwen in Nederland een steeds terugkerend onderdeel van ruimtelijk beleid (compacte stadsbeleid), zowel op lokaal als nationaal niveau (PBL, 2019).

Tegelijkertijd pogen stadmakers een grotere maatschappelijke waarde te creëren in gebiedsontwikkelingen (Moore, 1995). De aandacht voor maatschappelijk thema's staat momenteel hoog op de publieke agenda. Zo zet Amsterdam in op een menselijke Metropool, Utrecht op de 10-minuten stad en Rotterdam op een leefbare en gezonde binnenstad in hun nieuwe omgevingsvisies. Terugkerende maatschappelijke thema's binnen deze visies zijn onder meer inclusiviteit, betaalbaarheid, gezonde mobiliteit, maatschappelijke voorzieningen, interactiemilieus, energie- en klimaatambities en vergroening.

Om deze ambities te realiseren zijn gemeenten sterk afhankelijk van marktpartijen in stedelijke ontwikkeling. Gemeenten proberen daarbij marktkeuzes te beïnvloeden, zodat ontwikkelingen van grotere maatschappelijke meerwaarde kunnen zijn voor hun omgeving. Hedendaagse sturing op stedelijke ontwikkelingen is complex. In de veranderende context van gebiedsontwikkeling is immers ook het instrumentarium veranderd. Sinds de kredietcrisis in 2008 is het vooraf sturen met grote, risicovolle voorinvesteringen binnen de huidige institutionele context maar beperkt mogelijk. Vanwege de financiële risico's zetten gemeente liever geen actief grondbeleid in en sturen vooral op marktpartijen in een faciliterende rol. Daarmee zijn gemeenten nog meer afhankelijk geworden van marktpartijen voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Het groeiend aantal maatschappelijke opgaven in stedelijk gebieden verhoogt daarnaast ook de complexiteit van gebiedsontwikkelingen (de Zeeuw & Verdaas, 2020), terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden tot sturing van gemeenten sterk is veranderd. Met name bij organische ontwikkelingen in stedelijke gebieden is de omvang en effectiviteit van het beschikbare instrumentarium voor sturing niet volledig in beeld.

Over het sturen binnen organische gebiedsontwikkelingen is sinds de publicatie van 'Vormgeven aan de spontane stad' (2012) door het Planbureau van de Leefomgeving veel gepubliceerd. Binnen deze publicaties ligt de focus veelal op het aanjagen en organiseren van organische gebiedsontwikkeling. In de huidige marktcondities is de sturende rol van gemeenten in het opstarten en stimuleren van marktinitiatief in gebiedsontwikkelingen momenteel minder relevant. Nu diverse stedelijke ontwikkelingen in voorbereiding zijn rijst de vraag hoe gemeente kunnen sturen op binnenstedelijke verdichting en tegelijkertijd kunnen sturen op het realiseren van de diverse maatschappelijke doelstellingen die in de nieuwe ontwikkelingen moeten landen. Om deze vraag beter te begrijpen, is het eerst van belang de kenmerken en complexiteiten van binnenstedelijke verdichting te definiëren, voordat kan worden ingegaan op sturingsvormen en het realiseren van maatschappelijke doelen.

COMPLEXITEIT VAN BINNENSTEDELIJKE VERDICHTING

POTENTIE VOOR BINNENSTEDELIJKE VERDICHTING

In de grote steden leidt de verstedelijkingsopgave tot een sterke focus op nieuwe, grootschalige gebiedsontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied, want aantallen doen ertoe. Binnen de bestaande stadsgrenzen wijzen stadmakers gebieden aan waar de verstedelijkingsopgave kan landen. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende soorten gebiedstypen. Laagwaardige, vaak strategisch gesitueerde bedrijventerreinen en industriegebieden wordt in vele gemeenten naar voren geschoven als kansrijkste ontwikkelgebieden voor hoogstedelijke gemengde gebieden. In diverse gemeentelijke omgevingsvisies is dit type transformatiegebieden prominent terug te vinden, zoals de Binckhorst in Den Haag, Merwe-Vierhavens in Rotterdam, de NDSM in Amsterdam, Merwedekanaalzone in Utrecht en de Schiezone in Delft. De vergelijkbaarheid van deze verstedelijkingslocaties in Nederlandse steden, leidt tevens tot een focus op landelijke sturing, lobby en wetenschappelijke literatuur voor dergelijke binnenstedelijke transformatiegebieden. Zo valt op dat bijna de helft van de gebiedsontwikkelingen welke een subsidie uit de Woningbouwimpuls toegekend hebben gekregen transformatiegebieden zijn (BZK 2021a). Deze gebieden hebben bestuurlijke focus en worden veelal grootschalig en gefaseerd getransformeerd, waardoor organische gebiedsontwikkeling in samenhang kan plaatsvinden. De aanzienlijke potentie voor verdichting trekt investerende- en ontwikkelende partijen aan, waardoor ook financiële afspraken kunnen worden gemaakt over de bekostiging van bovenplanse voorzieningen, zoals buitenruimte en infrastructuur.

Maar ook in bestaande stedelijke gebieden vinden diverse ontwikkelingen plaats en ligt potentie voor verdere verdichting, wat is terug te zien geplande woningvoorraad. In met name naoorlogse, stedelijke gebieden met verouderd vastgoed vinden op diverse locaties in Nederland een concentratie van stedelijke ontwikkelingen plaats. Zo kent de Rotterdamse binnenstad een planaanbod van 10.000 – 20.000 woningen verspreid over diverse projecten en lanceerde de gemeente Eindhoven recent een verdichtingsvisie voor de bestaande Binnenstad om nieuwe ontwikkelingen te ontkolken. De kenmerken van de gebieden maakt ook dat deze uiteenlopende opgaven kennen voor onder meer duurzame economische groei, actieve mobiliteit, inpassing van klimaatadaptatie en het verbeteren van de leefomgeving in gebouw en openbare ruimte. De ontwikkelingen in deze gebieden zijn daardoor aantrekkelijk voor publieke partijen, omdat ze een bijdrage kunnen leveren aan deze opgaven.

Ook private partijen kunnen profiteren van een meer integrale sturing en samenwerking op binnenstedelijke verdichting. Het gemiddelde tekort per woning in stedelijke gebieden kan gehalveerd worden wanneer tot locatiespecifieke, collectieve oplossingen wordt gekomen (Facton, 2017). Zo kunnen private partijen door samenwerking en integrale sturing bijvoorbeeld komen tot mobiliteitsoplossingen. Door dubbelgebruik en alternatieve oplossingen voor parkeren en mobiliteit, kunnen de hoge kosten van gebouwde parkeervoorzieningen worden geëlimineerd.

CASUÏSTIEK BINNENSTAD ROTTERDAM

Een voorbeeld van een bestaand stedelijk gebied waar diverse ontwikkelingen plaatsvinden is de Rotterdamse binnenstad. Op de verdichting van de Rotterdamse binnenstad wordt al een lange periode gestuurd. Hiermee poogt de stad de aantrekkelijkheid voor bezoekers, werknemers en bewoners te verhogen en een deel van de verstedelijkingsopgave binnenstedelijk op te lossen. Door onder meer ruime bestemmingsplannen en het aanmoedigen van unsolicited proposals stimuleert de gemeente marktinitiatieven.

Door hoge vraag naar vastgoed, de ruime bestemmingsplannen en de stimulerende en faciliterende gemeente neemt het aantal en de omvang van de ontwikkelingen snel toe. Inmiddels zijn er meer dan vijftig projectontwikkelingen actief in de binnenstad van Rotterdam en is het planaanbod opgelopen tot meer dan 10.000 woningen, diverse kantoorgebouwen en andere stedelijke voorzieningen. De ontwikkelingen in de Binnenstad hebben verschillende kenmerken:

- Organische, zelfstandige kavelontwikkelingen
- Ontwikkelingen zijn sterk gedreven door de markt, met als voornaamste drijfveren het vergroten van het bouwvolume, het verbreden of vernieuwen van de vastgoedportefeuille (functiemix) of vastgoedvernieuwing.
- De gemeente faciliteert individuele planontwikkelingen. Sturing vindt plaats door in dialoog met de initiatiefnemer randvoorwaarden op projectniveau te formuleren
- Benodigde bovenplanse en maatschappelijke investeringen worden geagendeerd, geregisseerd en gefinancierd door de gemeente en veelal (semi-) overheden

BINNENSTEDELIJKE ORGANISCHE VERDICHTING

Sturing op verdere verdichting in binnenstedelijke gebieden kent vaak een organisch karakter. Private eigenaren zijn veelal de initiatiefnemer van de zelfstandige plotontwikkeling. In een economisch hoog conjunctuur kan sprake zijn van diverse initiatieven waarmee het gebied in het domein van een organische gebiedsontwikkeling verschuift (de Zeeuw, 2018). Gedreven door onder meer de grote vraag naar woningbouw, de vernieuwingsopgave van vastgoedeigenaren, gunstige financiële omstandigheden en stimulerend beleid van overheden, kan een binnenstedelijke gebied tot ontwikkeling komen. In deze ontwikkelingen hebben gemeenten meerdere rollen. Gemeenten hebben zelf vaak nauwelijks grondbezit in binnenstedelijke gebieden, waardoor ze sterk afhankelijk zijn van marktinitiatieven. Daarom zetten gemeenten steeds vaker in op uitnodigingsplanologie, wat een gebiedsgerichte en organische opvatting op gebiedsontwikkeling is (Buitelaar et al., 2012). Voor het sturen op meerwaarde in een dynamisch gebied met diverse ontwikkelingen ontbreekt echter veelal de mensen- en slagkracht om adequaat te kunnen reageren op marktinitiatieven (Verheul & Daamen, 2017), zeker wanneer het aantal initiatieven groeit en de initiatieven invloed hebben op elkaar.

KENMERKEN WELKE BINNENSTEDELIJKE VERDICHTING BEMOEILIJKEN

Ten opzichte van uitleglocaties, kent binnenstedelijke ontwikkeling meer uitdagingen (PBL, 2012). Verschillende kenmerken van binnenstedelijke verdichting bemoeilijken ontwikkelingen in het gebied en maken sturing complex.

EIGENAREN EN SAMENWERKING

Het eigendom is vaak sterk versnipperd en investeringscyclussen van vastgoedeigenaren lopen niet synchroon. Ook is veelal geen maatschappelijke- of economische noodzaak voor private partijen om het gehele gebied integraal tot ontwikkeling te brengen. Hierdoor komen samenwerking, afstemming en uitwisseling tussen perceeleigenaren moeilijk tot stand. In binnenstedelijke gebieden is daardoor vaak sprake van plotontwikkelingen (Hobma et al., 2019). Ontwikkelingen komen daarbij met name tot stand door individuele, particuliere belangen die economisch gedreven zijn. Vastgoed wordt ontwikkeld om een groter volume te realiseren, het vastgoed te vernieuwen en om aansluiting te vinden met de behoefte van de consumentenmarkt. De grote hoeveelheid betrokken actoren in de stedelijke context, zoals grondeigenaren, vastgoedeigenaren en huurders, verhoogt de complexiteit van binnenstedelijke verdichting verder.

FINANCIEEL

Ook heeft de binnenstedelijke ligging van een ontwikkeling een negatief effect op de financieel-economische haalbaarheid (PBL, 2012). Waar de voornaamste kosten voor uitleglocaties verborgen zijn in de aanleg van infrastructuur, liggen de kosten bij binnenstedelijke ontwikkeling vaker bij het tot ontwikkeling brengen van de ontwikkellocatie, en landen daardoor in de gebiedsexploitatie. Zo berekenen het EIB de tekorten bij binnenstedelijke ontwikkeling op een gemiddeld € 10.000 per woning, terwijl uitleglocaties gemi-

ddeld een surplus realiseerden van ruim € 8.000 per woning (EIB, 2011). Hoge grondwerving en hoge gebruikswaarde (Buitelaar et al. 2008) gecombineerd met de in binnensteden typische hoge plan- en proceskosten leiden tot hogere risico's en hoge (voor) investeringen.

MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN

Daarnaast vergroot het groeiend aantal maatschappelijke opgaven voor het binnenstedelijk gebied de complexiteit van gebiedsontwikkelingen (de Zeeuw & Verdaas, 2020). Naast de stedelijke agenda's dienen ontwikkelingen ook een bijdrage te leveren aan lokale en bestaande opgaven in het gebied. In de bestaande stad liggen ook bestaande uitdagingen, zoals sociaal-economische ongelijkheid, vergroening en vernieuwing van (ondergrondse) infrastructuur voor mobiliteit of de energietransitie. In nieuwe gebiedsontwikkeling dienen deze maatschappelijke doelstellingen te worden gerealiseerd.

STURING

Voor het sturen op publieke opgaven en ambities zijn de instrumenten van publieke partijen ingeperkt. Sinds de kredietcrisis in 2008 is het inzetbaar instrumentarium van gemeenten voor sturing op gebiedsontwikkeling sterk veranderd. Vooraf sturen met grote, risicovolle voorinvesteringen is binnen de huidige institutionele context maar beperkt mogelijk. Gemeenten kiezen voor een meer faciliterende rol, waarin de markt een meer sturende rol krijgt en gemeente de kaders stelt.

MOMENTUM

Tot slot moeten verschillende factoren op een gelijk moment samenvallen in zogenaamde 'policy windows' (Kingdon, 1984) voordat dergelijke projecten tot ontwikkeling kunnen komen. Momenteel verschijnen veel grootschalige projecten in stedelijke verdichtingsgebieden, zoals woontorens, wat tot voor kort zeldzaam was (Neprom, 2021). Mede door de langdurige plangeschiedenis beleven dergelijke projecten meerdere economische golven.

Het komen van individuele plotontwikkelingen tot een samenvallende gebiedsontwikkelingen kent verschillende uitdagingen. Binnenstedelijke gebieden bezitten andere kenmerken van bijvoorbeeld transformatiegebieden, waardoor het sturen op verdichting er anders uitziet en andere uitdagingen kent. Door deze kenmerken zijn collectieve oplossingen voor publieke en maatschappelijke opgaven zijn minder vanzelfsprekend.

CONDITIES VOOR VERDERE BINNENSTEDELIJKE GROEI

Naast dat kenmerken van binnenstedelijke verdichting het ontwikkelen van projecten bemoeilijkt, leidt het verder verdichten van de gebieden tot nieuwe opgaven. Verdichting in bestaande stedelijke gebieden kan niet onvoorwaardelijk. Het toevoegen van nieuwe gebouwen, inwoners, werknemers en bezoeker aan steden leidt tot nieuwe opgaven. Zo leidt een hoge dichtheid tot een toename van congestie, geluidhinder en luchtvervuiling (Coppola et al 2014, Breheny 1992), stedelijke hitte-eilanden (Heusinkveld et al 2014)

en gezondheidsproblemen (Peen et al 2010). Ook kan verdichting invloed hebben op vastgoedprijzen, al is de ontwikkelrichting door verdichting ook contextafhankelijk (Ratcliffe et. al., 2021). Overheden hebben hierin een kerntaak om de leefbaarheid in gebieden te waarborgen.

Naast opgaven gerelateerd aan verdichting, kennen verdichtingsgebieden ook generieke ruimtelijke opgaven. Transitie zoals de energietransitie en veranderende behoeften van de samenleving, zoals mobiliteit, brengen eveneens opgaven voor de gebieden met zich mee. Met name in het publiek domein gaat het naast de financiële of directe gebruikswaarde, ook om wat maatschappelijke of publieke waarden wordt genoemd (Moore, 1995). Daarbinnen zijn verschillende condities te onderscheiden die een centrale rol spelen bij het realiseren van maatschappelijke waarden in een gebied:

- Bij de verdere verdichting van het stedelijk gebied ligt de focus op duurzame vormen van mobiliteit, zoals het openbaar vervoer, fietsen en wandelen en verschillende vormen van deelmobiliteit. Daarmee wordt ingezet op een gezondere leefomgeving en het verminderen van ruimte voor de auto (KiM, 2018).
- Wonen in de stad is minder gezond dan daarbuiten (CBS, 2020), wat onder meer wordt veroorzaakt door de slechte luchtkwaliteit in steden.
- De nabijheid en aanwezigheid van kwalitatief groen draagt op diverse wijze bij aan de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van een locatie. Onder meer door de uitstraling, maar ook omdat het bijdraagt aan recreatie en ontspanning, stressreductie en een hogere arbeidsproductiviteit (Hiemstra et al., 2019), de biodiversiteit en het verminderen van hittestress en wateroverlast. Uitdagingen vormen de beschikbaarheid van ruimte voor voldoende groen en het vinden van financiering. Publieke financiële middelen zijn vaak ontoereikend om voldoende groen te realiseren en onderhouden (ULI, 2018).
- De balans van voorzieningen in een gebied is een van de kerntaken van een gemeente. Daarbij dient het aanbod van de aanwezigheid van maatschappelijke voorzieningen aan te sluiten bij de vraag van bewoners, zoals scholen en huisartsen.
- Transitie hebben grote impact op de ruimtelijke ordening (RLI, 2017). Nieuwe vormen van duurzame energie, lokale koudeopslag, innovatie in afvalscheiding: de diverse ontwikkelingen in uiteenlopende thema's komen samen in nieuwe gebiedsontwikkelingen. Transitie kennen inpassingsvraagstukken, verdelingsvraagstukken en systeemvraagstukken (Wijngaarden et al., 2019). Met name systeemvraagstukken zijn complex, doordat hiervoor regie op een hoger schaalniveau noodzakelijk is.

PROBLEEMSTELLING

De kenmerken van binnenstedelijke ontwikkeling maken sturen op verdichting en het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarde in stedelijke ontwikkelingen complex. Over de verbanden tussen binnenstedelijke verdichting, sturing en maatschappelijke meerwaarde is binnen de hedendaagse economische en maatschappelijke context weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar. Daardoor kunnen spelers in gebiedsontwikkelingen over onvoldoende de effectiviteit inschatten van sturingsstrategieën voor binnenstedelijke verdichting met maatschappelijke meerwaarde.

DOELSTELLING

Dit onderzoek heeft als doel nieuw inzicht te verkrijgen in effectieve sturing op verdichting met maatschappelijke meerwaarde in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Daarvoor wordt inzicht geworven in de kenmerken van bestaande binnenstedelijke ontwikkelgebieden, de eigenschappen van maatschappelijke meerwaarde en kansrijke sturingsinstrumenten voor organische ontwikkelingen, waardoor inzicht kan worden geboden in hoe deze thema's elkaar beïnvloeden en effectief kunnen worden ingezet.

ONDERZOEKSVRAGEN

Centraal in dit onderzoek staat de onderzoeksvraag:

H HOE KAN IN BINNENSTEDELIJKE GEBIEDEN WORDEN GESTUURD OP VERDICHTING MET MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is eerst inzicht nodig in verschillende deelvragen. Door middel van het inzetten van verschillende onderzoeksmethodieken kunnen de deelvragen worden beantwoord. Met deze inzichten kan een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd.

Aan de hand van een theoretisch onderzoek worden definities en kenmerken verkend, waarop de verbanden tussen sturing, binnenstedelijke verdichting en de maatschappelijke meerwaarde kunnen worden onderzocht. Aan de hand hiervan kan antwoord worden gegeven op de deelvragen:

1. WAT ZIJN KENMERKEN VAN BINNENSTEDELIJKE VERDICHTING?

2. WELKE THEORIEËN OP SPELERS EN STURING IN BINNENSTEDELIJKE ONTWIKKELING ZIJN TE ONDERSCHIEDEN?

3. HOE KAN WORDEN GESTUURD OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE?

Vervolgen wordt in een empirisch onderzoek middels een meervoudige casestudie verkend wat de effectiviteit is van de theoretische stellingen en de relatie tussen de deelvragen.

4. WELKE STURING IS TOEPASBAAR IN BINNENSTEDELIJKE ONTWIKKELING EN DRAAGT BIJ AAN HET VERKRIJGEN VAN MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE?

5. WELKE CONDITIES ZIJN VERDER RELEVANT VOOR STURING OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE?

De resultaten uit het theoretisch en empirisch onderzoek leiden tot inzichten op de sturing van maatschappelijke meerwaarde in een binnenstedelijke context. Resultaten worden teruggelegd aan professionals uit de praktijk, waarmee inzicht kan worden verkregen in de herkenbaarheid, voorkomendheid en inzetbaarheid van de gevonden resultaten.

RELEVANTIE

PRAKTISCHE RELEVANTIE

De ruimtelijke inrichting van Nederland staat met stip terug op de agenda (de Zeeuw & Verdaas, 2020). Ook de recente effecten van COVID-19 op binnensteden leggen nieuwe focus op het functioneren van de bestaande stedelijke gebieden. Het herstellen van de lokale economie voor gemeentebesturen grote prioriteit en de adaptiviteit van steden wordt op de proef gesteld. Daarnaast dwingt de opeenstapeling van ruimtelijke en maatschappelijke opgaven in binnenstedelijke gebieden tot keuzes. Beschikbare middelen zijn vaak ontoereikend wanneer de opgaven afzonderlijke worden gezien. Daarmee neemt de urgentie voor integrale sturing op de veelzijdige opgaven eveneens toe. Als gevolg van de toenemende vraag naar stedelijke milieus (Smit & de Groot, 2021), zal in meerdere bestaande stedelijke gebieden in Nederland behoefte zijn aan inzicht in effectieve sturing op binnenstedelijke verdichting met maatschappelijke meerwaarde.

WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Dit onderzoek verkent de relatie tussen sturing, verdichting en maatschappelijke meerwaarde. Uit een eerste verkenning van de literatuur volgt dat over sturing en verdichting al veel gepubliceerd is, maar dat maatschappelijke meerwaarde een relatief nieuw begrip is. Over de relatie tussen maatschappelijke meerwaarde, verdichting en sturing is nog weinig onderzoek gedaan.

Sturingsvragen vormen een belangrijk onderdeel van onderzoek naar nieuwe gebiedsontwikkeling praktijken in Nederland. De steeds verschuivende verhouding tussen relevante actoren, beschikbare middelen en verleidende narratieven (Verheul et al, 2019) in een complexe omgeving vraagt om steeds weer nieuwe configuraties. Binnenstedelijke gebieden vormen daarin een belangrijke focus, doordat hier gemeenschappelijke opgaven liggen.

Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma & Zoest (2019) brachten eerder inzicht in relevante, meervoudige sturing voor stedelijke transformaties. Ook door het Rijk wordt richting gegeven. Zo vormt Guiding Principles Metro Mix, uitgegeven in opdracht van college van Rijksadviseurs, een belangrijke set instrumenten voor het ontwikkelen van (nieuwe) hoogstedelijke gebieden in Nederland, waarin transformatiegebieden de boventoon voeren. Over de casuïstiek van verdichting in bestaande binnenstedelijke ontwikkelingen in de huidige economische context is nadrukkelijk minder onderzoek beschikbaar. Relevante literatuur over sturing en verdichting in stedelijke omgevingen gaan veelal in op opgaven passend bij de tijdperiode na de kredietcrisis uit 2008. Het aanjagen en faciliteren van ontwikkelingen vormt daardoor een centraal thema. In de hedendaagse gebiedsontwikkelpraktijk is de sturingsvraag in binnenstedelijke gebieden verschoven van 'aanjagen' naar het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarde.

Vanuit wetenschappelijk perspectief wil dit onderzoek bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in sturing op maatschappelijke meerwaarde in binnenstedelijke gebieden door het beschikbaar sturingsinstrumentarium inzichtelijk te maken en de toepasbaarheid op maatschappelijke meerwaarde in de praktijk te analyseren.

ONDERZOEKSMETHODIEK

Voor dit onderzoek naar sturing, verdichting en maatschappelijke meerwaarde wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden (fig. 1).

In het theoretisch onderzoek worden relevante wetenschappelijke opvattingen op sturing, verdichting en maatschappelijke meerwaarde verkend. Op basis van de beantwoording van deelvragen 1, 2 en 3 kan een theoretisch kader worden gevormd en een conceptueel model worden opgesteld.

Aan de hand van een casusselectie en een meervoudige casestudie wordt middels verschillende onderzoeksmethoden het empirisch onderzoek uitgevoerd. Voor het kwalitatieve onderzoek worden onder meer een documentenanalyse en interviews met sleutelfiguren uitgevoerd. Middels deskresearch van (eventueel opgevraagde) documenten worden afspraken en ontwikkelingen tussen spelers achterhaald. Middels open interviews wordt geldige en betrouwbare informatie verzameld bij diverse actoren in geselecteerde casestudies, waarbij wordt ingaan op de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. De resultaten van de interviews wordt verwerkt in de beschrijving van de casestudies. De samenvattende transcripten van de afgenomen interviews zijn op te vagen bij de onderzoeker. De focus van het empirisch onderzoek vormt het toetsen van het theoretisch kader en het beantwoorden van de deelvraag 4 en 5 waarin de relaties tussen verdichting, sturing en maatschappelijke meerwaarde centraal staat.

In de analyse worden door middels een cross-case analyse de resultaten uit het empirisch onderzoek met elkaar vergeleken om eventuele verbanden aan te tonen. Daarnaast worden de resultaten uit de praktijk in relatie gebracht met het theoretisch

onderzoek. Tot slot wordt middels een groepsdiscussies met professionals uit de praktijk de herkenbaarheid en voorkomenheid van resultaten verkend en worden eventuele vervolgvragen geformuleerd. Aan de hand van deze verschillende onderzoeksmethoden worden conclusies getrokken en wordt de hoofdvraag beantwoord. Een verdere toelichting op de onderzoekstechniek en casusselectie is opgenomen in hoofdstuk 3.

LEESWIJZER

Dit onderzoek kent een opbouw welke nauw de onderzoeksmethodiek volgt. In hoofdstuk 2 is het theoretisch onderzoek ondergebracht, waarin verdichting, sturing en maatschappelijke meerwaarde vanuit de literatuur wordt beschouwd. Na een vertaling van de resultaten uit het theoretisch onderzoek in een theoretisch kader en conceptueel model is in hoofdstuk 3 het empirisch onderzoek ondergebracht. Dit onderzoek bestaat uit een oriënterende fase waarin tot de casestudie selectie wordt gekomen, een inventarisatiefase waarin sturing en maatschappelijke meerwaarde in verschillende praktijkcasussen wordt verkend en een verdiepende fase waarin de rollen van spelers in enkele casussen verder worden onderzocht. In hoofdstuk 4 wordt in een cross-case analyse de gevonden resultaten uit het empirisch onderzoek geanalyseerd. In hoofdstuk 5 zijn tot slot de conclusies en beantwoording op de hoofd- en deelvragen gebundeld.

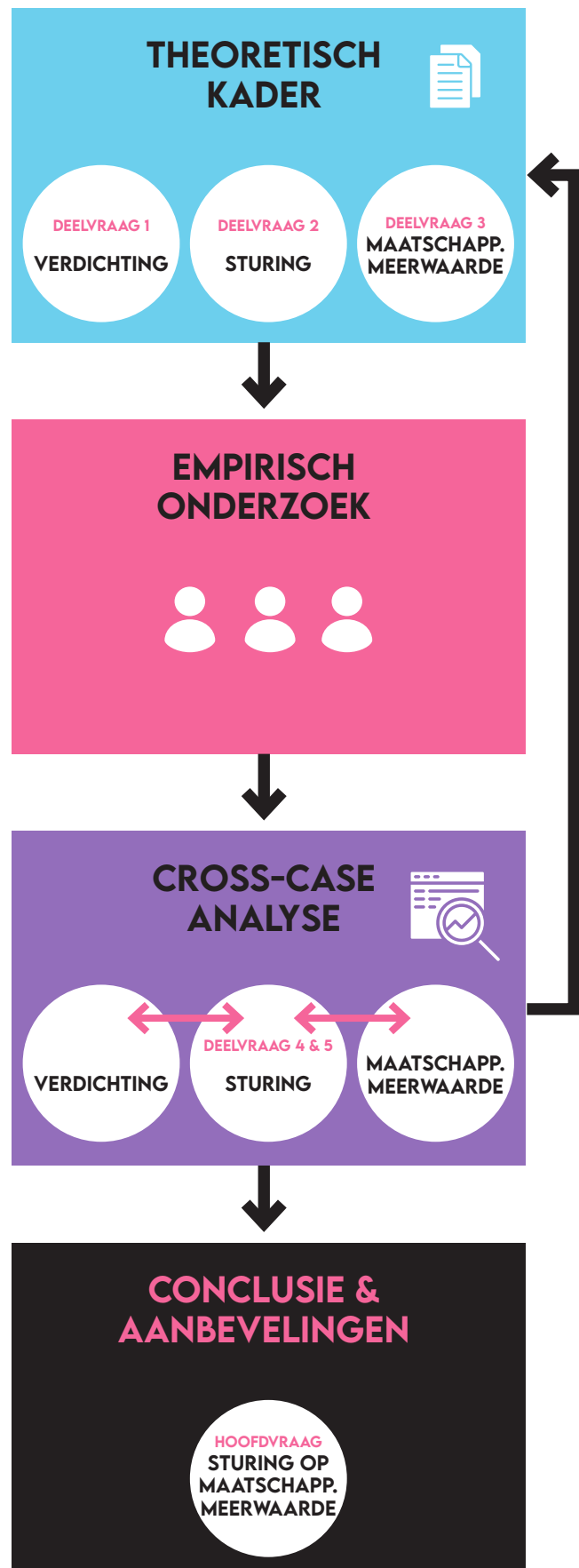


fig 1. onderzoeksopzet

“

**DO NOT TRY TO MAKE
CIRCUMSTANCES FIT
YOUR PLANS.**

**MAKE PLANS
THAT FIT THE
CIRCUMSTANCES.**”

GEORGE S. PATTON

DIT ONDERZOEK VERKENT DE MOGELIJKHEDEN VOOR STURING OP PUBLIEKE MEERWAARDE BIJ COMPLEXE BINNENSTEDELIJKE VERDICHINGSGEBIEDEN. OM HIERTOE TE KOMEN WORDT HET THEORETISCH KADER INGEDEELD IN DRIE ONDERDELEN, WELKE GEZAMENLIJK DE KENMERKEN VAN DE HOOFDVRAAG DEFINIËREN. DE EERSTE PARAGRAAF BESCHRIJFT DE KENMERKEN VAN COMPLEXE, BINNENSTEDELIJKE VERDICHTING, DIE STURING EN MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE KUNNEN BEÏNVLOEDEN. DE TWEEDE PARAGRAAF GAAT IN OP THEORIEËN OP STURING VAN VERSCHILLENDE SPELERS IN GEBIEDSONTWIKKELINGEN. TOT SLOT WORDT DE DEFINITIE EN STURINGSMOGELIJKHEDEN OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE BEPAALD AAN DE HAND VAN LITERATUUR.

THEORETISCH KADER

2.

2.1

KENMERKEN VAN BINNENSTEDELIJKE VERDICHTING.

IN DIT ONDERZOEK STAAT GEBIEDSONTWIKKELING IN EEN BINNENSTEDELIJK GEBIED CENTRAAL. DE CASUÏSTIEK IN ROTTERDAM SCHETST ENKELE KENMERKEN VAN HET GEBIED DIE EFFECT HEBBEN OP STEDELIJKE ONTWIKKELING. ZO VINDEN DE ONTWIKKELINGEN PLAATS OP BESTAANDE, BINNENSTEDELIJKE LOCATIES IN (MIDDEN-) GROTE STEDEN, IS SUBSTANTIËLE POTENTIE VOOR ONTWIKKELINGEN VOOR MARKTPARTIJEN AANWEZIG, IS HET GRONDBEZIT IN HET GEBIED VERSNIPPERD, ZIJN MEERDERE PROJECTONTWIKKELINGEN ACTIEF EN BEZIT DE GEMEENTE WEINIG GRONDPOSITIES. MAAR HOE HEBBEN DEZE KENMERKEN EFFECT OP GEBIEDSONTWIKKELINGEN EN HOE ZIJN DEZE TE VERKLAREN? WELK STEDELIJKE GEBIEDSTYPEN ZIJN DAARBIJ TE IDENTIFICEREN EN WAT MAAKT DE KENMERKEN VAN BINNENSTEDELIJKE GEBIEDEN UNIEK? EN WELKE MECHANISMEN HEBBEN TOT SLOT EFFECT OP DE VERSCHIJNINGSVORM VAN STEDELIJKE TYPOLOGIEËN?

2.1.1.

AANLEIDINGEN VOOR BINNENSTEDELIJKE VERDICHTING

De druk op de Nederlandse woningmarkt in stedelijke regio's blijft aanhouden. Onder meer door buitenlandse migratie, een veranderende woningbehoefte en een veranderde huishoudensamenstelling groeien de grote steden (PBL, 2020). Met een doelstelling voor een miljoen nieuwe woningen tot 2030 streeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (BZK) naar een betere balans op de woningmarkt (BZK, 2020). Voor het uitvoeren van deze opgave zijn maatregelen nodig voor het vergroten van het planaanbod en het versnellen van de planvorming. Ter vergelijking: de afgelopen 10 jaar werden slechts 580.000 woningen gebouwd (CBS, 2020). Grote formaties zijn daarom nodig om de woningbouwproductie te versnellen. Zo vormde zich begin 2021 een grote bouwcoalitie met diverse organisaties, welke onder meer oproepen tot meer beschikbare middelen en meer landelijke regie, onder andere door het aanwijzen van locaties waar deze opgave moet landen.

AGGLOMERATIEVOORDELEN

Voor een groot deel landt de woningbouwopgave in bestaand, stedelijk gebied. Hier wordt sterk op gestuurd door overheden, onder meer door woondeals met verschillende stedelijke regio's (BZK, 2020). Deze concentratie op binnenstedelijke verdichting en compacte steden wordt sterk gevoed door theoretisch gedachtegoed dat positieve eigenschappen toeschrijven aan dichtheid in de ruimtelijke ordening. Waaronder de agglomeratievoordelen die verdichting met zich meebrengt, zoals het versterken van de economie (Duranton en Puga 2004), het verhogen van de productiviteit (Bettencourt et al 2007), het terugbrengen van (auto)vervoersbewegingen (Glaeser, 2011) en het versterken van de vitaliteit (Jacobs, 1961), diversiteit en interactie in steden (Jacobs, 1969). Deze focus op het bestaand stedelijk gebied heeft ook een ruimtelijke oorsprong en wordt mede gestuurd om bestaande groengebieden te kunnen conserveren (PBL, 2012, Swilling, 2016), bijvoorbeeld met de nationale strategie: ladder voor duurzame verstedelijking (Harbers, 2019). Mede door de diverse positieve eigenschappen van verdichting is een verschuiving ontstaan van stedelijke dichtheid als een resultante van stadsontwikkeling naar verdichting als een beleidsinstrument voor het realiseren van maatschappelijke opgaven. Steeds vaker worden bij nieuwbouw minimale dichtheden overwogen door gemeenten om voorzieningen en openbaar vervoer te ondersteunen als oplossing voor een meer duurzaam stedelijke milieu met meer potentie voor vitale menselijke interactie (Berghauser Pont & Haupt, 2009).

BINNENSTEDELIJKE FOCUS

Naast de verschillende theoretische argumenten voor binnenstedelijke verdichting is ook de hoge marktvraag naar binnenstedelijke milieus in Nederland een relevante factor voor een focus op de verdichting binnen steden. Nadat de re-urbanisatie vanaf de jaren '80 langzaam wordt ingezet, mede met het loslaten van het groeikernenbeleid en de introductie van de

nota's ruimte in de jaren '90, neemt ook de vraag naar stedelijke woonmilieus toe. Met de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (IenM 2011) wordt de regie op verdichting vervolgens overgelaten aan provincies en gemeenten (PBL, 2012). Waar lange tijd de voornaamste binnenstedelijke nieuwbouw voor woningbouw veelal aan de randen van het stedelijk gebied lagen, is de vraag naar hoogstedelijke milieus, dichterbij stedelijke voorzieningen, sinds enkele jaren sterk verhoogd. De toenemende aantrekkelijkheid van binnensteden heeft daar in grote mate aan bijgedragen. Verschillende samenwerkingen tussen Rijk, lokale overheden en private partijen, zoals de Sleutelprojecten, zorgden voor een toename van de gebruikswaarde, en hadden een aanjagende functie voor gebiedsontwikkelingen (Ecorys, 2020). Daarnaast heeft de toename van het aantal stedelijke voorzieningen (Garretsen & Marlet, 2017) zoals cultuur en horeca, nieuwe stedelijke vormen van economische milieus in innovatie districts (Katz & Bradley, 2013), en nieuwe trends, zoals de deeleconomie, stedelijk wonen aantrekkelijk gemaakt voor nieuwe doelgroepen.

DEFINITIE

Tot nu toe wordt in dit onderzoek de term binnenstedelijke verdichting toegepast. Binnen dit onderzoek wordt met deze term bedoeld op een locatie in het bestaand stedelijk gebied. Formeel kan hier de rode contour worden aangehouden, een door ruimtelijke regelgeving door de overheid vastgelegde begrenzing van het binnenstedelijk gebied waar verstedelijking mag plaatsvinden. Daarnaast kunnen aan de term binnenstedelijk, naast de geografische eigenschap, enkele andere kenmerken worden toegekend. Ontwikkeling in een binnenstedelijke context betekent vaak dat de bestaande ontwikkellocatie al een gebruiksfunctie heeft, waar op verschillende wijze mee kan worden omgegaan. In de hedendaagse, verder verdichtende stad gaat binnenstedelijk veelal samen met andere termen, waaronder transformatie, meervoudig ruimtegebruik (Priemus et al. 2000), intensivering en revalidatie. Wanneer locaties met meervoudig ruimtegebruik worden ontwikkeld binnen de bestaande stad, is dit per definitie een vorm van binnenstedelijke verdichting (Teisman, 2001).

2.1.2.

GEBIEDSTYPEN VOOR BINNENSTEDELIJKE VERDICHTEN

Binnen gebiedsontwikkelingen zijn verschillende vormen van verdichting te onderscheiden, welke ten dele zijn verbonden aan het type locatie waar de ontwikkeling plaatsvindt. Het PBL maakt onderscheid tussen vijf verschillende binnenstedelijke gebiedstypen (PBL, 2012), die relevant zijn voor de gevoerde ontwikkelstrategie en de wijze waarop kan worden verdicht (zie ook hoofdstuk 2.2).

- Herstructureringslocaties in naoorlogse woonwijken en groeikernen;
- Locaties aan de binnenkant van de stadsrand;
- Transformatielocaties van bedrijven- en haventerreinen;
- Locaties in de omgeving van treinstations en hoogwaardig

- openbaar vervoer;
- Kleinschalige locaties, verbouwingen en hergebruik van bestaande bebouwing.

Binnen deze gebiedstypen zijn twee vormen te onderscheiden met binnenstedelijke kenmerken: transformatielocaties en locaties in de omgeving van stations. De gebiedskenmerken van transformatielocaties van bedrijven- en haventerreinen maken deze primair geschikt voor een integrale gebiedsontwikkeling. De transformatie van bedrijven- en haventerreinen naar gemengd stedelijke locaties wordt in vele gemeenten naar voren geschoven als kansrijkste ontwikkelgebieden. De strategische ligging nabij binnensteden en hoge ontwikkelpotentie leidt ertoe dat in diverse gemeentelijke omgevingsvisies deze gebieden prominent terug komen, zoals de Binckhorst in Den Haag, Merwe-Vierhavens in Rotterdam, de NDSM-werf en Amstel III in Amsterdam, Merwedekanaalzone in Utrecht en de Schiezone in Delft. De grootschalige gebieden bieden kansen om grote woningaantallen te realiseren. De gezamenlijke opgaven voor interventies in het gebied kan leiden tot een integrale ontwikkelstrategie waarbij omvangrijke allianties worden gesmeed (Verheul, et al., 2019). De locaties in de omgeving van treinstations en hoogwaardig openbaar vervoer bevinden zich veelal in een stedelijke omgeving. Hierbij vormt het gedachtegoed van Transit-Orientated Development (TOD) een belangrijk vertrekpunt. Met TOD wordt gestuurd op hoge dichtheden nabij vervoersknoten in gemengd gebieden waar het gebruik van openbaar vervoer wordt bemoedigd (Dittmar & Ohland, 2012). De afgelopen periode zijn in Nederland diverse stationslocaties ontwikkeld tot aantrekkelijke stedelijke gebieden in de zogenaamde Sleutelgebieden (Ecorys, 2020). Hiervoor zijn intensieve samenwerkingen opgericht tussen Rijk, lokale overheden en private partijen en waren verschillende rijksfondsen en subsidies ingezet.

2.1.3. GEBIEDSKENMERKEN VAN BINNENSTEDELIJKE VERDICHTINGSLOCATIES

De kenmerken van beide gebiedstypen wijken af van de kenmerken van gebieden waarop dit onderzoek zich focust en die in de vraagstelling in hoofdstuk 1 staan omschreven. Dit blijkt ook wanneer wordt gekeken naar de spreiding van de geplande woningvoorraad in binnensteden (BZK, 2021, EIB 2021). Hieruit valt op te maken dat een aanzienlijk deel van de planvoorraad is gelegen in stedelijke gebieden, maar dat deze niet eenduidig binnen de door het PBL gedefinieerde gebiedstypen is in te delen.

CENTRUMSTEDELIJKE GEBIEDEN

Wanneer wordt ingezoomd op de planvoorraad in enkele grote steden wordt dit beeld bevestigd. Zo ligt verspreid in de Rotterdamse binnenstad een planaanbod van circa 8.500 woningen welke niet binnen een integrale gebiedsontwikkeling vallen. Ook in steden zoals Den Haag en Eindhoven zijn verschillende clusters aan projectontwikkelingen gelegen in andersoortige stedelijke gebieden dan de door PBL omschreven gebiedstypen. Naast de vijf gebiedstypen van het PBL is dus

een zesde gebiedstype te onderscheiden. Het planaanbod ligt in zogenaamde *centrumstedelijke gebieden*: met name naoorlogse, gemengde, stedelijke gebieden met verouderd en versnipperd vastgoed. Door hun ligging in of nabij stadscentra en stations kennen de gebieden grote kansen voor het versterken en verdichten van bestaande binnensteden. Aan de hand van het definiëren van de gebiedskenmerken van deze gebiedstypes kan tot een afbakening worden gekomen, die in het verdere onderzoek als basis kan dienen.

KENMERKEN VAN CENTRUMSTEDELIJKE GEBIEDEN

Aan de verdichtingslocaties in centrumstedelijke gebieden zijn kenmerken toe te schrijven welke afwijken van andere gebieden. Aan de hand van de literatuur zijn verschillende van deze kenmerken te verklaren.

De gebieden kunnen worden omschreven als heterogene wijken (PBL, 2008). Kenmerkend voor deze gebieden is dat ze zijn opgebouwd uit fragmenten van verschillende bouwperiodes en ruimtelijke en stedenbouwkundige typen, waardoor een caleidoscopisch beeld is ontstaan. Heterogene wijken kunnen een rijkheid aan stedenbouwkundige opvattingen bezitten. Daarnaast zijn in de gebieden historische elementen en gemixte voorzieningen zoals winkels en bedrijven aanwezig. Deze heterogeniteit is relevant voor gebiedsontwikkelingen omdat de wijken enerzijds ruimte bieden om nieuwe, meer stedelijke stedenbouwkundige structuren te introduceren, waardoor de gebieden potentie hebben voor verdichting. Anderzijds heeft de heterogeniteit tot gevolg dat de het eigendom versnipperd is (Buitelaar, 2008) en de investeringscyclus van eigenaren asynchroon verloopt. Doordat grondeigendommen en eigendomsgrenzen vaak leidend zijn voor de (her) ontwikkeling van de locatie, heeft dit invloed op de ontwikkel- en samenwerkingsmogelijkheden. Dit bemoeilijkt het komen tot integrale gebiedsontwikkeling (Weterings, et al. 2009).

In centrumstedelijke gebieden zijn percelen relatief klein. De locatietheorie van Alonso (1964) stelt dat er een verband is tussen de hoogte van de grondprijs en de grootte van de percelen: hoe hoger de waarde van de grond, hoe kleiner de percelen. Doordat in Nederlandse stedelijke regio's de grondprijs vooral kan worden toegeschreven aan de ligging van het gebied ten opzichte van het economisch centrum (de Groot et al. 2010), kan worden gesteld dat de percelen in de intensief gebruikte binnenstedelijke gebieden in theorie kleiner zijn. In de praktijk zien wij dat terug in de historische gelaagdheid van perceelgrenzen in binnensteden.

In figuur 2.1. zijn enkele relevante kenmerken voor gebiedsontwikkeling in de verschillende binnenstedelijke gebiedstypes weergegeven. De kenmerken zijn gebaseerd op de omschrijvingen van de gebieden door het PBL en aangevuld met benaderingen van de gebiedskenmerken uit actuele literatuur (De Zeeuw, 2018., Verheul et al., 2019., BZK, 2019). Wanneer deze worden vergeleken met gebiedsontwikkelpraktijken op centrumstedelijke locaties zoals omschreven in de inleiding volgt dat de kenmerken van centrumstedelijke gebieden afwijken van de gebieden geformuleerd door het PBL. Mogelijk is dit

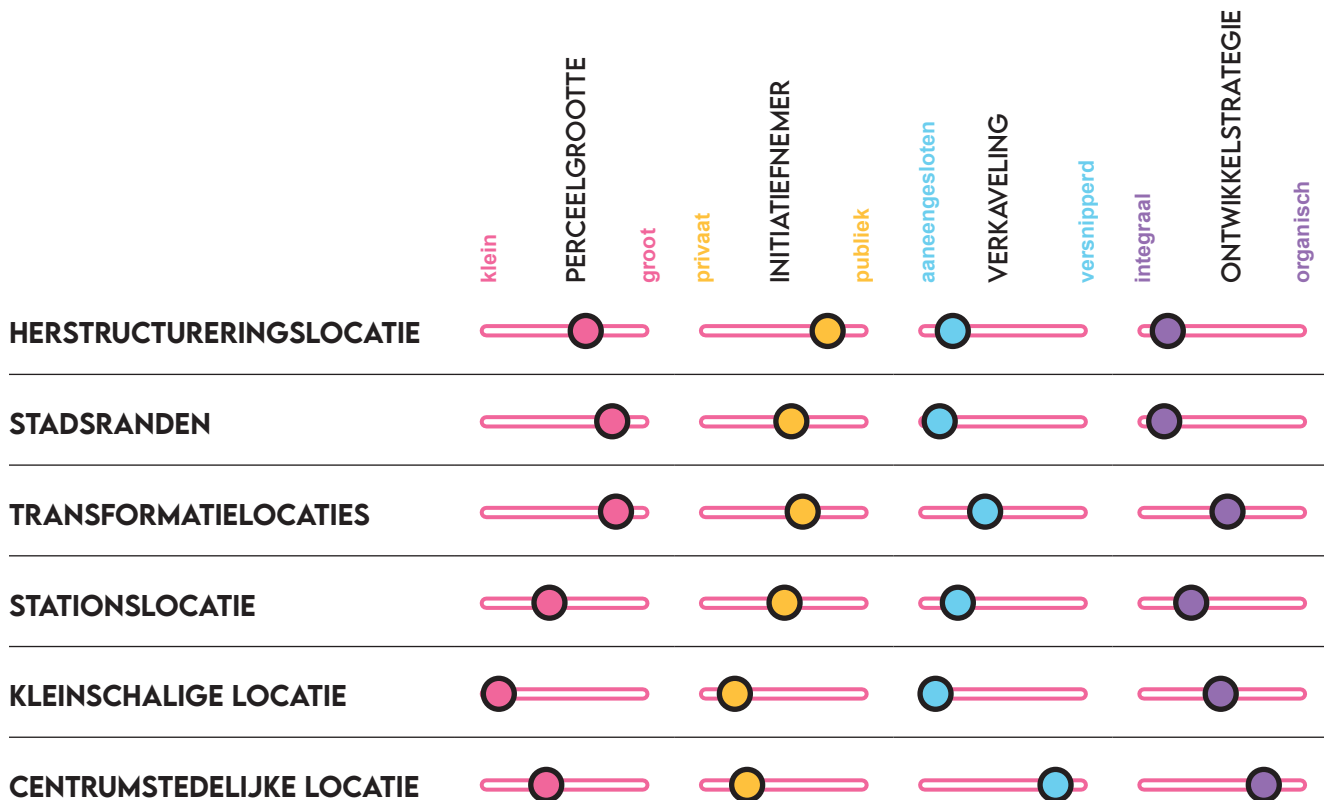


fig 2.1.
Kenmerken van de verschillende gebiedstypes voor binnenstedelijke verdichting

aan een nieuwe categorie toe te schrijven. De combinatie van afwijkende kenmerken in centrumstedelijke gebieden leidt daarbij tot de vraag tot in hoeverre deze effect heeft op het voeren van gebiedsontwikkeling in deze gebieden.

2.1.4. STEDELIJKE TYPOLOGIEËN EN VERSCIJNINGSVORMEN

De verdere verdichting van bestaande stedelijke gebieden leidt tot een hogere dichtheid. Daarbij kan de leefbaarheid in een gebied verder onder druk komen te staan. Zo kan een hoge dichtheid negatief bijdragen aan de gezondheid van bewoners (Peen et al., 2010) en lijkt de samenstelling van fysieke en sociale kenmerken van stedelijke woongebieden een grote rol te spelen in de beoordeling van bewoners van de woonomgeving (van Dam, et al., 2010). Om gebieden te verdichten met hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit is het relevant om beter te begrijpen hoe dichtheid effect heeft op keuzes van spelers in gebiedsontwikkelingen en hoe dichtheid effect heeft op de fysieke verschijningsvorm.

HET METEN VAN DICHTHEID

Dichtheid speelt in de ruimtelijke ordening en bij het ontwikkelen van projecten een belangrijke rol (PBL, 2019). Ondanks dat aan gebieden met een hoge dichtheid verschillende positieve eigenschappen zijn toe te schrijven (§ 2.1.1), leidt sturing op verdichting niet automatisch tot succesvolle en aantrekkelijke gebieden. Dichtheid is wel een belangrijke voorwaarde, maar ook

andere kenmerken spelen hierin een rol. Om deze kenmerken inzichtelijker te maken en stedelijke gebieden te kunnen meten en vergelijken, kunnen verschillende indexen worden toegepast (PBL, 2019). Zo geeft de FSI (Floor Space Index) inzicht in de verhouding van het vloeroppervlakte van een bouwwerk met het terreinoppervlakte. Deze kenmerken van het bouwvolume op een perceel binnen een gebied geven inzicht in de concentratie en verhouding van stedelijk programma. Desondanks kunnen gebieden met een gelijke FSI sterk van elkaar verschillen, bijvoorbeeld door een andere compactheid, gebouwhoogte en de hoeveelheid onbebouwde ruimte (Berghauser Pont & Haupt, 2007). Door het in verband brengen van de ruimtelijke parameters FSI met de Ground Space Index (GSI), het aantal etages (L), de hoeveelheid onbebouwde ruimte (OSR) door Berghauser Pont en Haupt kan een meer specifieke benadering van dichtheden

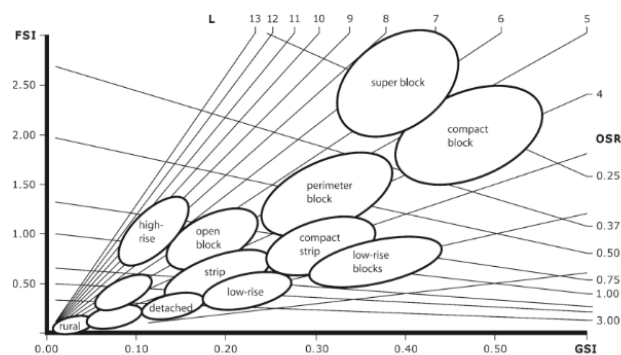


fig 2.2
Typologische clusters van stedelijke gebieden (Berghauser Pont & Haupt, 2007)

worden gegeven, waar verschillende stedenbouwkundige en gebiedstype in te definiëren zijn (figuur 2.2).

FACTOREN DIE DICHTHEDEN BEÏNVLOEDEN

Op binnenstedelijke ontwikkellocaties wordt de dichtheid, fysieke verschijningsvorm en stedenbouwkundige typologie beïnvloed door verschillende factoren. Allereerst zijn de algemene kenmerken voor het verkrijgen van verdichting van belang, alsook de ruimtelijke strategieën voor het verkrijgen van dichtheid. Daarnaast zijn ook locatiespecifieke kenmerken van de ontwikkellocatie relevant voor de fysiek verschijningsvorm, waaronder de gevoerde planologisch strategie in een gebied en de beginsituatie op het te ontwikkelen perceel.

RUIMTELIJKE FACTOREN VOOR DICHTHEDEN

De hoge vraag naar binnenstedelijke ruimten en de lage rente leidt tot een opleving van zeer grootschalige, risicovolle projectontwikkelingen (Velzen, volkskrant, 2021). Het ontwikkelen van een groot ontwikkelvolume, en daarmee een hoge FSI op compacte, binnenstedelijke ontwikkel- of transformatielocaties, vraagt van stedenbouwkundige en ontwikkelaars om creatieve, ruimtelijke oplossingen. Hiervoor kunnen vier verschillende stedenbouwkundige typologieën worden ingezet (Uytenhaak, 2008). Puntbebouwing (zoals solitaire torens), strokenbouw (zoals stedenbouw uit de wederopbouwperiode), bouwblokken (zoals het vooroorlogse Hollandse bouwblok) en patiobebouwing (zoals in steden zoals Berlijn en Parijs meer gebruikelijk is). Bij de toepassing van alle typologieën kunnen hoge dichtheden worden bereikt, waarbij de dichtheid groeit door te stapelen en door dieper te bouwen. Hoogbouw in de vorm van puntbebouwing leidt niet direct tot hogere dichtheden wanneer dit wordt vergeleken met andere typologieën, doordat bijvoorbeeld meer ruimte voor de ontsluiting, voldoende daglicht en onbebouwde ruimte nodig is dan bij andere typologieën. Met patiobebouwing of bouwblokken kan een hogere FSI worden verkregen wanneer het perceel groter wordt. In de praktijk wordt, met name in stedelijke omgevingen, een hybride vorm van deze stedenbouwkundige typologieën uitgevoerd. Zeker in bestaande stedelijke gebieden wordt de optimale stedenbouwkundige vorm sterk ingegeven door kenmerken van de locatie, zoals de grootte van het perceel en de omliggende stedenbouwkundige structuur.

Naast het realiseren van een hoge dichtheid door een hoge FSI, kunnen ook andere oplossingen leiden tot het vergroten van de intensiteit van ruimte en gebruik. Bij verdichting gaat het immers niet zozeer om het maximaliseren van de dichtheid, maar op het optimaliseren en sturen op de samenstelling van mensen, ruimte en functies (Uytenhaak, 2008). Binnenstedelijk verdichten is vaak alleen mogelijk als combinaties en dubbelgebruik van voorzieningen als randvoorwaarde worden meegenomen van stedelijk gebied (MUST, 2009). Zo kan door stapelen het programma op een locatie worden vergroot. Vanzelfsprekend kan dat door het realiseren van bijvoorbeeld een kantoor- of woongebouw waarbij meerdere kantoorvloeren of woonlagen zijn gestapeld. Maar ook ruimte-extensief programma kan worden gestapeld, bijvoorbeeld door sportvoorzieningen of een park op het dak van een kantoor- of parkeervoorziening te realiseren. Idealiter

zijn functies in een gebouw zo gestapeld dat geen hinder ontstaat, of gebruik gemaakt wordt van gemeenschappelijke voorzieningen. Met het combineren van voorzieningen in een ontwikkeling kan ruimte efficiënter worden benut voor verschillende doelgroepen gedurende een periode. Bijvoorbeeld een parkeervoorziening of gemeenschapsruimte.

LOCATIESPECIFIEKE FACTOREN VOOR DICHTHEDEN

Naast ruimtelijke factoren welke de dichtheid van een ontwikkeling beïnvloeden, wordt de fysieke verschijningsvorm en het volume van de ontwikkeling mede bepaald door verschillende locatiespecifieke factoren.

- Vanzelfsprekend vormt het bestemmingsplan van het gebied daarbij een belangrijk vertrekpunt (BZK, 2019). Gemeenten sturen zo op de ruimtelijke en stedenbouwkundige inpassing van een ontwikkeling in relatie met de omgeving. Daarnaast kan ook stedelijk beleid worden gevoerd op dichtheden. Grote steden, zoals Rotterdam (Hoogbouwvisie, 2019) en Amsterdam (hoogbouw in Amsterdam, 2011), hebben bijvoorbeeld hoogbouwbeleid vastgesteld. Hierin worden enerzijds uitspraken gedaan over de spreiding van hoogbouw, dat in Rotterdam vooral geclusterd is langs de rivier en de stadsassen en in Amsterdam rondom OV-knooppunten. Anderzijds worden in het beleid ruimtelijke randvoorwaarden gesteld aan de verschijningsvorm van hoogbouw, zoals de omvang, hoogte, plint en functiemenging.
- Omgevingsfactoren nabij een ontwikkeling kunnen extra ruimtelijke beperkingen meegeven. Deze factoren kunnen technisch van aard zijn, zoals de bouwhoogte van de Zuidas, welke is gelimiteerd tot ongeveer 100 meter door de nabijheid van luchthaven Schiphol, of civiel-technische van aard door beperkingen in de ondergrond die het bouwvolume bepalen. Ook kunnen deze factoren een politiek of sentimenteel van aard zijn. Hoger bouwen dan de Dom in is in Utrecht bijvoorbeeld niet toegestaan (Hoogbouwvisie Utrecht, 2005).
- Tot slot is de grootte van het ontwikkelperceel vanzelfsprekend van belang in de verschijningsvorm en mate van verdichting van de ontwikkeling, wat ook volgt uit figuur 3. In sommige gevallen laat de gemeente de omvang van het te ontwikkelen volume direct afhangen van de grootte van het perceel. In bijvoorbeeld de ontwikkelstrategie van het Wijnhaveniland in Rotterdam worden spelregels gekoppeld aan de oppervlakte van het perceel om de gewenste kwaliteiten te waarborgen, waaronder de slankheid van de torens en het toe te voegen ontwikkelvolume.

BEGINSITUATIE VAN HET PERCEEL

Binnenstedelijk bouwen is maatwerk en kent daardoor vele verschillende verschijningsvormen (PBL, 2012). De geschiedenis van een locatie en de ruimtelijke, economische en sociale samenstelling maakt dat er geen generiek concept voor binnenstedelijke verstedelijkingsgebieden is. Bij binnenstedelijke verdichting kunnen vier verschillende beginsituaties voor het ontwikkelen van een perceel worden onderscheiden (Buitelaar, et al., 2008), welke relevant zijn voor de uiteindelijke verschijningsvorm:

- Onbebouwde locatie. De te ontwikkelen locatie is tot op heden onbebouwd geweest. Door bijvoorbeeld creatieve oplossingen kan stedelijke inbreiding op de locatie plaatsvinden, bijvoorbeeld om de stedenbouwkundige structuur te herstellen of aan te markeren (Lynch, 1960), of doordat een herschikken van de functies op de kavel heeft plaatsgevonden. Ook kan een locatie eerder ongeschikt zijn bevonden of kan de locatie nooit eerder overwogen zijn. De locatie kan daarbij ook van een gemeente zijn. Zo biedt bijvoorbeeld Rotterdam marktpartijen ruimte om zelf een woningbouwinitiatief (unsolicited proposal) te doen aan de gemeente, zonder dat de marktpartij zelf positie heeft op de locatie (BZK, 2019).
- Gesaneerde locatie. Op de te ontwikkelen locatie was voorheen vastgoed aanwezig. Omwille het verkrijgen van een transformatie in het gebied, bijvoorbeeld voor het verbeteren van de leefomgeving, is de locatie gesaneerd, en wordt vervolgens bouwrijp opgeleverd. Veelal is het de gemeente die middels actief grondbeleid de locatie opkoopt, saneert en vervolgens aan een ontwikkelende partij verkoopt, bijvoorbeeld middels een tenderprocedure.
- Herstructureringslocatie. Op de te ontwikkelen locatie is vastgoed aanwezig. Omwille van ruimtelijke-, economische en/of programmatische behoefte wordt het huidige vastgoed gesloopt, om op de locatie een geheel nieuwe ontwikkeling te realiseren. Het vergroten van het volume, het wijzigen van het programma of het vernieuwen van het verouderde vastgoed zijn hierbij de voornaamste argumenten voor een eigenaar of belegger om tot ontwikkeling te komen. Mede om tot een rendabele grondexploitatie te kunnen komen, zal een ontwikkelaar een groter volume willen terugbouwen.
- Transformatielocatie. Op de te ontwikkelen locatie is vastgoed aanwezig. Ook hierbij leiden ruimtelijke-, economische- en/of programmatische behoeften tot een herontwikkeling van de ontwikkellocatie, waarbij het bestaande vastgoed wordt geïntegreerd. Het vastgoed kan om verschillende beweegredenen van de eigenaar worden behouden. Waaronder de cultuurhistorische waarde van het vastgoed, de vastgelegde ontwikkelruimte en economische- en duurzaamheidsargumenten.

2.1.5. KANSRIJKE TYPOLOGIEËN EN VERSCHIJNINGSVORMEN IN CENTRUMSTEDELIJKE GEBIEDEN

Op stedelijke ontwikkellocaties wordt een optimale verdichting beperkt door verschillende factoren, wat effect heeft op de fysieke verschijningsvorm van de ontwikkelingen in deze context. Een beperkt perceeloppervlakte beperkt de mogelijkheden om een hoge dichtheid te realiseren. Wanneer het samenvoegen van percelen niet mogelijk is, bijvoorbeeld door versnipperd grondbezit en uiteenlopende investeringstermijnen, heeft dit ook invloed op de fysieke verschijningsvorm van de ontwikkeling. In het bewerkte figuur 2.3 van Berghauser Pont & Haupt wordt zichtbaar welk effect een lage GSI heeft op de mogelijke stedenbouwkundige typologieën. Wanneer het perceeloppervlakte (GSI) laag is, vallen de mogelijkheden voor diepe bebouwing weg. Bebouwingstypologieën met zeer hoge dichtheden, zoals gesloten bouwblokken, zijn daardoor in centrumstedelijke locaties vaak niet mogelijk. Hierdoor wordt de maximale verdichtingspotentie beperkt door de grootte van de percelen in binnenstedelijke gebieden. Tevens verklaart het model waarom in stedelijke gebieden met versnipperde percelen veel hoogbouw initiatieven voorkomen. Binnen de ruimtelijke kenmerken van stedelijke gebieden leidt, zonder sturing op het vergroten van percelen, deze gebouwtypologie tot de hoogste dichtheid.

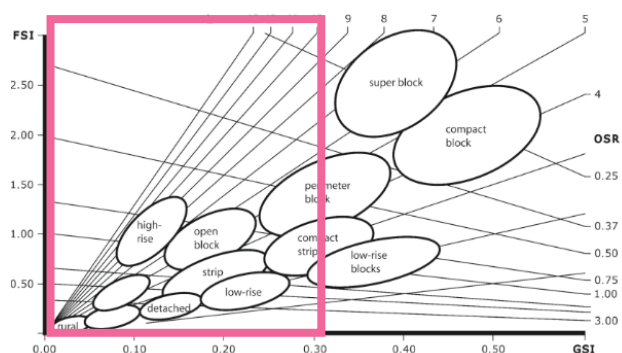


fig 2.3.
Kansrijke typologieën in centrumstedelijke gebieden

Een indirect gevolg van deze suboptimale oplossing voor dichtheid, is dat kleine percelen op stedelijke locaties tot hogere ontwikkelkosten leiden. De combinatie van hoge VON-prijzen, hogere bouwkosten en een hogere dichtheid (FSI) leidt tot een residuele grondwaarde die afhankelijk van de marktpotentie extreem kan oplopen bij hoogbouw (Kooiman & den Breejen, 2018). Indien de situatie het mogelijk maakt, lijken andere bouwtypen beter geschikt voor een financiële en ruimtelijke optimale balans bij het verkrijgen van hoge dichtheden.

In de praktijk wordt de ontwikkeling van een volume op een centrumstedelijke locatie beïnvloed door diverse factoren. Enerzijds geven de ruimtelijke ontwikkelmogelijkheden en lokaal planologisch beleid een volume vorm. Anderzijds heeft ook de beginsituatie invloed op de uiteindelijke verschijningsvorm. Zowel bij een onbebouwde locatie als een gesaneerde locatie ontstaat in een centrumstedelijke omgeving de mogelijkheid voor het verkrijgen van een nieuwe situatie. In de centrumstedelijke ontwikkelcontext is er vaak sprake van inbreiding in het bestaand stedelijk weefsel, waarbij de ontwikkeling kan bijdragen aan een verbeterde stedenbouwkundige context. Bij een herstructureringslocatie kan worden ingezet op een hogere dichtheid door een groter terug te bouwen volume. Tevens kan een nieuwe stedenbouwkundige typologie worden voorgesteld, bijvoorbeeld ten behoeve van een betere aansluiting met de aangrenzende omgeving in het bouwblok. Bij een transformatielocatie kan bestaand vastgoed worden geïntegreerd in een nieuwe ontwikkeling, zodat de dichtheid op het perceel kan worden verhoogd. Bijvoorbeeld door het toevoegen van een bouwvolume op het bestaande vastgoed, door middel van 'optoppen'.



Afb. 1.
Centrumstedelijke bouwtypes op ontwikkellocaties in Rotterdam (The Muse) en Den Haag (Amadeus).



Afb. 2
Centrumstedelijke ontwikkelingen van herstructureringslocaties (Calypso, Rotterdam), onbebouwde locaties (Amsteltoren, Amsterdam) en transformatielocaties (Fenixloodsen, Rotterdam en Karel Doorman, Rotterdam).

2.1.6. CONCLUSIE

Op binnenstedelijke verdichting wordt gestuurd doordat een hoge dichtheid tot diverse economische en maatschappelijke voordelen kan leiden. Ook draagt binnenstedelijke verdichting bij aan diverse maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave. Uit de beschreven kenmerken van gebiedstypen volgt dat aan centrumstedelijke gebieden kenmerken zijn toe te schrijven die effect hebben op stedelijke ontwikkelingen in deze gebieden. Onder meer de relatief kleine percelen, het versnipperd grondbezit en het heterogene karakter van de wijken heeft effect op de vorm van stedelijke ontwikkeling. Enerzijds hebben de kenmerken effect op de ruimtelijke verschijning van ontwikkelingen, waardoor geen optimale verdichting kan plaatsvinden. Anderzijds hebben de kenmerken effect op de wijze waarop stedelijke ontwikkeling in het gebied is georganiseerd.

Hierbij valt op dat enkele kenmerken uit figuur 2.1. sterk afwijken van de kenmerken van andere stedelijke gebieden, zoals het type verkaveling en de initiatiefnemer. Om tot een afkadering te komen van centrumstedelijke verdichtingsgebieden kunnen de afwijkende gebiedskenmerken zoals beschreven in § 2.1.3 met elkaar in verband worden gebracht. In figuur 2.4. is op de horizontale as de initiatiefnemer van ontwikkelingen ondergebracht. Op de verticale as is de mate van integraliteit van de ontwikkelingen ondergebracht. In kwadrant 1 zijn integrale ontwikkelingen met een publieke initiatiefnemer ondergebracht. Daaronder kan bijvoorbeeld het gebiedstype herstructurering worden ondergebracht. Onder kwadrant 2 vallen integrale (gebieds) ontwikkelingen met voornamelijk private initiatiefnemers, zoals transformatielocaties. In kwadrant 3 vallen plotontwikkelingen waar een publieke partij grondeigenaar of initiatiefnemer van is, zoals bijvoorbeeld het uitgeven van ontwikkellocaties rondom stationontwikkelingen. Tot slot zijn in kwadrant 4 individuele plotontwikkelingen ondergebracht met verschillende private initiatiefnemers. Hieronder vallen centrumstedelijke locaties, waarop in dit onderzoek de focus ligt. Het type gebied voor verdichting is relevant, omdat het mede bepalend is voor de sturingsvormen die kan worden gekozen.

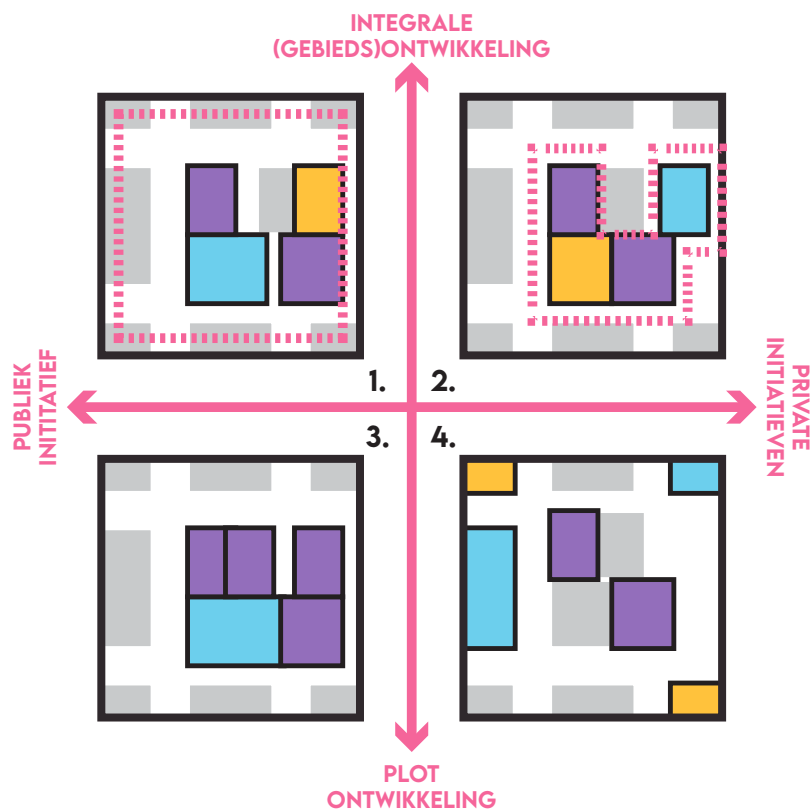


fig 2.4.
Kenmerken van gebiedstypen bij verdichting

2.2

THEORIEËN OP STURING EN SPELERS IN BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING.

CENTRUMSTEDELIJKE OMGEVINGEN BEZITTEN KENMERKEN WELKE AFWIJKEND ZIJN VAN ANDERE GEBIEDSTYPEN. DIT IMPLICEERT DAT DE WIJZE WAAROP KAN WORDEN GESTUURD OP GEBIEDSONTWIKKELINGEN OOK ANDERE KENMERKEN BEVAT. WELKE THEORIEËN OVER STURING OP GEBIEDSONTWIKKELINGEN ZIJN TE ONDERSCHIEDEN EN WELKE STURING IS RELEVANT OP EEN CENTRUMSTEDELIJKE ONTWIKKELLOCATIE? WELKE SPELERS ZIJN HIERBIJ RELEVANT, WAT IS HUN ROL EN OVER WELKE INSTRUMENTEN BESCHIKKEN ZE?

DEZE PARAGRAAF RICHT ZICH OP STURING IN GEBIEDSONTWIKKELINGEN. HIERONDER WORDEN UITEENLOPENDE PUBLIEKE EN PRIVATE STURINGSASPECTEN VOOR GEBIEDSONTWIKKELING VERSTAAN, DIE IN VERDEROP WORDEN TOEGELICHT. JURIDISCHE EN FINANCIËLE INSTRUMENTEN WORDEN IN HET ONDERZOEK BELICHT, MAAR DE FOCUS VAN HET ONDERZOEK LIGT OP ONTWIKKELSTRATEGIEËN EN SAMENWERKINGSSTRATEGIEËN.

2.2.1.

DE ROL VAN RELEVANTE ACTOREN IN BINNENSTEDELIJKE VERDICHTINGSGBIEDEN

In Nederland wordt een planningsstijl toegepast welke kan worden omschreven als 'comprehensive integrated approach' (CEC, 1997). Binnen deze stijl neemt een integrale afweging van belangen en alternatieven een centrale plek in binnen de ruimtelijke ordening. Daarmee wijkt Nederland af van landen die worden geassocieerd met de regional economic approach, zoals Frankrijk, of landen waar land-use management wordt toegepast, zoals België en Engeland (PBL, 2012). Met de decentralisatie uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2011) is deze centrale positie van integrale afwegingen verschoven van de Rijksoverheid naar provincies en gemeenten (Van der Burg, 2012). Die integraliteit werkt ook door in de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Niet alleen woonlocaties, werklocaties en winkels, maar ook stedelijk groen, infrastructuur en openbare ruimte worden zoveel mogelijk in (financiële en organisatorische) samenhang ontwikkeld. In het afwegen van deze diverse belangen en actoren heeft de gemeente een grote rol. Met de opkomst van de participatiemaatschappij in Nederland is het betrekken van belanghebbenden in een vroeg stadium nog belangrijker geworden om voldoende draagvlak te genereren (BZK, 2019). Daarmee is het aantal spelers aan tafel van gebiedsontwikkeling nog verder toegenomen.

In deze veranderende context komt ook de rolverdeling tussen de verschillende partijen in gebiedsontwikkeling in beweging (BZK, 2019). Andere belanghebbenden zien hun rol in de gebiedsontwikkeling toenemen, zoals bewoners, waterschappen en netbeheerders. Dit wordt ook veroorzaakt door externe factoren, zoals de toenemende vastgoedvraag, maar beperkte beschikbaarheid van bancaire financiering. Het gevolg hiervan is dat beleggers zich aanmelden als nieuwe financiers. Daarmee wordt de positie van eindgebruikers belangrijker en neemt het aantal tussenpersonen toe. Desondanks zijn in de huidige ontwikkelpraktijken binnen gebiedsontwikkelingen in Nederland enkele verschillende prominente kernspelers te onderscheiden.

PUBLIEKE PARTIJEN

RIJKSOVERHEID

Het rijk neemt over het algemeen geen deel aan gebiedsontwikkeling, maar heeft door haar instrumentarium een grote rol bij de ruimtelijke ordening. Bij het sturen op verdichtingslocaties en gebiedsontwikkelingen heeft het Rijk verschillende taken. Primair heeft het Rijk een rol om een afweging tussen gemeenschappelijke en individuele belangen te maken en hierin een balans te vinden. Ook biedt zij ruimte voor nieuwe activiteiten, waarin de precieze rol van het Rijk afhangt van het type activiteit en de maatschappelijke aard van het gebruik. Daarnaast heeft het Rijk een rol in het afstemmen van de ruimtelijke inrichting met de samenleving. Voor het uitoefenen van haar rol heeft het Rijk diverse instrumenten om gebiedsontwikkeling te bevorderen en versnellen. Zo kan het rijk middels rijkssubsidies helpen bij het financieren van gebiedstransformaties en woningbouw (verheul, et al., 2017). Bijvoorbeeld in de 1e en 2e generatie Nieuwe Sleutelprojecten

(stationsprojecten in Arnhem en Rotterdam), Nota Ruimte-projecten (Den Bosch Spoorzone en Maastricht Belvédère) en Besluit Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (Haarlem Spoorzone, Sittard-Geleen Spoorzone). De financiële bijdragen aan investeringen hebben op verschillende manieren meerwaarde opgeleverd en hebben een impuls gegeven aan rijksdoelstellingen (Ecorys, 2020). Door mede de projecten te bekostigen heeft het Rijk een positie aan de voorkant van het planproces geworven, waardoor relevant geachte sectorale belangen vooraf konden worden ingebracht in het project. Mede door de inzet van bijvoorbeeld de Rijksbouwmeester kwam de ruimtelijke kwaliteit daarmee hoger op de agenda van lagere overheden te staan. Een ander krachtig instrument dat door de Rijksoverheid is ingezet is de Crisis- en Herstelwet, waarmee grote ontwikkelingen konden worden versneld door het ontlasten van juridische en planologische trajecten.

De afgelopen periode is sturing van het Rijk sterk veranderd, waarbij lokale overheden meer verantwoordelijkheden kregen. Mede vanwege de grote woningbouwopgaven en verschillende ruimtelijke transitieopgaven is een roep vanuit verschillende vakgroepen om meer landelijke regie op de ruimtelijke ordening. Onder meer met de nationale omgevingsvisie en verschillende fondsen voor bijvoorbeeld infrastructuur en woningbouw zal het Rijk de komende periode een grotere rol uitoefenen (BZK, 2020). Deze betrokkenheid van het Rijk doet ertoe, want naast de financiële steun kan de betrokkenheid van het Rijk in projecten ook leiden tot een vliegwieleffect doordat het vertrouwen van private partijen toeneemt, waardoor zij meer geneigd worden te investeren (Ecorys, 2020).

GEMEENTEN

Gemeenten hebben een belangrijke rol binnen de ruimtelijke ordening en kunnen op verschillende manieren betrokken zijn bij binnenstedelijke ontwikkelingen. Zo stelt de gemeente ruimtelijk beleid op en voert lokale ruimtelijke ordening uit, afgestemd met Rijks- en provinciaal beleid (Buitelaar et al. 2008). Ook heeft de gemeente een belangrijke rol in het afwegen van lokale belangen, wat onder meer een relevante factor is voor de politieke besluitvorming (Woltering, 2006).

Gemeenten beschikken over een breed palet aan juridische en planologische instrumenten, waaronder de bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen, onteigeningswet en de anterieure overeenkomsten. Een gemeente zal deze instrumenten inzetten om invloed uit te oefenen op het ontwikkeltempo, het maatschappelijk of financieel rendement en de kwaliteit van de ontwikkeling (Berg v.d., 2014). Voor het uitvoeren van haar rol kan een gemeente zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten inzetten. Zo kan een bestemmingsplan worden ingezet voor het publiekrechtelijk beperken van gebruik van de ruimte, waarmee ontwikkelingen kunnen worden gestuurd. Ook kan een gemeente grond werven, bijvoorbeeld door de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, en daarmee haar positie in een gebied vergroten. Daarnaast kunnen privaatrechtelijke instrumenten worden ingezet om overeenkomsten en contracten te sluiten met andere partijen (Buitelaar et al. 2008). Wanneer een gemeente geen grondpositie heeft, zal ze geneigd zijn via

bestemmingsplan en via het opstellen van randvoorwaarden in bijvoorbeeld een Nota van Uitgangspunten de ontwikkeling te sturen. Tot slot kan een gemeente (deels) bijdragen aan de financiering van gebiedsontwikkelingen door directe investeringen, het beschikbaar stellen van subsidies of het oprichten van fondsen (Heurkens et al., 2020). Gebiedsontwikkelingen kunnen soms ook een inkomstenbron vormen voor gemeenten, waarbij gemeente de opbrengsten op verschillende manieren kunnen incasseren.

PRIVATE PARTIJEN ONTWIKKELAARS

De ontwikkelaar heeft in de gebiedsontwikkeling vooral een rol in de ontwikkeling, planvorming, realisatie en exploitatie van projecten (BZK, 2019). Ook vervullen ze een substantiële financieringsrol in gebiedsontwikkelingen (de Zeeuw, 2018). Ontwikkelaars hebben veelal een focus op de korte termijn en op projectmatige ontwikkelingen, waarbij het maken van kwalitatief goede integrale gebieden, het behalen van een degelijke winst, en het beperken van financiële risico's centraal staan (Heurkens, 2012). Ontwikkelaars kennen daarvoor verschillende investeringsstrategieën, waarvan het voornaamste onderscheid ligt in het moment van de grondaankoop (Segeren, 2007). In het stedelijk gebied vormt het speculeren in grond bijvoorbeeld een belangrijk onderdeel van het rendement van ontwikkelaars. Op basis van een inschatting van de ontwikkelpotentie van een locatie, zal een ontwikkelaar in een vroeg stadium grond werven. Vaak is er op dat moment geen concrete visie voor het gebied, waardoor de grondprijs laag is. Afhankelijk van verschillende factoren, waaronder het economisch conjunctuur, het politiek klimaat en de lokale vraag zal een ontwikkelaar zoeken naar momentum om een locatie tot ontwikkeling te brengen. De gemeente vormt hierin een belangrijke actor, om in een gezamenlijk proces tot een afkadering van het wenselijk programma voor de ontwikkeling te komen. Ook kan een ontwikkelaar kiezen om grond te werven in een latere fase, wanneer er meer zekerheid is over de toekomstvisie en ontwikkelmogelijkheden van de locatie. Het risico op deze werving zal lager zijn, maar de grondprijs hoger. Middels onderhandelingen met gemeente over optimalisatie van het volume (groter) en het programma (duurder segment), kan een ontwikkelaar pogen het rendement te verhogen.

BELEGERS

Ontwikkende en institutionele beleggers hebben voornamelijk een centrale rol in de financiering van gebiedsontwikkelingen. Besliscriteria en prioritering van vastgoedbeleggers worden daarbij sterk bepaald door financiële afwegingen, waarbij in de besluitvorming de risico-rendementsverhouding leidend is. De investeringsstrategie van institutionele beleggers is in Nederland door de jaren heen veranderd. Kregen belegger vroeger veelal gronden toegewezen door gemeenten, nu mengen ze zich meer in de grondmarkt, of kopen direct van een ontwikkelaar. Het ontwikkelen van vastgoed is hierin geen specifiek doel, de waardecreatie die de grond genereert is al voldoende (Segeren, 2007). Daarbij investeren Institutionele beleggers vaak indirect in gebiedsontwikkelingen via vastgoedfondsen (Heurkens, et al., 2020). Risicodragende investeringen kunnen wel worden gedaan

door ontwikkelende en particuliere vastgoedbeleggers, waarbij het verdienmodel gericht is op het genereren van rendement op de lange termijn (Heurkens, 2019).

Met het opbouwen van een divers vastgoedportfolio zullen beleggers pogen de eerder genoemde risico's te spreiden. Hiermee heeft de belegger als doel om uit de exploitatie en verkoop van onroerend goed een toekomstige stroom geldelijke opbrengsten te realiseren (Van Gool, Brounen, Jager & Weisz, 2007). Voor het verlagen van het risico zal een vastgoedbelegger zijn keuzes maken aan de hand van verschillende kenmerken van het vastgoed (Cuppen, 2011; van Driel & van Zijlen, 2016), waaronder de samenstelling van het rendement, de rendement- en risicokarakteristieken van vastgoed en de diversiteit van het vastgoed.

Mede door de stabiele investeringsmogelijkheden is daarmee het aantal soorten marktpartijen actief bij stedelijke ontwikkeling toegenomen. Naast projectontwikkelaars en ontwikkelende beleggers zijn bijvoorbeeld ook multinationals of filantropische bedrijven actief (Heurkens, 2018). De bedrijfsfocus van deze private partijen wordt mede gevormd door de focus of behoefte van andere relevante actoren, waaronder financiële investeerders, overheden en de maatschappij (Heurkens, 2020). Hierdoor wordt door private partijen steeds meer het belang gezien van de koppeling tussen publieke waarden en privaat rendement, waarop hun bedrijfsvoering wordt aangepast (Heurkens, 2020).

MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMENDE PARTIJEN

Met name in binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen kunnen maatschappelijke organisaties een prominentere rol spelen. Hieronder vallen stichtingen, maatschappelijke ondernemingen, burgergroepen en sociaal-maatschappelijke organisaties. Steeds vaker zijn deze partijen ook in staat om financieel bij te dragen. Doordat de partijen weinig kapitaal hebben en veelal pionieren, wordt bottom-up geïnvesteerd in onder meer placemaking, collectieve voorzieningen en lokale economie (Heurkens et al, 2020).

2.2.2. PUBLIEKE STURINGSVORMEN

Om in gebiedsontwikkelingen de verschillende functies, partijen, belangen, geldstromen en disciplines te verbinden is sturing nodig (De Zeeuw, 2007). Publieke partijen sturen voor het realiseren van hun doelstellingen onder meer op private partijen. Bij gebiedsontwikkelingen zal een gemeente op verschillende manieren proberen te sturen op marktpartijen en andere relevante spelers. Bij relatief eenvoudige ontwikkelingen beperkt de sturing zich voornamelijk tot de bekostiging. Een gemeente kan daarbij het kostenverhaal, of verdergaande instrumenten inzetten zoals een financiële bijdrage of baatafoming (Hobma, 2020). De wijze waarop gemeenten in gebiedsontwikkelingen invulling geven aan het sturen op de publieke doelstellingen is ook sterk ingegeven door de mogelijk inzetbare sturingsinstrumenten in een gebied, wat een grote impact heeft op de wijze waarop grondeigenaren handelen (Buitelaar, 2008). Onder meer het type opgave, het type actoren en de gebiedskenmerken zijn daarbij relevante factoren.

Voor het uitoefenen van hun publieke rol kunnen publieke partijen diverse instrumenten inzetten om te sturen op private partijen. Deze kunnen worden ingedeeld aan de hand van vier vormen van sturen: vormen, reguleren, stimuleren en faciliteren (Adams et. al., 2010) (fig. 2.5).

- Vormen heeft als doel het creëren van gebiedspotentie. Binnen vormende sturing kunnen marktpartijen optimaal opereren en kunnen doelstellingen van publieke partijen worden gerealiseerd. Hieronder vallen bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkelplannen en investeringen, publiekrechtelijke plannen en beleidsplannen. Overtuigende verhalen kunnen hiervoor een krachtig instrument zijn om te enthousiasmeren tot alliantievorming onder uiteenlopende partijen (Verheul, 2019).
- Reguleren heeft als doel het afbakenen van de gebiedspotentie. Marktpartijen worden beperkt in handelen op een locatie door afdwingen, beheren of uitsluiten. Hiervoor kunnen kaders worden gesteld of contracten en overeenkomsten worden opgesteld. Voorbeelden hiervan zijn structuurvisies, verordeningen, convenanten en regionale afspraken.
- Stimuleren heeft als doel het vergroten van de gebiedspotentie. De publieke partij kan hiervoor financiële of fiscale maatregelen introduceren, of kan (een deel van) het risico dragen, waarmee marktkeuzes kunnen worden gericht. Instrumenten die hiervoor kunnen worden ingezet zijn bijvoorbeeld subsidies, kortingen bij gemeentelijke verkoop of actieve werving.
- Faciliteren heeft als doel het verkennen van de gebiedspotentie. Hiervoor kunnen zachte instrumenten worden ingezet, zoals het inzetten van sociaal kapitaal of het investeren in netwerken en relaties. Publieke partijen kunnen faciliteren door het initiëren van netwerken en het deelnemen aan samenwerkingsverbanden met betrokken spelers. Vanuit deze interactie met de omgeving van de uiteenlopende gebruikers, eigenaren en de omgeving kunnen bijvoorbeeld overtuigende discourses ontstaan (Verheul, 2019).

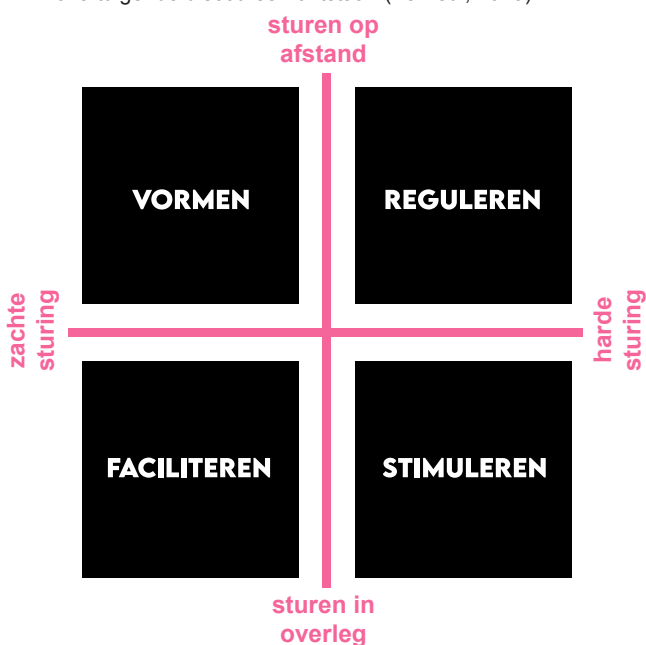


fig 2.5.
Publieke sturingsvormen, bewerking van Adams, et al., (2010)

Gemeenten zijn met name in binnenstedelijke verdichtingsgebieden sterk afhankelijk van marktinitiatieven voor het behalen van de publieke doelstellingen in de gebouwde omgeving. Gemeenten hebben zelf vaak weinig grondbezit in binnenstedelijke gebieden, waardoor ambities voor de gebouwde omgeving deels pas kunnen worden gerealiseerd wanneer deze worden ingebracht in nieuwe ontwikkelingen. Het strategisch en gericht sturen op private ontwikkelingen is voor gemeenten in deze gebieden dus essentieel voor het succesvol realiseren van publieke doelstellingen.

2.2.3. PRIVATE STURINGSVORMEN

Naast publieke partijen, kunnen ook private partijen invloed uitoefenen op gebiedsontwikkelingen door het inzetten van verschillende vormen van sturing. Met de decentralisatie en terugtrekkende overheid is de rol van private partijen in stedelijke ontwikkeling toegenomen (Heurkens, 2012). De nieuwe Omgevingswet beoogt private en burgerinitiatieven als uitgangspunt te nemen bij stedelijke ontwikkelingen. Daarmee verschuift de publieke rol in de ruimtelijke ordening van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigings- of coalitieplanologie, waarbij overheden meer sturen om initiatieven mogelijk te maken en zullen marktpartijen en burgers een grotere rol innemen bij stedelijke ontwikkelingen (Heurkens, 2020).

De wijze waarop een private partij stuurt op stedelijke ontwikkelingen varieert, doordat de bedrijfsdoelstellingen sterk kunnen variëren. Traditionele ontwikkelaars hebben relatief een projectmatige ontwikkelfocus voor de korte termijn, waarbij het beperken van financiële risico's centraal staat (Heurkens, 2012). Dit wijkt af van de focus van bijvoorbeeld beleggers, welke naast investeringen en ontwikkelingen ook vastgoedportefeuilles bezitten, waarmee de vastgoedexploitatie voor de lange termijn

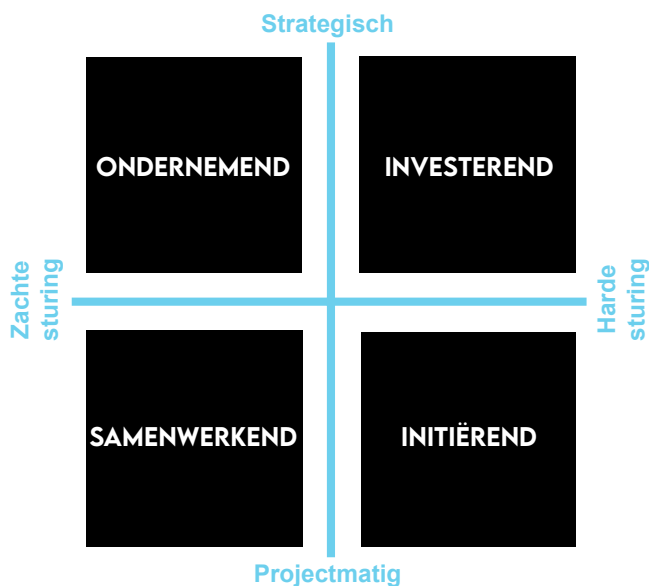


fig 2.6.
meervoudige private sturingsrol, bewerking van Heurkens (2020)

centraal staat (Sturm et al., 2014). Nieuwe spelers in stedelijke ontwikkeling (Potters & Heurkens) hebben vastgoed niet als kerntaak en kennen vaak een lange termijn exploitatiefocus. Tot slot zijn particuliere partijen, zoals huurders, ondernemers en bewoners, meer zichtbaar binnen de gebiedsontwikkelingen in hun omgeving. Zij kennen vaak een focus voor de korte termijn op basis van incrementele ingrepen (Heurkens, 2020).

Voor het vervullen van publieke belangen in stedelijke gebieden kunnen private partijen een sturende rol vervullen (Heurkens, 2020). Voor private partijen wiens belang meer op de korte termijn ligt, zoals ontwikkelaars en bouwbedrijven, zijn investeringen in maatschappelijke belangen echter minder vanzelfsprekend. De verschillende voordelen op de lange termijn zijn immers minder relevant voor hen, omdat de partijen niet de exploitatie van het gebied verzorgen. Het eigenaarschap van het vastgoed in de exploitatiefase is een belangrijke variabele, waarop de publieke sturingsvorm zou kunnen worden afgestemd.

Om de sturingsrollen van marktpartijen beter te begrijpen en te definiëren kan het model voor de meervoudige private sturingsrol bij gebiedsontwikkelingen worden toegepast, zoals weergegeven in figuur 2.6. (Heurkens, 2020). Uit het model volgt dat marktpartijen zowel belang kunnen hebben bij sturing op strategische als projectmatige ontwikkelfocus en daarvoor zachte (relationele) en harde (juridisch-financiële) sturing kunnen inzetten.

2.2.4. TOEPASBARE GEMEENTELIJKE STURINGSINSTRUMENTEN

Om beter te kunnen begrijpen welke vorm van sturing kansrijk is om te worden toegepast in centrumstedelijke gebiedsontwikkelingen, is het relevant om per vorm te verkennen over welke sturingsinstrumenten gemeenten beschikken.

Het sturen van gemeenten op organische activiteiten gebeurt in Nederland via verschillende middelen van sturing. Via het gemeentelijk eigenaarschap (van grond en of opstallen), via het bestemmingsplan of via verbeeldingen proberen zij enerzijds initiatieven te faciliteren, maar anderzijds toch ook nog vaak te sturen op de keuze van het 'juiste' initiatief (PBL, 2012). Voor elk van de vier gedefinieerde sturingsvormen door Adams et. al. beschikken publieke partijen over sturingsinstrumenten:

REGULEREN

Het bestemmingsplan is in Nederlandse steden een belangrijk regulerend instrument, waar middels het afgeven van vergunningen actief op kan worden getoetst. Ook milieuwetgeving en verordeningen, die binnenkort worden gefuseerd in de Omgevingswet, kunnen hierbij worden ingezet. Deze instrumenten kan de gemeente gebruiken om af te dwingen en te beheersen, aangezien partijen een juridische verplichting hebben hieraan te voldoen, zowel in bestaande stedelijk gebied als in nieuwe ontwikkelingen (de Zeeuw, 2018). Door te reguleren worden vaak ook financiële afspraken gemaakt tussen een gemeente en een

marktpartij, bijvoorbeeld in een anterieure overeenkomst.

STIMULEREN

Gemeenten kunnen actief marktpotentie vergroten door ontwikkelingen te initiëren. Zo kunnen gemeenten bijdragen aan de financiering van gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld door investeren in voorzieningen en infrastructuur. Ook kan een gemeente investeringen bevorderen door het toekennen van subsidies en premies in bijvoorbeeld sociale of ecologische oplossingsrichtingen, of een specifiek fonds oprichten.

VORMEN

Voor Nederlandse steden wordt beleid ingezet als instrument voor het voorschrijven en richten van wenselijke ontwikkelingen. Door visies en beleidskaders op verschillende sociale, maatschappelijke, ruimtelijke en economische thema's toont de gemeente haar ambities en wenselijke ontwikkelrichting. Masterplannen en beeldkwaliteitsplannen zijn voorbeelden van niet-bindende instrumenten die wel richting geven en risico's voor investeerders proberen weg te nemen (Daamen, Franzen & Vegt van der, 2012).

FACILITEREN

Sturing in gebiedsontwikkeling vergt het smeden van coalities binnen netwerken (de Zeeuw, 2018). Door te investeren in samenwerkingen, participatie en verhoudingen kunnen gemeenten sturen op gebiedsontwikkelingen. Om in een samenwerking tussen partijen meerwaarde te creëren, is het noodzakelijk dat deze niet alleen elkaars standpunten en belangen kennen, maar ook de gezamenlijke waarden en normen uitwisselen (Bremekamp, Kaats & Opheij, 2009). Het moet voor beide partijen helder zijn dat de intentie is om gezamenlijke meerwaarde te verkrijgen, anders wordt geen openheid van zaken gegeven. In haar faciliterende rol kunnen gemeente zich opstellen als procesbegeleider door middel van bijvoorbeeld het inzetten van gebiedsmanagers, formele en informele samenwerkingsvormen en het stimuleren van gebiedsnetwerken. De gemeente draagt op deze wijze bij aan het verkennen van de potentie in een gebied en ondersteunt zo de besluitvorming van marktpartijen (Daamen et al, 2012). Daarnaast kan de inzet op proces een goede vertrouwensrelatie met eigenaren verbeteren (Fobma, 2019).

De effectiviteit van ingezette sturing is ook afhankelijk van het type private initiatiefnemer. Daarbij kenmerken beleggers- en bedrijfsgestuurde gebiedsontwikkelingen zich door een langjarige betrokkenheid in de exploitatie van vastgoed en gebieden, in tegenstelling tot ontwikkelaars- en particuliergestuurde gebiedsontwikkelingen (Heurkens, 2018). Ondanks hun korte betrokkenheid in een project zijn ontwikkelaar, net als beleggers, wel georiënteerd op integrale ontwikkelingsstrategie met een focus op de schaal van gebiedsontwikkelingen. Dit in tegenstelling tot particulieren en bedrijven, die meer vastgoed gedreven zijn. Het type private partij waarop een gemeente probeert te sturen is dus relevant, omdat de belangen van verschillende private partijen sterk variëren. Een ontwikkeling met een particuliere initiatiefnemer, welke kortstondig betrokken zal zijn

bij de ontwikkelingen in het gebied en als doel heeft om eigen vastgoed te realiseren, zal waarschijnlijk minder geneigd zijn om bij te dragen aan langjarige, maatschappelijk doelstellingen. Het publiek belang is immers gericht op langjarig en integraal. Bij particuliere partijen ligt het dus voor de hand om hardere sturing toe te passen. Bij private partijen met meer overeenkomstige belangen van een gemeente, zoals een belegger, kunnen zachte sturingsvormen effectiever zijn.

2.2.5. FINANCIERING VAN BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

De betaalbaarheid van complexe dure binnenstedelijke ontwikkelingen met versnipperd grondeigendom staat onder druk (Hobma et al., 2019). In deze context is het voor publieke partijen extra uitdagend om publieke doelstellingen te realiseren, omdat verschillende ambities gecombineerd de financiële haalbaarheid van business cases nog verder onder druk zet (Verheul et al., 2019). Meer dan bij andere gebiedsontwikkelingen, speelt de financiering in binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen daarom een prominente rol. Daarbij kunnen verschillende partijen een financieringsrol spelen, maar een samenwerking en cofinanciering van publieke, private en maatschappelijke partijen is vaak noodzakelijk wanneer de ontwikkelingen groter en complexer worden.

STRATEGIEËN VOOR PRIVATE BIJDRAGEN

Gemeentelijke beschikken over drie strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen: systeem kostenverhaal, financiële bijdragen en baatafoming (Heurkens, et al. 2020). Onder kostenverhaal vallen bijvoorbeeld anterieure overeenkomsten, een vorm van kostenverhaal waarbij de gemeente gemaakte kosten kan verhalen bij een private partij, zonder dat ze over de grond bezit. Wanneer kosten minder direct zijn verbonden aan een ontwikkeling, kan de gemeente een financiële bijdragen opleggen, bijvoorbeeld voor bovenplanse voorzieningen of bovenplanse verevening. Tot slot is baatafoming een relatief nieuwe, maar zelden toegepaste strategie. Wanneer geen verband bestaat tussen de opbrengsten en de bekostiging zou deze strategie inzetbaar kunnen zijn.

De wijze waarop gemeenten sturen heeft ook invloed op toepasbare strategieën voor private bijdragen. Gemeente kunnen vooraf ambities vastleggen, waarna initiatieven deze pogen te verwerken in hun planvorming. Een gemeente kan ook kiezen pas later in het proces planologische besluiten vast te leggen, bijvoorbeeld met een anterieure overeenkomst. Daarmee verkrijgt de gemeente meer sturingsmogelijkheden, maar minder zekerheid op de uiteindelijke ontwikkeling. Wanneer de gemeente afspraken wilt maken over de bijdrage aan nieuwe openbare ruimte, of structuurwijzigingen in het gebied, zoals verplaatsingen van kavelgrens of functieverplaatsingen, moet vooraf een planologisch besluit zijn genomen (Muñoz Gielen, 2014). Zo kunnen deze kosten bijvoorbeeld door binnenplanse verevening worden toegerekend. Bij een latere vaststelling van planologisch beleid

kunnen kosten waarvan private partijen niet direct profiteren niet worden verhaald.

2.2.6. STURINGSSTRATEGIEËN

Op het aansturen van stedelijke ontwikkeling zijn verschillende planologische benaderingen. Grofweg kunnen drie leidende sturingsstrategieën worden gevonden die relevant zijn voor binnenstedelijke gebieden: de gebiedsstrategieën integrale gebiedsontwikkeling (Weterings, A et al. 2009) en organische gebiedsontwikkeling (PBL, 2012) en de projectstrategie plotontwikkeling (fig. 2.7).

INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING

Van oudsher heeft Nederland een traditie met grootschalige, integrale gebiedsontwikkeling (Buitelaar, 2012). In haar planningsgeschiedenis met groeikernen, Vinex en de sleutel-projecten zoals de Kop van Zuid in Rotterdam en het Oostelijk Havengebied in Amsterdam, is grootschalige integrale gebiedsontwikkeling altijd typerend geweest voor de Nederlandse planningsstijl. Hierin hebben Rijk en gemeenten een prominente rol in planning, sturing en financiering met bijbehorend instrumentarium. In een zuivere integrale gebiedsontwikkeling is voorafgaand aan de uitvoering helderheid over de uiteindelijk ruimtelijke, programmatische en financiële invulling van een gebied. Deze zogenaamde 'blauwdruk' geeft daardoor zekerheid, maar brengt grote financiële en maatschappelijke risico's met zich mee.

PLOTONTWIKKELING

Bij een plotontwikkeling wordt uitgegaan van een zelfstandige ontwikkeling van een perceel, waarbij geen grondtransacties of samenwerkingen tussen partijen plaatsvindt (Hobma et. al., 2019). Een vooraf gemaakte visie op het perceel of het gebied door de eigenaren, ontwikkelaar en/of gemeente kan worden gebruikt om



fig 2.7
Voornaamste sturingsstrategieën voor binnenstedelijke gebieden

tijdens het proces op de ambities te toetsen. Een plotontwikkeling is met name een toegepaste strategie bij ontwikkelgebieden met sterk versnipperde grondeigendommen. Daarbij ligt de rol voor het bewaken van de samenhang en publieke meerwaarde volledig bij de gemeente.

ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING

Bij een organische gebiedsontwikkeling lokt de overheid verschillende, relatief kleinschalige ontwikkelingen uit en faciliteert deze in een open-eindeproces (PBL, 2012). Vaak gaat aan een organische ontwikkeling een door eigenaren, ontwikkelaars en/of gemeente gemaakte visie vooraf, die nieuwe partijen kunnen verleiden. Zo kunnen in de geleidelijke ontwikkeling nieuwe samenwerkingen ontstaan en grondtransacties plaatsvinden. Ook is er een grotere lokale betrokkenheid en meer ruimte voor initiatieven en (eind)gebruikers bij de ontwikkelingen, waardoor een grotere diversiteit in stedelijke gebieden kan ontstaan. Hierdoor kan tot kwaliteitsverbetering van het gebied worden gekomen, waarbij de partijen een onafhankelijk ontwikkeltempo kunnen bepalen. Organische gebiedsontwikkeling is een veelvoorkomende ontwikkelvorm sinds de financiële crisis doordat het minder financiële risico's kent. Doordat de overheid veel meer afhankelijk werd van private partijen en de maatschappij vormde zich een zogenaamde cultuur van uitnodigingsplanologie (Heurkens, 2012). Bij uitnodigingsplanologie kiest de gemeente ervoor niet alleen te faciliteren, maar neemt de gemeente ook een actieve rol in door actief potentiële initiatiefnemers te zoeken en aan te sporen, waarmee de gemeente een netwerkrol vervult (Buitelaar et al., 2012). De overheid bepaalt hierbij de kaders van ruimtelijke ontwikkelingen en heeft oog voor de lange termijn. Met name in gebieden waar gemeenten willen dat initiatieven van de grond komen, maar waar initiatiefnemers niet over de juiste competenties of informatie beschikken voor succesvolle gebiedsontwikkelingen, is uitnodigingsplanologie een meer aantrekkelijke sturingsvorm

Ten tijde van de introductie van organische gebiedsontwikkeling stond de strategie veelal gelijk aan lokaal en kleinschalig. In de hedendaagse ontwikkelpraktijk neemt de omvang van verschillende organische gebiedsontwikkelingen toe en verschuift de sturingsstrategie richting een integrale ontwikkeling.

2.2.7. ONTWIKKELSTRATEGIEËN EN SAMENWERKINGSVORMEN

Binnen gebiedsontwikkelingen dienen functies, disciplines, actoren, belangen en geldstromen met elkaar verbonden te worden om tot de ontwikkeling of transformatie van een locatie te komen (De Zeeuw, 2007). Hiervoor kan een ontwikkelstrategie worden ingezet. Een samenwerking tussen publieke en private partijen is onmisbaar voor het slagen van een ontwikkelstrategie (BZK, 2019). De partijen zijn afhankelijk van elkaar voor het realiseren van gemeenschappelijke belangen en voor het inzetten van grondposities. Daarnaast kan een private partij expertise

en capaciteit inbrengen. Een goede samenwerking kan een meerwaarde hebben voor de stedelijke ontwikkeling doordat het bij kan dragen aan een efficiënter proces en tot nieuwe oplossingen kan leiden.

Door de diversiteit aan gebiedsontwikkelingen in Nederland bestaat ook een grote verscheidenheid aan ontwikkelstrategieën en samenwerkingsvormen voor stedelijke ontwikkelingen. Binnen de gebiedskenmerken van centrumstedelijke locaties zijn enkele relevante ontwikkelstrategieën te onderscheiden. Daarbij overlappen de kenmerken van de verschillende ontwikkelvormen elkaar in sommige gevallen en kunnen in de praktijk verschillende strategieën worden ingezet.

PPS

In de Nederlandse ontwikkelpraktijk komen diverse en uiteenlopende samenwerkingsvormen voor. De keuze voor een contractvorm tussen partijen wordt voornamelijk ingegeven door de grondeigendommen in een gebied en de ruimte binnen de mededingingsregels (BZK, 2019). Binnen een contractuele samenwerking bestaat een grote diversiteit aan contractvormen en verhouding tussen de publieke en private partijen. Tussen een private zelfrealisatie, waarbij een faciliterend grondbeleid wordt gevoerd, en een publieke ontwikkeling, waarbij een actief grondbeleid wordt gevoerd, zijn diverse Publiek-Private Samenwerkingsvormen (PPS) te definiëren.

DEVELOPING APART TOGETHER (DAT)

Developing Apart Together is een lichte vorm van een publiek-private samenwerking (de Zeeuw, 2018). Hierbij wordt zowel door de actieve private partijen als de gemeente de meerwaarde van een samenwerking gezien, bijvoorbeeld ten behoeve van grotere verdichtingskansen. Daarop kan een intentieovereenkomst volgen, waarbij een lichte gebiedsorganisatie wordt gevormd. Gezamenlijk wordt een globale gebiedsvisie opgesteld en worden gezamenlijke investeringen afgestemd. Ook wordt in gezamenlijkheid de ruimtelijke en programmatische uitgangspunten afgestemd. De sturingsmogelijkheden van publieke partijen beperken zich voornamelijk op de welwillendheid van partijen om te kunnen ontwikkelen. Wanneer op een strategische locatie in het gebied een private partij geen ontwikkelintentie heeft kan een gemeente echter toch genoodzaakt zijn om harde sturingsinstrumenten in te zetten.

SAMENVOEGEN VAN EIGENDOM

Het samenvoegen van eigendom is een kapitaalintensieve strategie waarbij één partij de grondwerving en grondexploitatie voert, zodat alle gronden en gebouwen in een gebied worden verkregen. Dit kan zowel voor een publieke partij, een private partij of door een publiek-privaat samenwerkingsverband met gedeeld risico worden uitgevoerd. Met dit model is veel sturing te verkrijgen in een gebied, waarmee stedenbouwkundige structuurwijzigingen, gefaseerde gronduitgifte en integrale kaveloverstijgende oplossingen mogelijk worden gemaakt. Met name bij grote infrastructurele projecten, zoals een stationsomgeving of een stadionontwikkeling is dit een veel gebruikte strategie. De strategie brengt echter ook grote financiële risico's met zich mee,

wat maakt dat een geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen partners vereist is. Binnen dit model zijn daarnaast verschillende varianten mogelijk. Met een bouwclaim kan een gemeente ontwikkelaars verplichten de gronden in het gebied te verkopen aan de gemeente, waarvoor ze later in het proces bouw kavels in de ontwikkeling ontvangen. In de tijdelijke situatie waarin de gemeente de volledige grond bezit kan tot een nieuwe verkaveling worden gekomen, of kan de grond gesaneerd worden. Daarnaast kan ook een Joint-Venture worden gesloten waarbij de gemeente het risico van de grondexploitatie deelt met private partijen, vaak in een gelijke verdeling.

GIZ

In een Bedrijveninvesteringszone (BIZ) wordt door ondernemers, gebruikers of vastgoedeigenaren het initiatief genomen voor een gezamenlijke ambitie voor een gebied. In een BIZ-plan worden meerjarige plannen en activiteiten vastgelegd die in gezamenlijkheid worden uitgevoerd en waar gezamenlijk middelen voor worden vrijgemaakt. Voor deze strategie, die nu vooral wordt toegepast in winkelgebieden en kantoorlocaties, is een toenemende interesse om toe te passen in gebiedsontwikkelingen. Een gebiedsinvesteringszone is een financieel arrangement waarmee eigenaren en/of gebruikers in een gebiedsontwikkeling afspraken maken over de realisatie van collectieve voorzieningen (Heurkens, et al., 2020). Een GIZ kan uitkomst bieden voor de financiële opgaven van gebiedsontwikkeling doordat lokale partijen meer invloed verkrijgen in ruil voor een financiële bijdrage (Daamen & Verdaas, 2020).

PRIVATE EXPLOITATIE

In de veranderende Nederlandse planningscontext naar een meer neoliberale vorm van gebiedsontwikkeling kunnen verschillende taken worden uitgevoerd door de private sector. In een private ontwikkeling organiseert een private partij een ontwikkeling op een perceel dat de partij zelfstandig in bezit gekregen heeft. Daarbij hoeft geen contractuele samenwerkingsvorm opgesteld te worden, maar gaan de gemeente en de ontwikkelende partij vaak wel een samenwerking aan om tot ruimtelijke en financiële afspraken te komen. De private actoren hebben een leidende rol en publieke actoren stellen zich faciliterend op om de verschillende ontwikkelingen in een gebied te managen. Een beleggers-gestuurde gebiedsontwikkeling is met name gebaat bij een integrale gebieds-georiënteerde aanpak. Binnen een gebied kunnen meerdere private partijen actief zijn, waarbij beleggers kunnen profiteren van meer private ontwikkelactiviteiten omdat deze een positief effect hebben op de waardeontwikkeling in een gebied (Sturm et al. 2014).

In figuur 2.8 zijn enkele verschillende variaties van samenwerkingen opgenomen. De mate waarin publieke taken door private partijen worden uitgevoerd is afhankelijk van de vorm van contractuele samenwerking (Kenniscentrum, 2006).

De wijze waarop gemeenten sturen op ontwikkeling is in de loop der jaren veranderd, waarmee ook de samenwerkingsvorm tussen publieke en private partijen is veranderd. Voor de economische crisis werden veel gebieden getransformeerd door als ontwikkelende partij uiteenlopende samenwerkingsconstructies op te richten. Vaak gebruikte modellen waren onder meer het bouwclaimmodel en het joint-venture model. Daarmee konden alle gronden in een gebied worden verkregen, maar was een groot kapitaalbeslag nodig was (Hobma et al. 2019). Tegenwoordig zijn meer hybride en flexibele modellen in opkomst om minder risicovolle, financiële voorinvesteringen te verrichten. Zo kunnen publieke en private partijen samen een plan maken voor transformatie, maar ontwikkelt iedereen vervolgens op eigen terrein.

2.2.8 CONCLUSIE

In deze paragraaf zijn verschillende onderdelen van stedelijke ontwikkeling verkend die relevant zijn voor ontwikkelingen in centrumstedelijke gebieden. Allereerst zijn de verschillende rollen en sturingsvormen van private en publieke partijen verkend. Daarbij kunnen de modellen van Adams, et al. (2010) en Heurkens (2020) worden gebruikt voor inzicht in de sturingsvormen van publieke en private partijen. Daarnaast zijn verschillende samenwerkingsmodellen en ontwikkelstrategieën verkend, welke kunnen worden ingedeeld in meer publiek gestuurde- en meer privaat gestuurde ontwikkelingen. Ook kan onderscheid gemaakt worden tussen plotontwikkeling, organische ontwikkeling en integrale gebiedsontwikkeling. Daarmee kan in het theoretisch kader het verband worden gelegd tussen kenmerken van centrumstedelijke verdichting en theorieën op sturing.

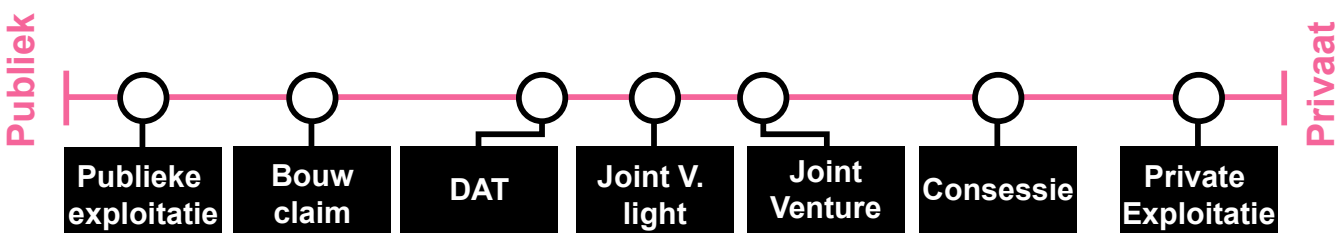


fig 2.8
Variatie aan contractuele samenwerkingen tussen publieke- en private partijen

2.3

STURING OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE.

TOT NU TOE HEEFT DIT ONDERZOEK ZICH GEFOCUST OP GENERIEKE STURING IN CENTRUMSTEDELIJKE GEBIEDEN. MAAR HOE WORDEN IN DEZE GEBIEDEN MAATSCHAPPELIJKE WAARDEN GECREËRD? IN STEDELIJKE OMGEVINGEN ZIJN DE MOBILITEITSTRANSITIE, ENERGIE-TRANSITIE EN INVESTERINGEN IN EEN VITALE EN GEZONDE LEEFOMGEVING ENKELE VOORBEELDEN VAN STEDELIJKE AMBITIES. ZIJN DERGELIJKE MEERWAARDEN VERDER TE DEFINIËREN AAN DE HAND VAN LITERATUUR? EN HOE ZIJN MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE TE BEPALEN? ZIJN DAARVOOR BINNEN STEDELIJKE ONTWIKKELING CATEGORIEËN TE ONDERSCHIEDEN WAARBINNEN MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDEN ZIJN IN TE DELEN? IN DEZE PARAGRAAF WORDT MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE EN DE KENMERKEN VAN DEZE WAARDEN VERDER VERKEND.

2.3.1. KENMERKEN VAN MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

DEFINITIE

Het totaal aan positieve opbrengsten voor de samenleving wat binnen een gebiedsontwikkeling wordt verkregen wordt in dit onderzoek beschouwd als maatschappelijke meerwaarde. De fysieke ingreep is een middel om stedelijke sociaal-economische problemen op te lossen. Veelal is de gemeente de partij die stuurt op beoogde ambities in een gebied. Het beschikbaar stellen van collectieve goederen en diensten, waaronder infrastructuur, veiligheid, natuur, openbare ruimte en een gezonde leefomgeving behoort tot de kerntaak van de overheid (De Zeeuw, 2018). Maatschappelijke meerwaarde gaat voorbij aan de financiële- of de gebruikswaarde binnen een ontwikkeling, maar omschrijft juist de ruimtelijke en sociale waarde voor de omgeving (CRa, 2020).

KENMERKEN

Gebiedsontwikkelingen vormen een belangrijke schakel in het realiseren van de maatschappelijke waarden en doelstellingen van publieke partijen. Zeker in centrumstedelijke ontwikkelgebieden, waar gemeenten vaak weinig sturingsmiddelen in handen hebben, zijn gemeenten sterk afhankelijk van de gebiedsontwikkelingen om ambities te realiseren. Gemeenten zullen bij nieuwe ontwikkelingen afspraken maken, waar ook maatschappelijke ambities onderdeel vanuit maken.

Maatschappelijke waarden worden door de actoren in een ontwikkeling verschillend waargenomen en gewaardeerd. Kenmerkend voor veel maatschappelijke waarde is dat deze een impact heeft op de samenleving, maar dat de investeringen niet perse worden gedaan door actoren welke direct baat hebben bij de gecreeerde waarden (CRa, 2020). Degene die betaalt is niet automatisch degene die de maatschappelijke baten ontvangt, wat de financiering van deze maatschappelijke meerwaarde, en een sluitende business case van een gebiedsontwikkeling bemoeilijkt (Gietema et. al., 2018). Investerings in maatschappelijke meerwaarde zijn daarmee niet altijd aantrekkelijk voor private partijen omdat deze niet direct bijdragen aan de business case. Naast dat de baten moeilijk financieel te vertalen zijn, kunnen de baten ook pas na een lange periode tot uiting komen. Maatschappelijke meerwaarde kent daarnaast als kenmerk dat deze vaak sterk gekoppeld is aan de lokale context en daardoor eveneens niet direct financieel te vertalen valt.

MEERWAARDE VOOR WIE

Door Macmillan worden vijf groepen actoren gedefinieerd aan wie waarde toekomt bij stedelijke ontwikkeling. Enkele actoren komen daarbij overeen met de actoren beschreven in § 2.2.1. Financiële actoren zoals beleggers, ontwikkelaars en banken, uitvoerende actoren zoals ontwerpers en aannemers en publieke actoren, zoals de gemeente en de lokale gemeenschap kunnen financiële en maatschappelijke meerwaarde verkrijgen bij stedelijke ontwikkelingen. Daarnaast kunnen ook de gebruikers van de stedelijke ruimte en het vastgoed meerwaarde verkrijgen.

Eenzijds zijn dat de uiteindelijke eigenaren en beheerders van een gebouw, zoals een VVE of het werkend personeel. Anderzijds zijn dat bezoekers van het gebouw en de omgeving, zoals klanten, studenten of passanten.

METEN IS WETEN

Om investeringen in maatschappelijke waarden onderdeel te maken van besluiten in gebiedsontwikkelingen, kan het meten van de geleverde waarden een strategie zijn om een beter inzicht te krijgen in de financiële of maatschappelijke opbrengsten. Zo hebben private partijen de behoefte om een inschatting te maken van de financiële impact van de maatschappelijke waarde op hun gebiedsexploitatie, en hebben publieke partijen de behoefte om de waarden te kunnen toetsen aan de gestelde voorwaarden van de ontwikkeling en om te kunnen evalueren. Inzicht in opbrengsten vooraf kan de bereidheid tot investeringen vergroten. Het correct meten van de maatschappelijke prestaties is echter complex. Hoewel bepaalde resultaten wel zijn te meten, zoals het aantal voertuigbewegingen, de luchtkwaliteit of het aantal vierkante meter toevoegd groen, zijn de zachte effecten die maatschappelijke waarden creëren vaak moeilijk in harde cijfers te vatten.

Voor het bepalen van de maatschappelijke meerwaarde van een integrale gebiedsontwikkeling op de ruimtelijke- en programmatische kwaliteit zijn verschillende methodieken beschikbaar. Doordat de waarden niet op dezelfde wijze zijn te kwantificeren als financiële onderdelen van de exploitatie, kan worden gekozen de maatschappelijke waarden financieel te maken. Een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) is hiervoor, vooral binnen het fysieke domein, een veelgebruikt instrument om maatschappelijke rendement te kwantificeren (Gietema et. al., 2018). Een andere methodiek is het meten van indicatoren waarmee de effecten van gebiedsontwikkeling op de leefbaarheid kunnen worden achterhaald (CPB, 2020). Hiervoor kan bijvoorbeeld de stijging van de woningprijzen worden gemeten. Een complexiteit bij beide methodes is dat deze niet altijd een overeenkomstig beeld laten zien, en geen onderscheid maken tussen de verschillende leefbaarheidseffecten (Ecorys, 2020), waardoor de impact niet altijd te achterhalen is. Daarnaast zijn de totale baten niet altijd volledig financieel te vertalen. Zo zijn de kostenbesparingen bij maatregelen voor het verhogen van de veiligheid wel te berekenen, maar is de impact van het gevoel van veiligheid niet financieel uit te drukken. Om die reden kan ook worden bepleit dat kwalitatieve waarden van maatschappelijke waarden afzonderlijk afgewogen moeten worden in de besluitvorming van een gebiedsontwikkeling (Lieshout, 2021). Bijvoorbeeld door een afzonderlijke 'maatschappelijke impactanalyse' uit te voeren op de weging van maatschappelijke voorzieningen in besluitvorming. Recent zijn diverse onderzoeksrapporten verschenen waarin de positieve financieel-economische effecten van (semi)publieke investeringen worden onderbouwd (De Zeeuw, 2018). Onder meer onderzoeken naar investeringen in uiteenlopende maatschappelijke waarden tonen positieve rendementen, waaronder investeringen in natuur, erfgoed, een gezonde leefomgeving en openbare ruimte.

Het voorspellen en meten van de effecten van investeringen

in maatschappelijke meerwaarde is dus complex en vraagt om expertise. Zeker bij kleinere projecten en gebiedsontwikkelingen zal weinig enthousiasme zijn om vooraf aanvullend onderzoek uit te laten voeren. Desalniettemin kan door meting en voorspelling wel een beter beeld van de potentiële effecten ontstaan, waardoor draagvlak voor investeringen kan toenemen. In dit onderzoek zullen geen metingen worden uitgevoerd om in casestudies de effectiviteit te kunnen bepalen, maar ligt de focus op de sturingsfocus op maatschappelijke meerwaarde.

2.3.2. STEDELIJKE AGENDA'S VOOR BINNENSTEDEN

Het creëren van maatschappelijke waarde is voor publieke partijen de belangrijkste ambitie bij nieuwe stads- of gebiedsontwikkeling (Gietema et. al., 2018). Met het groeiend aantal opgaven in de ruimtelijke ordening, landen ook steeds meer maatschappelijke doelstellingen in gebiedsontwikkelingen. De beoogde maatschappelijke meerwaarde van overheden wordt concreet gemaakt in bijvoorbeeld in een collegeakkoord, omgevingsvisie of gebiedsvisie. Hierin kan tot een integrale benadering van ruimtelijke opgaven wordt gekomen.

Nederland kent momenteel diverse ruimtelijke opgaven, waaronder het veranderende klimaat, het woningtekort, de energietransitie, de stikstofimpassie en de transitie naar kringlooplandbouw. Voor een deel landen deze opgaven in stedelijke ontwikkelingen. Daarnaast landen in een gebiedsontwikkeling ook meer lokale maatschappelijke doelstellingen, zoals het toevoegen van een groenvoorziening of het realiseren van maatschappelijk vastgoed.

2.3.3. TYPEN MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

Om verschillende maatschappelijke waarden beter te kunnen herkennen en meer gericht te sturen, kan een categorisering worden gebruikt. In verschillende wetenschappelijke onderzoeken zijn sociale, ruimtelijke en economische waarden geanalyseerd om tot een groepering te kunnen komen. Door Macmillan worden zes waardencategorieën gevonden die de gebouwde omgeving levert: economische waarde, gebruikswaarde, milieuwaarde, sociale waarde, culturele waarde en imago-waarde (Macmillan, 2006). Daarbij zijn de eerste drie waarden materieel en is de impact van de laatste drie waarden niet tastbaar.

Ook door het College van Rijksadviseurs (CRa) zijn waardencategorieën opgesteld om zo maatschappelijke waarden onderdeel te maken van afwegingen bij gebiedsontwikkelingen. Deze acht waarden zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar met de gevonden waarden van Macmillan, maar kennen een verdere uitsplitsing van fysieke meerwaarde. Hierdoor kan een onderscheid worden gemaakt tussen waarden met vooral een ruimtelijke component en waarden die vooral programmatisch tot uiting komen. Deze indeling leent zich goed om in stedelijke

ontwikkelingen inzichtelijk te maken welk type waarde wordt toegevoegd en welke actor daar profijt van heeft.

PROGRAMMATISCH

Economisch potentieel: De mate waarin de investering een bijdrage levert aan de economische ontwikkeling van zijn omgeving
Leefbaarheid, (sociale) veiligheid en cohesie: De mate waarin een investering bijdraagt aan de leefbaarheid, veiligheid en sociale cohesie van zijn omgeving.

Gezondheid, duurzaamheid en klimaatadaptiviteit van de leefomgeving: De mate waarin de investering bijdraagt aan zijn omgeving op het vlak van gezondheid, beschikbaarheid van natuur, duurzaamheid of klimaatadaptatie.

Palet aan publieke en sociaal-maatschappelijke voorzieningen: De mate waarin de investering waarde toevoegt aan zijn omgeving door het verrijken van het palet aan beschikbare voorzieningen

RUIMTELIJK

Balans en differentiatie in ruimtelijke structuur: De mate waarin de investering bijdraagt aan de versterking van de ruimtelijke structuur in de omgeving.

Toegankelijkheid van natuur ('groen' en 'blauw'): De mate waarin een investering bijdraagt aan het verbeteren van de (toegang tot) natuur, landschap, groen en water.

Kwaliteit openbare ruimte en leefomgeving: De mate waarin een investering bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte en het behoud of realiseren van een hoogwaardig architectonisch niveau.

Bereikbaarheid en connectiviteit: De mate waarin de investering aan zijn omgeving waarde toevoegt ten aanzien van bereikbaarheid en connectiviteit van een gebied, bijdraagt aan de beschikbaarheid van verschillende modaliteiten, en/of de benutting van bestaande infrastructuur. (CRa, 2020)



fig 2.9
Maatschappelijke Meerwaarde, bewerking van CRa (2020)

2.3.4. STUREN OP MEERWAARDE

Voor het borgen van het publiek belang kunnen meerdere mechanismen worden onderscheiden. Borging kan gebeuren door middel van onder meer regels, concurrentie en hiërarchie (Derksen & Hoefnagel, 2000). Daarnaast zijn netwerken ontstaan om een oplossing te kunnen bieden voor complexe maatschappelijke problemen, waar de markt en de hiërarchie geen voldoende antwoord boden (Geuijen, 2011). Samenwerking in netwerken leidt tot grotere verschillen in visies op maatschappelijke meerwaarde wat het creëren van de waarden verder bemoeilijkt (Geuijens, 2014). Daarnaast groeit het aantal maatschappelijke opgaven voor het stedelijk gebied, waardoor de complexiteit van gebiedsontwikkelingen toeneemt (de Zeeuw & Verdaas, 2020). Projecten met meervoudige doelen zijn complexer, en daardoor meer risicovol (Ecorys, 2020). Door te sturen op het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarde kunnen overheden private ontwikkelingen een grotere bijdrage laten leveren aan publieke en maatschappelijke doelen. Waar dat voor marktpartijen of burgers complex is, kunnen publieke partijen oog houden voor de lange termijn en anticyclisch investeren en daarmee de projectoverstijgende meerwaarde waarborgen. Daarmee lijken publieke partijen geschikt voor het verder brengen van maatschappelijke meerwaarde in stedelijke ontwikkeling. Dat betekent overigens niet dat private partijen geen geschikte partij zijn voor het realiseren van meerwaarde. Met name bij doelstellingen welke direct het privaat belang positief beïnvloeden, kunnen marktpartijen een grote rol spelen.

Voor het sturen op maatschappelijke meerwaarde zijn verschillende sturingsvormen kansrijk, welke kunnen worden ingedeeld in verschillende sturingsvormen uit § 2.2.1, zoals omschreven door Adams et. al. Middels beleid worden ambities en kaders gesteld die invulling geven aan de beoogde ontwikkelrichting. In de Nederlandse ontwikkelcontext wordt deze planologische sturingsvorm veelvuldig ingezet door overheden. Onder meer visies en bestemmingsplannen worden daarbij ingezet om de maatschappelijke doelstellingen vast te leggen. Daarnaast kan middels vorming en regulering ook op projectniveau worden gestuurd. Zo kunnen afspraken worden gemaakt met private partijen voor bijvoorbeeld een verruiming van het bestemmingsplan, indien de ontwikkeling bijdraagt aan de publieke doelstellingen. In een anterieure overeenkomst kunnen dergelijke afspraken privaatrechtelijk worden vastgelegd. Ook kan worden gekozen voor het reguleren op maatschappelijke waarden middels beleid, al is dit in de Nederlandse ontwikkelpraktijk ongebruikelijk. In het Verenigd Koninkrijk is hier wel ervaring mee, nadat in 2013 de 'Social Value Act' werd ingevoerd. Met deze wetgeving moeten publieke dienstverleners, zoals een universiteit of ziekenhuis, de maatschappelijke meerwaarde van hun bedrijfsvoering aantonen. Organisaties worden hierbij actief gevraagd na te denken over hun betekenis voor de samenleving.

Sturing op maatschappelijke doelstellingen kan ook door stimulering plaatsvinden. Zo kan een gemeente garant staan

voor het afnemen van maatschappelijke vastgoed in een nieuwe ontwikkeling, eventueel met vastgelegde huurprijzen. Ook kan het publieke vastgoed worden ingezet voor publieke doelstellingen.

Sturing op private partijen om publieke doelstellingen te realiseren kan dus op verschillende manieren worden uitgevoerd. De effectiviteit van een sturingsvorm is mede afhankelijk van de kenmerken van de ontwikkeling. Zo kan privaat eigenaarschap en exploitatie in vastgoed leiden tot een grotere private bereidheid om te investeren in maatschappelijke belangen (ULI, 2018). Het investeren in aantrekkelijke openbare ruimte kan voor private partijen bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn omdat het op de lange termijn bijdraagt aan de aantrekkelijkheid en het financieel succes van het gebied. Ook een publieke investering het lokale draagvlak voor de ontwikkeling vergroten.

OBSTAKELS BIJ STURING OP MEERWAARDE

Het sturen op maatschappelijke meerwaarde is om diverse redenen echter complex. Een kenmerk van maatschappelijke meerwaarde is dat deze in gebiedsontwikkelingen niet op de voorgrond meespeelt als bepalende factor in besluitvorming en vaak geen directe, maar vele indirecte eigenaren heeft. Private partijen zullen geneigd zijn zich primair te concentreren op de korte termijn en de financiële kenmerken van de ontwikkeling op de kavel zelf. Ook voor publieke partijen is weinig ruimte voor meer sturing binnen het huidige institutionele context, dat stuurt op sober en doelmatig handelen binnen sectorale budgetten en sectorale besluiten (CRa, 2020). Gemeenten hebben daardoor maar beperkte middelen en mandaat om met opdrachtgevers en gebruikers maatschappelijke meerwaarde te creëren.

Daarnaast leidt de veelzijdigheid van maatschappelijke meerwaarde ertoe dat deze niet altijd voldoende kan meewegen met verschillende belangen (CRa, 2019). Zeker in de huidige ontwikkelcontext, waar de woningbouwopgave een grote bestuurlijke focus heeft, staan investeringsbeslissingen niet op zichzelf. Bij complexe vraagstukken ontstaat onduidelijkheid waar en hoe je de diversiteit aan financiële, ruimtelijke en maatschappelijke belangen en waarden effectief afweegt.

SAMENWERKING ALS VOORWAARDE

Gerichte sturing van publieke partijen op private ontwikkelingen is geen garantie voor een succesvolle integratie van maatschappelijke waarde in de ontwikkeling. Maatschappelijke meerwaarde kan met name ontstaan wanneer een integrale, gebiedsgerichte afweging wordt gemaakt en de betrokken partijen gezamenlijk, lokaal en doelgericht de kansen voor maatschappelijke waarde verkennen (Weiler, 2019, Steenhuis, 2020). Daarbij kan een focus op gezamenlijke belangen dus bijdragen om sneller maatschappelijke meerwaarde te identificeren die kansrijk is voor een collectieve aanpak.

Om in een dergelijke context publieke doelstellingen onderdeel te maken van het afwegingsproces van private partijen adviseert het CRa onder meer om omgevingsactoren vroegtijdig te betrekken, vooronderzoek uit te voeren en een integraal projectdoel te formuleren. Een gemeente moet vroegtijdig de publieke doelstellingen kunnen aangeven, maar moeten voorkomen dat

enorme wensenlijsten ontstaan die de business case onmogelijk maken. Hierbij is een proces met een goede samenwerking en intensieve afstemming een belangrijke voorwaarde (Gietema et. al., 2018). In dit proces moet daarbij ook ruimte voor maatwerk kunnen ontstaan, zoals mogelijkheden voor bijdragen aan of (voor) financiering van innovatieve maatschappelijke elementen.

Juist bij centrumstedelijke gebieden, waar het initiatief vooral bij de private partijen ligt, lijkt dit voor gemeenten ingewikkeld. Ook is samenwerking tussen de verschillende private partijen in deze gebieden niet vanzelfsprekend. Grondeigenaren en ontwikkelaars zijn niet altijd geneigd om samenwerkingen met andere private partijen aan te gaan en tot een integrale benadering te komen. In stedelijke gebieden met een individualistische ontwikkelcultuur zal dus minder tot maatschappelijke meerwaarde worden gekomen.

2.3.5. MAATSCHAPPELIJKE COLLECTIEVE OPGAVEN

Binnen grotere stedelijke gebiedsontwikkelingen lenen verschillende soorten vraagstukken zich voor een collectieve benadering. Voor dergelijke collectieve vraagstukken in een gebied liggen kansen om op een hoger schaalniveau tot optimale oplossingen te komen. Dit kan een belangrijke prikkel zijn om tot een samenwerking te komen tussen verschillende publieke

en private actoren. Met het verenigen van de belangen van de verschillende actoren kan tot maatschappelijke meerwaarde worden gekomen en kan eveneens de haalbaarheid van particuliere ontwikkelingen worden bevorderd.

Kansrijke maatschappelijke opgaven waar private partijen een collectieve rol in kunnen spelen, worden bepaald door de private potentie van ruimtelijke oplossingen of gedeelde systemen. De aan- of afwezigheid van potentiële collectieve oplossingen heeft invloed op de effectieve sturingsvorm die gemeenten kunnen inzetten. Er kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen verschillende soorten collectieve vraagstukken in centrumstedelijke gebiedsontwikkelingen. Hoogstedelijke gebieden kennen enerzijds verschillende systeemvraagstukken, welke onder invloed staan van een transitie. Een mobiliteitstransitie of energietransitie vraagt om een collectieve aanpak op projectoverstijgende keuzes en investeringen. Anderzijds kunnen collectieve systeemvraagstukken kunnen anderzijds ook programmatische vraagstukken in gebiedsontwikkelingen leiden tot een collectieve benadering. Verschillende eigenaren in een gebied hebben baat bij een nauwkeurige afstemming van de programmatische invulling van een ontwikkeling, omdat het totaal aan functies in een gebied elkaar kunnen versterken. In de vorm van bijvoorbeeld een collectief geïnitieerde gebiedsbranchering, gebiedsprofiel of een plintenstrategie kunnen eigenaren in een gebied, vaak in samenwerking met gemeenten, sturen op een samenhangende programmering.

MOBILITEIT

In diverse centrumstedelijke locaties, moet invulling worden gegeven aan de mobiliteitstransitie. Mobiliteit wordt daarbij als een collectief vraagstuk gezien, doordat de bereikbaarheid van een gebied een gedeelde verantwoordelijkheid is. Waar voorheen een gebiedsontwikkeling de eigen mobiliteitsbehoefte voorzag in de vorm van onder meer een geïntegreerde parkeergarage, leidt de mobiliteitstransitie tot een vraagstuk die op een hoger schaalniveau moet worden gezien. De focus binnen mobiliteitsbeleid van overheden verschuift geleidelijk naar een prioriteit voor voetgangers, fietsers, OV en deelmobiliteit. In de verdere verdichting van steden is ruimte schaars en zijn gebouwde oplossingen duur, waardoor minder plaats is voor de auto. Ook nieuwe woonvoorkeuren van consumenten leiden tot nieuwe ontwikkelingen, waarbij serviceproducten en ontzorging aan populariteit winst. Mobiliteitshubs zijn een voorbeeld van collectieve oplossingen, die onder meer terug te zien zijn in de gebiedsontwikkelingen Merwedekanaalzone in Utrecht en de Nieuwe Kern in Amsterdam (Witte, et al., 2021). Het mobiliteitsconcept hubs komt voort uit gecombineerde maatschappelijke en technologische mobiliteitstrends. In mobiliteitshubs kunnen verschillende

stedelijke behoeften effectief worden ondergebracht. Allereerst kan een gemeenschappelijke parkeervoorziening worden ondergebracht, die in de behoefte van een groter gebied voorziet. Daarnaast kan het dienen als een station voor deelmobiliteit. Verschillende mobiliteitsgerelateerde diensten kunnen worden geïntegreerd, waaronder andersoortige deelvoertuigen, zoals fietsen, E-scooters, steppen, een OV-halte, Uber-achtige diensten of een parcel delivery voorziening. Een goed uitgevoerd hub-concept kan op die manier bijdragen aan meerdere doelen tegelijk. Het sluit aan op zowel de ambities voor duurzame mobiliteit, aan de behoeften van nieuwe stedelijke woongroepen én aan rendabele businesscases (Scholten et. al. 2021). Ook ontstaat een nieuwe financiële en organisatorische situatie voor de betrokken partijen. Zo zal de financiële nadruk met name op de exploitatielasten komen te liggen, welke mede wordt veroorzaakt door de collectiviteit, flexibiliteit en toegankelijkheid van de mobiliteitshub. Daardoor dienen private (deel-) mobiliteitsaanbieders zich aan als nieuw actor in de ontwikkeling, wiens belang, samen met die van de gemeente en de ontwikkelaar moet worden verenigd om hubs tot stand te brengen.

In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van empirisch onderzoek verder verkent worden welke collectieve vraagstukken zich kunnen lenen voor het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarde en welke sturingsinstrumenten hiervoor zijn ingezet.

2.3.6. CONCLUSIE

Sturing op maatschappelijke meerwaarde is veelzijdig en complex. Het veelzijdige karakter van maatschappelijke meerwaarde binnen de acht waarden zoals omschreven door het CRa biedt potentie voor veel spelers. Doordat de baten van de maatschappelijke meerwaarde echter moeilijk meetbaar zijn en mogelijk bij andere partijen liggen, is het realiseren hiervan niet altijd aantrekkelijk voor private partijen. Om beter te kunnen sturen op meerwaarde zijn samenwerkingsverbanden noodzakelijk om tot collectieve oplossingen te komen. Daardoor is het achterhalen van de drijfveren en belangen van private noodzakelijk om voor publieke partijen effectieve sturingsvormen in te zetten. Een focus op gezamenlijke belangen kan zo leiden tot een grotere potentie voor maatschappelijke meerwaarde. Tot slot doet naast het type speler ook de categorie maatschappelijke meerwaarde ertoe, doordat sommige waarden zich meer lenen voor een collectieve benadering dan andere.

2.4

CONCEPTUEEL MODEL.

In deze paragraaf wordt binnenstedelijke verdichting (§ 2.1), sturing (§ 2.2) en maatschappelijke meerwaarde (§ 2.3) met elkaar in verband gebracht, en vormt daarmee de basis voor het empirisch onderzoek. Aan de hand het theoretisch onderzoek kan een theoretisch kader worden opgesteld. Hierin zijn relevante onderdelen voor het sturen op verdichting met maatschappelijke meerwaarde opgenomen. Daarnaast wordt in het conceptueel model in beeld gebracht welke onderdelen invloed hebben op elkaar.

In figuur 2.10 is zijn in de theorie onderzochte onderdelen met elkaar in verband gebracht. Hierin vindt sturing op gebiedsontwikkelingen en sturing op maatschappelijke meerwaarde plaats door publieke en private partijen. De publieke partij beschikt over een breed sturingsinstrumentarium voor sturing op private partijen. Op het uitvoeren van gebiedsontwikkeling in centrumstedelijke gebieden speelt een publieke partijen geen directe rol, waardoor gemeenten vooral op marktpartijen sturen. Op maatschappelijke meerwaarde kan een gemeente wel direct sturen, afhankelijk van het type waarde.

Private partijen sturen op gebiedsontwikkelingen en worden daarin beïnvloed door publieke partijen. Ook kunnen private partijen sturen op maatschappelijke meerwaarde, afhankelijk van het type waarde.

Tot slot kunnen bij stedelijke ontwikkeling samenwerkingsverbanden bestaan. In een samenwerking kan worden gestuurd op publieke partijen, private partijen, gebiedsontwikkelingen en maatschappelijke meerwaarde. De effectiviteit van deze sturing is sterk afhankelijk van hoe de samenwerking is georganiseerd.

2.1 VERDICHTING

RELEVANTE KENMERKEN

CENTRUMSTEDELIJKE GEBIEDEN

- Kleine percelen,
- Versnipperd grondeigendom,
- Veel spelers betrokken
- Organische ontwikkeling

RELEVANTE CONDITIES

- Ruimtelijke condities
- Locatiespecifieke condities
- Beginsituatie

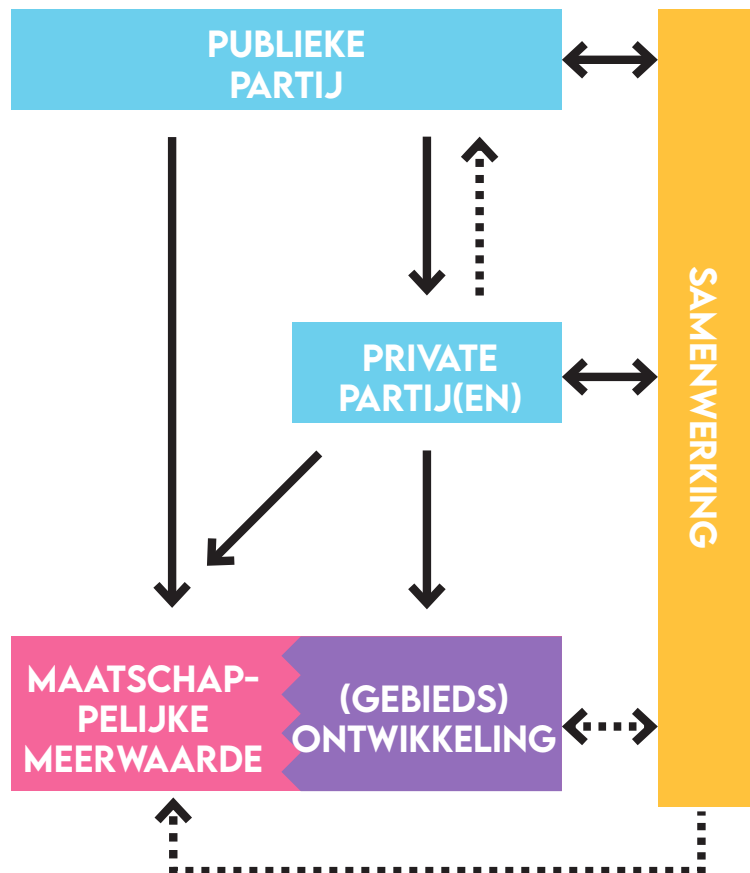


fig 2.10
Conceptueel model sturing op verdichting
met maatschappelijke meerwaarde

2.2 STURING

RELEVANTE KENMERKEN

ORGANISATORISCH

- Samenwerking
- Vertrouwen

STURINGSVORMEN

- **PUBLIEKE STURING**
 - Vormen
 - Stimuleren
 - Reguleren
 - Faciliteren
- **PRIVATE STURINGSROL**
 - Ondernemend
 - Investerend
 - Samenwerkend
 - Initiërend

2.3 MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

RELEVANTE KENMERKEN

- **ACHT MAATSCHAPPELIJKE WAARDEN**
- **MOEILIJK MEETBAAR EN VERDEELBAAR**
- **PERCEELOVERSTIJGEND**
- **RELEVANTE VOOR STURING**
 - Collectief
 - Drijfveren en belangen
 - Betrokken spelers

“

**A NOBLE, LOGICAL
DIAGRAM ONCE
RECORDED WILL
NEVER DIE**

”

DANIEL BURNHAM

IN HET EMPIRISCH ONDERZOEK STAAN DEELVRAAG 4 EN 5 CENTRAAL. WELKE STURING IS TOEPASBAAR IN BINNENSTEDELIJKE ONTWIKKELING EN DRAAGT BIJ AAN HET VERKRIJGEN VAN MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE EN WELKE CONDITIES ZIJN DAARBIJ VERDER NOG RELEVANT? AAN DE HAND VAN EEN CASUSSELECTIE EN EEN MEERVOUDIGE CASESTUDIE WORDEN IN DIT HOOFDSTUK DEZE ONDERZOEKSVRAGEN VERKEND. HIERVOOR WORDT EEN ONDERZOEKSMETHODOLOGIE GEBRUIKT, WELKE WORDT TOEGELICHT IN § 3.1. OM INZICHTEN IN DE VERSCHILLENDE CASE STUDIES SNEL TE KUNNEN DOORGRONDEN EN TE PLAATSEN IN DE THEORETISCHE CONTEXT, WORDEN VERSCHILLENDE FIGUREN TOEGEPAST UIT HOOFDSTUK 2, WELKE NADER WORDEN TOEGELICHT IN DE LEESWIJZER (§ 3.2). VERVOLGENS WORDT IN DIT HOOFDSTUK HET EMPIRISCH ONDERZOEK UITGEVOERD IN VERSCHILLENDE FASEN.

CASE STUDIES

3.

METHODOLOGIE.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag wordt in dit onderzoek een meervoudige casestudy uitgevoerd, waarmee meervoudige relaties binnen en tussen casussen worden verkend (Swanborn, 1996). Voor deze onderzoekstrategie worden casussen geselecteerd en onderzocht om zo de onderzoeksvraag en theoretisch kader verder te onderzoeken en nieuwe inzichten te verkennen. Daarnaast worden middels casestudies ook nieuwe hypotheses en verbanden gevormd door de deductieve analyse uit het theoretisch onderzoek te verbinden met een inductieve analyse middels een kwantitatief onderzoek (George & Bennet, 2005). Tot slot kan de rol van spelers in gebiedsontwikkelingen in de werkelijke context worden onderzocht.

3.1 MEERVOUDIGE CASESTUDIE

Voor de verschillende casestudies wordt op verschillende wijze data verzamelen, in verschillende fase van dit onderzoek.

- Middels deskresearch van (eventueel opgevraagde) documenten worden ontwikkelstrategieën en afspraken tussen actoren achterhaald.
- Middels open interviews wordt informatie verzameld bij diverse actoren in geselecteerde casestudies, welke ingaat op de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. Relevante onderwerpen in de gebiedsontwikkeling worden uitgediept en observaties uit de documentatieanalyse kunnen eventueel worden geïnterpreteerd en voorzien van meningen, ervaringen en beleving van betrokkenen (Rubin & Rubin, 2005; Evers 2007). In dit onderzoek is gekozen voor een half gestructureerd interview waarbij de vragen niet van tevoren vast liggen, maar de onderwerpen wel, zodat flexibel kan worden ingespeeld op de informatie welke door de respondenten wordt geven.
- Middels een cross-case analyse worden de gevonden inzichten in de casussen geanalyseerd op onderlinge verbanden, patronen of afwijkingen in hoofdstuk 4.
- Tot slot wordt in het explorerend onderzoek middels een groepsdiscussies met experts uit het vakgebied dieper op de eerste resultaten ingegaan en worden eventuele verklaringen en vervolgvragen geformuleerd.

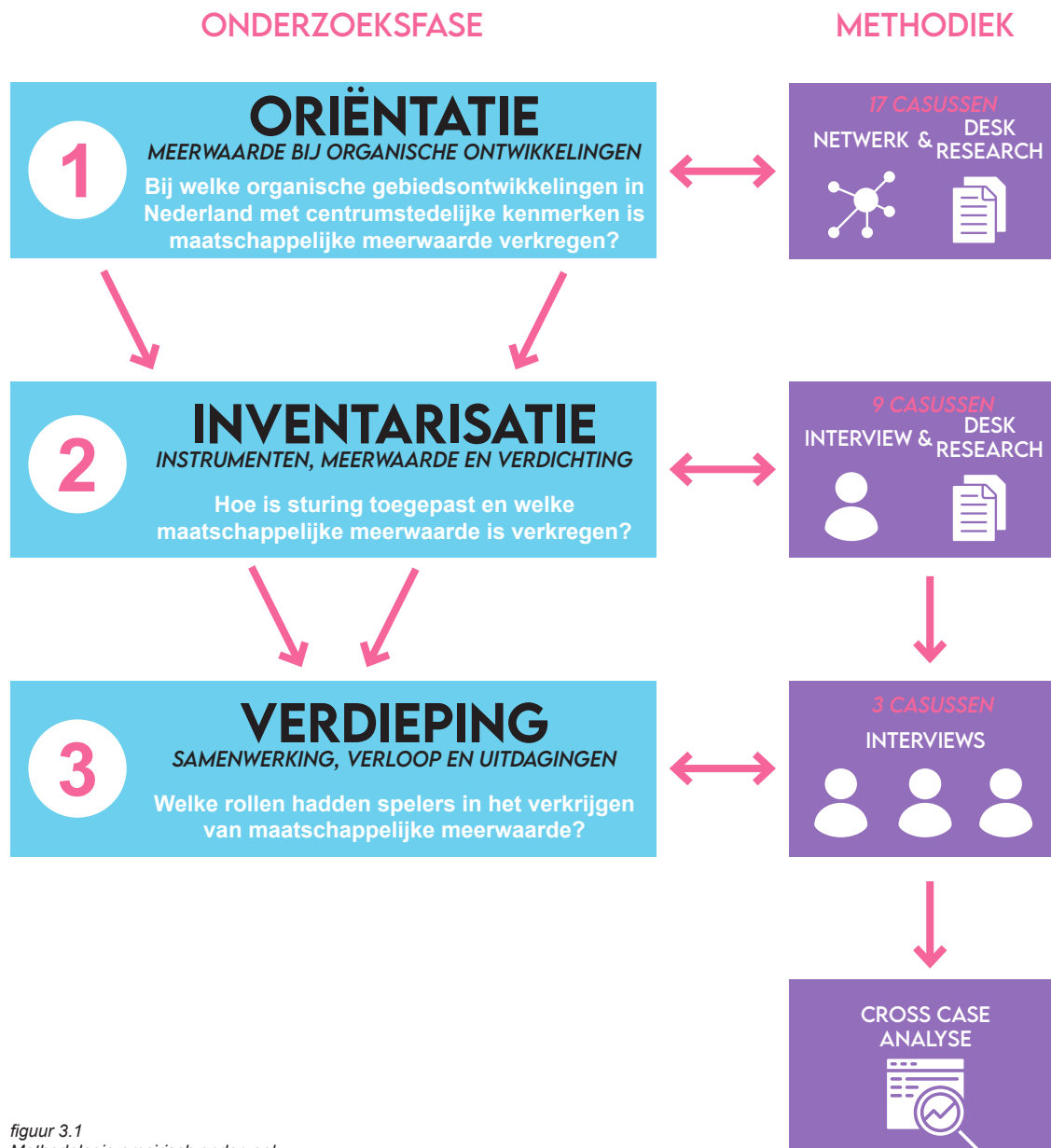
3.2 CASUSSELECTIE

De hoofdvraag in dit onderzoek is opgebouwd uit drie onderdelen: sturing, maatschappelijke meerwaarde en (centrumstedelijke) verdichting. Om te komen tot relevante casussen waar sturing kan worden onderzocht, wordt eerst verkend welke casussen kenmerken bevatten van centrumstedelijke verdichting en in welke casussen een mate van maatschappelijke meerwaarde is verkregen. Daarvoor is eerst een voorverkenning nodig van gebiedsontwikkelingen. In dit onderzoek is daarom gekozen voor het opsplitsen van het empirisch onderzoek in verschillende fasen. In iedere fase wordt het aantal te onderzoeken casestudies verder ingeperkt op basis van criteria. Op deze wijze kan gedurende het onderzoek tot een verdere selectie worden gekomen van relevante casestudies, waarvan de kenmerken kunnen worden getoetst aan de literatuur uit hoofdstuk 2 en verder kunnen worden geanalyseerd. Ook sluit deze onderzoekswijze aan bij het onderwerp, waarbij zowel een brede verkenning kan plaats vinden en vervolgens kan worden verdiept op enkele thema's. Hierbij staat voor elke onderzoeksfase een onderzoeksvraag centraal, welke uiteindelijk leidt tot de beantwoording van de hoofd- en deelvragen. Per onderzoeksfase is een verschillende combinatie aan onderzoeksmethoden gekoppeld, aansluitend bij de onderzoeksvraag, zoals weergegeven in figuur 3.1

In de oriëntatiefase wordt onderzocht in welke organische gebiedsontwikkeling in Nederland, met centrumstedelijke kenmerken, maatschappelijke meerwaarde is verkregen. Hiervoor worden in totaal 17 casussen verkend, welke zijn verkregen door een uitvraag bij professionals uit de ruimtelijke ordening. Op basis van deskresearch worden gepubliceerde ontwikkelvisies, contracten en overeenkomsten gebruikt om tot een selectie te komen van organische gebiedsontwikkeling waar maatschappelijke meerwaarde is verkregen en welk type sturing hiervoor is ingezet.

Uit de oriëntatiefase volgen casestudies welke geschikt bevonden zijn om te worden verkend in de inventariserende fase. In deze fase wordt onderzocht hoe sturing in de gebiedsontwikkeling is toegepast en welke vormen van maatschappelijke meerwaarde daarbij is verkregen. De focus ligt hierbij op de ontwikkelstrategie, de ingezette sturingsinstrumenten door publieke partijen en het type meerwaarde dat verkregen is. Hiervoor wordt naast deskresearch ook een interview afgenomen met een betrokken publieke partij, veelal een projectmanagers van de gemeente.

In de verdiepende fase wordt tot slot onderzocht welke rollen spelers hadden bij het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarde. De focus ligt op de samenwerking tussen de betrokken spelers, het verloop van de gebiedsontwikkeling met bijhorende (sturings)interventies en de voornaamste uitdagingen welke spelers hebben ervaren bij het sturen op maatschappelijke waarden. Informatie worden verkregen door het afleggen van meerdere interviews met verschillende publieke, private en maatschappelijke actoren betrokken bij de geselecteerde gebiedsontwikkelingen



figuur 3.1
Methodologie empirisch onderzoek

LEESWIJZER.

Voor het analyseren van verzamelde gegevens in de meervoudige casestudie worden verschillende grafische instrumenten gebruikt. Deze instrumenten komen voort uit het theoretisch kader in hoofdstuk 2. Per onderzoeksfase wordt een andere samenstelling van instrumenten gebruikt. In de oriëntatiefase wordt gebruikt gemaakt van een matrix met kenmerken op verdichting, sturing en maatschappelijke meerwaarde. Daarmee kan tot een selectie worden gekomen van geschikte case studies. In de inventariserende fase wordt enkele instrumenten toegevoegd waarmee inzicht wordt verkregen op toegepaste sturing en verkregen maatschappelijke meerwaarden. Tot slot wordt in de verdiepende fase instrumenten toegevoegd waarmee de rollen, focus en dynamiek tussen publieke en private partijen in de ontwikkeling kan worden geanalyseerd.



KENMERKEN CASESSTUDIES

Om de geschiktheid van casussen te bepalen zijn verschillende criteria uit het literatuuronderzoek opgenomen in een matrix, zodat tot een selectie van casussen kan worden gekomen.



BASISGEGEVENS CASESSTUDIES

Een matrix met de basisgegevens van geselecteerde casestudies geeft inzicht in de relevante eigenschappen. Daarnaast is de positionering van de casestudie bepaald aan de hand van de theorie voor de sturingsstrategie (fig. 2.7) en samenwerking tussen publieke en private partijen (fig 2.8).



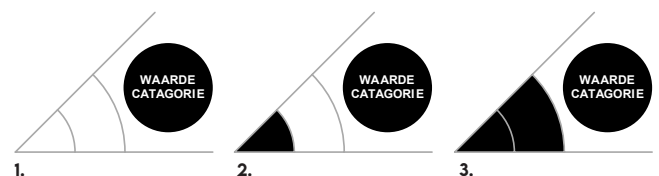
PUBLIEKE STURING

Voor het identificeren van publieke sturing wordt het model van Adams gebruik (§ 2.2.2.).



STURING OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

Om de sturing op maatschappelijke meerwaarden in een ontwikkeling te bepalen, worden de maatschappelijke waarden zoals omschreven door het CRA toegepast (§ 2.3.3). Aan het figuur is een diagram toegevoegd, waardoor de mate van sturing kan worden weergegeven (fig. 3.2.). Het ontbreken van een kwadrant geeft aan dat er geen, of nauwelijks sturing op de waardecatagorie heeft plaatsgevonden (1). Wanneer een kwadrant deels is gekleurd, geeft dit aan dat er enige sturing op het waardecatagorie heeft plaatsgevonden (2). Wanneer het kwadrant volledig is gekleurd heeft sterke sturing plaatsgevonden (3).



figuur 3.2
Onderzoeksinstrumentarium



PRIVATE STURING

Voor het identificeren van private sturing op meerwaarde wordt het model van Heurkens (2020) gebruik (§ 2.2.3).



ROLLEN BIJ STURING OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

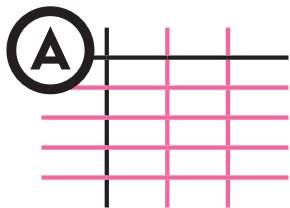
Om de verschillende sturingsrollen van spelers op de verschillende maatschappelijke meerwaarde te onderzoeken, worden opnieuw de waardencategorieën van het CRA toegepast (2.3.3.). De acht waarden zijn verwerkt in een spinnenwebdiagram, waarin per speler de sturing per waarde kan worden weergegeven. De mate van sturing wordt met eenzelfde verdeling weergegeven als in instrument D: Geen sturing, enige sturing en veel sturing.



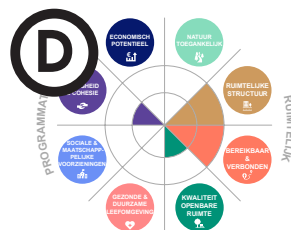
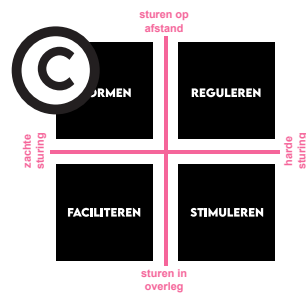
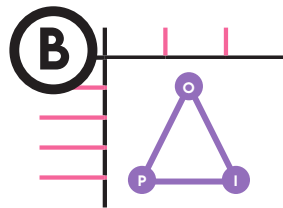
DYNAMISCHE STURING IN ONTWIKKELING

Om de dynamiek van sturing gedurende het verloop van de ontwikkeling te verkennen, wordt een diagram gebruikt voor dynamische sturing. Hierin worden relevante momenten voor sturing in de gebiedsontwikkeling weergegeven, uitgezet in de tijd. Daarnaast wordt weergegeven hoe wordt gestuurd, aan de hand van de vier sturingsvormen (§ 2.2.3).

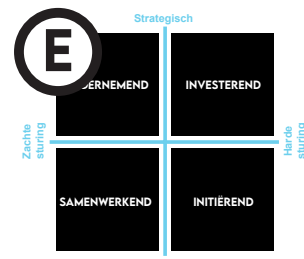
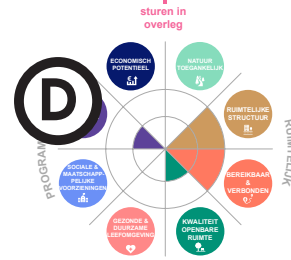
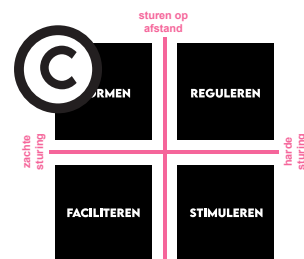
1. ORIËNTATIE



2. INVENTARISATIE



3. VERDIEPING



figuur 3.3
Onderzoeksinstrumentarium

17 CASUSSEN.

OVERZICHT VAN 17
GEBIEDONTWIKKELINGEN IN
NEDERLAND WAAR IN ORGANISCHE
ONTWIKKELINGEN IS GESTUURD
IS OP MAATSCHAPPELIJKE
MEERWAARDE EN IN AANMERKING
KOMEN ALS GESCHIKTE CASUSSEN





ORIËNTATIE.

In de oriëntatiefase van het empirisch onderzoek wordt onderzocht bij welke organische gebiedsontwikkeling in Nederland, met centrumstedelijke kenmerken, maatschappelijke meerwaarde is verkregen. Aan de hand van verschillende criteria wordt verkend tot in hoeverre de casussen geschikt zijn al casestudie. Het vertrekpunt vormt een selectie van 17 recente gebiedsontwikkelingen in Nederland. Deze selectie is tot stand gekomen op basis van een uitvraag aan verschillende professionals, actief in de ruimtelijke ordening.

Om de geschiktheid van de casussen te bepalen zijn verschillende criteria gebruikt, welke voortkomen uit het theoretisch kader.

1. CENTRUMSTEDELIJKE VERDICHTING

Voldoet de casus aan de kenmerken van centrumstedelijke verdichting, zoals versnipperd grondeigendom, meerdere actieve private partijen de afwezigheid van grote, aaneengesloten ontwikkelvelden.

2. ORGANISCHE ONTWIKKELING

Wordt een organische ontwikkelstrategie ingezet, waarbij, mede door beperkt gemeentelijk grondeigendom, publieke partijen afhankelijk zijn van private partijen voor het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarde.

3. MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

Wordt in de ontwikkeling gestuurd op het verkrijgen van een of meerdere vormen van maatschappelijke meerwaarde.

4. KENMERKENDE STURING

Zijn in de ontwikkeling relevante of unieke sturingsvormen ingezet.

5. IN UITVOERING OF GEREALISEERD

Is de ontwikkeling ten minste in uitvoering of gerealiseerd, zodat de effectiviteit van sturing kan worden geanalyseerd.

6. FOCUS

Welke kenmerken van de gebiedsontwikkeling vallen op, op basis van deskresearch en zijn interessant om verder te verkennen.

GESCHIKTHEID ALS CASESTUDY

Is de casestudy op basis van de verschillende criteria voldoende geschikt om op te nemen in het onderzoek.

In fig 3.4 is weergegeven hoe de verschillende voorgestelde casussen scoren op bovenstaande criteria. Het figuur laat een gevarieerd beeld zien van de verkende gebiedsontwikkelingen, waarbij weinig gebieden gelijk scoren. Het illustreert dat het detecteren van organische gebiedsontwikkelingen in een centrumstedelijke context waar expliciet maatschappelijke meerwaarde is verkregen complex is. Dit kan worden verklaard doordat in Nederland deze combinatie weinig voorkomend is, of dat hiervoor een grondigere analyse noodzakelijk is.

BEPERKT AANTAL GESCHIKTE CASUSSEN

Een afwezigheid van organische gebiedsontwikkelingen in een centrumstedelijke context waar expliciete maatschappelijke meerwaarde is verkregen zou kunnen worden verklaard door een aantal factoren. Ten eerste is organische gebiedsontwikkeling een relatief nieuw vorm van ontwikkelen, waardoor het aantal casussen in Nederland relatief klein is. Daarnaast ligt de focus van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen in Nederland sterk op transformatiegebied, zoals ook omschreven in hoofdstuk 2. Een groot deel van de onderzochte gebiedsontwikkelingen deelt centrumstedelijke eigenschappen, maar zijn in feite transformatiegebieden van verouderde bedrijven- kantoren of havenlocaties. Tot slot lijkt bij de eerste verkenning de focus op maatschappelijke meerwaarde bij diverse gebiedsontwikkelingen beperkt. In vrijwel alle onderzochte gebiedsontwikkelingen zijn enkele vormen van maatschappelijke meerwaarde aangetroffen, maar spelen deze veelal geen prominente rol in de ontwikkeling. Bijvoorbeeld doordat het ambities op duurzaamheid of betaalbaarheid zijn welke opgelegd worden in gemeentelijke algemeen beleid.

AFWIJKENDE STURINGSVORMEN

Daarnaast blijkt in de oriëntatie dat ook enkele andere factoren een aanzienlijke rol spelen in de sturing op de gebiedsontwikkelingen. In diverse casussen zijn sturingsvormen en instrumenten gevonden welke de stedelijke ontwikkeling vormgeeft en welke mogelijk ook een rol spelen bij het sturen op maatschappelijke meerwaarde. Hiervan komen enkele sturingsvormen en instrumenten overeen met het theoretisch kader in hoofdstuk 2. Echter zijn ook nieuwe en afwijkende vormen van sturing gevonden, welke interessant zijn om verder te onderzoeken.

ONGESCHIKTE CASUSSEN

Het figuur 3.4. geeft tot slot inzicht in de geschiktheid van de casussen voor een verdere verdieping en analyse. Verschillende

gebiedsontwikkelingen zijn daarbij ongeschikt bevonden. Hiervoor zijn drie voornaamste redenen te onderscheiden. Verschillende gebiedsontwikkelingen bevinden zich niet in centrumstedelijke gebieden. Daarnaast voldoen meerdere casussen niet aan de voorwaarde van een organische ontwikkeling. Plotontwikkelingen welke middels een tenderprocedure worden gestuurd, of juist gebiedstransformaties welke meerdere kenmerken van integrale gebiedsontwikkeling vertonen zijn minder geschikt als casus doordat deze te sterk afwijken van de onderzoeksvraag. Tot slot zijn verschillende gebiedsontwikkelingen onderzocht welke zich in de fase van planvorming bevinden. Doordat de ontwikkeling nog niet in uitvoering is, kunnen geen uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van de sturing, doordat afspraken en contractvorming tussen spelers nog in beweging is.

		GEBIEDSONTWIKKELING	CENTRUMSTEDELIJKE VERDICHTING	ORGANISCHE ONTWIKKELING	MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE
AMSTEL III	Amsterdam				
RIJNHUIZEN	Nieuwegein				
COOL ZUID	Rotterdam				
OSDORPPLEIN	Amsterdam				
PIUSHAVEN	Tilburg				
MIDDELLAND	Woerden				
EMMASINGELKWADRANT	Eindhoven				
ZUIDELIJKE BINNENSTAD	Arnhem				
WIJNHAVENEILAND	Rotterdam				
HOLLAND SPOOR	Den Haag				
CENTRAL DISTRICT	Rotterdam				
KNOOPPUNT XL	Eindhoven				
MERWEKANAALZONE	Utrecht				
NOORDELIJK HAVENHOOFD	Den Haag				
STADSHAVENS	Groningen				
ERASMUSVELD PROEFTUIN	Den Haag				
COOLHAVEN	Rotterdam				

KENMERKENDE STURING	IN UITVOERING OF GEREALISEERD	GESCHIKTHEID ALS CASESTUDY	FOCUS
Stichting als DAT		Verdieping	Samenwerking
GIZ		Verdieping	GIZ
Stadslab		Verdieping	Bijsturing op maatschappelijke doelen
BIZ		Inventarisatie	Maatschappelijke meerwaarde bij centrumstedelijke verdichting
Organisch		Inventarisatie	Maatschappelijke meerwaarde bij organische ontwikkeling
Dynamische sturing en gebiedsfonds		Inventarisatie	Functionaliteit gebiedsfonds voor maatschappelijke meerwaarde
Kavelruil		Inventarisatie	Publieke sturing op maatschap- pelijke meerwaarde
Actief grondbeleid		Inventarisatie	Effecten van langjarige, harde publieke sturing
Ruimtelijke spelregels		Inventarisatie	Effecten bij beperkte publieke sturing
Organisch		-	
BIZ		-	
Clusterspelregels		-	
SOK		-	
Tender		-	
Organisch		-	
Tender		-	
Tender		-	

- voldoet aan criteria
- voldoet ten dele aan criteria
- voldoet niet aan criteria

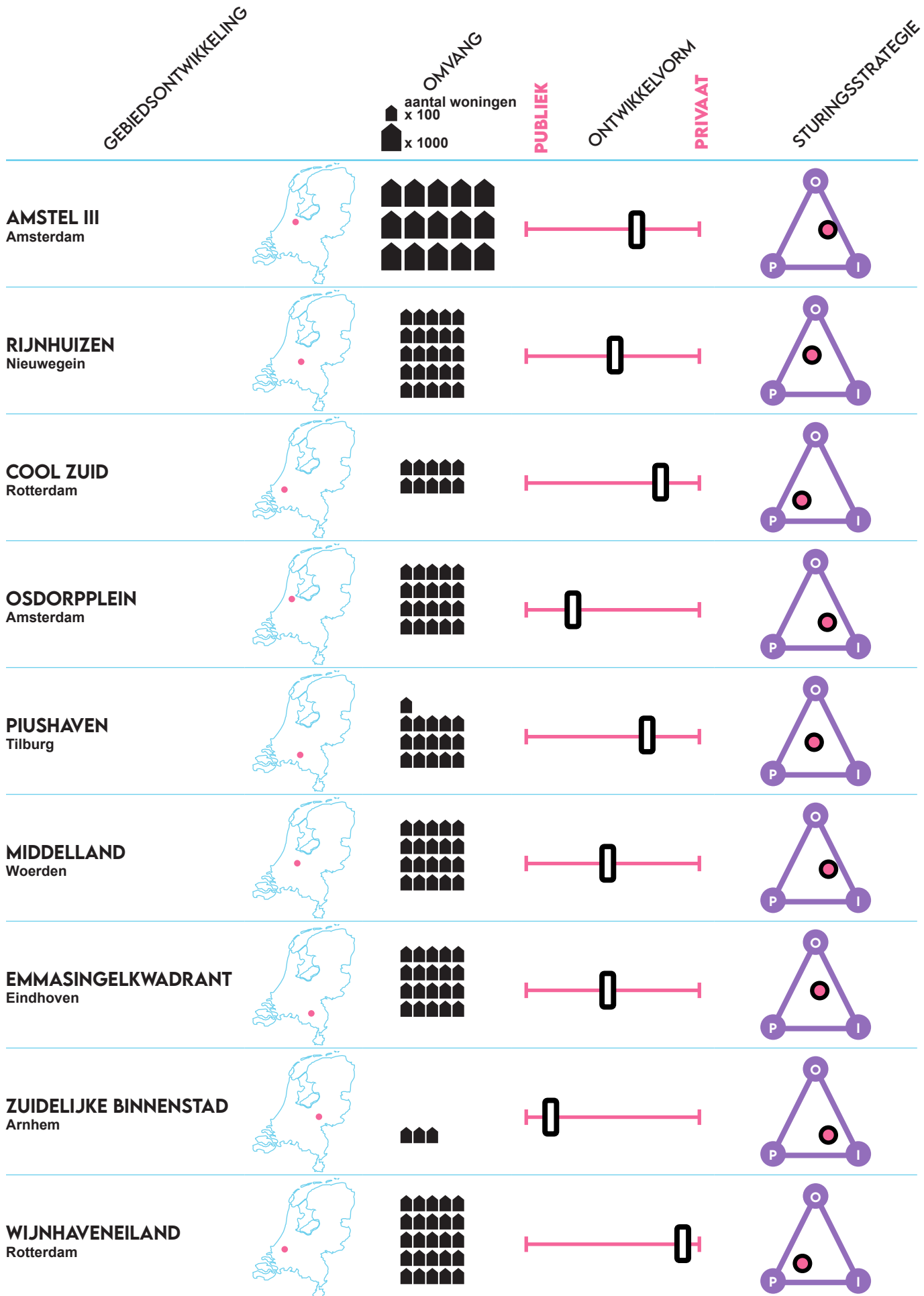
figuur 3.4
Orientatië gebiedsontwikkelingen

INVENTARISATIE.

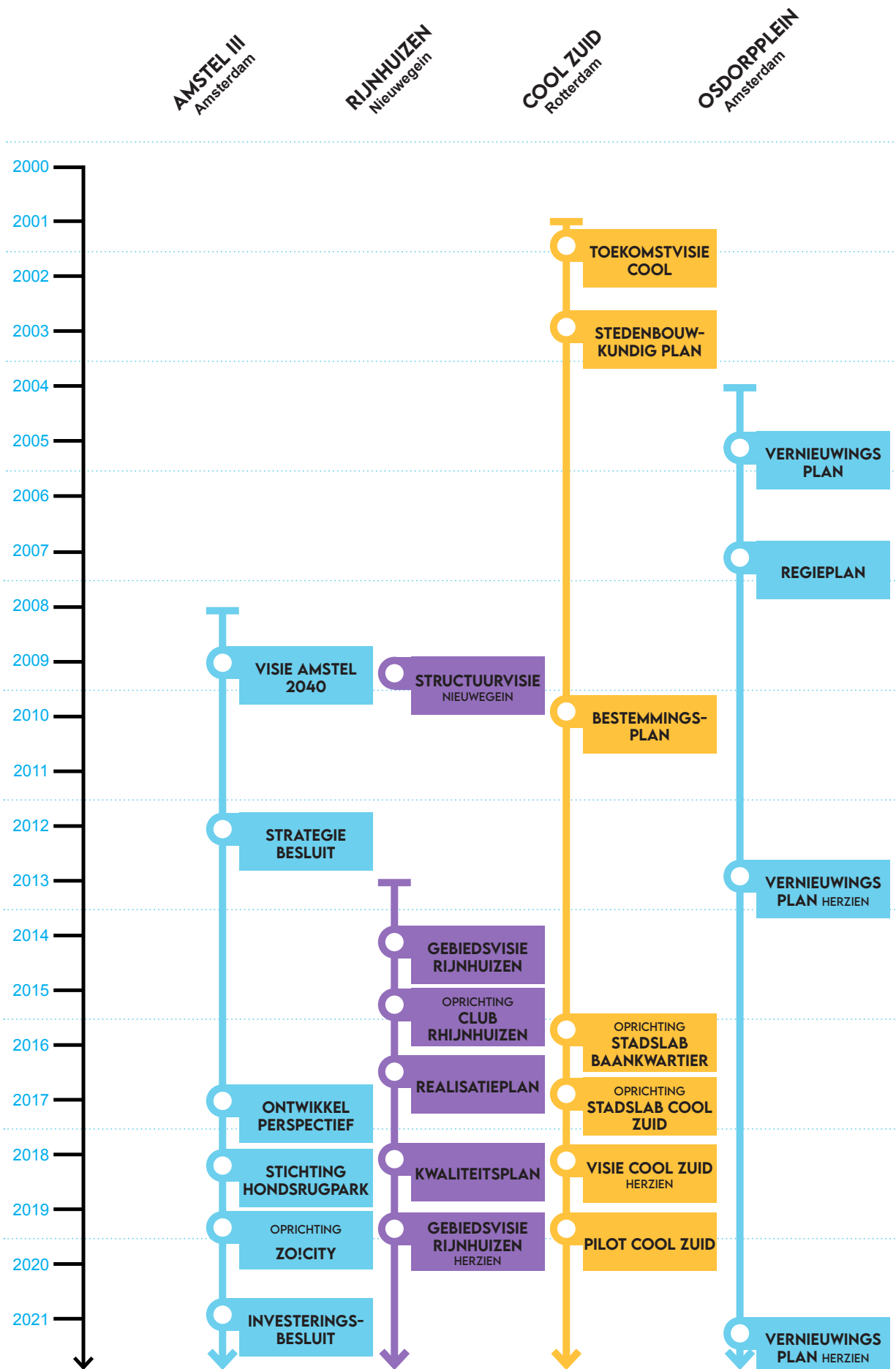
In de oriëntatiefase zijn negen casestudies geschikt bevonden om op te nemen als casestudie. Voor elke casestudie wordt onderzocht hoe sturing in de gebiedsontwikkeling is toegepast en welke vormen van maatschappelijke meerwaarde daarbij is verkregen. Daarbij ligt de focus op de ontwikkelstrategie, de ingezette sturingsinstrumenten door publieke partijen en het type meerwaarde dat verkregen is. Hiervoor worden verschillende grafische instrumenten gebruikt, zoals omschreven in de leeswijzer (§ 3.2).

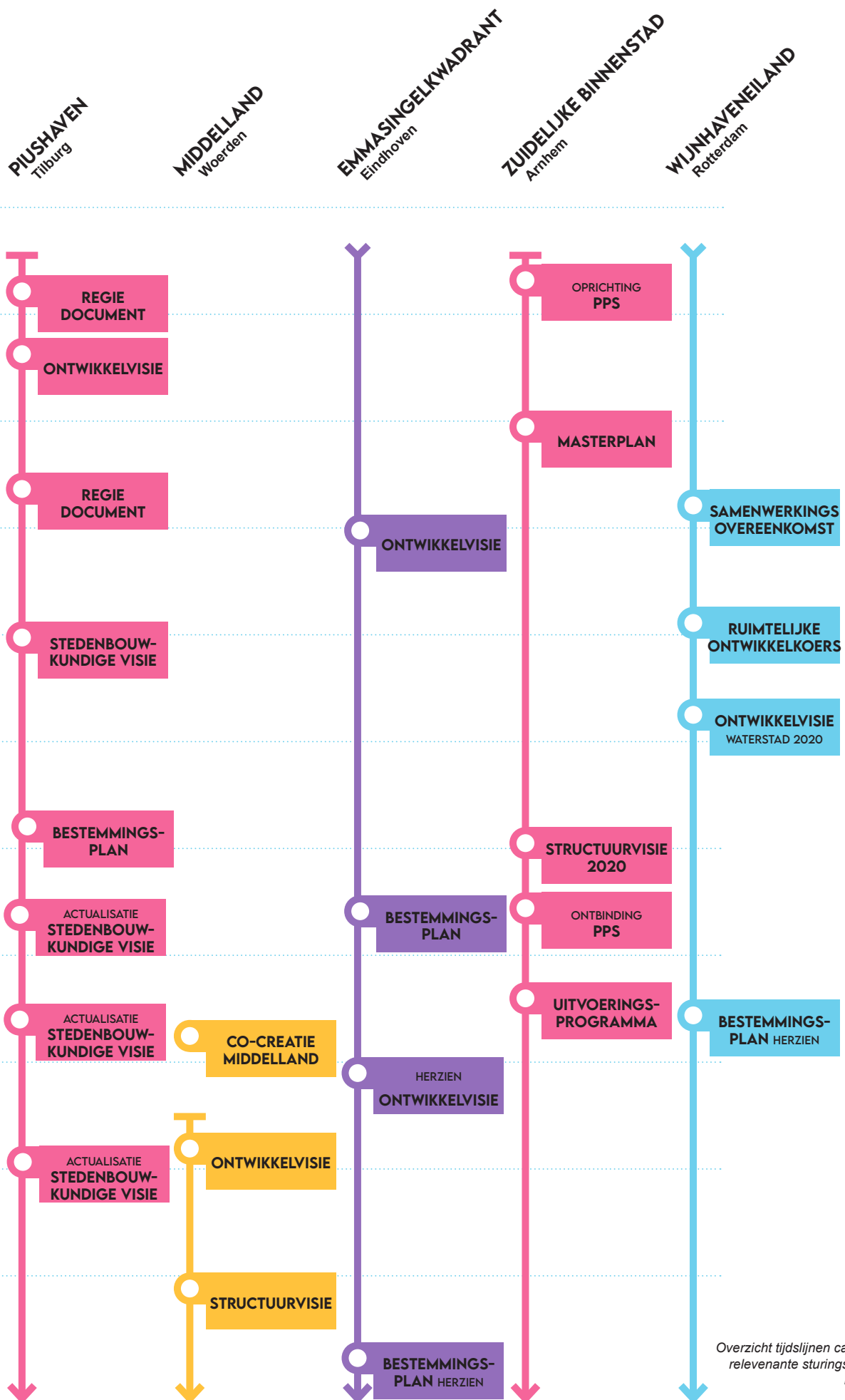
Figuur 3.5. geeft een overzicht van de geselecteerde casestudies en enkele eigenschappen van de ontwikkelingen. Naast enkele basisgegevens over de ligging en omvang van de ontwikkeling is de ontwikkelvorm en sturingsstrategie van de ontwikkelingen bepaald. Hiervoor zijn de gevonden inzichten uit het theoretisch kader gebruikt. Voor de ontwikkelvorm zijn de inzichten uit § 2.2.7 over samenwerkingsvormen en sturingsvormen toegepast. Hiermee wordt inzicht verkregen of de voornaamste actieve sturing meer bij de publieke of de private partij ligt. Alle geselecteerde ontwikkelingen kennen een vorm van samenwerking, al dan niet in contractuele vorm. De samenwerkingsvorm is mede afhankelijk van de sturingsstrategie, welke is weergegeven door de toepassing van het driehoekige speelveld tussen plotontwikkelingen, organische ontwikkelingen en integrale gebiedsontwikkeling (§ 2.2.6). In deze driehoek is de positie van de casestudies bepaald. Hieruit volgt dat een grote verscheidenheid aan sturingsstrategieën is te vinden binnen de ontwikkelingen. Hoewel alle ontwikkelingen kenmerken bezitten van organische gebiedsontwikkeling, zijn diverse verschillende verhoudingen zichtbaar tussen meer plotontwikkelingen en meer integrale ontwikkelingen. Bij plotontwikkelingen wordt vooral op perceelsniveau gestuurd met harde sturingsinstrumenten door gemeenten nadat een initiatiefnemer zich bij de gemeente meldt. Bij ontwikkelingen die meer kenmerken bevatten van integrale gebiedsontwikkeling neemt de gemeente een actieve rol in perceeloverstijgende opgaven, zoals de buitenruimte, infrastructuur of stedenbouwkundige herverkaveling.

Tot slot is in figuur 3.6 een overzicht weergegeven van de tijdslijnen van de casestudies met relevante sturingsmomenten en besluitvorming.



figuur 3.5
kenmerken casestudies op ligging, omvang, sturing en strategie

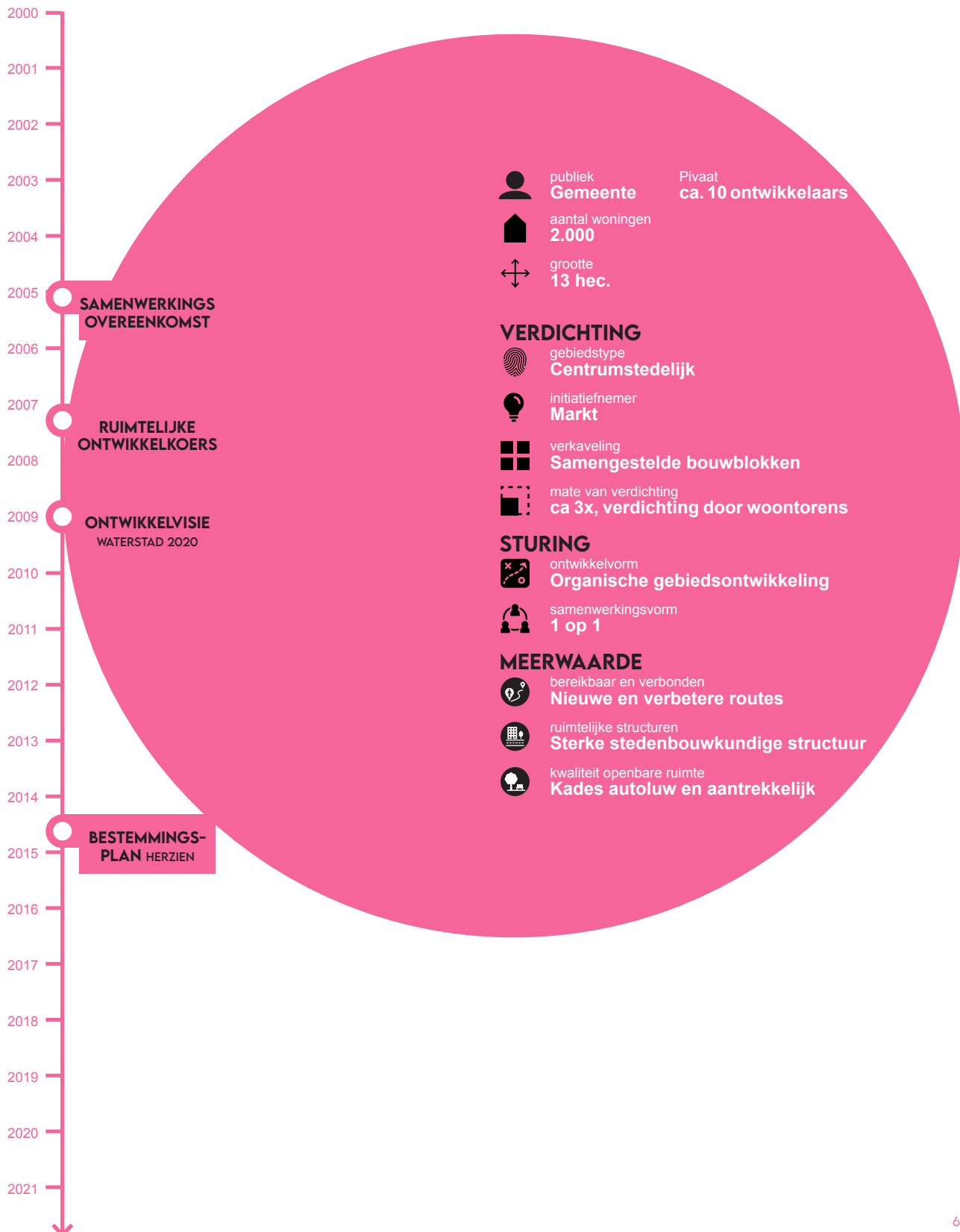




figuur 3.6
Overzicht tijdslijnen casestudies met
relevante sturingsmomenten en
besluitvorming

WIJNHAVENEILAND.

ROTTERDAM



WIJNHAVENEILAND.

ROTTERDAM

In het kader van de binnenstedelijke woningbouw-programmering in de Vinex, kwam het Wijnhaven-eiland eind jaren '90 in beeld als kansrijke locatie voor functieverandering en verdichting. Middels een set aan stedenbouwkundige spelregels werden door de gemeente functiewijziging en volumevergroting mogelijk gemaakt zonder vastgelegd eindbeeld. In een periode van circa 20 jaar transformeert het gebied geleidelijk van een monofunctioneel kantorengedrag naar een hoogstedelijk gebied waar voornamelijk diverse woontorens zijn gerealiseerd en nog verschillende plannen in voorbereiding zijn.

STURING DOOR VERRUIMING

Met een ontwikkelvisie als lonkend perspectief en een bestemmingsplan dat ruimte bood voor ontwikkelingen nam de gemeente aan het begin van de millenniumwisseling het initiatief om het Wijnhaven-eiland te transformeren. De aanleiding voor de transformatie was voornamelijk ingegeven door de stedelijke ambitie voor meer woningen in de binnenstad om zo de levendigheid en aantrekkelijkheid te vergroten. De gemeente bezat in het gebied geen gronden, op de openbare ruimte na, maar zag wel noodzaak om de kwaliteit van het gebied te verbeteren. Daarvoor werden meerdere sturingsvormen ingezet om marktpartijen en eigenaren in het gebied te activeren. Het bestemmingsplan werd ingezet als zowel regulerend als vormend instrument, door het vergroten van de juridische en planologische ontwikkelmogelijkheden binnen voorwaarden. Het kantoorprogramma werd gefixeerd en voor initiatieven met woonprogramma werd juridisch ruimte voor volumevergroting toegestaan.

RUIMTELIJKE SPELREGELS

Een set aan ruimtelijke spelregels, ontworpen door het bureau KCAP, geeft enerzijds richting aan de mate van verdichting, maar geeft anderzijds ook vorm aan de fysieke, stedenbouwkundige en architectonische verschijning van de ontwikkelingen. Zo wordt het toe te voegen volume afhankelijk gemaakt van het perceeloppervlakte (22 m³ per m² perceel), met een maximaal toe te voegen volume van 55.000 m³ bovenop de onderbouw. Daarnaast worden ruimtelijke eisen meegegeven aan onder meer de slankheid van torens doordat deze maximaal 50% van het

perceeloppervlakte mogen beslaan en aan de positionering van de verschillende volumes. Daardoor worden de marktpartijen in het gebied van elkaar afhankelijk gemaakt. Ook bieden de spelregels enige flexibiliteit, doordat verdichtingslocaties niet toegekend zijn aan een specifieke locatie, maar aan het initiatief. Daarmee wordt een versnelde ontwikkeling beloond, doordat een eerste initiatiefnemer in dat geval minder afhankelijk is van al ontwikkelde percelen.

Na vaststelling van het bestemmingsplan neemt de gemeente een passieve rol in en ligt het initiatief bij de markt. Wanneer een marktpartij zich bij de gemeente meldt, faciliteert de gemeente het initiatief in de planvorming. Middels een anterieure overeenkomst worden afspraken gemaakt over de ruimtelijke, programmatische uitgangspunten en financiële kosten. Inkomsten uit zogenaamde air rights stormen niet terug in het gebied, maar landen in de algemene middelen van de gemeente Rotterdam, wat het stedelijk beleid in voor ontwikkelingen zonder GREX. Naarmate verschillende ontwikkelingen zijn gerealiseerd, neemt de urgentie voor gemeentelijke investeringen in het gebied toe. Met name voor de sleetse buitenruimte en de matige ontsluiting van het gebied zijn investeringen nodig. Middels de uitvoering van kleinere projecten worden gewerkt aan de totstandkoming van de ontwikkelvisie van Wijnhaven-eiland, onder meer met buitenruimteprojecten en nieuwe fiets- en voetgangersbruggen. De Ontwikkelvisie uit 2009 vormt hiervoor het uitgangspunt.

Het ontwikkeltempo van de gebiedsontwikkeling vindt, mede door macro-economische ontwikkelingen, geleidelijk plaats. Hierdoor zijn gedurende een bepaalde periode vaak maar enkele ontwikkelingen tegelijkertijd actief. Op onderlinge samenwerking tussen ontwikkelende partijen in het gebied is niet specifiek gestuurd en komt door de uiteenlopende faseringen weinig voor. Wel nemen gebruikers in het gebied een actievere rol in, naarmate de tijd vordert. Zo wordt de Stichting Maritiem District opgericht, welke een rol vervult in de programmering van het gebied en de realisatie van een jachthaven. Ook het in het gebied gevestigde architectenbureau Barcode heeft een actieve rol in aanjagen van ontwikkelingen en grondeigenaren te binden aan de ontwikkelingen de Muze en Casanova. Met de ontwikkeling van een gemeenschappelijke parkeergarage in Muze kan de locatie Casanova worden ontwikkeld zonder eigen parkeervoorziening.

VERSCHOVEN PUBLIEKE FOCUS

Hedendaags is de focus van de gemeente licht verschoven. De



urgentie voor het toevoegen van meer woningen in het gebied is minder dominant geworden en met de komst van vele nieuwe inwoners is met name de realisatie van voldoende maatschappelijke voorzieningen een aandachtspunt geworden. Bij recente private initiatieven zijn de spelregels uit het bestemmingsplan onderhandelbaar geworden. In ruil voor de realisatie van maatschappelijke voorzieningen in de ontwikkeling kan worden afgeweken van gemeentelijke spelregels. De gemeente stuurt daarbij in de onderhandelingen met de marktpartij. Zo wordt momenteel verkent of een schoolgebouw kan worden gerealiseerd op het perceel van een marktpartij die in ruil daarvoor meer ontwikkelruimte ontvangt.

CONCLUSIE

Voor de gemeentelijke ambitie om het Wijnhaveneiland te transformeren tot een leefbare, sterk verdichte wijk in een aantrekkelijke stedenbouwkundige structuur volstond het bestemmingsplan als sturingsinstrument. Door de ruimtelijke aard van de gemeentelijke ambities konden in het bestemmingsplan een set aan regels worden opgenomen, die initiatieven stimuleert en tegelijkertijd reguleert. Voor de meer programmatische ambities en de inrichting van de buitenruimte draagt de gemeente echter zelf de regie in de gebiedsontwikkeling, doordat hiervoor het samengestelde instrumentarium onvoldoende geschikt is.

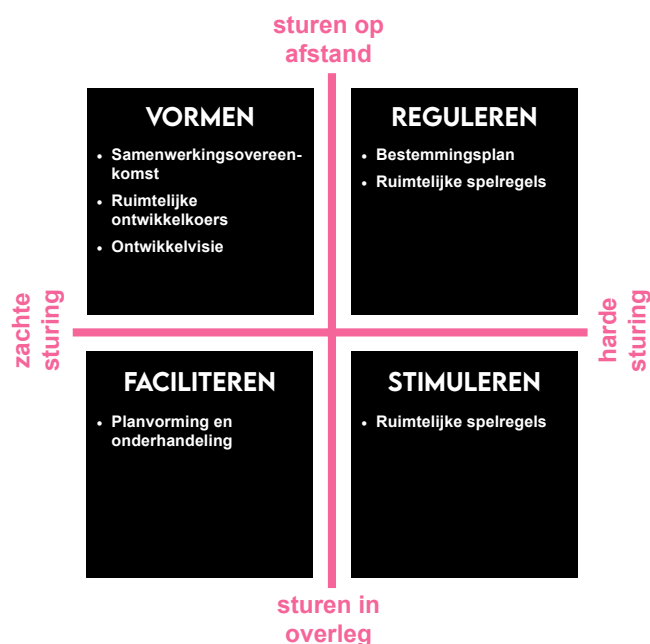


fig 3.1.1 voornaamste publieke sturing in Wijnhaveneiland

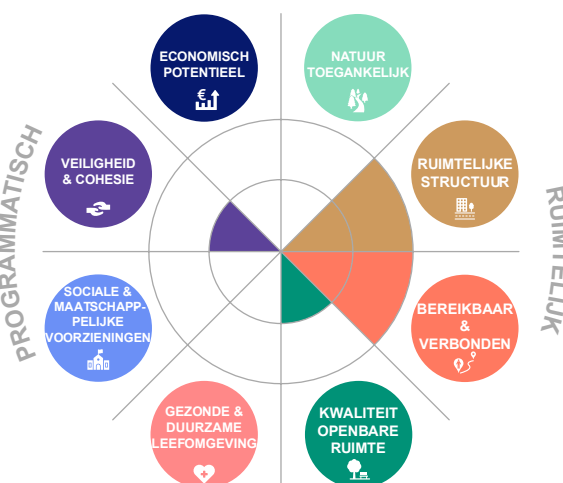
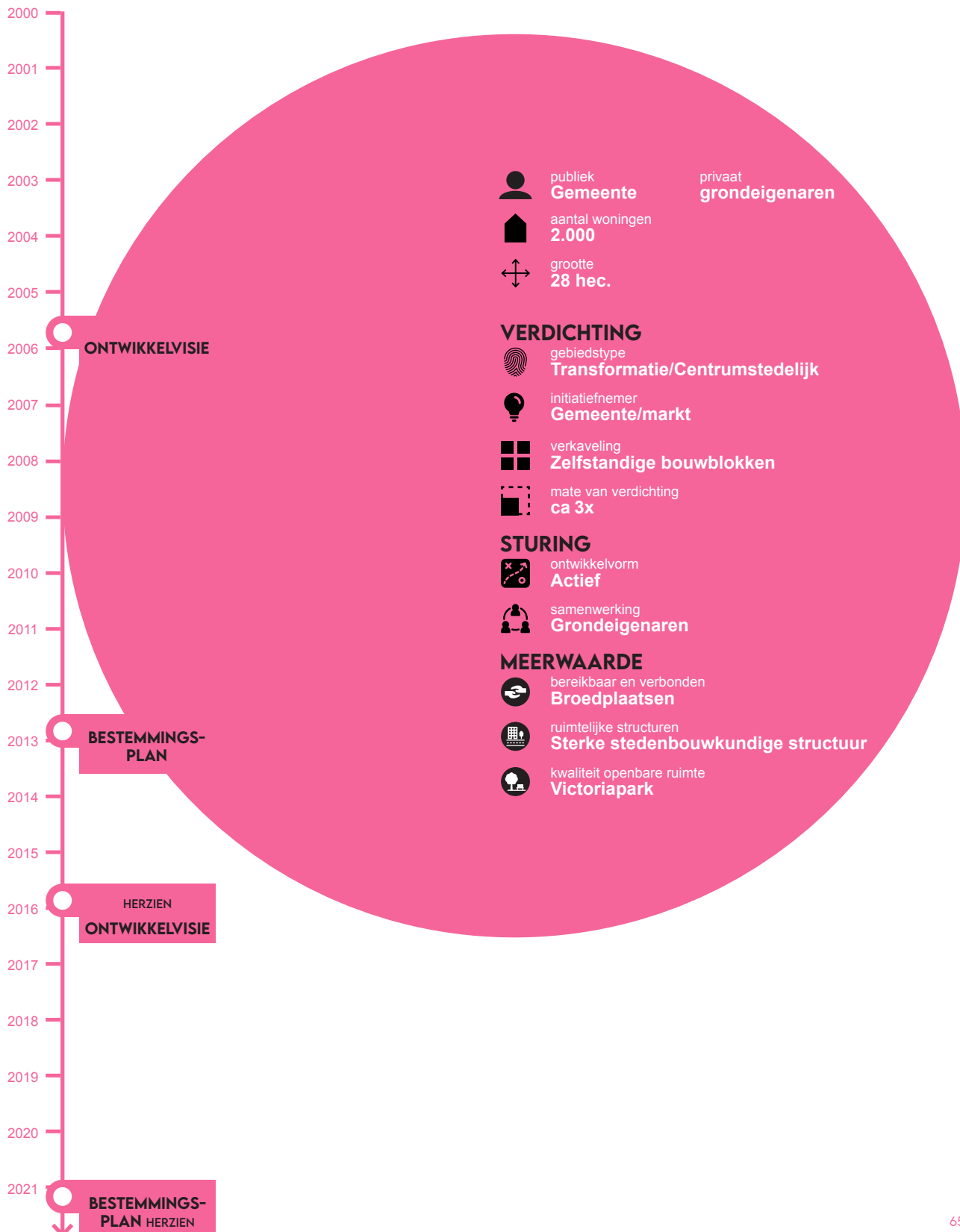


fig 3.1.2. sturing op maatschappelijke meerwaarde in Wijnhaveneiland

EMMASINGELKWADRANT.

EINDHOVEN



EMMASINGELKWADRANT.

EINDHOVEN

In een wijk aan de rand van het centrum van Eindhoven, welke wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van buiten gebruik geraakte fabrieksterreinen van Philips, ligt het Emmasingelkwadrant. Al sinds de jaren 90 vinden in het gebied gefragmenteerde transformaties plaats tot een nieuwe stadswijk. Sinds die periode hebben verschillende strategieën het gebied vormgegeven. Gaandeweg de transformatie verschuift de focus van de vastgoedtransformatie naar het versterken van gebiedskwaliteiten.

In 2006 wordt door de gemeente een ontwikkelvisie opgesteld voor de verdere transformatie van het grootschalige fabrieksterrein. Het gebied is in het bezit gekomen van private partijen en tot die tijd altijd afgesloten geweest voor stadsbewoners. De ontwikkelvisie voor het gebied was dan ook gebaseerd op een strategie waarmee een openbaar en fijnmazig, stedelijk netwerk in het gebied kon worden geïntroduceerd. De ontwikkelvisie is mede opgesteld door stedenbouwkundig bureau West 8, welke ook is aangesteld als supervisor in het gebied. Doordat de gemeente nauwelijks grondeigendom in het gebied heeft wordt ook een ontwikkelstrategie opgesteld, welke berust op het principe 'verdeel en beheers'. Hierbij zijn grondposities maatgevend voor deelname aan de gebiedsontwikkeling en stellen partijen delen van hun perceel beschikbaar voor hoofdinfrastructuur, afhankelijk van de grootte van het perceel. Centraal staat de ambitie voor een kwaliteitsslag in het gebied die past bij het imago van Brainport: Een wervend vestigingsklimaat voor bedrijven en een aantrekkelijk leefklimaat voor bewoners.

STURING MET EEN ONTWIKKELVISIE

In de opeenvolgende periode verandert echter de economische context, vinden verschillende wijzigingen in de eigendomssituatie plaats en hebben nieuwe inzichten op het gebied plaatsgevonden. Samen met West 8 worden door de gemeente nieuwe ambities voor het gebied geformuleerd. In diezelfde periode meldt een eigenaar zich voor de transformatie van een groot, leegstaand kantoorgebouw in het gebied. Het plan is in strijd is met de nog vigerende ontwikkelingsvisie Emmasingelkwadrant, maar ligt wel in lijn met de gemeente ambities voor het gebied. Zo kan de ontwikkeling bijdragen als katalysator in het gebied, de kantoren-leegstand terugdringen, woningen aan het gebied toevoegen en de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. De gemeente faciliteert hierop de markt door versneld een nieuwe ontwikkelingsvisie op te stellen welke aansluit bij marktinitiatieven en de nieuwe visie op

het gebied. Een nieuwe stedenbouwkundige structuur voorschrijft verdichting aan de randen van het gebied waardoor een groen centraal park kan ontstaan. Bestaande eigendomsgrenzen spelen een minder grote rol in het plan, nadat uit workshops met eigenaren de noodzaak tot een integraal plan aan het licht kwam. In de nieuwe visie is meer aandacht voor erfgoed, placemaking en de fysieke aansluiting van het gebied met haar omgeving. Bouwvelden zijn versimpeld zodat efficiënt grondgebruik mogelijk wordt. Een centraal element in de vernieuwde visie is het creëren van een stadspark met het riviertje de Gender als katalysator en kwaliteitsimpuls voor waardecreatie in het gebied. Eerder bedachte bebouwing in dit gebied komt daarmee te vervallen. Samen met West 8 stuurt de gemeente op het private initiatief, zodat het plan aansluit bij de nieuwe beleidsambities, welke op dat moment nog niet zijn vastgesteld. De gemeente stimuleert de eigenaar een deel van het perceel over te dragen aan de gemeente voor de realisatie van het park. In ruil daarvoor ontvangt de ontwikkelaar een extra bestemmingsruimte voor de realisatie van een woontoren. Dit principe wordt later opgenomen in de ontwikkelvisie: in de ontwikkeling worden de delen van het particuliere perceel dat in de visie is bedacht als openbare ruimte overgedragen aan de gemeente in ruil voor ontwikkelruimte.

NIEUWE STRATEGIE

Door de nieuwe stedenbouwkundige structuur is kavelruil en samenwerking tussen eigenaren noodzakelijk om tot gebiedsontwikkeling te komen. De verschillende partijen in het gebied zijn tot elkaar veroordeeld. De gemeente legde daarbij het initiatief voor een collectieve aanpak bij de markt, door samenwerking te faciliteren en te bemoedigen. Nadat de eigenaren een collectief plan presenteren dat onvoldoende aansluit bij ambities uit de vastgestelde ontwikkelvisie, kiest de gemeente alsnog voor een individuele aanpak. De gemeente is pas bereid om met een eigenaar in gesprek te gaan, wanneer deze de volle eigendom over een ontwikkelperceel heeft verkregen. Daarmee stimuleert de gemeente samenwerking tussen partijen en kunnen herschikkingen van eigendomssituaties en afspraken over ontwikkelrechten worden gemaakt.

In de praktijk lijkt deze strategie succesvol. Grondtransacties vinden plaats, waarbij eigenaren tevens meerwaarde zien in collectieve oplossingen. Het te realiseren ontwikkelvolumen is vastgelegd, maar de samenwerkingen leiden tot kostenbesparende oplossingen en een hogere kwaliteit. Hierin vervult West 8 als supervisor een belangrijke verbindende rol door relatief onpartijdig het gebiedsbelang te bewaken. Samen met West 8 voert de gemeente

de regie op stedenbouwkundige samenhang. Bij nieuwe ontwikkelingen wordt de impact en ruimtelijke kansen voor optimalisatie verkend. Zo ontstaat een dynamisch stedenbouwkundig plan dat meegroeit met de behoefte van de aanwezige spelers.

MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

Onder de gebiedsontwikkeling ligt een grond-exploitatie welke wordt gevuld door enkele uitgeefbare percelen, anterieure overeenkomsten en subsidies. Zo verkrijgt de gebiedsontwikkeling subsidies van het waterschap voor de aanleg van de Gender en van ministerie BZK voor de realisatie van betaalbare woningen met de woningbouwimpuls. De exploitatie voorziet de bekostiging van de aanleg van de buitenruimte en het centrale park in de gebiedsontwikkeling. Op deze manier wordt door de gemeente maatschappelijke meerwaarde bekostigd.

De gemeente voert primair de regie in de realisatie van het centrale Victoriapark in de gebiedsontwikkeling. Hiervoor past de gemeente grondruil toe en daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de bekostiging, aanleg en het beheer. Ook wordt een intensief participatietraject ingericht, waarin bestaande gebruikers van het gebied de gewenste beleving van het park kunnen schetsen middels een belevingsonderzoek. Daarnaast wordt door de gemeente sterk gestuurd op de programmatische samenstelling en cohesie in het gebied. Naast betaalbare woningen wordt gestuurd op de sociale duurzaamheid in het gebied met het behoud van betaalbare werkplaatsen. Gedurende de gebiedsontwikkeling is het bestaande bedrijfsverzamelgebouw TAC getransformeerd tot een succesvolle broedplaats voor ondernemers in het gebied. Gemeente en eigenaren hadden echter het voornemen het TAC-gebouw te slopen om plaats te maken voor verschillende woongebouwen. Middels een raadsbesluit wordt ingestemd met een lagere opbrengstpotentie voor het gebied, omwille van het behoud van het werkmilieu en het inmiddels als waardevol beschouwde werkgebouw. De zelfstandigheid en haalbaarheid van de toekomstige onderneming van het TAC wordt gegarandeerd doordat de gemeentelijke toezeg extra bouwvolume op het perceel toe te staan. Met deze opbrengst kan door het TAC-bestuur de grond worden aangekocht.

CONCLUSIE

De ontwikkelvisie vormt het belangrijk sturingsinstrument in de gebiedsontwikkeling Emmasingelkwadrant, welke wordt aangevuld met anterieure overeenkomsten. Voor de integrale gebiedsontwikkeling worden meerdere subsidiestromen aangesproken, waarmee meerdere maatschappelijke meerwaarden in het gebied deels kunnen worden bekostigd. De verschillende partijen in het gebied zijn tot elkaar veroordeeld om tot ontwikkeling te kunnen komen. De voornaamste sturing in de gebiedsontwikkeling is echter de adaptiviteit waarop door de gemeente wordt gereageerd op de veranderde context in het gebied. Als langjarige betrokken supervisor speelt ook West 8 hierin een belangrijke rol door als tussenpartij publieke en private belangen samen te brengen in ontwerp oplossingen en daarmee met name op de ruimtelijke maatschappelijke meerwaarde te sturen.

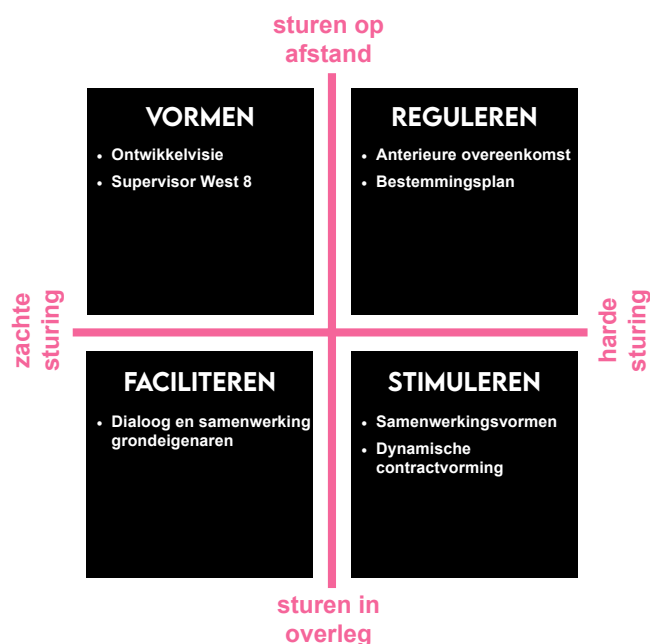


fig.3.2.1.. voornaamste publieke sturing in Emmasingelkwadrant

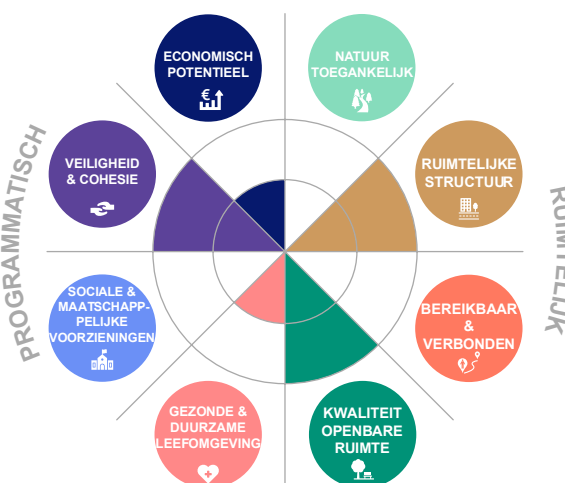
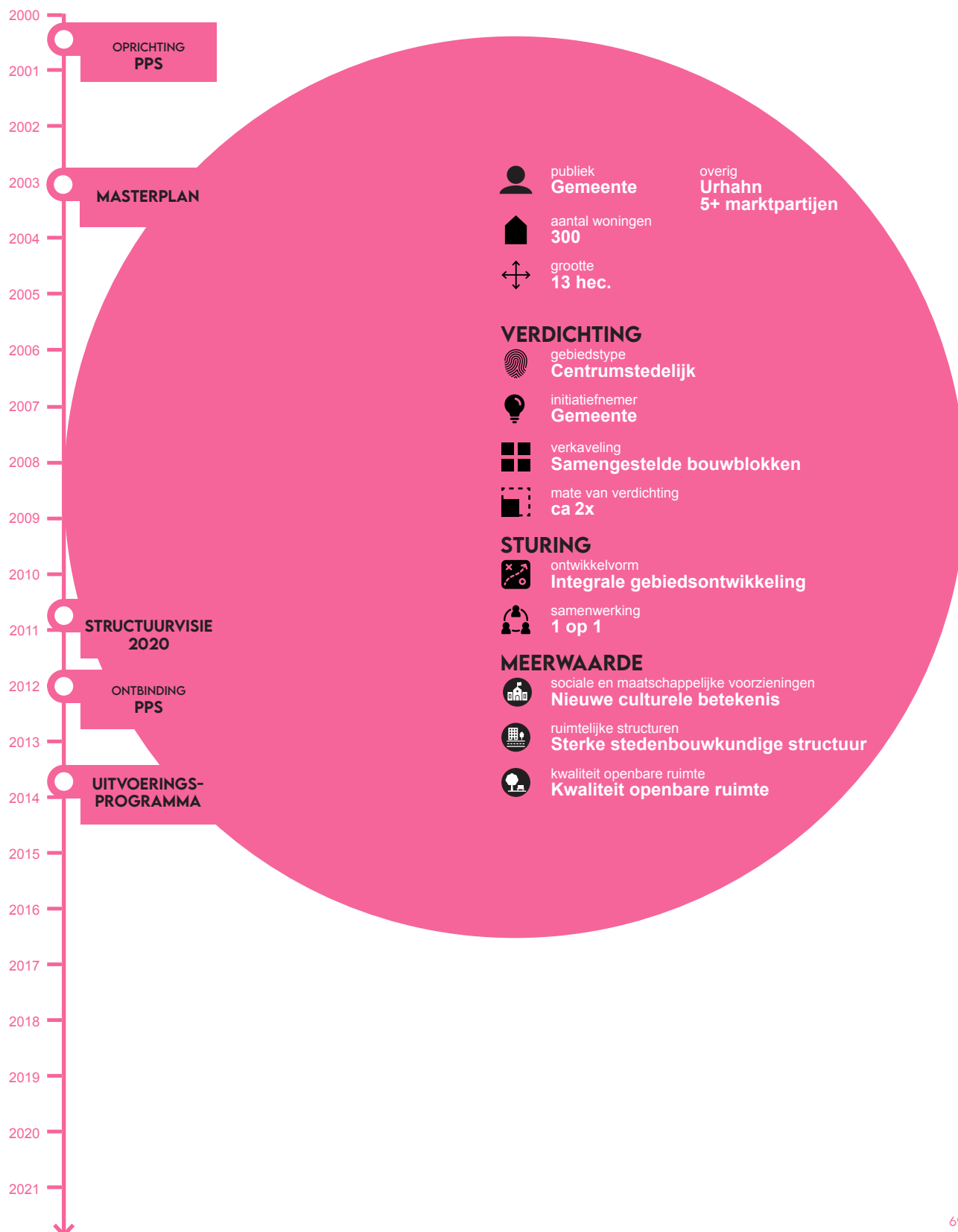


fig 3.2.2. sturing op maatschappelijke meerwaarde in Emmasingelkwadrant

ZUIDELIJKE BINNENSTAD.

ARNHEM



ZUIDELIJKE BINNENSTAD.

ARNHEM

De transformatie van de zuidelijke binnenstad van Arnhem is sinds 2006 een sleutelproject voor het Rijk en Provincie. Hierbij was het voornaamste doel dit gebied te transformeren tot een aantrekkelijk en economisch vitaal binnenstedelijke milieu tussen de binnenstad en de Rijn. Hiervoor werden door de gemeente plannen gemaakt welke ruimtelijk precies waren vastgelegd. Nadat in 2012 een PPS constructie tussen marktpartijen en de overheid wordt ontbonden als gevolg van de recessie, verandert de strategie op het gebied. De gemeente legt de focus op enkele essentiële onderdelen van de gebiedsontwikkeling en geeft de markt meer vrijheid. Inmiddels is een groot deel van de ontwikkelingen in het gebied opgeleverd, zoals het stadskantoor Roset en het theater, en zijn de laatste projecten in uitvoering.

ACTIEVE PUBLIEKE STURING

In de beginfase van de herstart van de gebiedsontwikkeling hebben voorinvesteringen van de overheid samenwerkingen en investeringen van andere partijen in de stad uitgelokt. De overheid pakt van de oorspronkelijke plannen thema's op waar zij zelf een primaire sturingsrol in kan uitoefenen en minder afhankelijk is van de markt. De gemeente investeerde daarbij voornamelijk in de kwaliteit van de openbare ruimte en maatschappelijke en culturele voorzieningen, onder meer het Rozetkwartier. Hiervoor zijn voldoende publieke middelen beschikbaar, mede door het inzetten van rijkssubsidies uit het Budget Investeren Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK). Met deze investeringen en het Ruimtelijk Kader houdt de gemeente koers op de oorspronkelijke bedachte doelstellingen van het gebied en lokt eveneens investeringen uit van private partijen. Om organische, particuliere ontwikkelingen te initiëren gebruikt de gemeente vooral faciliterende en stimulerende sturing, waarbij het ruimtelijk kader van de gemeente investeringen moet uitlokken en richting geeft aan ontwikkelingen. Ook heeft de gemeente een kwaliteitsteam voor de Binnenstad aangesteld die over de kwaliteit en samenhang van individuele particuliere ontwikkelingen in het gebied waakt.

ACTIEF GRONDBELEID

Met deze aanpak worden alsnog verschillende ontwikkelingen door de markt opgepakt en verschijnen ook diverse woningbouwontwikkelingen in het gebied. De gemeente gebruikt daarbij ook actief grondbeleid om marktinvesteringen te vergemakkelijken. Enkele eerder aangekochte percelen worden voor vastgoedontwikkeling uitgeven als ontwikkelenvoloppen, waarbij de gemeente meer actief kan sturen op de invulling van de ontwikkelingen. Ook stuurt de gemeente actief op de cruciale ontwikkellocatie de Trans. De ontwikkeling van dit perceel is randvoorwaardelijk voor de realisatie van enkele gemeentelijke ambities, zoals het autovrij maken van de markt en de realisatie van bebouwing op het Kerkplein. Een economische effectenrapportage waarin de economische meerwaarde wordt aangetoond zorgt daarbij voor voldoende bestuurlijke draagvlak voor de benodigde voorinvesteringen.

MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

De gemeente zet haar grondbezit en vastgoed in het gebied ook in om maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Onder meer voor tijdelijke programmering en placemaking, waaronder het Aardvarken door kunstenaar Florentijn Hofman. Ook realiseert de gemeente maatschappelijk vastgoed op enkele percelen. Daarnaast heeft de gemeentelijke regie op de ontwikkeling geleid tot een verbetering van de buitenruimte en herstructurering van het stratenpatroon waardoor meer samenhang en diversiteit in het gebied is verkregen (Ecorys, 2020). Het terugbrengen van de Sint-Jansbeek is een beeldbepalend historisch element in het gebied die heeft de belevingswaarde verhoogd.



CONCLUSIE

De ontwikkeling van de Zuidelijke Binnenstad van Arnhem is met name een publiek gestuurde gebiedsontwikkeling, waarin de gemeente langjarig heeft geïnvesteerd en meerdere ontwikkelstrategieën heeft toegepast. Het nalatenschap van de ontbonden PPS resulteerde in relatief veel gemeentelijk grondbezit en een kapitaalkrachtige publieke alliantie tussen Rijk, provincie en gemeente. Hierdoor kon ook na de recessie kostbare investeringen in het gebied worden gedaan, waardoor het effect op marktbeslissingen kon worden vergroot. De regie op maatschappelijke waarden werd daarnaast primair gevoerd door de gemeente, met investeringen in buitenruimte, aantrekkelijke verbindingen en maatschappelijke en culturele voorzieningen. Voor het verkrijgen van economische vitaliteit waren marktinvesteringen noodzakelijk, maar droegen ook gemeentelijke investeringen indirect bij, zoals bevonden in de economische effectenrapportage. Marktpartijen werden uitgenodigd om aan te haken op de publiek gestuurde gebiedsontwikkeling in overzichtelijke plotontwikkelingen en uitgegeven ontwikkelenvoloppen, wat gedurende de ontwikkeling een succesvolle aanpak blijkt.

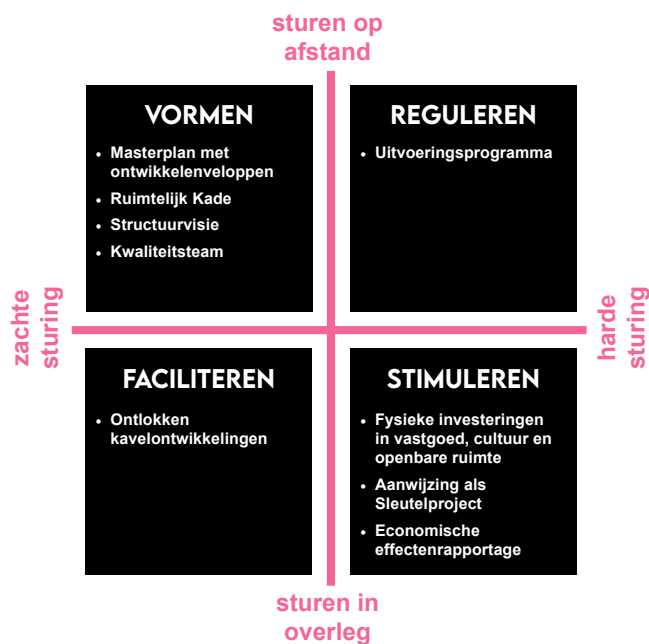


fig. 3.3.1. voornaamste publieke sturing in Zuidelijke Binnenstad

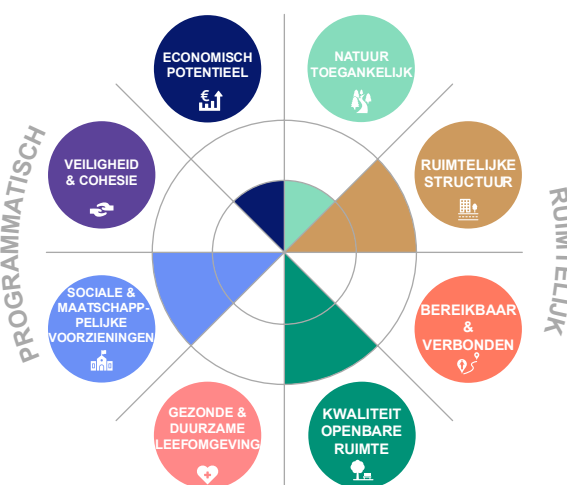
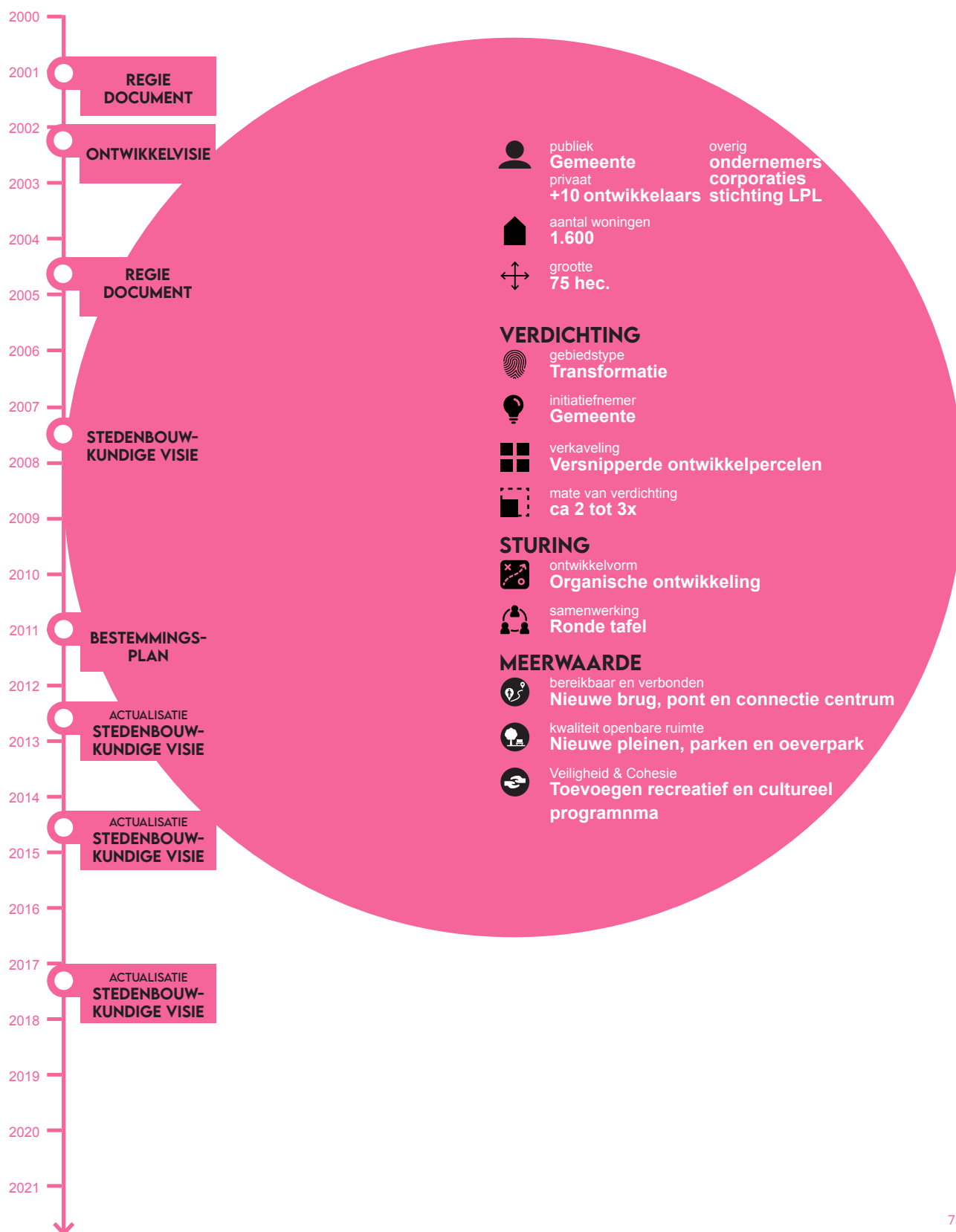


fig 3.3.2. sturing op maatschappelijke meerwaarde in Zuidelijke Binnenstad

PIUSHAVEN.

TILBURG



Nadat de industriële functie van de Piushaven langzaam weg viel, werd door de gemeente Tilburg naar een nieuwe invulling voor het gebied rondom de haven gezocht. Het rommelige gebied, gelegen tussen verschillende woonwijken met verschillende sociaal-economische opgaven, kent uiteenlopende uitdagingen. Met de ontwikkelvisie uit 2002 werd de ambitie voor een transformatie naar een levendig en gevarieerd stedelijk woonmilieu vastgelegd. Waar in eerste instantie een blauwdruk was bedacht, transformeerde de visie later tot een behoudende ontwikkelstrategie welke sterk gekleurd wordt door initiatieven van en samenwerking met bewoners, schippers, ondernemers, ontwikkelaars en de gemeente zelf.

Na een stroef begin van de gebiedsontwikkeling wordt vanaf 2005 sterk ingezet op een intensieve samenwerking tussen de diverse spelers in de gebiedsontwikkeling. De getekende raamovereenkomst met ontwikkelaars in het gebied vormt hierbij een belangrijk vertrekpunt: een regulerend instrument welke gedurende de gehele gebiedsontwikkeling een belangrijk vertrekpunt zal vormen bij nieuwe ontwikkelingen. De overeenkomst bevat afspraken over communicatie, het planproces en inhoudelijke thema's, zoals een woningsegmentering. Gedurende de gebiedsontwikkeling worden vernieuwde en aanvullende gemeentelijke eisen opgenomen in de anterieure overeenkomsten, waardoor de raamovereenkomst voor alle ontwikkelaars in het gebied gelijk kan blijven.

SAMENWERKING ALS BASIS

De financiële crisis vertraagd de gebiedsontwikkelingen, maar de samenwerking en het onderling vertrouwen tussen de verschillende partijen bloeit in deze periode verder op. Zo wordt een ronde tafel gevormd tussen projectontwikkelaars, woningcorporaties en gemeente waaraan actuele ontwikkelingen worden besproken, afgestemd en vormgegeven met de stedenbouwkundige visie als leidraad. Ook wordt geëxperimenteerd met verschillende vormen van participatie en samenwerking tussen de gemeente, bewoners en ondernemers. Recent is door ondernemers in het gebied een BIZ opgericht: de Piushaven Community. Deze private samenwerking zet zich primair in voor marketing, branchering, uitstraling en openbare ruimte en een afstemming tussen de verschillende gebruikers van het gebied.

PROCESINSTRUMENTEN VOOR STURING

Zowel door de gemeente als in de verschillende samenwerkingsverbanden (waar de gemeente veelal onderdeel van uitmaakt) wordt met uiteenlopende instrumenten gestuurd in de gebiedsontwikkeling. De gemeente vervult een grote rol in het faciliteren van de gebiedsontwikkeling door op te treden als verbinder, netwerker en samenwerker. Door intensieve afstemming en korte lijnen tussen bestuurders, bewoners en ontwikkelaars weet de gemeente behendig haar belangen te verenigen met belangen van spelers in het gebied. Daarnaast zijn enkele andere instrumenten en sturingsvormen effectief gebleken, welke elk worden gecombineerd met faciliterende sturing:

- Bouwplannen worden in de gebiedsontwikkeling voornamelijk gevormd door het kwaliteitsteam. In dialoog met de ontwikkelaar stuurt dit team, bestaande uit supervisor Riek Bakker, projectleider, stedenbouwkundige en welstandscommissie, op kwaliteit en publieke doelen. Gezamenlijk wordt gepoogd om een grotere meerwaarde te verkrijgen dan juridisch afdwingbaar is. Indien er onvoldoende vertrouwen is tussen de partijen, kan de gemeente alsnog terugvallen op publieke interventies. Het gemeentelijke team zal gedurende de gehele ontwikkeling een vaste bezetting kennen welke in staat is als regisseurs van het gebied de configuratie tussen marktspelers, bestuurders en instrumenten behendig te sturen.
- Voor het behouden van regie en samenhang in het gebied introduceert de gemeente een ronde tafel waar ontwikkelaars gezamenlijk aan deel nemen. De tafel functioneert in het begin vooral als een plek waar de gebiedsvisie en communicatiestrategie gezamenlijk verder wordt uitgewerkt. De groep onderneemt daarnaast verschillende nevenactiviteit, zoals een studiereis, waardoor gedurende de ontwikkeling een hechte samenwerking ontstaat en het onderlinge vertrouwen toeneemt. Daarnaast is in de Piushaven een grotere diversiteit aan type ontwikkelaars actief: van grote beleggende fondsen tot lokale ontwikkelaars. De ronde tafel heeft daardoor ook een rol in de private agendering en sturing op maatschappelijke meerwaarde. Beleggende partijen, met een maatschappelijke interesse, brengen hun kennis mee en overtuigen de overigen partijen voor investeringen in de omgeving. Bijvoorbeeld voor het inhuren van externe adviseurs voor de gebiedsbranchering.
- De stedenbouwkundige visie fungeert als belangrijke leidraad in de ontwikkeling. Iedere twee tot drie jaar wordt een actualisatie vastgesteld waarmee kan worden ingespeeld op actuele opgaven in het gebied en ambities van bestuurders.
- De ontwikkelaars in het gebied hebben langjarig gezamenlijk

met de gemeente sociaal-culturele programmering in het gebied gefinancierd. De hiervoor opgerichte stichting Piushaven Levend Podium (PLP) stelt financiële middelen beschikbaar voor initiatieven die een bijdragen konden leveren aan de ambities van de Piushaven. In placemaking vinden gemeente en marktpartijen een krachtig instrument dat een meerwaarde heeft voor ieders belang. Waar tijdelijke programmering aantrekkelijk is voor marktpartijen om de identiteit van het gebied te verbeteren, ontstaat ook een voedingsbodemp voor sociaal-maatschappelijke meerwaarde. Zo wordt ruimte geboden aan een maatschappelijke stadsmoestuין en werd een tijdelijk stadsstrand een nieuwe publieke ruimte voor de stad. De eerste vier jaar verplicht de gemeente een private bijdrage voor stichting PLP, met een bijdrage per gerealiseerde woning. Na deze vier jaar wordt de bijdrage aan het PLP vrijwillig afgedragen. In 2018 wordt de gemeentelijke subsidie stopgezet en wordt de financiering van de stichting overgenomen door ondernemers uit het gebied, doordat ook de private meerwaarde van PLB bewezen is.

MEERWAARDE

Met de opgesomde sturingsinstrumenten is in de Piushaven op verschillende wijze gestuurd op maatschappelijke meerwaarde. Sturing op cohesie, prijssegmentering, connectiviteit en ruimtelijke structuren zijn vanaf de start van de ontwikkeling opgenomen in de raamovereenkomst en stedenbouwkundige visie. Gemeentelijke investeringen in nieuwe, aantrekkelijke openbare ruimte en een nieuwe brug en gemeentelijke sturing op marktpartijen gaven hier mede invulling aan. Later kwamen daar nieuwe maatschappelijke ambities bij. De aanvullende ambities zoals duurzaamheid worden gereguleerd met gemeentelijk beleid en gestimuleerd door gemeentelijke subsidies. Placemaking springt er daarbij uit. Samen met de marktpartijen stuurt de gemeente op de (tijdelijke) programmering en branchering van het gebied, waarvan de effecten invloedrijk zijn voor het gebied.

CONCLUSIE

Sturing is in Piushaven een samengaan van een krachtige adaptieve visie met behendig faciliteren door intensief samenwerken. De overstap van harde regie in de beginperiode naar meer zachte sturing past in de tijd van de participatiesamenleving waarin de gebiedsontwikkeling wordt uitgevoerd. De koerswijziging heeft echter niet geleid tot minder sturing of inspanning van de gemeente. De faciliterende en vormende sturing vraagt grote inspanning van de gemeente als verbinder, begeleider en aanjager van de diverse spelers in het gebied. Op kritieke momenten grijpt de gemeente naar harde sturingsinstrumenten om de koers van de ontwikkeling te richten. De langjarige verbondenheid van bestuurders en een betrokken gemeentelijk projectteam is daarbij een belangrijke factor voor succes. Deze verbinding zorgt enerzijds voor focus, maar draagt ook bij aan de samenwerking tussen actoren in de gebiedsontwikkeling en daarmee zekerheid voor marktpartijen. Wanneer nodig kan worden bijgestuurd door het in positie brengen van gezaghebbende figuren, zoals de supervisor.

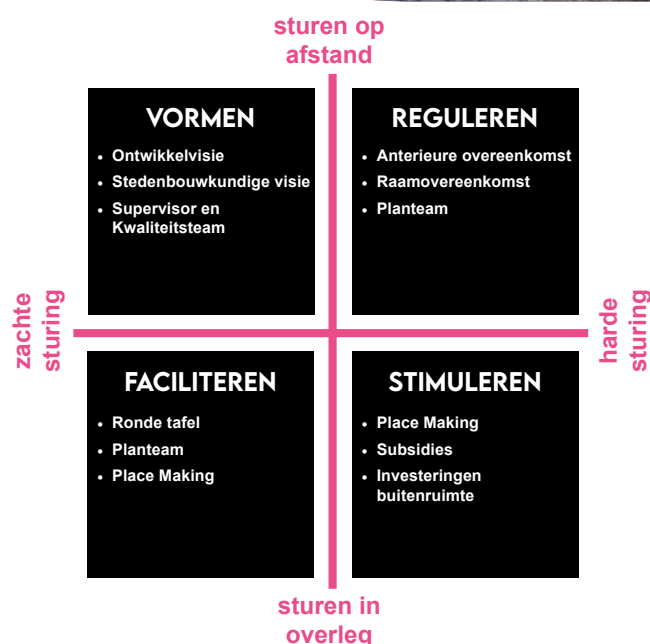


fig. 3.4.1. voornaamste publieke sturing in Piushaven

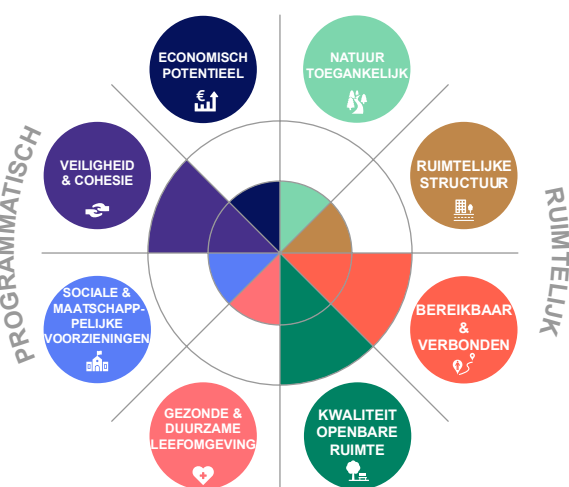
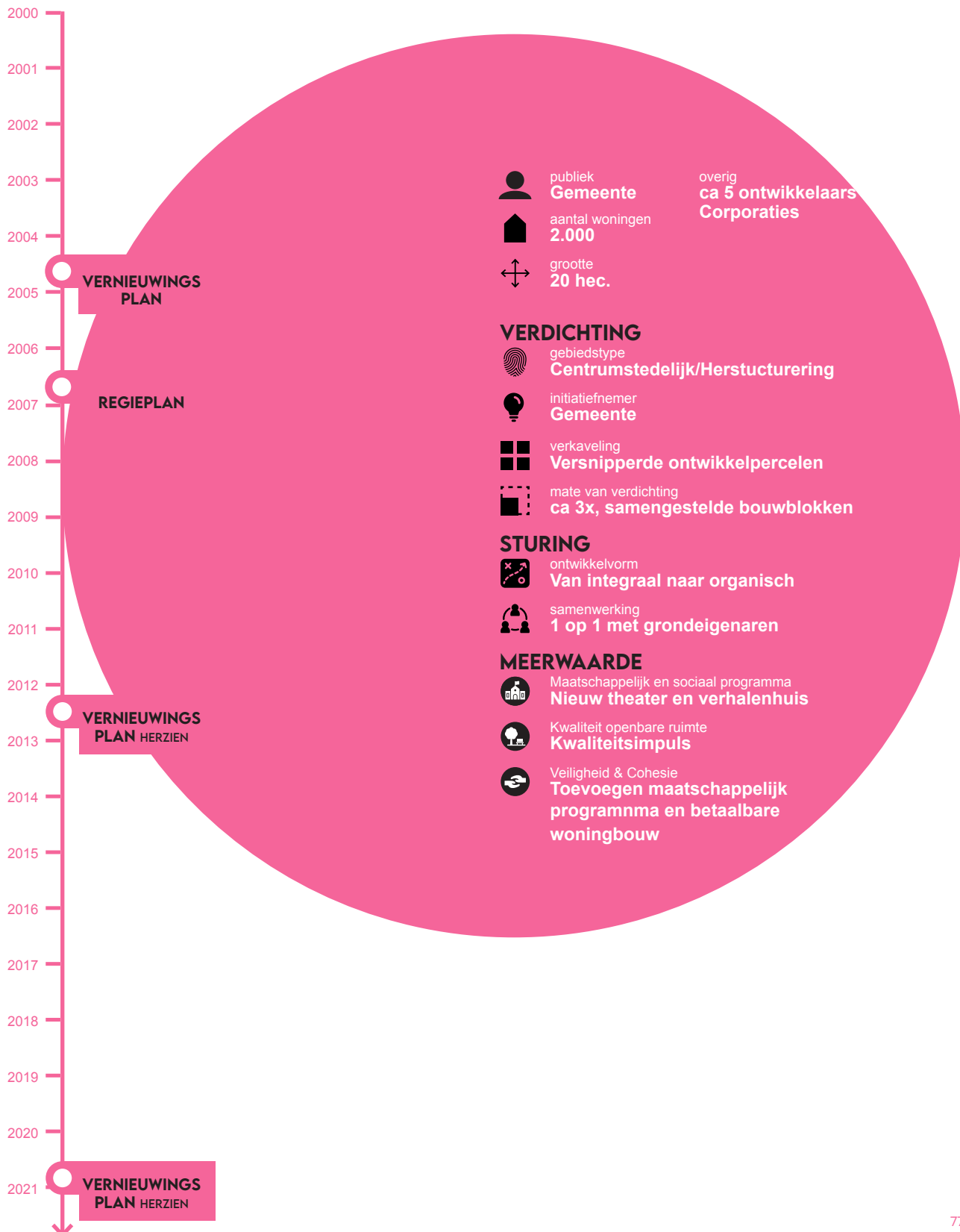


fig 3.4.2. sturing op maatschappelijke meerwaarde in Piushaven

OSDORPPLEIN.

AMSTERDAM



OSDORPPLEIN.

AMSTERDAM

Stedelijke vernieuwing in de naoorlogse tuinsteden in Nieuw-West leidde in het begin van het millennium tot de ambitie voor een waardig en passend centrumgebied voor het Amsterdamse stadsdeel. Het eerste Vernieuwingsplan uit 2005 werd samen met marktpartijen uit het gebied opgesteld en was gericht op een vernieuwing en uitbreiding van het Osdorpplein, passend bij de veranderende bevolkingssamenstelling in het gebied. Het verouderde, monofunctionele winkelcentrum moest transformeren tot hoogstedelijk stadscentrum met nieuwe voorzieningen, winkels, kantoren en een groot aantal woningen. Door uitsluitend randvoorwaarden vast te leggen was het plan flexibel en konden verschillende eindbeelden ontstaan. Onder invloed van de crisis wordt in 2013 echter besloten het plan te herzien, waarbij het te ontwikkelen woon, werk en winkelprogramma naar beneden wordt bijgesteld en enkele deelgebieden vervallen. Ook wordt overgestapt naar een meer organische ontwikkelvorm waarin deelgebieden in co-creatie met de markt worden opgepakt. Inmiddels is de eerste fase van de ontwikkeling afgerond en neemt de omvang van de gebiedsontwikkeling weer toe doordat nieuwe private partijen aanhaken.

GEMEENTE ALS REGISSEUR

De onderlinge samenwerking van langjarige zittende partijen in het gebied is zeer beperkt. De gemeente Amsterdam neemt hierop de regie door de initiatiefnemers te faciliteren en samenwerking te bevorderen, onder meer met de introductie van een gezamenlijk, structureel afstemoverleg met actieve eigenaren en ontwikkelaars in het gebied. De verbeterde samenwerking in het gebied leidt ertoe dat de bestaande BIZ in het gebied actiever wordt en wordt ingezet voor placemaking en communicatie. Daarnaast neemt de gemeente het besluit om de nieuwe initiatieven maximaal te faciliteren, onder meer met een nieuw stedenbouwkundig plan waarin initiatieven in samenhang zijn gezien en nieuwe initiatieven worden gestimuleerd.

STURINGSVORMEN

Voor de sturing op programma worden door de gemeente zowel regulerende als vormende sturing ingezet. Met het herziene Vernieuwingsplan uit 2013 zet de gemeente in private planvorming

in het gebied om aan te sluiten op de gemeentelijke ambities. Het initiatief voor een ontwikkeling ligt voornamelijk bij de markt, maar de gemeente faciliteert deze initiatieven door voortvarend en met een open houding direct de onderhandelingen te starten middels een intentiebrief. In de onderhandelingen vindt een deel van de gemeentelijke sturing plaats. Publiekrechtelijk wordt met het bestemmingsplan gestuurd en privaatrechtelijk wordt middels de erfpachtovereenkomst afspraken gemaakt over het bouwvolume, huurprijzen en programma. De gemeente houdt daarbij de regie op ruimtelijke en stedenbouwkundige kaders. Daarnaast beheert de gemeente de financiering en uitvoering van de buitenruimte in het gebied.

VERBINDEN VAN PARTIJEN

Naast algemeen stedelijk beleid op bijvoorbeeld duurzaamheid en betaalbaarheid, stuurt de gemeente in Osdorpplein specifiek op een inclusieve en economisch vitale samenstelling van het programma en een ruimtelijke hoogwaardig gebied. Deze ambities zijn in beleid bestuurlijk vastgesteld met onder meer de benoeming van Centrum Nieuw-West als één van de hoofdcentra in de stad in de Amsterdamse Omgevingsvisie. Met deze benoeming kunnen indirect gemeentelijke budgetten worden vrijgemaakt voor de bekostiging van deze ambities; zoals de kosten van de hoogwaardige buitenruimte en de huisvesting van cultuur in het gebied.

ACTIEF GRONDBELEID

Om enkele maatschappelijke en culturele voorzieningen in het gebied te krijgen neemt de gemeente strategische posities in door gronden terug te nemen bij herontwikkeling. Daarmee is de gemeente minder afhankelijk van markt- en grondeigenaren in het gebied en kan ze zelf middels een tender nieuwe ontwikkelingen opstarten waar ambities gericht kunnen worden uitgevraagd. Daarnaast vormt en faciliteert de gemeente instellingen en stichtingen samen te werken en zich in het gebied te vestigen. Voor bijvoorbeeld het Verhalenhuis verbindt de gemeente de verschillende partijen en voert zij de onderhandelingen met een ontwikkelaar voor gunstige huurprijzen in nieuw vastgoed. Hiermee oefent de gemeente invloed uit op de verschillende spelers door deze te verbinden. Indirect stuurt de gemeente zo op de ambities voor sociale cohesie in het gebied. Ook stimuleert de gemeente ondernemers door het gebied aan te wijzen als zogenaamde freezone, waarbij kleinschalige activiteiten en inrichting van de buitenruimte zonder vergunning wordt toegestaan.



STIMULEREN DOOR INVESTEREN

Op de ruimtelijke kwaliteit van private ontwikkelingen in het gebied stuurt de gemeente stimulerend door grote investeringen te doen in de aanleg van hoogwaardige buitenruimten. Zo worden hoogwaardige materialen gebruikt voor bestrating en wordt een onaan trekkelijke weg midden in het gebied getransformeerd tot een gracht met groene kades. Het autoverkeer wordt daarbij voornamelijk aan de randen van het gebied opgevangen. De nieuwe hoge kwaliteit in het gebied stimuleert nieuwe initiatieven, maar draagt ook bij aan een hogere kwaliteit van de plannen.

CONCLUSIES

In de gebiedsontwikkeling Osdorpplein worden diverse sturingsvormen ingezet waarbij veelal per maatschappelijk thema een gericht sturingsinstrument wordt ingezet. De gemeente neemt een grote rol in als regisseur op het gebied door voornamelijk faciliterend en stimulerend op te treden, totdat initiatieven meer concreet worden. Hiervoor beschikt de gemeente over enerzijds een grote set aan instrumenten en anderzijds aan bestuurlijke focus waardoor voldoende middelen beschikbaar zijn voor specifieke sturing, bijvoorbeeld door investeringen in cultuur en buitenruimte. Ook leidt deze focus tot een stevige capaciteitsinzet van de gemeente Amsterdam, waardoor maatwerk kan worden geleverd en een snelle planprocedure kan worden doorlopen.

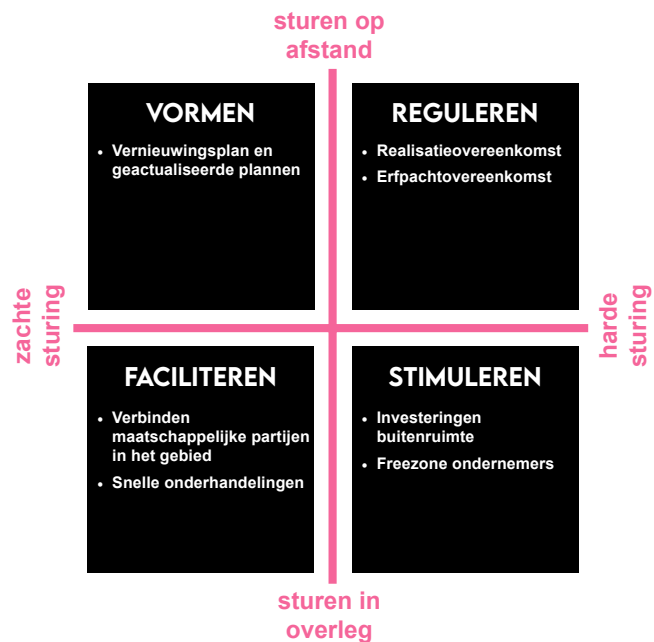


fig. 3.5.1. voornaamste publieke sturing in Osdorpplein

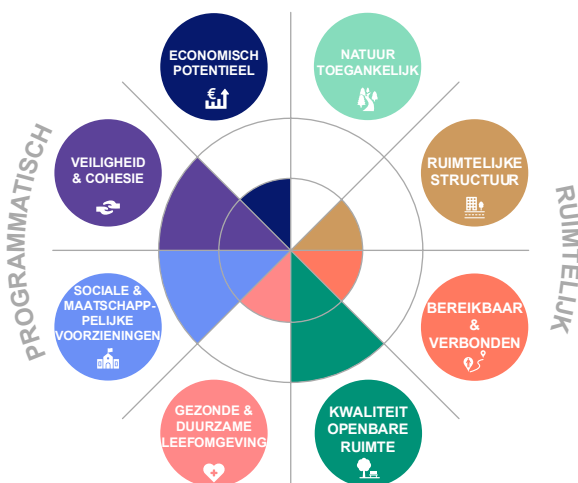
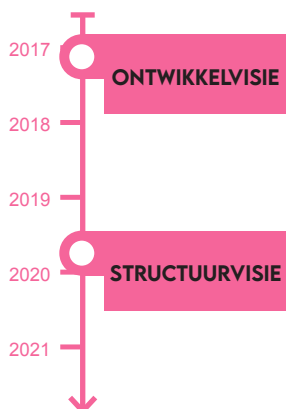
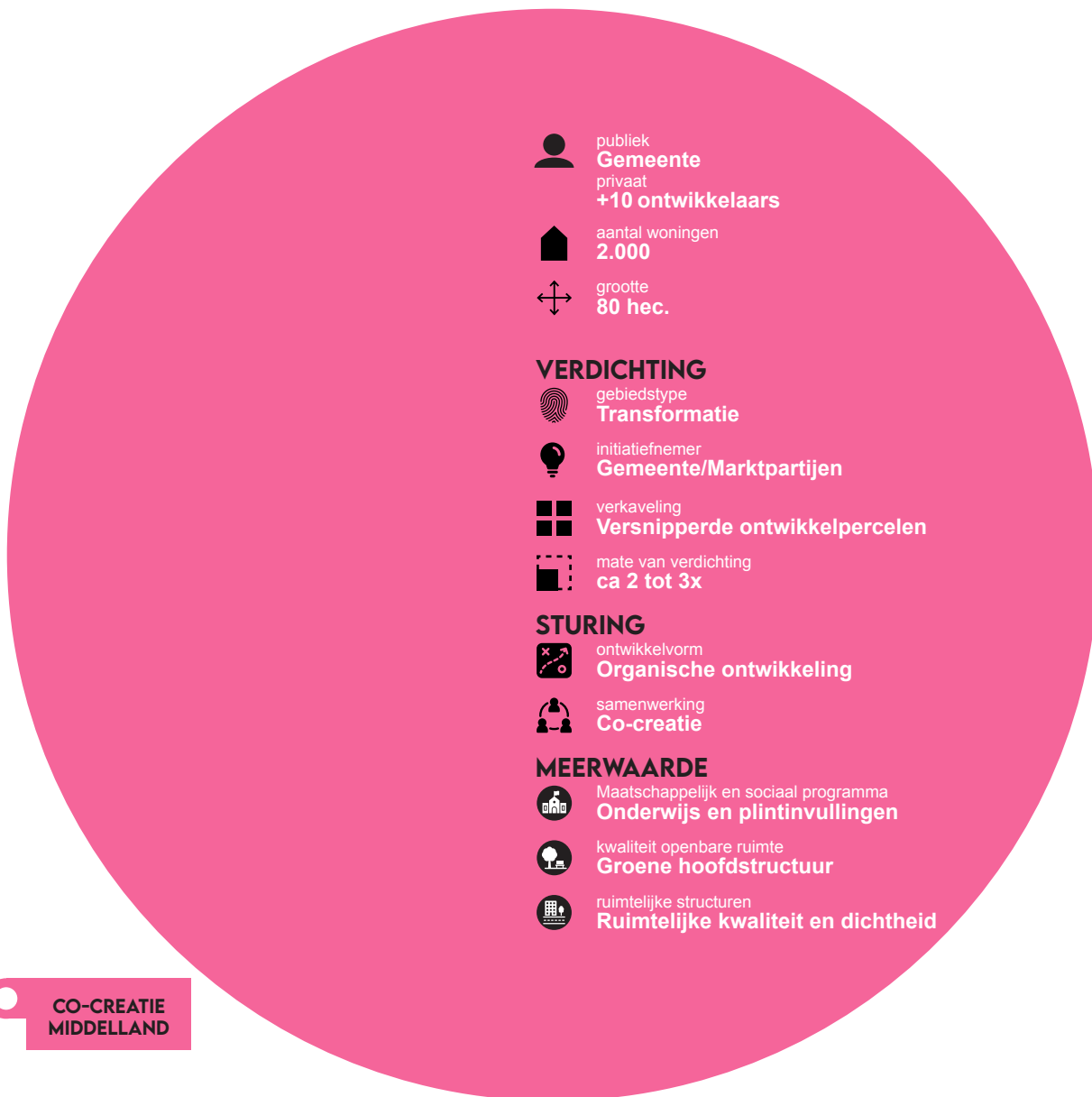


fig 3.5.2. sturing op maatschappelijke meerwaarde in Osdorpplein

MIDDELLAND.

WOERDEN



MIDDELLAND.

WOERDEN

Ondanks de gunstige ligging nabij het treinstation van Woerden, kende kantoreengebied Middelland een hoge leegstand. Het vastgoed in het gebied is verouderd en het monofunctionele karakter leidt met name buiten kantoortijden tot een onaantrekkelijk, geïsoleerd gebied. Deze economisch opgave leidt in 2015 tot het besluit van de gemeente Woerden het gebied te transformeren tot een gemengd woon- en werkgebied. Een deel van het vastgoed kan worden getransformeerd tot woningbouw, maar het gebied blijft ook ruimte bieden voor de kantoor- en bedrijfsbehoefte van de regio. De gemeente heeft nauwelijks grondbezit en kiest voor een organische ontwikkelstrategie, waarin het marktpartijen uitgenodigd, initiatieven stimuleert en faciliteert. In de beginfase neemt de gemeente daarnaast het initiatief met het opstellen van een structuurvisie in 2019, welke ze in co-creatie met diverse partij opstelt. Hierin zijn enkele onderscheidende sturingsinstrumenten opgenomen en welke toezien op de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. Door de aantrekkende marktinteresse voor het gebied groeit de ontwikkeling uit tot de grootste woningbouwlocatie van Woerden.

REGIE OP ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING

Met de organische ontwikkelstrategie kan de gemeente zonder actief grondbeleid het gebied tot ontwikkeling brengen en daarnaast anticiperen op dynamiek in het gebied. De ontwikkelstrategie vraagt wel om een grote faciliterende rol, welke de gemeente invult door in co-creatie vooraf de regie te nemen in het opstellen van verschillende documenten met planologische en financieel principes. Hiermee poogt de gemeente te sturen op kwaliteit vanaf de eerste ontwikkeling in het gebied om de lat hoog te leggen voor toekomstige ontwikkelingen. Na een intensieve samenwerking met gebruikers en eigenaren in Middelland wordt in 2017 de ontwikkelvisie en in 2019 de structuurvisie opgeleverd.

In de Ontwikkelvisie staan principes voor de gebiedsontwikkeling benoemd. De Structuurvisie nodigt initiatiefnemers uit en introduceert gebiedsambities, zonder harde eisen te stellen. Voor het sturen op ambities kiest de gemeente een onorthodoxe sturingsaanpak. In de gebiedsontwikkeling geeft de gemeente marktpartijen vrijheid in het bepalen van hun bijdrage aan het gebied. In plaats van het stapelen van de diverse beleidsambities waarbij elke doelstelling is gekoppeld aan een eis, stuurt de gemeente op

de samenhang tussen ambities in de ontwikkelingen middels een spinnenwebdiagram. Hierbij inventariseert de gemeente hoe een initiatief scoort op de vier thema's programma, ruimte, mobiliteit en duurzaamheid en beoordeelt vervolgens of de totaalscore voldoende aansluit bij de visie voor het gebied. Daarmee kan een marktpartij kiezen om te excelleren op een specifiek thema minder bijdragen aan een ander thema. De sturingsvorm is daarmee in staat ontwikkelende partijen aan te trekken met een specifieke bedrijfsfocus. Ook leidt het diagram tot dynamische sturing op samenhang in het gebied doordat de resultaten van eerdere ontwikkelingen in het gebied invloed hebben op nieuwe ontwikkelingen. Wanneer een thema ondervertegenwoordigd is in meerdere voorgaande ontwikkelingen, zal de gemeente in dialoog met de initiatiefnemer middels het diagram sturen op een hoogwaardige uitvoering van dit thema.

BEHOUDEN VAN REGIE

Naast het toetsen op de verschillende visies, stuurt de gemeente tijdens de uitvoering van de gebiedsontwikkeling door ontwikkelingen op weg te helpen. De gemeente faciliteert initiatiefnemers en doorloopt een vaste procedure tot aan de anterieure overeenkomst. Het spinnenwebdiagram vormt een belangrijk gespreksinstrument om de integrale focus op de gebiedsdoelstellingen in het oog te houden. Met name bij kleinere, investerende ontwikkelaars geeft het instrument richting en aanleiding om bijvoorbeeld expertise in te huren. De precieze definitie van de verschillende ambities zijn niet vastgesteld, waardoor het diagram kan meebewegen met actualiteiten, zoals de veranderende doelstellingen voor duurzaamheid.

MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

Op diverse maatschappelijke thema's geeft de gemeente veel vrijheid aan marktpartijen. Het spinnenwebdiagram agendeert de voor de gemeente belangrijke thema's en uitgedaagd de markt hierop uit. Op enkele thema's behoudt de gemeente zelf de regie. Sturing op de ruimtelijke kwaliteit van bebouwing, openbare ruimte en de programmatische samenstelling van de plinten heeft prioriteit. Zo sluit de gemeente op enkele strategische locaties met lage ruimtelijke kwaliteit transformatie uit, en kan uitsluitend herontwikkeling plaatsvinden. Ook neemt de gemeente een deel van de grond over van een marktpartij, nadat hier een publieke parkruimte is gerealiseerd door de ontwikkelaar. Samen met ontwerp bureau Urhahn is een ruimtelijk raamwerk uitgewerkt welke de kwaliteit en connectiviteit in het gebied verbeterd en welke als uitgangspunt dient bij initiatieven. Daarmee bewaakt de gemeente de samenhang in het gebied. Voor de bekostiging van het ruimtelijk raamwerk is

door de gemeente een gebiedsfonds opgesteld. Een vooraf vastgesteld percentage van 2,5% van de VOP per woning wordt afgedragen middels een anterieure overeenkomst, waarvan 1,5% in het fonds wordt gestort. Het fonds wordt verder aangevuld door een gemeentelijke bijdrage en subsidie door provincie en Rijk waardoor investeringen vooraf mogelijk worden om marktinitiatieven te stimuleren. Daarnaast voorziet de gemeente dat voor het realiseren van haar ambities op mobiliteit en maatschappelijke voorzieningen in de toekomst nieuwe instrumenten moeten worden overwogen. Het centrumstedelijke eigenschappen belemmeren de realisatie van meer collectieve en centrale mobiliteitshubs. De gemeente onderzoekt harde sturing zoals bijvoorbeeld een gemeentelijke investering. Ook voor het realiseren van maatschappelijk voorzieningen is mogelijk actief grondbeleid noodzakelijk.

VEREISTE SAMENWERKING

Door de gemeente worden particuliere samenwerkingen in het gebied sterk gestimuleerd. Om in de tijdelijke situatie een aantrekkelijk woonmilieu in het gebied te garanderen, eist de gemeente voldoende kritische massa per ontwikkelgebied. Op enkele locaties waar diverse kleine percelen zijn gelegen stelt de gemeente daarom samenwerking als voorwaarde. Hierbij verwacht de gemeente dat de samenwerking kan leiden tot de realisatie van een grotere meerwaarde in bijvoorbeeld de openbare ruimte of de ruimtelijke samenhang tussen de bebouwing. Ook wordt de kans vergroot op realisatie van collectieve voorzieningen, zoals een gebouwde parkeervoorziening. In de praktijk leidt de maatregel nog niet tot collectieve initiatieven. Wel worden tussen eigenaren afspraken gemaakt om huurcontracten te synchroniseren, waardoor op de lange termijn investeringsagenda's samenvallen. Doordat grotere, onafhankelijke percelen in het gebied wel relatief snel tot ontwikkeling gekomen zijn, leidt dit voorlopig tot een evenwichtige spreiding van de planontwikkelingen in de tijd.

CONCLUSIE

In gebiedsontwikkeling Middelland wordt op een vernieuwende wijze gepoogd om vooraf integraal te sturen op het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarde in de gebiedstransformatie. Binnen de kaders houdt de gemeente flexibiliteit om zo gericht te sturen en tegelijk ruimte te bieden voor marktpartijen om te excelleren. Daarnaast neemt de gemeente de regie op het opstellen van verschillende basisonderdelen van de gebiedsontwikkeling, waarmee spelregels en condities voor instappende marktpartijen vooraf helder zijn en het proces aanzienlijk is versneld. De relatief jonge gebiedsontwikkeling bevindt zich nog in een vroeg stadium, waardoor de effecten van het sturingsinstrument nog onvoldoende kan worden beoordeeld. Wel illustreert Middelland hoe gemeenten binnen hun sturingsvormen zoeken naar nieuw instrumentarium die voldoende aansluiten bij de opgaven van actuele gebiedsontwikkelpraktijken en behoefte van marktpartijen.

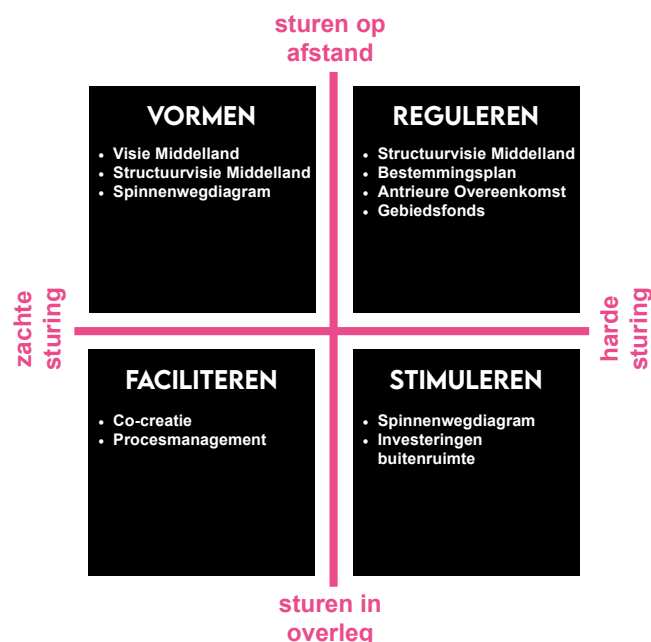


fig. 3.6.1. voornaamste publieke sturing in Middelland

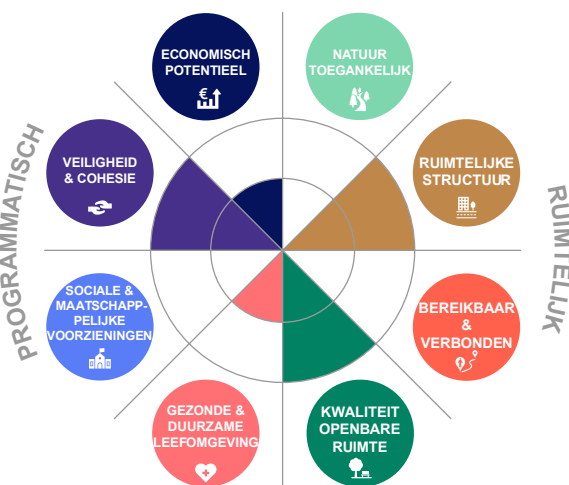


fig 3.6.2. sturing op maatschappelijke meerwaarde in Middelland

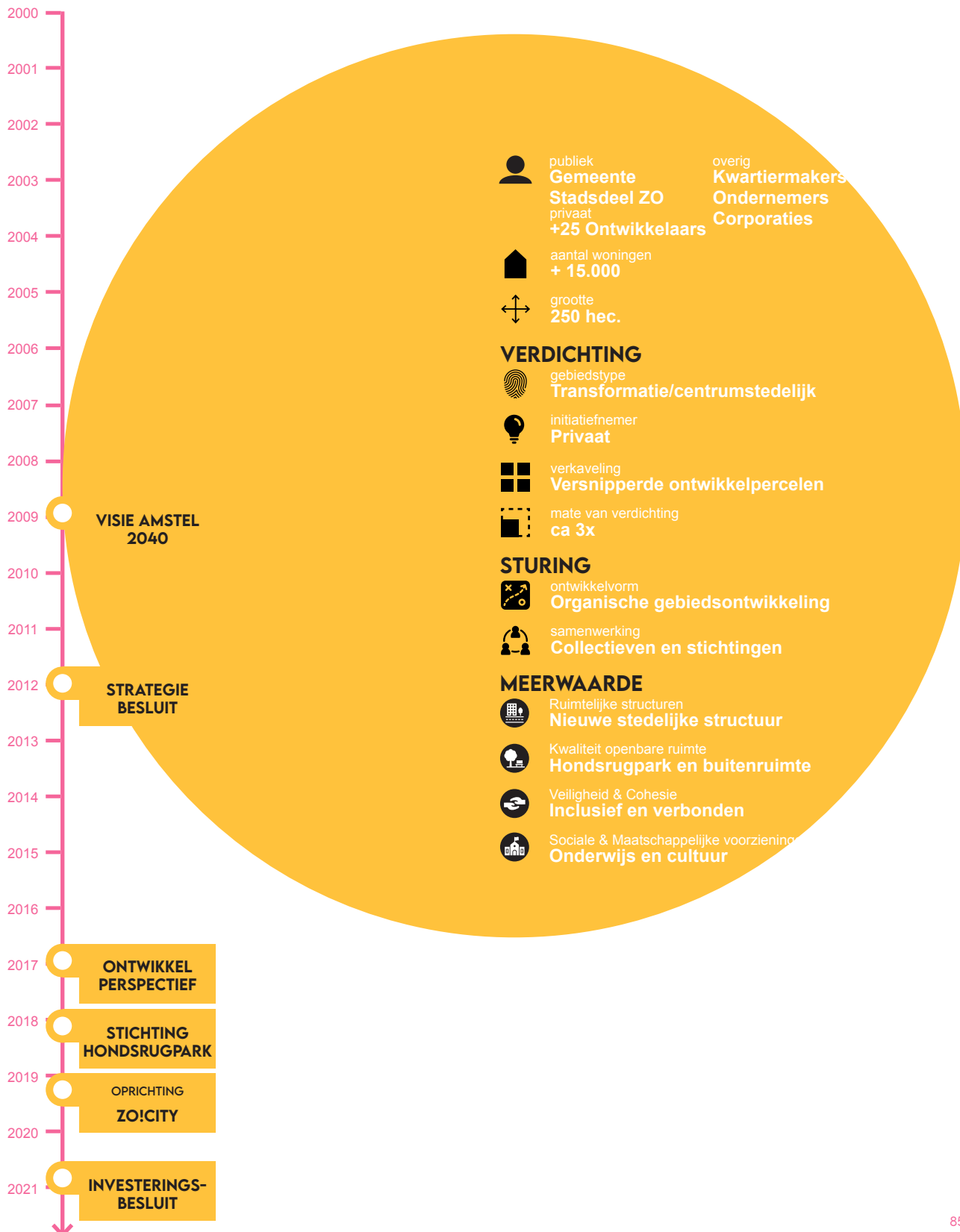
VERDIEPING.



Om meer inzicht te krijgen in de rollen van spelers bij het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarde worden drie casestudies verdiepend verkend. Hierbij is gekozen voor Amstel III in Amsterdam, Rijnhuizen in Nieuwegein en Cool Zuid in Rotterdam. In deze geselecteerde casussen is een complexe samenwerkingsvorm tussen de diverse actieve actoren in het gebied. Om deze verhouding tussen spelers te verkennen wordt het verloop van de ontwikkeling nader onderzocht. De focus ligt hierbij op de samenwerking tussen de betrokken spelers, (sturings)interventies en de ervaringen van spelers bij het sturen op maatschappelijke waarden.

AMSTEL III.

AMSTERDAM



AMSTEL III.

AMSTERDAM

Amstel III ligt ingeklemd tussen het spoor in het oosten en de A2 in het westen, en ligt ten zuidwesten buiten de ring van Amsterdam. Het gebied is ontwikkeld vanaf de jaren 80 van de vorige eeuw met als voornaamste doel ruimte te bieden aan de sterk groeiende vraag naar kantoren en bedrijven. De uitstekende auto- en OV-bereikbaarheid van Amstel III maakte het gebied zeer geschikt voor deze economische invulling. In de omgeving van het gebied ligt de naoorlogse stadswijk De Bijlmer waar rond dezelfde periode plannen ontstonden voor de realisatie van een nieuw voetbalstadion in een wijk met een sterke focus op evenementen, kantoren en detailhandel. Tijdens de kredietcrisis in 2008 nam de kantorenleegstand in het gebied sterk toe. Het verouderde vastgoed en het monofunctionele karakter van de wijk voldeden niet meer aan de wensen van huurders en eigenaren. De gemeente Amsterdam startte een onderzoek naar de toekomst van het gebied. Nadat verschillende vastgoedeigenaren de gemeente Amsterdam benaderden met transformatieplannen wordt in 2012 het Strategiebesluit Amstel III genomen voor een organische transformatie naar een multifunctionele stadswijk. In eerste instantie zijn investeerders huiverig en worden verschillende ontwikkelstrategieën verkend, maar met de vaststelling van het Ontwikkelperspectief in 2017 en de oprichting van verschillende samenwerkingsverbanden komt de ontwikkeling in een stroomversnelling.

RELEVANTE SPELERS

GEMEENTE: De gemeente Amsterdam heeft alle gronden in het gebied in erfpacht uitgegeven, maar bezit nog twee kavels en de openbare ruimte in het gebied. De gemeente heeft daarnaast een progressief stedelijk beleid op onder meer op duurzaamheid, mobiliteit en inclusiviteit.

ONTWIKKELAARS: In Amstel III zijn veelal ontwikkelende partijen actief welke beleggen in het gebied met een langetermijn-perspectief. De gemeente heeft hier indirect sturing aan gegeven door te kiezen voor een organische gebiedsontwikkeling waar vastgoedeigenaren zelf verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van het bestaande vastgoed.

STURING IN AMSTEL III

In de beginperiode van de gebiedsontwikkeling stelt de gemeente zich primair faciliterend op en zet verschillende instrumenten in om nieuwe initiatieven te ontlokken, bijvoorbeeld met de vaststelling van het verleidend visiedocument Amstel III 2040. Later volgt een vastgestelde ontwikkelstrategie die iedere 4 jaar zal worden herijkt, waarmee flexibel kan worden gestuurd op actuele vraagstukken in het ontwikkelgebied. Onder andere op verzoek van de marktpartijen heeft de gemeente in de afgelopen jaren veel meer een regisserende rol aangenomen. De huidige gemeentelijke strategie wordt dan ook door de gemeente geformuleerd als "faciliteren, regisseren, investeren". De gemeente zet daarbij primair zachte sturingsinstrumenten in om samenwerkingen te stimuleren en de ontwikkelingen te richten naar de gemeentelijk ambities. Zo wordt gestuurd op de ruimtelijke samenhang door een vastgesteld verleidend toekomstbeeld en een ambtelijke supervisor die in dialoog gaat met de verschillende eigenaren in deelgebieden. Doordat voor Amstel III geen nieuw bestemmingsplan is vastgesteld is de privaatrechtelijke erfpachtovereenkomst het voornaamste sturingsinstrument waarmee de gemeente reguleert. Afspraken tussen ontwikkelaar en gemeente worden in deze overeenkomst vastgelegd, bestaande uit vier verschillende afspraakmomenten in het proces.

Harde sturing wordt ook gericht ingezet door de gemeente. Bijvoorbeeld om pioniers in het gebied te stimuleren. De gemeente spant zich voor hen extra in door onder meer extra procesbegeleiding, ondersteuning, minder strenge toetsing en financieel gunstige afspraken. Het is in Amstel III een bewuste keuze geweest om in de beginfase van de gebiedsontwikkeling de focus op haalbaarheid te leggen. Pas nadat investeringen van de



eerste pioniers in gang zijn gezet, begint de gemeente strengere eisen te stellen aan volgende ontwikkelaars. Daarmee verschuift de focus naar het realiseren van maatschappelijke doelstellingen.

SAMENWERKING ALS RANDVOORWAARDE

In Amstel III vindt een intensieve samenwerking plaats tussen eigenaren, gebruikers, ontwikkelaars en de gemeente, waarbij de private partijen voornamelijk de eerste jaren een trekkersrol innamen. De gemeente faciliteert en regisseert de initiatieven en ontwikkelingen. Middels co-creatie wordt samengewerkt tussen publieke en private partijen. Private partijen stellen zelfstandig deelgebiedsvisies op in samenwerking met de grondeigenaren en ontwikkelaars, als uitwerking van de ontwikkelperspectief Amstel III. Daarvoor worden verschillende bureaus ingehuurd, waarbij de gedeelde kosten zijn gekoppeld aan de perceelgrootte van eigenaren. Wanneer de private partijen in een deelgebied tot een integraal plan zijn gekomen, start de onderhandeling met de gemeente. Wanneer overeenstemming is over de basisuitgangspunten voor het deelgebied, worden deze integraal overgenomen door de gemeente.

Tijdens dit proces wordt intensief samengewerkt en ontstaan tussen marktpartijen nieuwe onderlinge samenwerkingen. Zo is stichting Hondsrugpark opgericht waarmee de ontwikkeling van een centraal park in het gebied wordt nagestreefd. In deelgebied Paasheuvelweg is een BIZ opgericht en diverse verschillende organisaties in Amstel III zijn daarnaast samengegaan in Stichting ZO!city welke onder meer de overkoepelende branchering en communicatie van Amstel III organiseert. Ook op een kleine schaal ontstaan samenwerkingen. Verschillende eigenaren gaan een samenwerking aan met aangrenzende perceel-eigenaren voor collectieve oplossingen, zoals een centrale gemeenschappelijke tuin, collectief energiesysteem of gedeelde parkeervoorziening. De nauwe samenwerking tussen marktpartijen en gemeente in Amstel III blijkt een belangrijke voorwaarde voor de totstandkoming van de gebiedsontwikkeling. Door gezamenlijk op te trekken in plannen en ontwikkelstrategieën ontstaat een collectief vertrouwen om in het gebied te investeren. De rol van de gemeente is daarbij de afgelopen jaren toegenomen, doordat meer regie op de verschillende samenwerkingen noodzakelijk blijkt.

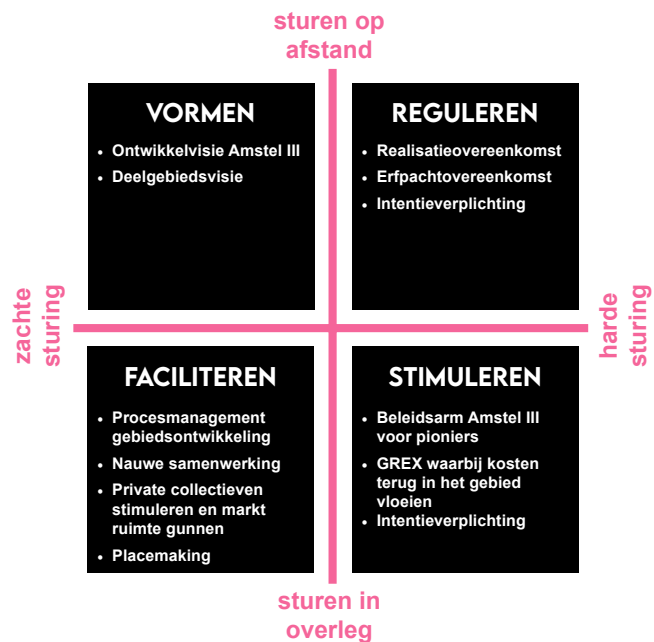


fig. 3.7.1. voornaamste publieke sturing in Amstel III

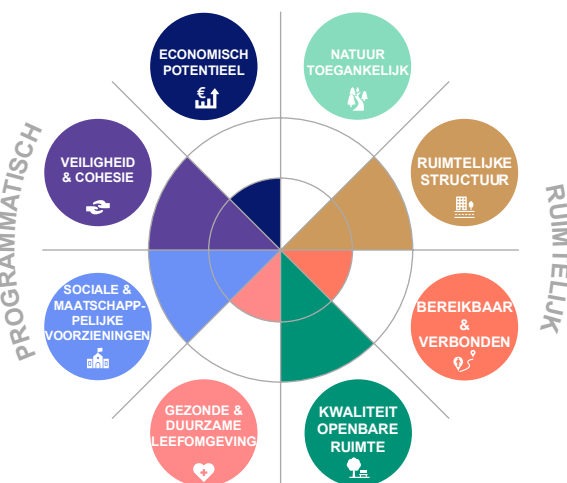


fig 3.7.2. sturing op maatschappelijke meerwaarde in Amstel III

FINANCIERING MIDDELS DEELGEBIEDSEXPLOITATIES

Om publieke investeringen in het gebied te bekostigen zijn voor de verschillende deelgebieden gebiedsexploitaties opgesteld. Voor Amstel III is een afwijkende exploitatievorm gebruikt middels een zogenaamde transformatie exploitatie, waarbij inkomsten uit ontwikkelingen terugstromen in het gebied. Uitgaven kunnen daarbij worden gedaan wanneer zekerheid is op inkomsten. Om flexibel in te spelen op actuele ontwikkelingen in het gebied is het gebruikelijke termijn van tien jaar verkort naar exploitatieperiodes van vier jaar. Daarmee geeft het ontwikkelaars meer zekerheid in aankomende gemeentelijke investeringen op korte termijn, bijvoorbeeld in de aanleg van de buitenruimte.

STURING OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

Door de gemeente Amsterdam wordt op verschillende wijze gestuurd op de private partijen om de maatschappelijke doelstellingen in de gebiedsontwikkeling Amstel III realiseren. De gemeentelijke ambities voor de gebiedsontwikkeling komen daarbij enerzijds voort uit stedelijk beleid, maar zijn vooral vastgelegd in de Ontwikkelperspectief Amstel III. Naast de transformatie van het gebied tot een aantrekkelijke, gemengde en inclusieve stedelijke stadswijk heeft de gemeente voornamelijk ambities op het gebied van gezondheid, ruimtelijke structuren en openbare ruimte.

MAATWERK

Op programmatische doelstellingen wordt door de gemeente voornamelijk gereguleerd bij initiatieven. Daarmee stuurt de gemeente onder meer op de leefbaarheid en cohesie in de deelgebieden, de aanwezigheid van sociale, culturele en maatschappelijke voorzieningen. De sturing op de prijssegmentering van woningbouw op gebiedsniveau heeft daarbij voornamelijk de aandacht. De uitgangspunten zijn opgenomen in het ontwikkelperspectief voor Amstel III en wordt opgenomen in de contractvorming. Daarnaast stimuleert de gemeente de realisatie van sociaal vastgoed door de lagere opbrengsten te verrekenen in de grondprijzen. Bij de ontwikkeling van sociaal segment treedt de woningcorporatie op als belegger door woningen bestemd voor het sociale segment af te nemen van de ontwikkelaar, doordat deze geen grondbezit in het gebied heeft.

Voor het realiseren van maatschappelijke voorzieningen met marktpartijen worden privaatrechtelijke afspraken gemaakt. Doordat de gemeente beperkt grondbezit heeft, zijn complexe constructies noodzakelijk om voorzieningen met een publieke realisatieplicht te realiseren. De gemeente huurt bijvoorbeeld ruimte van een woningcorporatie welke vastgoed afneemt van een ontwikkelaar, en verhuurt die ruimte vervolgens door aan een zorginstelling. Ook zet de gemeente actief grondbeleid in om meer

positie in het gebied te verkrijgen. Op strategische locaties past de gemeente grondruil toe, of vinden grondtransacties plaats waarbij de gemeente gronden terugneemt van een ontwikkelaar in ruil voor een realisatie-overeenkomst. Op deze gronden kan een gemeente vervolgens maatschappelijk programma realiseren, zoals een basisschool of openbare ruimte toe te voegen.

REGIE OP SYSTEMEN

De maatschappelijke meerwaarde voor duurzaamheid wordt bereikt door in te zetten op de energietransitie, klimaatadaptief bouwen en duurzame mobiliteit. De gemeente draagt de verantwoordelijkheid van het gebiedsoverstijgende energiesysteem en zet in Amstel III een hard sturingsinstrument in, in de vorm van een warmteplan. Hierbij is bij alle nieuwbouwpanden in het gebied een intentieverplichting van kracht voor aansluiting op het warmtenet, tenzij de panden een duurzamer alternatief realiseren. Met de intentieverplichting wordt de collectiviteit gewaarborgd en wordt de kansrijkheid van nieuwe energiesystemen vergroot. Daarnaast neemt de gemeente regie door afspraken te gemaakt met datacentra in de omgeving voor de levering van restwarmte en onderzoekt uit te voeren voor WKO's in het gebied.

Voor de ambities voor een gezonde leefomgeving wordt primair zachte sturing ingezet. De ambities voor de gemeente en de ambities van marktpartijen komen redelijk overeen, doordat het verhogen van de leefomgeving ook vaak bijdraagt aan de afzetbaarheid van het vastgoed. De gemeentelijke en private visie op de woonomgeving met gezonde modaliteiten, een hoogwaardige buitenruimte inrichting is sterk overeenkomstig.

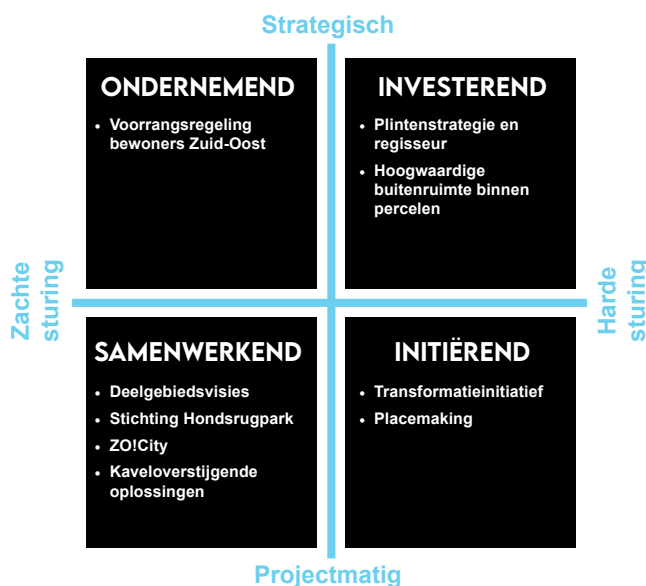


fig. 3.7.3. voornaamste private sturingsrol op meerwaarde in Amstel III

STICHTING HONDRUGPARK

Nadat door de gemeentelijke supervisor het concept van een centraal park werd gepresenteerd, wordt dit idee opgepakt door de marktpartijen. De Stichting Hondrugpark wordt opgericht door ontwikkelaars en beleggers om de totstandkoming van het centrale park verder te brengen. Later zijn de activiteiten van de stichting verbreedt tot een samenwerkingsverband waar middels DAT (Developing apart together) ook andere collectieve thema's worden uitgewerkt, zoals de gebiedscommunicatie, placemaking en een voorrangsregeling voor inwoners van Amsterdam Zuidoost in het deelgebied. De stichting leidt daarnaast ook tot breder draagvlak voor de realisatie van het park bij bestuurders en binnen de gemeentelijke organisatie, waarmee in 2021 de ontwikkeling van het Hondrugpark definitief is opgenomen in het Investeringsbesluit Amstel III. Daarmee heeft de stichting vooral een rol gespeeld in het vormen van een gedragen discours welke publieke uitgaven heeft gericht.

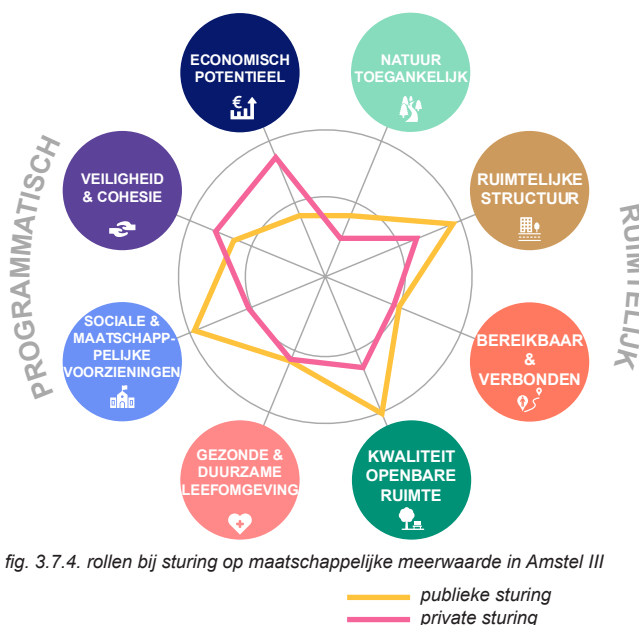


fig. 3.7.4. rollen bij sturing op maatschappelijke meerwaarde in Amstel III

— publieke sturing
— private sturing

Voor de inrichting van de openbare ruimte in het gebied neemt de gemeente zelf volledig de regie op ontwerp, beheer en uitvoering. Hierin ziet de gemeente voor haarzelf een voornaamste kerntaak en beschikt ze over voldoende expertise om hierop de regie te nemen. Ook verbetert de gemeente ecologische structuren en legt sportvoorzieningen aan. Deze investeringen volgen veelal pas na de investeringen van private partijen.

PRIVATE STURING

Tot slot is binnen Amstel III ook door private partijen gestuurd op maatschappelijke meerwaarde en was hiervoor een collectieve bereidheid. Verschillende marktpartijen in Amstel III hebben aandacht voor hun maatschappelijke verantwoordelijkheid op thema's waarop de gemeente minder instrumenten tot haar beschikking heeft. Hierop nemen verschillende ontwikkelende partijen en eigenaren een rol in (fig. 3.7.3). Daarnaast wordt door marktpartijen ingezien dat hun vastgoed alleen rendert wanneer ze verder kijken dan hun perceel en samenwerken met aangrenzende eigenaren en de gemeente. De samenwerkingsverbanden in het gebied helpen daarbij inzichten te verspreiden en het draagvlak



te vergroten.

Zo nemen marktpartijen in het gebied de regie op de uitwerking van de plintenstrategie, nadat de gemeente deze regie afhoudt. Een plintenregisseur voor het gebied is aangetrokken, wiens kosten worden verdeeld tussen gemeente en private partijen. De regisseur draagt bij aan een duurzame en aantrekkelijke invulling van de plinten, en trekt huurders aan. Daardoor behalen zowel de gemeente als de marktpartijen voordeel uit sturing op deze meerwaarde.

Ten tijde van het opstellen van de deelgebiedsvisie van een deelgebied was de komst van het Hondsrugpark nog onzeker. Om toch een hoogwaardige publieke ruimte te garanderen zien marktpartijen af van het volledige bebouwen van het perceel en ontwikkelen de partijen gezamenlijk een langgerekt, publiek toegankelijk binnenhof, waarmee meer hoogwaardige ruimte aan het publieke domein is toegevoegd. Een ruimtelijke verdeelsleutel ziet erop toe dat percelen waar relatief veel parkruimte bedacht is een hoger volume mogen realiseren, waardoor het toegestane bouwvolume per perceel gelijk verdeeld blijft. Ontwikkelaars van aangrenzende percelen werken in sommige gevallen voor gebouwverstijgende oplossingen. Zo wordt collectief met enkele percelen een WKO-systeem getenderd waardoor een financieel gunstige en meer duurzame energievoorziening mogelijk wordt. Tot slot pakken marktpartijen binnen de Stichting Hondsrugpark regie op de uitwerking van het park, maar later ook van diverse maatschappelijke thema's, waaronder cohesie en inclusiviteit (zie Casus Stichting Hondsrugpark).

Niet altijd is de private partij geschikt om de regie te nemen op maatschappelijke meerwaarde in een gebied. De gemeente geconstateert dat private partijen over onvoldoende kennis en kunde beschikken om enkele thema's zelfstandig op te pakken en uit te voeren. Zo suggereerden ontwikkelaars om zelf de regie te nemen in de ontwikkeling van een deel van de openbare ruimte, omdat de partijen behoefte hadden op meer gemeentelijke regie in met name de samenhang in het gebied. Dit wordt echter afgehouden door de gemeente. Met name op thema's waar belangen liggen op een hoger schaalniveau en met een lange termijn pakt de gemeente daardoor de regie.

CONCLUSIE

In Amstel III is door het inzetten van diverse sturingsvormen maatschappelijke meerwaarde verkregen (fig. 3.7.5). De gemeente speelt daarbij voornamelijk een rol als regisseur, en zet selectief harde sturing in op specifieke thema's. Zachte sturing is in Amstel III echter de voornaamste sturingsvorm gebleken, zoals het vormen met visies en een zeer actieve, faciliterende rol met een focus op samenwerkingen. Een belangrijke voorwaarde van de effectiviteit van deze sturing is de potentie voor verdichting en de benodigde verruiming in vernieuwde erfpachtovereenkomsten. Met diezelfde overeenkomst kunnen gemeente reguleren door ruimtelijke en programmatische randvoorwaarden en financiële afspraken. De actieve rol van private partijen op het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarden lag onder meer in overeenkomstige belangen tussen gemeente en marktpartijen. De meerwaarde draagt bij aan een aantrekkelijk en vitaler gebied. Door vooraf niet de invulling van ambities vast te leggen gaf de gemeente marktpartijen de ruimte. Mede hierdoor werden beleggende en ontwikkelende partijen aangetrokken welke in verschillende vormen stuurden op maatschappelijke meerwaarde in het gebied. Door de gegeven ruimte konden private partijen eigen oplossingen aandragen voor de vaak gezamenlijke maatschappelijke ambities. Maatschappelijke thema's waar marktpartijen regie in nemen zijn voornamelijk vastgoed-gerelateerde thema's, of thema's welke de ontwikkelpotentie vergroot.

In Amstel III heeft de gemeente voornamelijk een grote regisserende rol in het aanjagen en sturen op de gebiedsontwikkeling. In het aanjagen van de gebiedsontwikkeling is deze strategie zeer succesvol gebleken. Later in het proces leidt deze rol als regisseur tot meer uitdagingen. Bezuinigingen binnen de gemeente en de vele spelers in het gebied, leiden tot minder regie op zekerheid en samenhang dan marktpartijen graag zouden zien. De gemeente behoudt voornamelijk de regie op maatschappelijke thema's welke nauw aansluiten bij de publieke taken van de gemeente, zoals de aanleg en het beheer van de openbare ruimte en de realisatie van maatschappelijk vastgoed. Ook op thema's met lange termijn of gebiedsverstijgende belangen behoudt de gemeente regie om invloed te behouden en toekomstige belangen te bewaken.

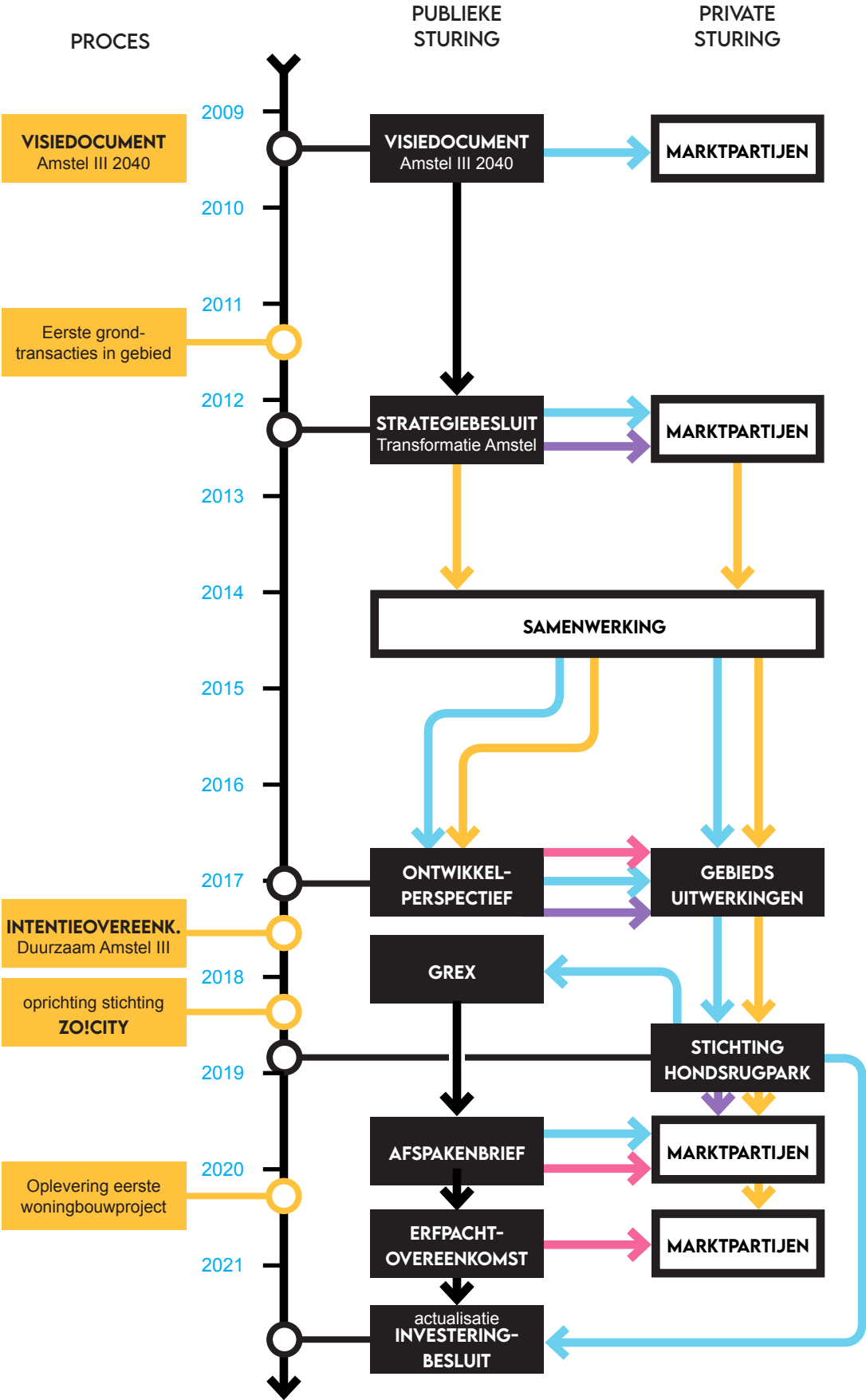
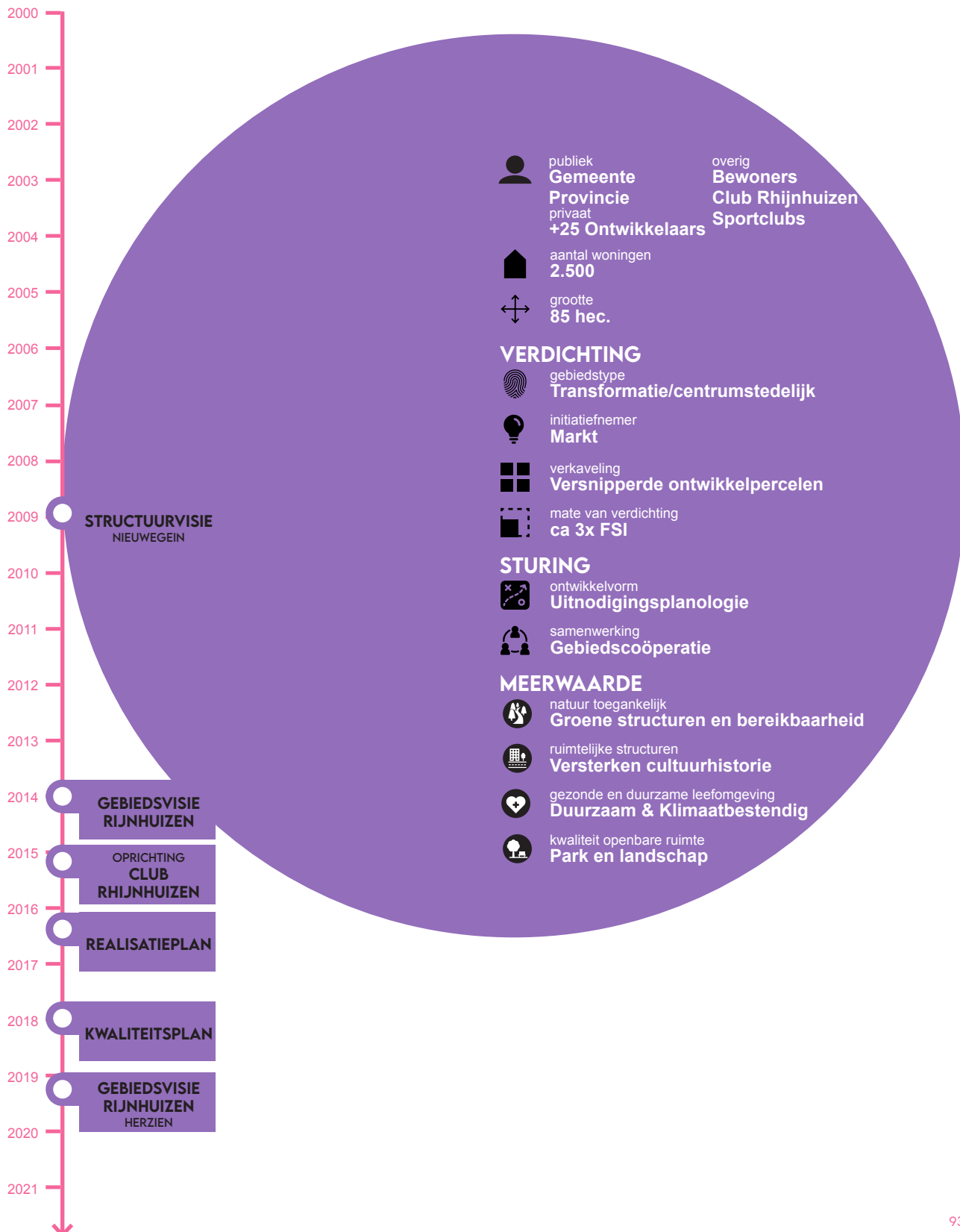


fig. 3.7.5. Dynamische sturing, rollen en proces in Amstel III

RIJNHUIZEN.

NIEUWEGEIN



RIJNHUIZEN.

NIUWEGEIN

Nabij het centrum van Nieuwegein ligt aan de overzijde van het Merwedekanaal een rommelig gebied. Enerzijds is het rijk aan historie, met restanten van oude landgoederen, het oude kasteel Rijnhuizen, waterwegen en Fort Jutphaas, anderzijds is het gebied de afgelopen decennia ingericht als bedrijventerrein, kantorenpark en sportvoorziening waardoor het een onsamenhangend karakter kent. Een hoge leegstand van het verouderde vastgoed, een aankomende verkoop van het kasteel en verschillende particuliere initiatieven voor transformatie leidde tot een behoefte voor een integraal toekomstperspectief op het gebied. Door de gemeente werd daarop, in co-creatie met gebruikers uit het gebied, een gebiedsvisie opgesteld. Hierin wordt geambieerd het gebied te transformeren tot een aantrekkelijk, gemengd, woon- en werkgebied met ruimte voor recreatie en een versterking van het aanwezige groene structuren. Met een organische ontwikkelstrategie wordt in een samenwerking met marktpartijen en de opgerichte gebiedscoöperatie Club Rijnhuizen gestuurd op de ontwikkeling van het gebied, waarbinnen de partijen elk sturen op verschillende thema's.

RELEVANTE SPELERS

GEMEENTE: de gemeente heeft in de eerste plaats een faciliterende en kaderstellende rol en borgt de samenhang tussen de particuliere ontwikkelingen. Daarvoor heeft de gemeente een supervisor aangesteld welke toeziet op samenwerkingen, samenhang en kwaliteit. De middelgrote gemeente heeft een relatief platte organisatie met een nauw betrokken wethouder. Daarnaast neemt de gemeente een rol in het organiseren van provinciale en nationale samenwerkingen en subsidies, zoals het Integraal gebiedsontwikkelingsprogramma van de Provinciale Staten van Utrecht.

CLUB RIJNHUIZEN is opgericht als gebiedscoöperatie door gebruikers uit het gebied en de gemeente en werkt in nauwe samenwerking met de gemeente. De Club richt zich op het vergroten van de kwaliteit en duurzaamheid van het gebied, placemaking, matchmaking en gebiedspromotie. Daarnaast heeft de Club een grote rol in het coördineren en verbinden van de verwachtingen en behoeften tussen private partijen met de gemeente.

PRIVAAT: In het gebied zijn een groot aantal kleinschalige kavels aanwezig met meer dan 100 eigenaren. Ontwikkende partijen in Rijnhuizen zijn vaak kleinschalige, lokale marktpartijen.

STURING VOORAF

In de beginfase van de ontwikkeling daagt de gemeente private partijen actief uit om zich te organiseren in een samenwerkingsverband en eventueel onderling overeen te komen. Door middel van uitnodigingsplanologie hoopt de gemeente dat private partijen een actieve rol innemen in de ontwikkeling, zonder dat grote publieke voorinvesteringen en jarenlange publieke planvorming nodig zijn. Hierdoor neemt in het beginstadium van de gebiedsontwikkeling de gemeente een meer actieve en sturende rol in met het opstellen van de Gebiedsvisie Rijnhuizen, waarin de samenhang, ambities en randvoorwaarden zijn opgenomen. In co-creatie met partijen uit het gebied en marktpartijen geeft de gemeente de ontwikkeling vorm, waarbij ze de randvoorwaarden, samenhang en ambities laat vastleggen in een visie. In deze gebiedsvisie zijn enkele stimulerende maatregelen opgenomen, waarin de gemeente nieuwe initiatieven probeert te ontklokken, samenwerking bevordert en excellente planvorming stimuleert.



DE CLUB ALS DERDE PARTIJ

Later in het proces verandert de gemeentelijke rol in een meer faciliterende rol door het ondersteunen van activiteiten van initiatiefnemers, accountmanagement, procesondersteuning van samenwerkende partijen en door ondersteuning van initiatieven voor gebiedsmarketing en fondsvorming. Mede door de gemeentelijke oproep voor co-creatie is de gebiedscoöperatie Club Rijnhuizen opgericht. De Club heeft als doel de diverse gebruikers uit het gebied te vertegenwoordigen in een gelijkwaardig en onafhankelijk coöperatie. Daarnaast vervult de coöperatie een rol in een minder formele en zakelijke verhouding tussen de marktpartijen en de gemeente door op te treden als mediator en de belangen van beide partijen samen te brengen.

De Club en de gemeente trekken in de ontwikkeling samen op, waarbij door de partijen zelfstandig onderdelen van de gebiedsontwikkeling worden uitwerken. De Club heeft door deze werkwijze een belangrijke rol in de relatief snelle totstandkoming van de gebiedsontwikkeling door het verbinden van ambities. Doordat ook gebruikers en bewoners in het gebied zijn vertegenwoordigd in de Club is participatie en lokaal draagvlak integraal meegenomen in de ontwikkeling, waardoor de ontwikkeling ook bestuurlijk kan rekenen op draagvlak.

INVLOED VAN EEN ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING

Door het organische karakter van de gebiedsontwikkeling kan de Club een grote rol spelen in het vormen van de ontwikkeling. De gebiedscoöperatie speelt bijvoorbeeld een rol in het vormen van nieuw gebiedsspecifiek beleid voor Rijnhuizen. De Club heeft de vrijheid om thema's zelfstandig te onderzoeken, los van de gemeentelijke organisatie. Zo komt de Club tot hogere, haalbare ambities voor duurzaamheid, nadat dit thema is verkend met private partijen en een adviesbureau ingehuurd is. De ambities van de Club, welke middels participatie zijn verkregen, kunnen rekenen op goedkeuring binnen de gemeente, ondanks dat deze niet altijd overeenkomstig zijn met het gemeentelijk beleid. Met deze werkwijze kan ook een hogere kwaliteit van de openbare ruimte worden gerealiseerd dan gebruikelijk, doordat de Club hier een trekkende rol in heeft gehad.



fig. 3.8.1. voornaamste publieke sturing in Rijnhuizen

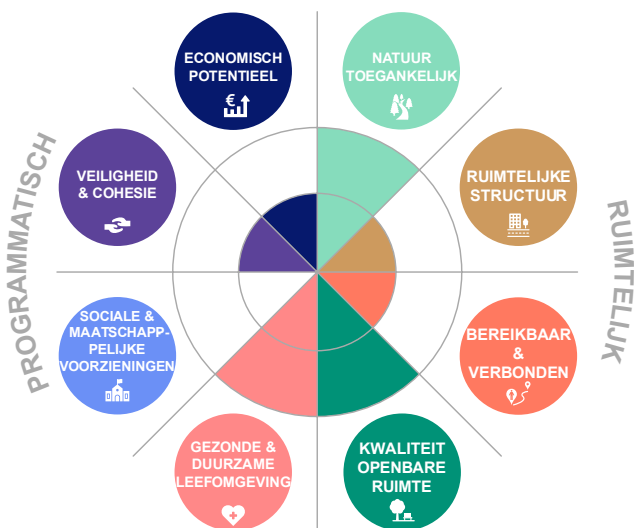


fig.3.8.2. sturing op maatschappelijke meerwaarde in Rijnhuizen

CLUB RHIJNHUIZEN ALS START VAN EEN GEBIEDSINVESTERINGSZONE?

De gebiedscoöperatie Club Rhijnhuizen richt zich op het vergroten van de kwaliteit en duurzaamheid van het gebied, placemaking, matchmaking en gebiedspromotie. Daarnaast vertegenwoordigt de Club het gebied namens haar diverse leden richting de gemeente. Uit het gebied zijn onder meer eigenaren, bedrijven, toekomstige bewoners, projectontwikkelaars en potentiële gebruikers lid. De Club heeft een zelfstandige business case gebaseerd op een percentage van de gebiedsbijdrage van projectontwikkelaars en lidmaatschap van eigenaren en gebruikers.

De ambitie voor de toekomst is om de gebiedscoöperatie te transformeren en professionaliseren tot een GIZ, waarbij deze zich voornamelijk zal richten op de programmering, participatie en buitenruimteinvesteringen, waarbij beleggers, VVE's en bedrijven lid kunnen worden.

Het flexibele en organische karakter van de gebiedsontwikkeling biedt tevens kansen voor de introductie van minder voor de hand liggend ondernemers en partijen. Geïnitieerd door de club stappen verschillende partijen in het gebied middels placemaking. Tijdelijke programmering, lokale ondernemers en andersoortig ontwikkelende partijen krijgen de kans om in het gebied condities te scheppen waarin hun bedrijfsvoering optimaler kan functioneert. Succesvolle eerste experimenten leiden tot een vliegwheel in het gebied, waarna nieuwe private investeringen volgen. Zo zijn in de beginjaren van de gebiedsontwikkeling veel horecaondernemers aangetrokken, nadat de eerste initiatieven succesvol bleken. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan de maatschappelijke doelstelling voor een meer levendig en aantrekkelijk gebied.

Aan het organische karakter van de gebiedsontwikkeling kleven ook nadelen welke effect hebben op de maatschappelijke ambities. In het beginstadium van de gebiedsontwikkeling is nog onzeker hoeveel woningen in de ontwikkelingen zullen worden ontwikkeld waardoor grote voorinvesteringen onaantrekkelijk zijn. Deze onzekerheid heeft effect op systeemkeuzes in het gebied, bijvoorbeeld voor duurzaamheid. Door de Club werd een aantrekkelijk WKO-systeem verkent wat voor de wijk beschikbaar zou zijn, maar hierbij was een garantie op het aantal te ontwikkelen woningen in de wijk nodig. Doordat deze in het

beginstadium van de organische ontwikkeling niet kan worden gegeven, wordt een andere, suboptimale systeemkeuze gemaakt.

FINANCIERING

In eerste instantie legde de gemeente de verantwoordelijkheid voor het komen tot een financiële strategie, zoals een GIZ, bij de markt, maar komt daar later op terug. De financiële onzekerheid vooraf schikt marktpartijen af. Voor het gebied wordt middels de crisis- en herstelwet een gebiedsontwikkelfonds en een infrastructuurfonds opgericht. Het gebiedsontwikkelfonds werkt als een revolverend fonds en wordt in principe volledig gevuld door private partijen. Iedere ontwikkeling in Rhijnhuizen draagt een vooraf vastgesteld percentage af, welke in het fonds wordt gestort. Door marktpartijen is draagvlak voor het fonds. In co-creatie met de Club zijn vooraf heldere afspraken gemaakt over financiële afdraging en de belangrijkste investeringen in het gebied welke bekostigd zullen worden. Hieronder vallen onder meer investeringen in programmering, communicatie connectiviteit, buitenruimte en ecologie. Door deze heldere afspraken over afdracht en de toekomstige uitgaven vooraf, is het draagvlak voor de financiële afspraken bij marktpartijen hoog. De gemeente beheert daarnaast zelf het infrastructuurfonds. De investeringen worden met name gedaan in de verbetering van de infrastructuur voor langzaam verkeer, verbindingen naar de stad, toegankelijkheid groen-blauwe structuren en op termijn opwaardering van de ontsluiting van de provinciale weg.

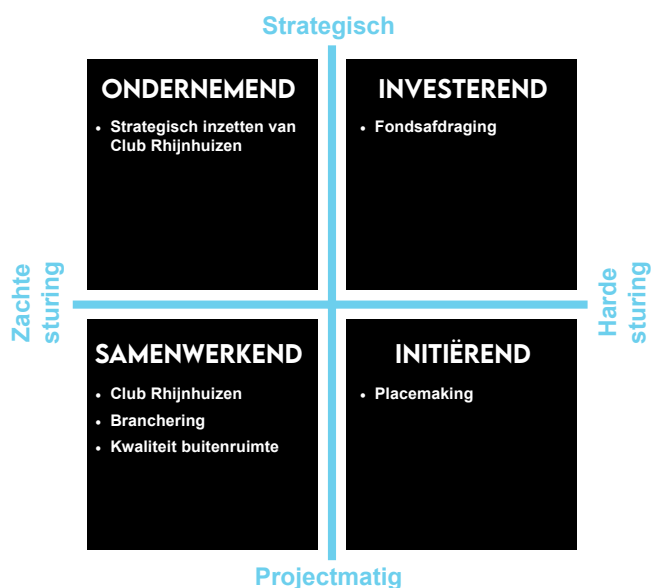


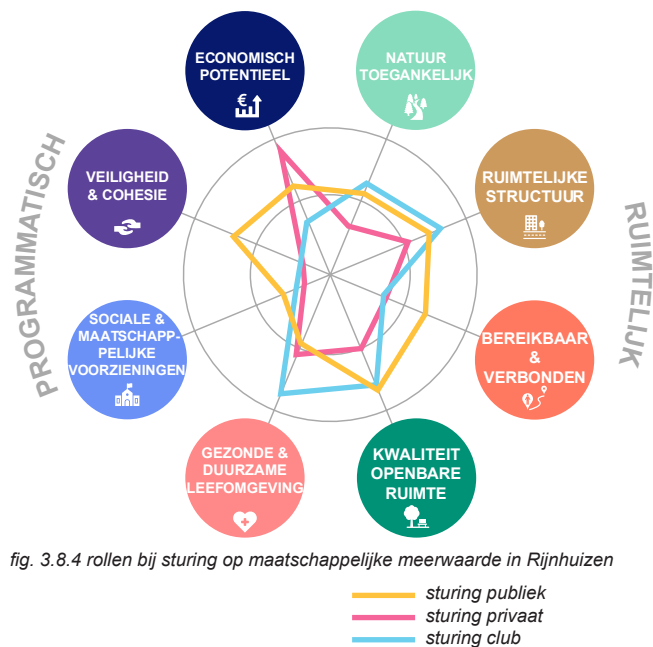
fig. 3.8.3. voornaamste private sturingsrol op meerwaarde in Rhijnhuizen

Nadat in 2019 nieuwe, publieke ambities voor de gebiedsontwikkeling worden opgesteld, kunnen hiervoor ook publieke middelen worden toegekend door de provincie en de gemeente, welke in het gebiedsfonds worden gestort. Ook worden de doelstellingen voor het aantal woningen in het gebied verhoogd vanwege de stedelijke ambities voor meer woningaantallen, maar blijft het af te dragen percentage per woning gelijk. Naast nieuwe ontwikkelpotentie voor ontwikkelaars leidt deze doelstelling ook tot aanzienlijk meer inkomsten voor het gebiedsfonds, waardoor de financiering van het centrale Park Rijnhuizen haalbaar wordt.

DYNAMISCHE STURING OP GEBIEDSONTWIKKELING

In de gebiedsontwikkeling wordt door de gemeente primair gestuurd op de openbare ruimte, de woningsegmentering, en klimaatbestendigheid (fig 3.8.4). De samenhang in de gebiedsontwikkeling wordt gewaarborgd door de gebiedsvisie, de gemeentelijke supervisor en door het reguleren middels bestemmingsplanprocedures. De gemeente kan flexibel sturen op de organische ontwikkeling doordat vooraf geen bestemmingsplan is vastgesteld en per ontwikkeling een procedure wordt opgestart, zodat nieuwe uitgangspunten kunnen worden bepaald. Ook is de gebiedsvisie niet vast te stellen. Lessen welke men tijdens de ontwikkeling opdoet worden direct opgenomen in het levende document.

Veel actieve ontwikkelaars in het gebied zijn relatief kleinschalig en hebben minder affiniteit met complexe gebiedsontwikkelingen, waardoor kennis en regie ontbreekt. Gaandeweg de ontwikkeling neemt de gemeente op verschillende thema's meer regie, nadat hier door marktpartijen nadrukkelijk om wordt gevraagd. Bijvoorbeeld met de verdere uitwerking van het ruimtelijk raamwerk voor het gebied.



STURING OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

De sturing op maatschappelijke meerwaarde verschilt per speler en per thema zoals weergegeven in figuur 3.8.4. Door de gemeente wordt op verschillende wijze gestuurd op het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Primair stuurt de gemeente regulerend op de individuele ontwikkelingen, waarbij onder meer het kwaliteitskader dient als toetsingsinstrument om te bepalen tot in hoeverre de ontwikkeling bijdraagt aan de maatschappelijke



doelstellingen. Zo wordt binnen dit proces gestuurd op de mobiliteit, duurzaamheid, uitstraling en het programma in de ontwikkeling.

- Kaders uit het bestemmingsplan geven richting aan de maatschappelijke doelstellingen in de gebiedsontwikkeling. Zo wordt een gemengd woningbouwprogramma geborgd door een minimum van 30% sociale woningbouw af te dwingen bij ontwikkelingen groter dan 60 woningen. Hiervan kan worden afgeweken wanneer bijvoorbeeld een samenwerking met een ander initiatief wordt gezocht.
- De gemeente stimuleert extra inzet van private partijen op haar doelstellingen door een 10% bonusregeling. Wanneer een ontwikkelaar in de voorgestelde ontwikkeling een excellente bijdrage levert aan bijvoorbeeld cultuurhistorie, mobiliteit of vergroeningen wordt 10% afwijking van het bestemmingsplan toegestaan. In de praktijk blijkt de prikkel echter vaak te klein om effectief door ontwikkelaars te kunnen worden ingezet. Zo is een verruiming van 10% te weinig om een extra bouwlaag te kunnen realiseren binnen de bouwhoogtes in Rijnhuizen.
- De gemeente neemt regie in de uitgaven van de private gebiedsbijdrage uit het infrafonds. De bekostiging van investeringen in het publiek domein, zoals een fietsbrug over het Merwedekanaal, wordt door het infrafonds bekostigd. Daarbij wordt een verdeelsleutel opgesteld, waarbij de spelers met de meeste baten, de meeste kosten dragen. Een deel van de kosten worden aan toekomstige particulieren initiatieven verrekend middels een anterieure overeenkomst.
- Voor de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed in het gebied is door de gemeente in 2021 de Wet Voorkeursrecht Gemeenten van kracht op het gebied. Primair voor de ontwikkeling van een basisschool in het gebied wordt deze actieve sturingsvorm ingezet.

Door de gemeente is in een eerder stadium van de gebiedsontwikkeling indirect op meerwaarde gestuurd door collectiviteit en samenwerkingsverbanden in het gebied te bevorderen. De hieruit ontstane Club Rijnhuizen heeft op een eigen wijze op diverse thema's een bijdrage kunnen leveren aan meerwaarde in het gebied. Op verschillende thema's zijn door de Club voorstellen aangedragen voor een hogere kwaliteit van de ontwikkeling. De Club zette zich in om vroeg in de ontwikkeling de transformatiemogelijkheid van bedrijfs- en kantoorpanden te beëindigen, omdat deze onvoldoende ruimtelijke kwaliteit toevoegde aan het gebied. Ook doet de Club voorstellen voor thema-uitwerkingen in het gebied. Op deze manier kwam onder meer het voorstel van Park Rijnhuizen en de verhoogde duurzaamheidsambities tot stand, welke later door de gemeente zijn overgenomen. Zo wordt in samenwerking met de gemeente door de Club in 2020 het Klimaatadaptief Ontwikkelen in Rijnhuizen opgeleverd, naar aanleiding van een raadsnotie op het plan van aanpak van de gemeente voor duurzaamheid. Mede

voor haar gebiedsbranding verhoogt de Club de gemeentelijke ambitie naar een energieneutraal Rijnhuizen in 2030 en een klimaatneutraal Rijnhuizen in 2040. De uitvoering van het project is bekostigd door de gezamenlijke opdrachtgevers tussen gemeente, provincie en particuliere clubleden met een gelijke verdeelsleutel, waarbij Club Rijnhuizen de regie draagt als projectmanager.

CONCLUSIE

De gekozen organische ontwikkelstrategie in Rijnhuizen heeft op verschillende wijze kunnen bijgedragen aan meerwaarde in het gebied. Vroege co-creatie en heldere uitgangspunten heeft geleid tot draagvlak en zekerheid van private partijen. Daarmee is de gebiedsontwikkeling een voorbeeld van participatie met eigenaren en bewoners en konden met de financiële constructie relatief veel middelen van marktpartijen worden afgedragen en worden ingezet om verschillende maatschappelijke ambities realiseren. Daarnaast is door de gemeente ruimte gehouden voor flexibiliteit in de gebiedsontwikkeling, waardoor de ontwikkelstrategie kon meebewegen met de behoeften van marktpartijen en de gemeente. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een verhouding waarin de Club en de gemeente gezamenlijk optrekken bij het verkrijgen van meerwaarde, maar ieder daarin een verschillende rol en focus heeft. De Club heeft een prominente verbindende en faciliterende rol in de gebiedsontwikkeling en stimuleert hogere marktambities, terwijl de gemeente hierop vormt, gereguleerd en juridische en planologische ruimte zoekt waar nodig. Voor deze ontwikkelvorm in Rijnhuizen was wel een cultuuromslag nodig binnen de gemeentelijke dienst, doordat de gebiedsontwikkeling ruimte vraagt voor experiment en flexibiliteit en minder vraagt om gemeentelijke regulering en sturing aan de voorkant. Hierin zoekt de gemeente naar een balans tussen loslaten en reguleren.

CASESTUDY 8 RIJNHUIZEN.

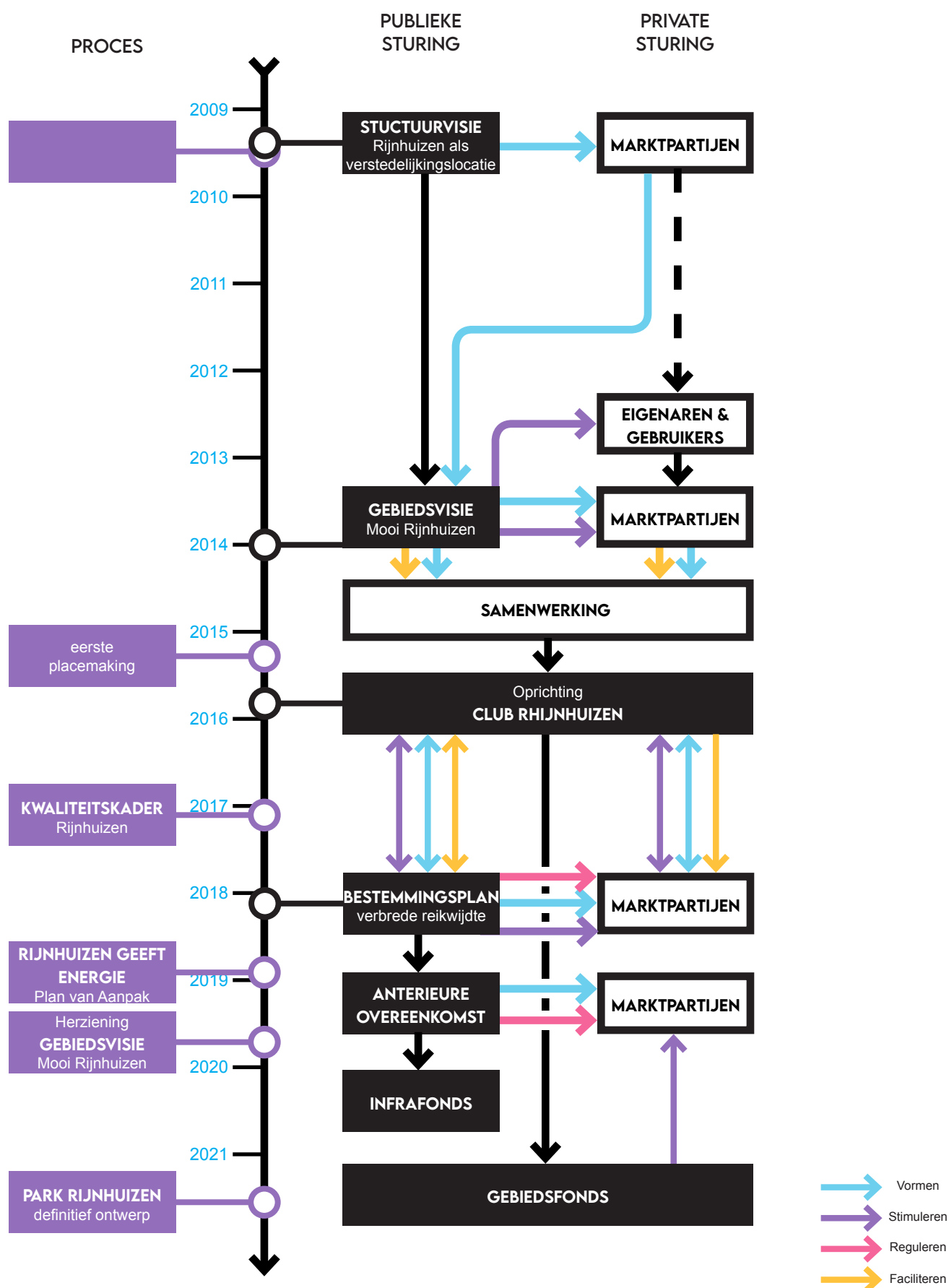
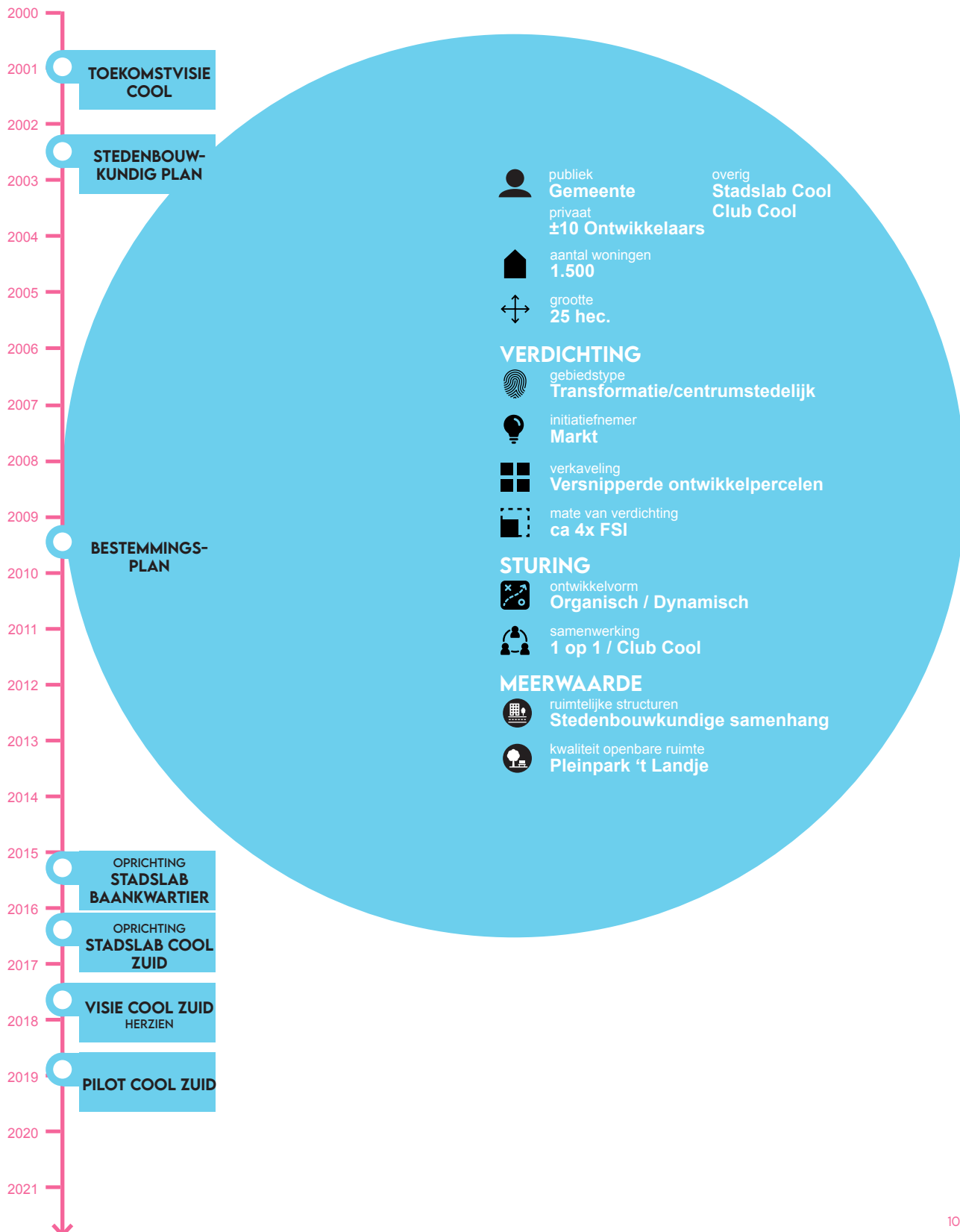


fig. 3.8.5. Dynamische sturing, rollen en proces in Rijnhuizen

COOL ZUID.

ROTTERDAM



COOL ZUID.

ROTTERDAM

An het einde van de jaren negentig was de verloederde Witte de Withstraat in de Rotterdamse wijk Cool succesvol aangepakt en getransformeerd tot een aantrekkelijk, levendige straat. Het nabijgelegen Baankwartier in Cool Zuid was echter nog een sleets gebied waar veelal bedrijven en maatschappelijke instellingen gehuisvest waren. In 2003 stelt de gemeenteraad het Stedenbouwkundig plan Baankwartier vast. Daarin werd de transformatie van het gebied tot een aantrekkelijke stadswijk beoogd middels een ontwikkelstrategie waarbij partijen gezamenlijk tot gebiedsontwikkeling konden komen. Met de mogelijkheden voor het toevoegen van diverse woontorens kon het aantal inwoners in de Rotterdamse binnenstad groeien, wat een belangrijke ambitie voor de stad was. Bijna twintig jaar later zijn de eerste bouwactiviteiten voor verschillende bouwprojecten in het gebied zichtbaar, nadat ontwikkelingen in het gebied lange tijd stagneerden. In de tussentijd zijn de betrokken spelers en de omgeving van de gebiedsontwikkeling veranderd, waardoor ook de doelstellingen en de sturing is gewijzigd.

RELEVANTE SPELERS

GEMEENTE: De gemeente beheert de openbare ruimte en bezit enkele vastgoedobjecten in het gebied.

MARKTPARTIJEN: Het privaat eigendom in het gebied is sterk versnipperd. Gedurende de doorlooptijd van de gebiedsontwikkeling hebben diverse grondtransacties plaatsgevonden en hebben zes ontwikkelende en beleggende partijen bezit in het gebied gekregen.

STADSLAB COOL-ZUID: Het stadslab is een lokaal initiatief welke in 2016 ontstond om met een brede groep bewoners en ondernemers uit de wijk richting te geven aan de ontwikkeling van de wijk.

CLUB COOL: Club Cool is ontstaan uit de gemeentelijke pilot voor werken met de nieuwe Omgevingswet aan een lokale omgevingsvisie (LOVI). Gemeente, ontwikkelaars, stadslab en overige partijen werken in de club samen om te oefenen met een nieuwe manier van werken en een gezamenlijk toekomstbeeld van de wijk te maken.

STIMULEREN VAN ONTWIKKELINGEN

De eerste actieve publieke sturing op de ontwikkeling van het Baankwartier vindt plaats met de publicatie van de toekomstvisie Cool en het opvolgende Stedenbouwkundig Plan Baankwartier in 2003. Een belangrijke aanleiding voor de richtinggevende documenten waren een noodzakelijke actualisatie van het bestemmingsplan en eigendomswisselingen in het deelgebied in Cool Zuid, doordat de marktinteresse in het gebied toenam. De gemeentelijke visie op het gebied speelde daarbij een rol. Eerder waren hoge ambities uitgesproken door het gebied op te nemen in de Hoogbouwvisie van de gemeente. Doordat het huidige bestemmingsplan zeer gedetailleerd was bestemd, was weinig ruimte om de beoogde dynamiek in Cool te faciliteren. Met een nieuw, ruimer bestemmingsplan konden marktinitiatieven worden gestimuleerd, maar hiervoor was wel een ruimtelijke visie op het gebied nodig. Hiervoor werd in 2003 het Stedenbouwkundig Plan Baankwartier opgesteld, waarin de ruimtelijke opbouw met bouwvolumes tot 100 meter was vastgelegd en uitspraken over de programmatisch samenstelling en doelgroepen waren opgenomen. De focus van de visie ligt op het Baan: een deelgebied waar de grootste volumes zijn te realiseren door herverkaveling en het opheffen van een expeditiestraat. Voor de uitvoering van de visie is wel een integrale en gezamenlijke ontwikkelaanpak met de verschillende grondeigenaren noodzakelijk om tot ontwikkeling te kunnen komen.



Tot 2008 worden door marktpartijen strategische aankopen gedaan in het gebied en ontstaan meerdere plannen voor transformatie. De afhankelijkheid van grondeigenaren om tot ontwikkeling te komen conform het stedenbouwkundig plan blijkt een complexe factor. Door uiteenlopende belangen lukt het de private partijen in het gebied niet om tot een succesvolle samenwerking te komen. De gemeente probeert hierop meer sturing in het gebied te verkrijgen door grondposities in te nemen. Hiervoor legt de gemeente de Wet Voorkeursrecht Gemeenten op in het gebied, waarna later één perceel in het gebied zal worden aangekocht.

ONTWIKKELPOTENTIE VERDER VERGROTEN

Tijdens de financiële crisis komt de planvorming in het gebied tot stilstand en verlegt de gemeente haar focus op lopende ontwikkelingsgebieden, zoals het naastgelegen Wijnhaveneiland. Daarnaast verandert de opvatting van de gemeente op actief grondbeleid, waardoor geen nieuwe aankopen in het gebied meer worden gedaan. Wel stelt de gemeente alsnog een nieuw bestemmingsplan vast. Daarmee biedt de gemeente flexibiliteit voor ontwikkelmogelijkheden en worden marktinitiatieven in het gebied gestimuleerd. Middels een wijzigingsbevoegdheid kunnen eventuele toekomstige ontwikkelingen worden gefaciliteerd. Daarnaast worden de toegestane bouwhoogtes verruimd naar maximale 150 meter, waarmee de gemeente de ontwikkelpotentie van het gebied hoopt te vergroten. Wel houdt de gemeente sturing op de programmatische samenstelling in het gebied. Met het flexibel bestemmen en het limiteren van de maximale grootte van kantoorruimtes geeft de gemeente sturing aan de beoogde functiemix tussen wonen en werken.

LOKALE INITIATIEVEN EN INSPRAAK

Rond 2015 worden verschillende ontwikkelingen in het Baankwartier weer actief wanneer het economisch klimaat en woningmarkt in Rotterdam aantrekken. In het Baankwartier vinden nieuwe grondtransacties plaats waardoor enkele marktpartijen een groot deel van het gebied in het bezit krijgen en zelfstandig planvorming wordt opgestart. Met de verruimingen van het bestemmingsplan is de omvang van de ontwikkelingen vergroot. Bewoners en de gemeente signaleren dat de ontwikkelingen een grote impact op de bestaande stadswijk zullen hebben. Samen

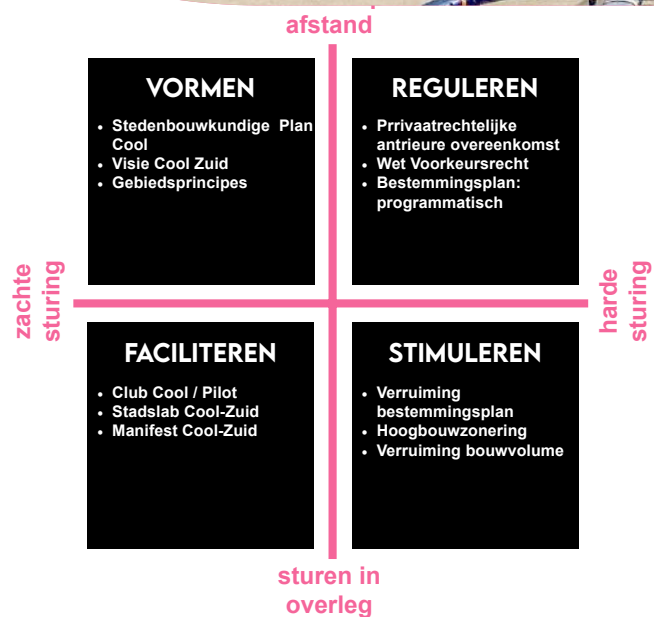


fig. 3.9.1. voornaamste publieke sturing in Cool Zuid

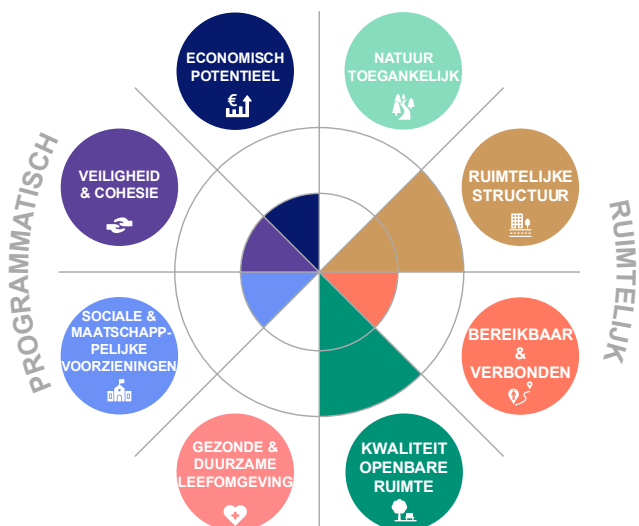


fig. 3.9.2. sturing op maatschappelijke meerwaarde in Cool Zuid

met het lokale architectuurinstituut AIR wordt daarom tijdens een stadscongres het debat geopend over de gewenste toekomst van de wijk. Om verschillende thema's verder uit te werken wordt hierop door bewoners en ondernemers uit het gebied het Stadslab Cool opgericht in 2016. Het Stadslab wordt gefaciliteerd door het AIR en de gemeente Rotterdam door procesondersteuning en subsidies. Het voornaamste doel van deze stichting is om tot een gezamenlijke toekomstvisie voor het gebied te komen waarbij de gehele wijk een hogere leefkwaliteit krijgt. De stichting richt zich vooral op een aantrekkelijke inrichting van de buitenruimte, mobiliteit en de sociaal-maatschappelijke voorzieningen in de wijk. 't Landje vormt een belangrijke focus van de stichting: een stenig, centraal gelegen plein die vooral wordt gebruikt door de aangrenzende basisschool als speelplein. Met de transformatie van het plein tot een aantrekkelijk parkachtig plein ziet de stichting kans de belangen van de diverse spelers te verenigen. Als centrale verblijfsruimte in de wijk kan de bestaande wijk verbonden worden met nieuwe ontwikkelingen, een bijdrage leveren aan de behoefte in de wijk voor sport, recreëren, spelen en ontspannen. Deze ambities worden gevisualiseerd en vastgelegd in de gebiedsvisie in 2018, waarna de focus naar de uitvoering verschuift. Zo voert het Stadslab samen met de gemeente tijdelijke experimenten uit om de haalbaarheid en het draagvlak voor de gezamenlijke visie te testen. Parkeerplaatsen in het gebied worden tijdelijk verwijderd en vergroening wordt aangelegd, waarbij het beheer vanuit de wijk wordt georganiseerd.

VAN INITIATIEF TOT PILOT

Onder meer doordat geen bewonersverenigingen actief zijn in Cool Zuid, slaagt het Stadslab niet in het langdurig betrekken van een brede vertegenwoordiging van bewoners en gebruikers. Om participatie in Cool Zuid een grotere en geformaliseerde rol te laten spelen, wordt in 2018 Pilot Cool Zuid gestart door de gemeente Rotterdam. De pilot is een experiment voor het werken met de omgevingswet, waarbij participatie een sturende rol inneemt. In de pilot worden in co-creatie met ontwikkelaars gebiedsprincipes opgesteld. Hierin zijn onder meer principes opgenomen over mobiliteit (langzaam verkeer krijgt ruimte en toegankelijke deelmobiliteit), inclusiviteit (diversiteit in segmenten), cohesie (ruimte voor maatschappelijke voorzieningen en cultuur) en openbare ruimte (minder parkeerplaatsen en ruimte voor sport en spel). De gemeente poogt marktpartij daarmee aan te spreken op hun maatschappelijke rol in het gebied. Ook nieuwe initiatieven dienen in lijn te liggen met deze principes. Tussen de verschillende marktpartijen is sinds de oprichting van Club Cool meer samenwerking ontstaan. Hoewel marktpartijen in het gebied vooral gericht zijn op de ontwikkeling van hun eigen vastgoed, nemen de marktpartijen actief deel aan de samenwerkingsverbanden. De focus van de partijen is verbreed naar enkele gebiedsoverstijgende thema's nadat themagroepen worden opgericht. Door de marktpartijen wordt vooral meerwaarde gezien in een samenwerking op mobiliteit en communicatie.

CLUB COOL: COCKTAIL COOL

Door Club Cool wordt met de diverse bewoners en gebruikers uit het gebied Cool Cocktail opgesteld: Een set aan 12 regels die door het gebied zijn opgesteld en worden overhandigd aan de gemeente. Op deze manier wordt de beoogde toekomst van het gebied vormgegeven met bewoners en gebruikers aan zet. De voornaamste focus ligt op de lokale behoefte voor meer maatschappelijke voorzieningen, groenere openbare ruimte en een betere leefomgeving.

De Pilot zorgt binnen de gemeente tot een focus op de inzet van middelen en organisatie. Voor de experimenten zijn middelen beschikbaar gesteld, en de resultaten uit Pilot kunnen rekenen op bestuurlijk draagvlak. Daarmee komt de uitvoering van enkele regels uit Cool Cocktail in het gebied tot een uitvoering. Inmiddels zijn middelen toegekend aan het vergroenen van het pleinpark 't Landje en wordt een buurthuis geopend in een leegstaand kerkgebouw.

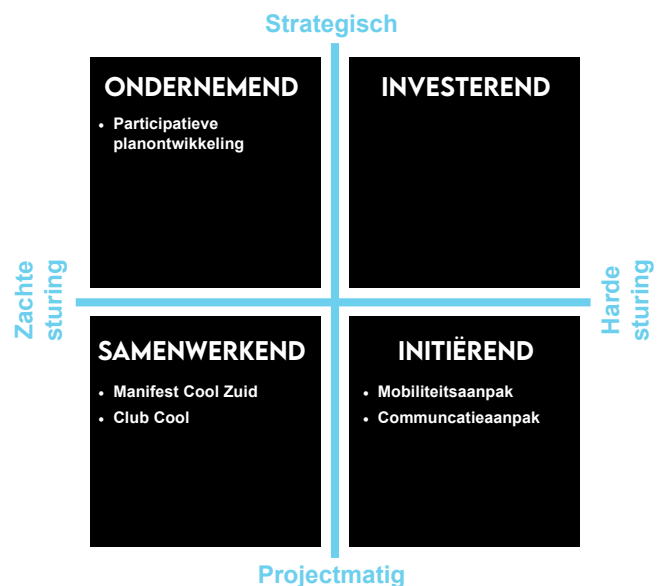


fig. 3.9.3. voornaamste private sturingsrol op meerwaarde in Cool Zuid

STURING OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

Door de gemeente Rotterdam wordt op verschillende wijze gestuurd op de private partijen om de maatschappelijke doelstellingen in het gebied te realiseren. In de eerste fase van de ontwikkeling van Cool Zuid stuurde de gemeente vooral op afstand. Visiedocumenten gaven richting aan de beoogde ontwikkeling van het gebied en juridische- en planologische kaders gaven ruimte voor marktinitiatieven. De focus van de gemeente binnen deze set aan instrumenten lag primair op ruimtelijke meerwaarde, bijvoorbeeld in de stedenbouwkundige opbouw van de wijk en de staat van de buitenruimte.

Nadat deze instrumenten onvoldoende effectief blijken om, in de veranderde economische en bestuurlijke situatie, ontwikkelingen te sturen en tot ontwikkeling te brengen, verandert de gemeentelijke sturing door planinitiatieven gericht te faciliteren en stedenbouwkundige principes los te laten. Naast het verhogen van de toegestane bouwhoogte, worden de ambities voor de stedenbouwkundige herverkaveling losgelaten en blijft de expeditiestraat in het gebied behouden. Hierdoor wordt een gefaseerde en onafhankelijke ontwikkeling van het gebied mogelijk.

MARKT STAAT OPEN VOOR SAMENWERKING

De samenwerkingsverbanden leiden tot een intensievere betrokkenheid van de marktpartijen bij de ontwikkeling van het gehele gebied Cool. Hierdoor is ook door private partijen gestuurd op de realisatie van maatschappelijke meerwaarde in het gebied. Nadat de verschillende ontwikkelaars in het gebied rond dezelfde periode weer tot ontwikkeling komen, wordt door de marktpartijen meerwaarde gezien in een onderlinge samenwerking op de projectoverstijgende thema's mobiliteit, communicatie bouwlogistiek en de bestemmingsplanwijziging. Omdat collectieve oplossingen op deze thema's niet randvoorwaardelijk zijn om tot ontwikkeling te komen, komt de focus op meerwaarde mede door de persoonlijke overtuiging van enkele sleutelfiguren bij verschillende partijen. Samen met ingehuurd participatieve planontwikkelaar WeLoveTheCity wordt tussen de gemeenten en ontwikkelaars in 2019 een manifest ondertekend, waarin doelstellingen op het gebied van mobiliteit, openbare ruimte, voorzieningen, communicatie en branding zijn opgenomen. De groep speelt een belangrijke rol in de focus van ontwikkelaars. Zo worden door de ontwikkelaar buurtwandelingen geïnitieerd, waarbij de wensen en zorgen van de bewoners en gebruikers in het gebied kenbaar kunnen worden gemaakt.

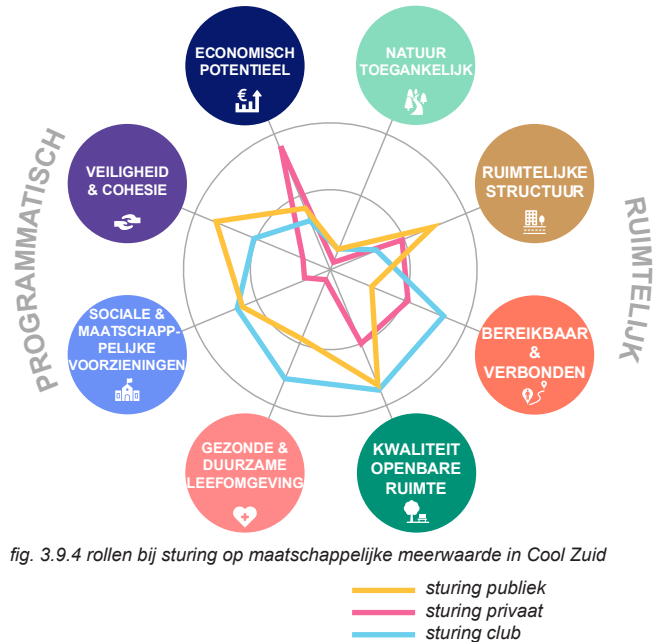


fig. 3.9.4 rollen bij sturing op maatschappelijke meerwaarde in Cool Zuid



NIEUWE FOCUS MET INTRODUCTIE NIEUWE SPELERS

De meest effectieve sturing op maatschappelijke meerwaarde komt echter voor door nieuwe dynamiek door meerdere nieuwe samenwerkingsverbanden in het gebied. Het faciliteren en stimuleren van het Stadslab Cool Zuid en Pilot Club Cool blijken een belangrijke stimulans in de focus op meerwaarde in het gebied. In de sturing op maatschappelijke meerwaarde hebben de samenwerkingsverbanden een grote rol, zoals weergegeven in figuur 3.9.4. Het Stadslab prioriteert overstijgende thema's waarop meerwaarde kan worden verkregen in het gebied, zoals vergroening, leefbaarheid en inclusiviteit. De dynamiek in het gebied wordt later geformaliseerd in Pilot Club Cool, waarin de gemeente Rotterdam een grote, faciliterende rol speelt. Enkele uitkomsten van de pilot kunnen rekenen op bestuurlijk draagvlak en toekenning van middelen. Daarnaast bezit de gemeente enkele strategische gronden in het gebied welke in de toekomst zullen worden uitgegeven voor ontwikkeling. De gemeente beoogd daar de geagendeerde maatschappelijke voorzieningen uit Cool Cocktail te kunnen realiseren.

VOOR SPEK EN BONEN?

Niet alle opgehaalde ambities die zijn opgehaald in Club Cool worden echter overgenomen door de gemeente of marktpartijen. Het omgaan met enerzijds de vertrouwde en voorspelbare sturing op afstand met juridische instrumenten en anderzijds de onvoorspelbaarheid van participatie blijkt een uitdaging voor de gemeentelijke organisatie. De verruimde bestemmingsplannen maakt het moeilijk voor de gemeente om op afstand te sturen op marktpartijen met het vertrouwde instrumentarium. Daarnaast is deze sturing vooral gericht op individuele plotontwikkelingen. Daarbij ontbreekt een publieke speler welke de belangen voor het gehele gebied behartigt, zoals een projectorganisatie, gebiedsmanagers of gebiedsexploitatie. Hierdoor kunnen ambities uit Club Cool alleen landen in projectontwikkelingen, waarbij ook een afweging moet worden gemaakt met andere belangen. Eind 2021 loopt de pilot Club Cool de ten einde, waarbij nog onduidelijk hoe de participatie in het gebied een vervolg krijgt en hoe zal worden omgegaan met de tegengestelde belangen.

CONCLUSIE

De ontwikkelstrategie in Cool Zuid neemt verschillende vormen aan gedurende de ontwikkeling. De zwalkende ontwikkelstrategie in het gebied beweegt mee met de marktbehoefte, maar blijkt in eerste instantie onvoldoende in staat om het gebied in beweging te krijgen. Effectief in de ontwikkeling blijkt het gericht faciliteren van initiatieven, waarbij regulerende sturing wordt losgelaten, maar daarmee verliest de gemeente de sturing op maatschappelijke meerwaarde. Wanneer echter een intensief samenwerkingsverband in het gebied wordt geïntroduceerd, welke de participatie en samenwerkingscultuur in het gebied versterkt komt meer beweging in de gemeentelijke sturing op maatschappelijke waarden. De inbreng van andere spelers leidt tot nieuwe inzichten op de maatschappelijke ambities in het gebied. Daarnaast leidt de Pilot tot een focus op de inzet van middelen binnen gemeente, waarmee verschillende meerwaarden kunnen worden gerealiseerd. Doordat de gemeente echter stuurt op plotontwikkelingen, zijn samenwerkingen en collectieve oplossingen voor maatschappelijke meerwaarde vrijblijvend en dragen deze niet direct bij aan de ambities van marktpartijen. Hierdoor is de focus op maatschappelijke meerwaarde vooral afhankelijk van persoonlijke drijfveren van actoren in het gebied.

CASESTUDY 9 COOL ZUID.

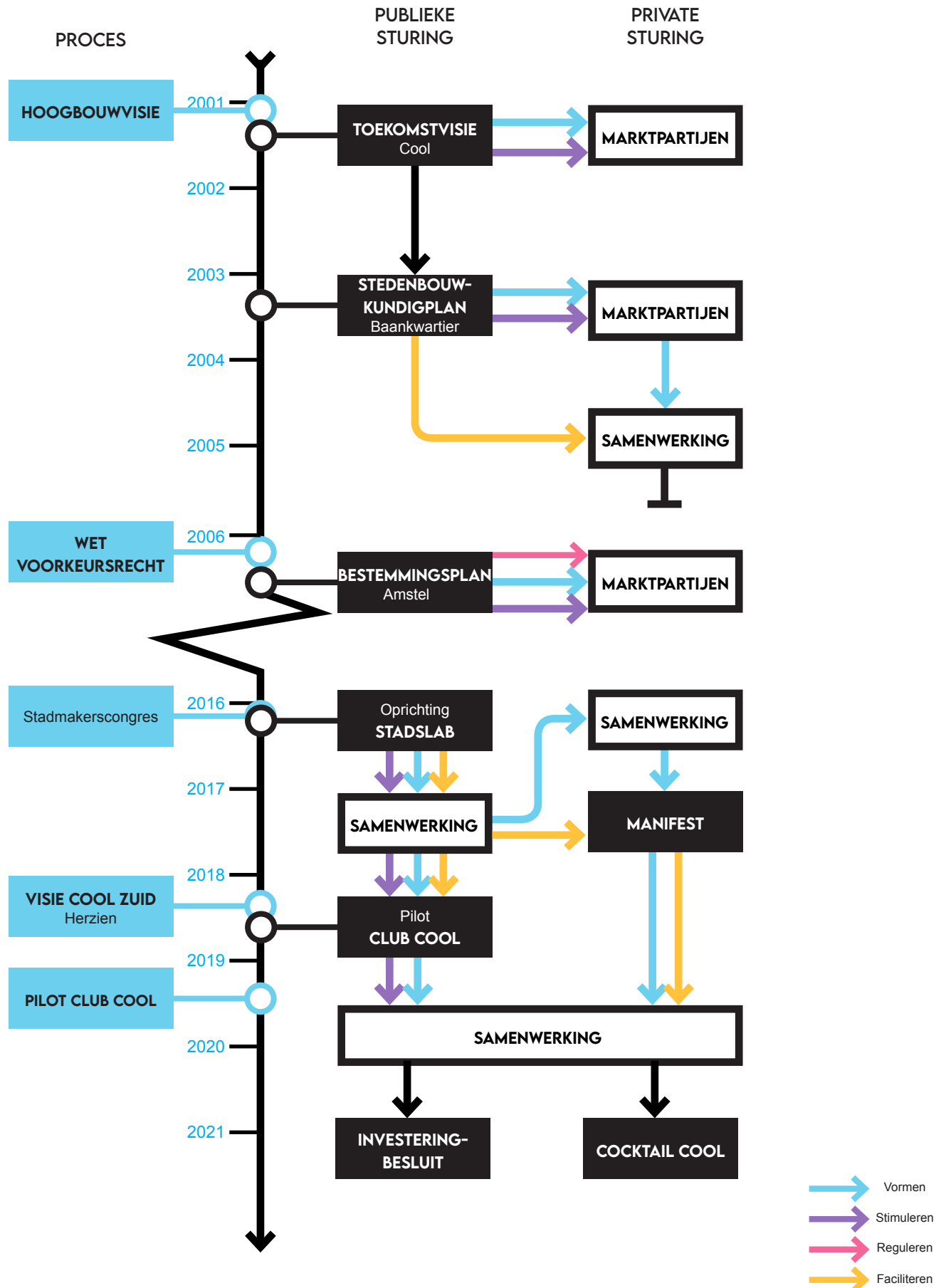


fig. 3.9.5. Dynamische sturing, rollen en proces in Cool Zuid

ANALYSE

4.

4.1

CROSS-CASE ANALYSE.

De onderzochte casestudies geven inzicht in de wijze waarop door gemeenten en private partijen wordt gestuurd op gebiedsontwikkelingen met maatschappelijke meerwaarde. Om potentiële verbanden tussen de casestudies te onderzoeken wordt middels een cross-case analyse de resultaten uit het empirisch onderzoek met elkaar vergeleken. Daarnaast worden de inzichten uit de praktijk in relatie gebracht met het theoretisch kader. Onderzocht wordt of vanuit de empirie verbanden kunnen worden gevonden tussen sturing op verdichting, sturingsvormen en de kenmerken van sturing op maatschappelijke meerwaarde. Hieruit volgen 12 verbanden tussen deze verschillende thema's.

POSITIONERING VAN CASESTUDIES

Voordat wordt ingegaan op de verbanden binnen verdichting, sturing en maatschappelijke meerwaarde, kunnen de verkende casussen worden gepositioneerd op basis van het theoretisch kader. Wanneer enkele relevante kenmerken van de gebiedsontwikkelingen met elkaar in verband worden gebracht, kunnen verschillende binnenstedelijke, organische gebiedsontwikkelingen worden onderscheiden. In figuur 3.5 zijn de ontwikkelvorm en de sturingsstrategie van de gebiedsontwikkelingen verkend. Hieruit volgt dat onderscheid kan worden gemaakt tussen meer publiek gestuurde en meer privaat gestuurde gebiedsontwikkeling. Daarnaast zijn aan de hand van het figuur 2.6 drie leidende sturingsstrategieën gevonden. Hoewel alle casestudies kenmerken bezitten van organische gebiedsontwikkeling, bestaan verschillende verhoudingen tussen meer plotontwikkelingen en meer integrale ontwikkelingen.

Wanneer deze kenmerken met elkaar in verband worden gebracht ontstaat een beeld van de positionering van de onderzochte casestudies (fig. 4.1). In privaat gestuurde plotontwikkelingen vinden ontwikkelingen zelfstandig plaats en stuurt de gemeente vooral regulerend door vooraf heldere regels en uitgangspunten te formuleren. Bij privaat gestuurde integrale ontwikkelingen stuurt de markt, maar neemt de gemeente een actievere rol op samenhang en perceeloverstijgende investeringen. In publiek gestuurde integrale ontwikkelingen is de gemeentelijke rol met name groter in de beginfase van de gebiedsontwikkeling. Ze kan bijvoorbeeld voorinvesteringen doen en actief grondbeleid uitvoeren. In publiek gestuurde plotontwikkeling stuurt de gemeente op marktinitiatieven en neemt gedurende de gehele doorlooptijd een actieve rol in.

Tot slot is een vijfde gebied in het figuur te onderscheiden.

Middenin het assenkruis bevinden zich gebiedsontwikkelingen waar nadrukkelijk meervoudig wordt gestuurd, zowel door private partijen als gemeenten. De meervoudige sturing vindt vaak plaats in formele samenwerkingsverbanden zoals een stichting of gebiedscoöperatie. Door deze samenwerking tussen private en publieke partijen bezitten de gebiedsontwikkelingen veelal kenmerken van plotontwikkeling en integrale ontwikkeling.

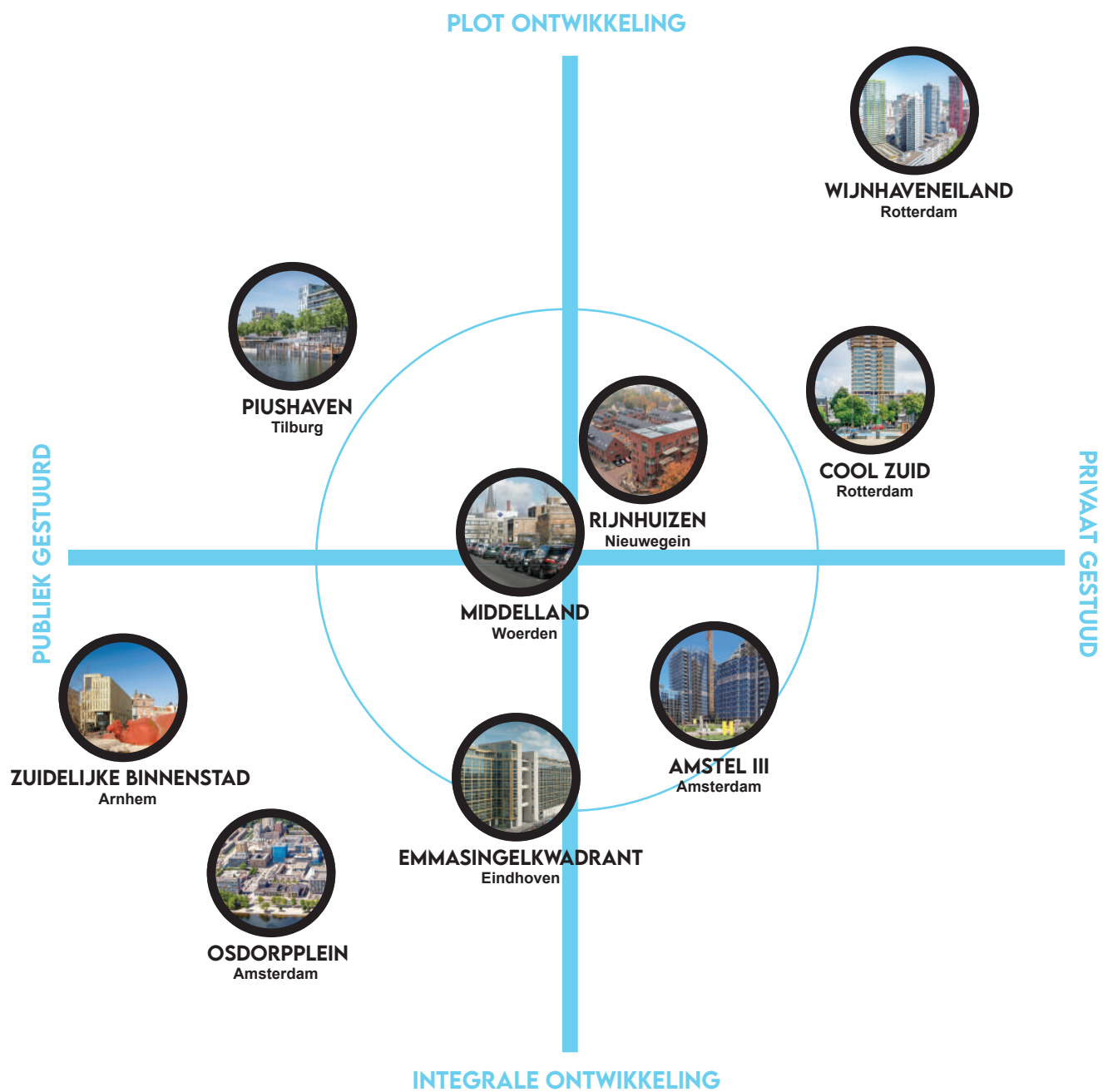


fig. 4.1
Positionering van casestudies van organische gebiedsontwikkeling op
ontwikkelvorm en sturingsstrategie

STURING OP VERDICHTING.

In de onderzochte casestudies wordt zowel door private als publieke partijen gestuurd op verdichting. Waar private partijen veelal gedreven worden door financiële prikkels, stuurt de gemeente primair op het verkrijgen van een hoogwaardige stedenbouwkundige kwaliteit in een gebied. Om een meer efficiënte of hoogwaardige stedenbouwkundige structuur in een gebied te verkrijgen, zijn in de casestudies twee strategieën gevonden.

STUREN OP HERVERKAVELING

In een ontwikkeling kan worden gestuurd op herverkaveling van grondeigendommen waardoor een nieuwe stedenbouwkundige situatie kan worden gevormd. Daarbij kan een grondoverdracht plaatsvinden tussen private partijen, bijvoorbeeld om een hogere bebouwingsdichtheid te verkrijgen. Ook kan een grondoverdracht plaatsvinden van een private partij naar de gemeente, bijvoorbeeld om infrastructuur of openbare ruimte te realiseren.

Om tot herverkaveling te komen zijn twee sturingsvormen aangetroffen in de casestudies. Harde sturing middels actief grondbeleid of zachte sturing door in te zetten op samenwerkingen. Actief grondbeleid kan als harde sturing worden ingezet door een gemeente. Bijvoorbeeld met de Wet Voorkeursrecht Gemeenten kan een gemeente grond aankopen, zoals in Cool Zuid in Rotterdam of in de binnenstad van Arnhem. Wanneer een private partij een ontwikkelintentie heeft kan ook worden gekozen om de grondoverdracht op te nemen in de onderhandeling of anterieure overeenkomst, zoals in Amstel III door de gemeente Amsterdam wordt toegepast.

Daarnaast kan worden gekozen voor zachte sturing op samenwerkingen in een gebied om zo tot herverkaveling te komen. Verschillende sturingsvormen zijn hiervoor aangetroffen. Allereerst kan vormende sturing worden ingezet. Door het inzetten van een visiedocument worden eigenaren verleid tot samenwerking om de getoonde ambities in de visie te kunnen realiseren. Op deze wijze wordt in Amstel III door eigenaren een centraal park ontworpen, welke een hoge dichtheid rechtvaardigde. Ook kan een gemeente samenwerking stimuleren. In Eindhoven en Woerden startte de gemeente de onderhandeling pas op het moment dat een private partij de volledige eigendom van een kavel in het bezit had gekregen of wanneer zittende partijen zich verenigd hadden. Tot slot kan een gemeente regulerende sturing inzetten, welke indirecte samenwerking bevordert. De ruimtelijke spelregels in

het Wijnhaveneiland en in Cool Zuid in Rotterdam bevatte prikkels welke samenwerkingen of grondaankopen werden bevordert, doordat daarmee grotere nieuwbouwwolumes werden toegestaan.

STURING OP STEDENBOUWKUNDIGE SAMENHANG

Om de verdichtingspotentie en kwaliteit te verhogen kan ook worden gestuurd op de stedenbouwkundige samenhang tussen ontwikkelingen. Hiervoor zijn twee verschillende sturingsvormen aangetroffen in de onderzochte casestudies. Sturing in overleg door dynamische sturing of sturing op afstand met een ruimtelijk raamwerk als planologisch instrument. Een ruimtelijk raamwerk kan worden toegepast om de ruimtelijke structuur van het gebied te ontwerpen, zonder dat de invulling van de percelen bekend is. In de gebiedsontwikkelingen Rijnhuizen en Middelland geeft het vooraf opgesteld raamwerk helderheid aan ontwikkelaars over bijvoorbeeld de ontsluiting van het gebied en de voornaamste kwaliteitsinvesteringen in het gebied voor de openbare ruimte, zoals een park of singel. Met (beoogde) investeringen in de openbare ruimte kan de gemeente daarnaast marktinitiatieven stimuleren.

Daarnaast kan de gemeente ook sturing in overleg inzetten om de verdichtingspotentie te verhogen en de stedenbouwkundige samenhang te waarborgen. In het Emmasingelkwadrant in Eindhoven kent de stedenbouwkundige visie een dynamisch karakter. Wanneer ontwikkelingen in het gebied plaatsvinden welke mogelijk effect hebben op de gebiedsontwikkeling, zoals grondtransacties, wordt de stedenbouwkundige visie door supervisor West 8 hierop aangepast in dialoog met spelers. Hierbij wordt verkend welke nieuwe stedenbouwkundige potentie is ontstaan en hoe dit keuzes van spelers in het vervolg kan beïnvloeden. Middels ontwerpend onderzoek wordt door West 8 ook vooraf ruimtelijke potentie verkend, waarmee de supervisor marktkeuzes beïnvloedt.

STUREN OP VERDICHTING EN STEDENBOUWKUNDIGE KWALITEIT

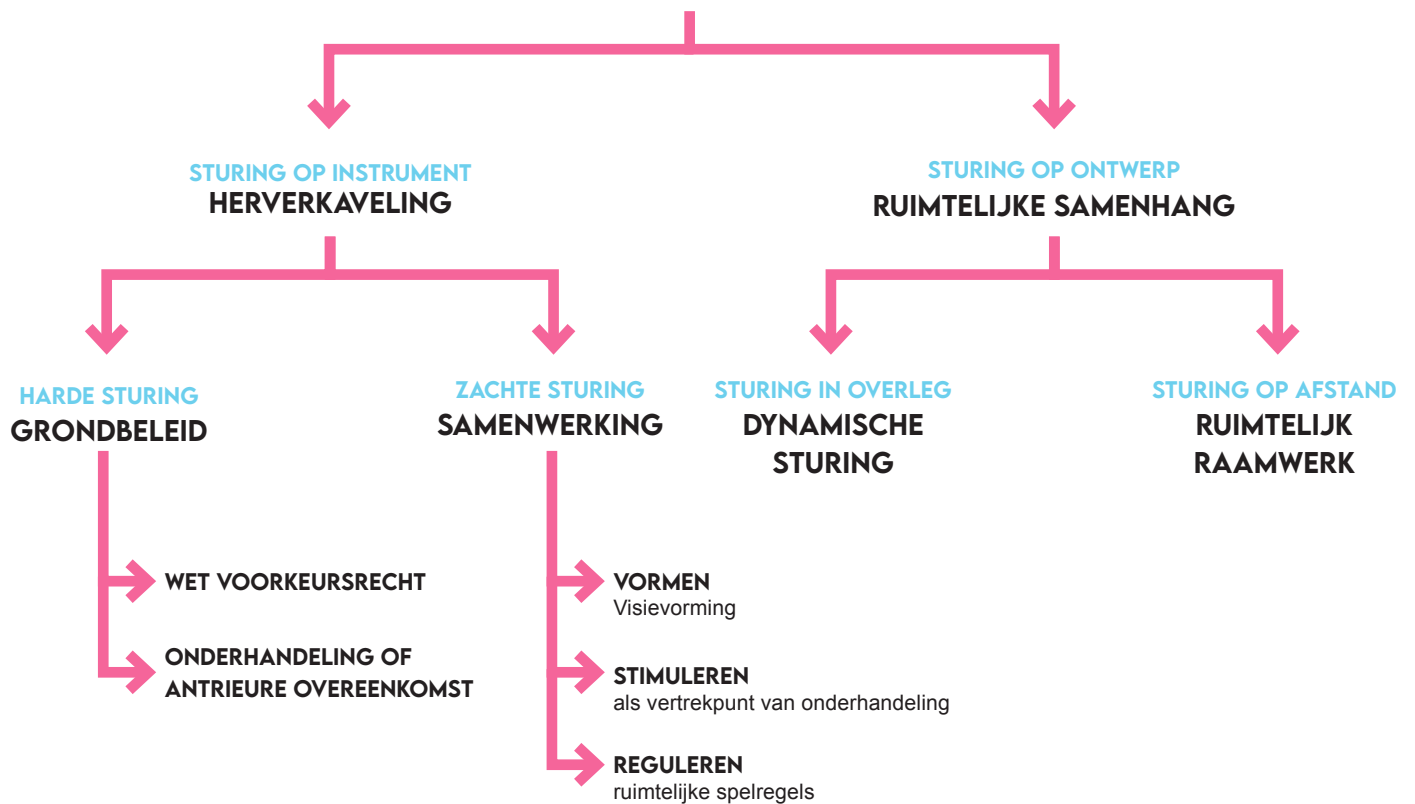


fig. 4.2
aangetroffen sturingsvormen op verdichting en stedenbouwkundige kwaliteit

INGEZETTE STURINGSVORMEN.

Door gemeenten wordt een rijk pallet aan sturingsinstrumenten ingezet voor sturing op private partijen. In enkele onderzochte casestudies worden alle sturingsvormen ingezet, maar varieert de concentratie van de sturingsvorm. Waar in enkele gebiedsontwikkelingen wordt gekozen voor een sterk faciliterende rol, wordt in andere gebieden door gemeenten gekozen voor meer regulering. In de casestudies zijn in de inzet van sturingsvormen enkele patronen te herkennen.

OVEREENKOMSTIGE STURINGSVORMEN

VORMEN

Vormende sturing speelt voornamelijk in het begin van een gebiedsontwikkeling een grote rol. De wijze waarop visiedocumenten worden toegepast verschilt. De visie kan een instrument zijn om de gemeentelijke ambities te communiceren naar marktpartijen en initiatieven te ontlokken, maar kan ook in co-creatie met gebruikers en eigenaren in het gebied worden opgesteld wat het draagvlak onder spelers kan vergroten. Hierdoor kan een visie beter aansluiten bij behoeften en expertise van partijen in het gebied. Daarnaast kan de visie dienen als vertrekpunt voor onderhandelingen met marktpartijen of als uitgangspunt voor het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. Ontwerpbureaus kunnen worden aangetrokken voor het opstellen van een visie, waarna de ontwerpers betrokken kunnen blijven als supervisor in het gebied. Daarmee kan de visie een meer adaptief karakter krijgen en meebewegen met ontwikkelingen in het gebied.

FACILITEREN

In de organische ontwikkelingen is de faciliterende rol van gemeenten een zeer dominante factor in alle onderzochte casussen. De faciliterende rol varieert van het ondersteunen van een proces, door bijvoorbeeld een projectruimte beschikbaar te stellen of proceskosten te vergoeden, tot het sterk initiëren van samenwerkingen en co-creatie. Hiermee kan een gemeente nieuwe thema's onder de aandacht brengen en private samenwerking stimuleren, zoals in de verschillende samenwerkingsverbanden en coalities in de casestudies. De faciliterende sturing in organische gebiedsontwikkeling vraagt veel gemeentelijke capaciteit. Hoewel gemeenten aanvankelijk meer regie bij private partijen leggen tijdens de start van de gebiedsontwikkeling, blijkt later in het proces aanvullende publieke regie noodzakelijk. Bijvoorbeeld op procesondersteuning, samenhang tussen initiatieven en sturing op maatschappelijke meerwaarde.

REGULEREN

Regulerende sturingsinstrumenten vormen in alle gebiedsontwikkelingen een belangrijke sturingsvorm, maar lijken in de praktijk eerder te fungeren als aanleiding om vooraf afspraken te maken, zonder dat feitelijk gereguleerd wordt. Wel speelt de overeenkomst een grote rol in de financiële (afdragen), juridische (bestemmingsplanwijziging) en contractuele (vastleggen van afspraken) aspecten van gebiedsontwikkelingen. In alle casestudies vindt vooraf aan het ondertekenen van de anterieure overeenkomst of erfpachtovereenkomst een uitgebreide onderhandeling plaats tussen gemeenten en marktpartijen. Tussen maatschappelijke en financiële thema's kan daarbij uitwisseling plaatsvinden om tot een haalbare ontwikkeling te komen. Bijvoorbeeld door meer bouwvolume toe te staan in ruil voor het realiseren van sociaal programma in Rijnhuizen en het Wijnhaveneiland.

STIMULEREN

Stimuleren speelt in de onderzochte casestudies een minder dominante rol, maar wordt wel veelvuldig ingezet. Het ontlokken of richten van marktinitiatieven vormt de voornaamste aanleiding voor het inzetten van de sturingsvorm. Het verruimen van bestemmingsplannen en investeringen in de openbare ruimte worden veelvuldig ingezet door gemeenten. In sommige onderzochte casestudies wordt stimulerend ingezet om extra inspanningen op gebiedsambities van marktpartijen te belonen. Zo worden marktpartijen in Amstel III en Middelland ontzien van opstapelend beleid in ruil voor excellente prestaties op enkele thema's. Ook het formaliseren van samenwerkingen is een terugkerende strategie, om zo aanspraak te kunnen maken op gemeentelijke, provinciale of rijkssubsidies.

ONDSCHIEDENDE INSTRUMENTEN

Naast deze overeenkomstige sturingsvormen die in de casestudies zijn aangetroffen, zijn ook grote verschillen aangetroffen. In iedere gebiedsontwikkeling is een samenstelling van sturingsvormen gevormd om zo aan te sluiten bij de eigenschappen van de gebiedsontwikkeling en haar context. Hiervoor worden ook nieuwe sturingsinstrumenten ontwikkeld. In figuur 4.3. is weergegeven welke onderscheidende sturingsinstrumenten en welke aanvullende sturingsvormen zijn ingezet in de onderzochte casestudies. Hieruit valt op te maken dat er een grote variatie aan sturingsinstrumenten bestaat met wisselende sturingsvormen. Veel instrumenten zijn echter gericht op het vormen en faciliteren van private partijen in samenwerkingsverbanden,

GEBIEDSONTWIKKELING	ONDSCHIEDEND INSTRUMENT	AANVULLENDE STURINGSVORM
AMSTEL III Amsterdam	STICHTING HONDSRUGPARK	
RIJNHUIZEN Nieuwegein	CLUB RHIJNHUIZEN	
COOL ZUID Rotterdam	CLUB COOL ZUID	
OSDORPPLEIN Amsterdam	BESTUURLIJKE STATUS	
PIUSHAVEN Tilburg	RONDE TAFEL	
MIDDELLAND Woerden	SPINNENWEBDIAGRAM MET GEBIEDSFONDS	
EMMASINGELKWADRANT Eindhoven	GRONDRUIL	
ZUIDELIJKE BINNENSTAD Arnhem	ACTIEF GRONDBELEID	
WIJNHAVENEILAND Rotterdam	RUIMTELIJKE SPELREGELS	

fig. 4.3
aangetroffen sturingsvormen en onderscheidende instrumenten

ADDITIONELE FACTOREN

VOOR EFFECTIEVE STURING.

In de onderzochte gebiedsontwikkelingen zijn enkele specifieke strategieën gevonden welke relevant zijn geweest de totstandkoming van de gebiedsontwikkelingen met maatschappelijke meerwaarde. Op de vorm van financieren en de vorm van samenwerken zijn verschillende strategieën gevonden, welke effect hebben op het verdere verloop van de ontwikkeling en de wijze waarop gemeenten kunnen sturen op meerwaarde. In figuur 4.4 zijn deze strategieën opgenomen en is per casestudie aangegeven welk type instrument is ingezet.

FINANCIERINGSVORM

Voor het realiseren van maatschappelijke meerwaarde binnen de gebiedsontwikkelingen zijn vaak perceeloverstijgende investeringen nodig. Veelal zijn dit fysieke ingrepen in bijvoorbeeld de aanleg van buitenruimte, groenvoorzieningen of infrastructuur. De kostenverdeling voor deze uitgaven kan op verschillende manieren worden georganiseerd. In de onderzochte casestudies zijn drie verschillende financieringsvormen aangetroffen voor gemeenschappelijke kosten: een (gebieds)fonds, een grondexploitatie en een anterieure overeenkomst.

ANTERIEURE OVEREENKOMST

Gebiedsontwikkelingen die sterk gericht zijn op plotontwikkeling, beschikken in sommige gevallen niet over een revoluerend fonds. In Cool Zuid en het Wijnhaveneiland kon binnen de bestaande condities van het gebied worden gestart met gebiedsontwikkeling. De gemeente ontvangt inkomsten middels anterieure overeenkomsten, maar deze worden opgenomen in de algemene middelen van de gemeente begroting, waardoor uitgaven kunnen worden gedaan aan maatschappelijke doelstellingen buiten het gebied. Hierdoor is de bereidheid van private partijen voor financiële afdraging echter beperkt. De eerste grote publieke investeringen in het gebied volgen veelal wanneer ontwikkelingen zijn opgeleverd, waarbij deze uit de algemene middelen van de gemeente worden verkregen.

GREX

De grondexploitatie voor een gebiedsontwikkeling wordt opgesteld en beheerd door de gemeente. Middels een anterieure overeenkomst ontvangt de gemeente middelen van de ontwikkelende partijen. Daarnaast kan de GREX worden

aangevuld met subsidies of kan de gemeente vooraf financiën reserveren. Hierdoor worden voorinvesteringen mogelijk, waarmee onder meer marktinitiatieven kunnen worden ontlokt (§ 4.3).

GEBIEDSFONDS

Een gebiedsfonds kan een uitkomst bieden voor de bekostiging van investeringen in een gebiedsontwikkeling. Hierbij dragen ontwikkelende partijen een vooraf vastgesteld bedrag af, wat vervolgens terug in het gebied kan vloeien. In alle casestudies waar een gebiedsfonds wordt ingezet, is ook een formeel samenwerkingsverband tussen spelers in het gebied betrokken, zoals een gebiedscoöperatie of stichting. Deze partijen kunnen nauw betrokken zijn bij de fondsvorming en uitgaven. Naast een gebiedsfonds kan ook een GREX bestaan. Daarbij wordt een gebiedsfonds veelal ingezet voor meer zachte meerwaarde in het gebied, zoals placemaking, communicatie en branchering.

SAMENWERKINGSVORM

EEN OP EEN

In enkele gebiedsontwikkelingen wordt niet actief gestuurd op het verkrijgen van samenwerkingsverbanden tussen marktpartijen. De gemeente nodigt private initiatiefnemers uit en voert vervolgens zelfstandig de onderhandeling en stuurt op de samenhang in het gebied.

SAMENWERKINGSVERPLICHTING

Een gemeente kan ook samenwerkingen tussen grondeigenaren verplicht stellen. Een gemeente kan zich daarbij bewust afzijdig houden, totdat de grondeigenaren een overeenkomst hebben gesloten. Hiermee kan een gemeente meerdere doelen bereiken. Samenwerking tussen partijen wordt geforceerd, de gemeente geeft sturing aan de fasering van de ontwikkeling en de gemeente hoeft niet deel te nemen aan de onderhandelingen. Met deze strategie wordt bijvoorbeeld in het Emmasingelkwadrant tot een herverkaveling in het gebied gekomen, doordat de gemeente volledige grondeigendom als voorwaarde stelde voor het opstarten van de vergunningsprocedure. In Amstel III vraagt de gemeente om een uitgewerkte deelgebiedsvisie van de eigenaren in het deelgebied, waarop samenwerkingen zelfstandig worden gevormd.

SAMENWERKINGSSTIMULERING

Een gemeente kan ook sturen op het stimuleren van

GEBIEDSONTWIKKELING	FINANCIERINGSPRINCIPE	SAMENWERKINGSSTRATEGIE
AMSTEL III Amsterdam	GEBIEDSFONDS	SAMENWERKINGSVERPLICHTING
RIJNHUIZEN Nieuwegein	GEBIEDSSFONDS + GREX	SAMENWERKINGSSTIMULERING
COOL ZUID Rotterdam	ANTERIEURE OVEREENKOMST	SAMENWERKINGSSTIMULERING
OSDORPPLEIN Amsterdam	GREX	EEN OP EEN / SAMENWERKINGSSTIMULERING
PIUSHAVEN Tilburg	GEBIEDSSFONDS + GREX	SAMENWERKINGSSTIMULERING
MIDDELLAND Woerden	GEBIEDSSFONDS	SAMENWERKINGSVERPLICHTING
EMMASINGELKWADRANT Eindhoven	GREX	SAMENWERKINGSVERPLICHTING
ZUIDELIJKE BINNENSTAD Arnhem	GREX	SAMENWERKINGSVERPLICHTING
WIJNHAVENEILAND Rotterdam	ANTERIEURE OVEREENKOMST	EEN OP EEN

fig. 4.4
aangetroffen sturingsvormen op verdichting en stedenbouwkundige kwaliteit

samenwerkingen tussen marktpartijen. Een samenwerking tussen private partijen wordt niet verplicht gesteld voor medewerking van de gemeente, maar wordt wel beloond. Hiervoor zet de gemeente veelal faciliterende sturing in. In Rijnhuizen wordt in de beginfase van de ontwikkeling sterk geïnvesteerd in het samenbrengen van spelers en wordt gemeenschappelijke thema's verkend, welke later door Club Rijnhuizen worden opgepakt. Ook in Cool Zuid en in de Piushaven worden gestuurd op het verbinden van netwerken, waarmee een gezamenlijk inzicht op de meerwaarde van een collectieve aanpak kan worden verkregen.

KENMERKEN VAN STURING OP MAATSCHAPPELIJK MEERWAARDE.

In negen casestudies is de sturing op maatschappelijke meerwaarde onderzocht. Hierbij is in het bijzonder ingegaan op de gemeentelijke sturing op marktpartijen. In de verdieping is in drie casussen ook de sturing van private partijen verder verkend. Op basis van deze inzichten kan worden verkend wat kenmerken zijn van sturing op maatschappelijke meerwaarde. Hierbij wordt ingegaan op de voorkomendheid van waardencategorieën en de kenmerken van sturing per waardecategorie.

VOORKOMENDHEID VAN STURING OP MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

PUBLIEKE STURING

Door gemeenten wordt veelvuldig gestuurd op de verschillende maatschappelijke waarden. In figuur 4.6 is per onderzochte casestudie de mate van sturing per waardecategorie weergegeven. Daarnaast zijn de totalen aan sturing per casestudie en per waardecategorie weergegeven. Hieruit volgt dat er onderlinge verschillen zijn tussen sturing op maatschappelijke waarde. Sturing op de kwaliteit van de openbare ruimte en ruimtelijke structuren is het meest voorkomend. Gemeenten sturen daarnaast ook in veel casussen op veiligheid en cohesie en op economisch potentieel, al vindt op deze waarden veelal een minder sterke sturing plaats. De totale voorkomendheid van publieke sturing op maatschappelijke meerwaarde in de casestudies is verbijzonderd weergegeven in figuur 4.5.

Wanneer naar de individuele casestudies wordt gekeken, valt op dat bij elke gebiedsontwikkeling op enkele thema's sterk wordt gestuurd en op enkele thema's beperkt wordt gestuurd. Afhankelijk van de kenmerken van een gebied, de kenmerken van de betrokken spelers en de ambities van gemeenten heeft sturing op enkele waarden prioriteit.

PRIVATE STURING

Op verschillende waarden wordt in de casestudies door private partijen gestuurd. Door individuele ontwikkelende partijen wordt voornamelijk gestuurd op de ruimtelijke structuur en het economisch potentieel. In Amstel III wordt specifiek op cohesie gestuurd door een partij met een langetermijnbelang, waarvoor de partij enkele voordelen ontvangt van de gemeente. Tot slot wordt ook in samenwerkingsverbanden gestuurd. Daarin valt op dat de focus op collectieve waarden ligt, zoals maatschappelijke voorzieningen, duurzaamheid en de kwaliteit van de buitenruimte.

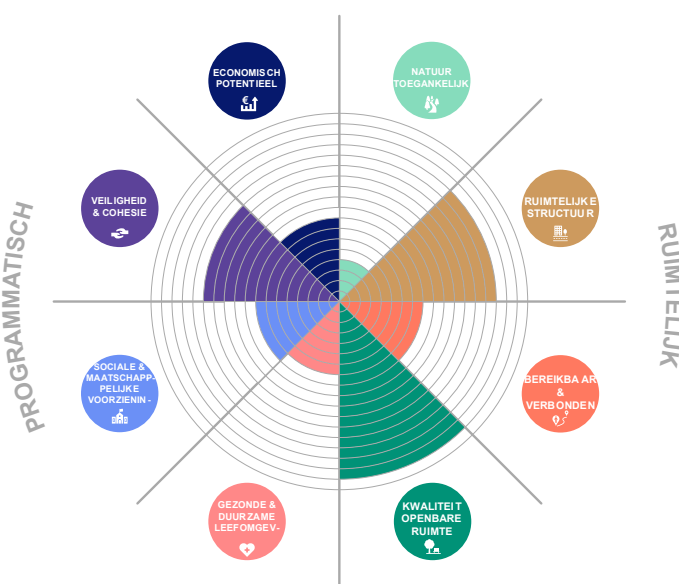
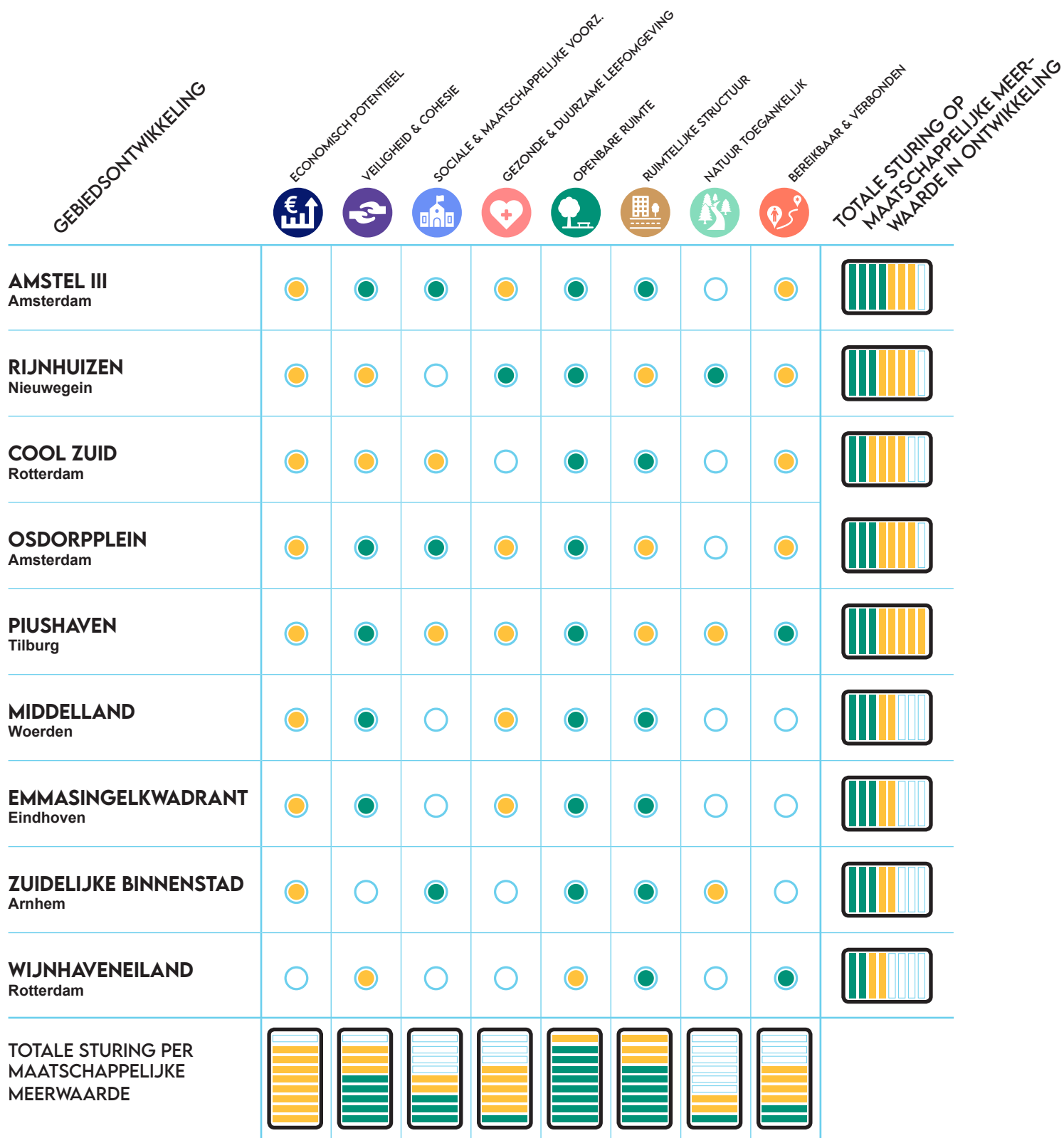


fig. 4.5

Voorkomendheid publieke sturing op maatschappelijke meerwaarde in casestudies



- sterke sturing
- beperkte sturing
- geen/ nauwelijks sturing

fig. 4.6
totale publieke sturing op maatschappelijke meerwaarde per casestudie en per waardecategorie

KENMERKEN VAN STURING PER WAARDECATEGORIE

Binnen de onderzochte casestudies zijn overeenkomsten gevonden in het belang van de waardencategorieën en de wijze waarop een gemeente stuurt op het realiseren van de waarden. De verschillende waarden beschikken over kenmerken waar specifieke sturingsvormen bij kunnen aansluiten.



ECONOMISCH POTENTIEEL

Het vergroten van de economische vitaliteit van een gebied komt in de casestudies naar voren als belangrijke aanleiding voor de gebiedsontwikkeling. De transformatie van gebieden biedt kansen om meer aan te sluiten bij de hedendaagse behoefte voor economische vestigingslocaties. Naast de vernieuwing van het vastgoed zelf, vormt de kwaliteit van het gebied een belangrijk onderdeel van vestigingsvoorwaarden. Een gemengd stedelijk gebied, aantrekkelijke plinten en een hoogwaardige openbare ruimte dragen bij aan een interactiemilieu, wat aantrekkelijk is voor diverse bedrijven om zich te vestigen (Glaeser, 2011).

Na een transformatiebesluit voor een gebied, verdwijnt de economische doelstelling in de onderzochte casestudies meer naar de achtergrond. Wel wordt door gemeenten gestuurd op de ratio tussen wonen en werken. In de huidige conjunctuur ligt de focus voor beleggingen sterk op woningbouw, waardoor gemeenten zich gedwongen voelen een ondergrens voor kantoorprogramma op te nemen. Ook is aandacht voor het behoud van bestaande economie en arbeidsplaatsen economie in een gebied. In het Emmesingelkwadrant en Amstel III wordt ruimte voor lokale economie behouden, nadat deze middels placemaking in het gebied gevestigd waren. Daarnaast sturen gemeenten en marktpartijen op een aantrekkelijke invulling van plinten in de gebiedsontwikkeling. In Amstel III wordt hiervoor een plintenregisseur aangetrokken.



LEEFBAARHEID, (SOCIALE) VEILIGHEID EN COHESIE

Door gemeenten wordt in de onderzochte case-studies sterk gereguleerd op woningsegmentering. Vaak ligt hier stedelijk beleid aan ten grondslag en is de segmentering de focus van de lokale raad. In de anterieure overeenkomst of erfpachtovereenkomst worden afspraken juridisch vastgelegd. Hieraan vooraf heeft vaak een uitgebreide onderhandeling plaatsgevonden. De woningsegmentering is vaak niet onderhandelbaar, waardoor een private partij veelal op andere thema's lichtere voorwaarden vraagt.

Op enkele andere sociaal-maatschappelijke thema's wordt gestuurd door zachte sturingsvormen. Zo zetten diverse gemeenten een faciliterende rol voor in participatie. In enkele gevallen nemen private partijen hierop zelf het initiatief, bijvoorbeeld met een voorrangsregeling voor lokale bewoners in de nieuwe ontwikkeling. Enerzijds sluit dit aan bij de bedrijfsvoering, anderzijds wordt daarmee het lokaal en politiek draagvlak voor de ontwikkeling vergroot.



TOEGANKELIJKHEID VAN NATUUR

De sturing op toegankelijkheid van natuur speelt in de onderzochten gebiedsontwikkelingen geen grote rol. Dit is deels te verklaren door de locatie van de gebiedsontwikkelingen in het bestaand stedelijk gebied. Structuren en verbindingen naar het buitengebied liggen veelal buiten het plangebied of zijn al bestaand. Indien natuur en groenstructuren in de omgevings aanwezig zijn, worden de kwaliteiten benut en vergroot in de ontwikkeling. In Rijnhuizen vormen de landgoederen en het nabijgelegen Merwedekanaal een belangrijk onderdeel van de nieuwe identiteit van de gebiedsontwikkeling. Investeringen in de buitenruimte zijn vaak gericht op het versterken van de toegankelijkheid naar het groen of het toevoegen van groen. Marktpartijen benutten deze meerwaarde in de gebiedsbranchering en communicatie.



PUBLIEKE EN SOCIAAL-MAATSCHAPPELIJKE VOORZIENINGEN

Binnen de onderzochte, organische gebiedsontwikkeling ontstaat de focus op het realiseren van publieke en sociaal-maatschappelijke voorzieningen vaak pas later in de ontwikkeling. Fysieke thema's, zoals de gebouwen en buitenruimte hebben de focus. Gemeenten sturen op de realisatie van voorzieningen door veelal in dialoog met de ontwikkelaar afspraken te maken over de invulling van de plinten in de ontwikkeling. In gebiedsontwikkelingen waar de gemeente samenwerking stimuleert en hoge eisen stelt aan de invulling van de plinten, kan dit leiden tot een gezamenlijk initiatief van private ontwikkelaars op een collectieve plintenstrategie of het inhuren van expertise.

Ook stuurt de gemeente op de realisatie van maatschappelijke voorzieningen in de gebiedsontwikkeling, wat een kerntaak is. Wanneer de ontwikkeling verder is gevorderd en het aantal inwoners in het gebied voorzieningen rechtvaardigt, groeit de urgentie van gemeenten om vastgoed in het gebied te realiseren voor maatschappelijk programma. Voor grote voorzieningen, zoals een school, slagen gemeenten vaak niet in het onderbrengen van het programma in een marktinitiatief. Hierop overwegen diverse gemeenten in de onderzochte casestudies het inzetten van actief grondbeleid om grondposities in het gebied te verkrijgen. Ook met andere creatieve oplossingen kunnen gemeenten maatschappelijke programma realiseren, bijvoorbeeld door het verhuren en weer doorverhuren van commerciële ruimten, zoals in Amstel III.



KWALITEIT OPENBARE RUIMTE EN LEEFOMGEVING

De openbare ruimte vormt in de onderzochte case-studies een van de belangrijkste sturingsmiddelen. Als eigenaar van de openbare ruimte heeft de gemeente invloed op investeringen in het gebied. Daarnaast hebben gemeenten een rol in het sturen op de samenhang en kwaliteit van de openbare ruimte en de percelen. Hiervoor zijn door gemeenten diverse sturingsmiddelen ingezet. Zo kan een vooraf ontworpen ruimtelijk raamwerk duidelijkheid geven richting investerende marktpartijen en de samenhang in een organische gebiedsontwikkeling bewaken. Daarnaast wordt actief grondbeleid ingezet om meer openbare ruimte in een gebied te verkrijgen, bijvoorbeeld door kavelruil of grondoverdracht met ontwikkelende grondeigenaren.

Ook wordt door gemeenten gestuurd op de financiering van de buitenruimten door financiële afspraken te maken met marktpartijen, zoals een GREX of gebiedsfonds. Een terugkerend spanningsveld vormt de beschikbaarheid van voldoende middelen voor investeringen in de buitenruimte. De wijze waarop de financiering van de gebiedsontwikkeling is georganiseerd, bepaald mede of een gemeente in staat is om vooraf investeringen in de openbare ruimte te doen. Investeren vooraf kunnen bijdragen aan het ontlocken van marktinitiatieven in het gebied of de fasering beïnvloeden.

In een hoogwaardige openbare ruimte vinden initiatiefnemers en gemeente een gezamenlijk belang. Private partijen hebben een grote bereidheid om op verschillende wijze bij te dragen aan het verbeteren van de openbare ruimte. In verschillende onderzochte gebiedsontwikkelingen wordt door marktpartijen zelf het initiatief genomen voor bijvoorbeeld de realisatie van een park. Vaak ontstaan dergelijke initiatieven in gebiedsontwikkelingen waar private samenwerkingen worden gestimuleerd, zoals in Amstel III, Rijnhuizen of Emmasingelkwadrant.

Onzekerheid over de toekomstige kwaliteit en uitvoeringstermijnen vormt voor een private partij een frustratie. In enkele onderzochte casussen zijn private partijen bereid te investeren in de publieke ruimte. Door de complexiteit van het ontwerpen en beheren van openbare ruimte behouden gemeente echter zelf de regie.



BALANS EN DIFFERENTIATIE IN RUIMTELIJKE STRUCTUUR

Door gemeenten wordt in alle onderzochte case-studies actief gestuurd op de ruimtelijke structuur van de gebiedsontwikkeling. Gemeenten zien voor zichzelf een kerntaak om op de ruimtelijke kwaliteit te sturen en samenhang in het gebied te bewaken. De ingezette sturingsinstrumenten op ruimtelijke structuur door gemeenten is zeer divers. Binnen alle sturingsvormen zijn instrumenten gevonden welke hieraan bijdragen. Met vormende sturing stuurt de gemeente op de ambities met bijvoorbeeld een beeldkwaliteitsplan of een stedenbouwkundige visie. Deze documenten kunnen, naast het bestemmingsplan, worden ingezet om te reguleren. Supervisors of planteams kunnen daarbij worden ingezet om te oordelen op de gewenste kwaliteit. In de praktijk vindt deze sturing echter vooral in overleg plaats. In dialoog met de ontwikkelaar stuurt de gemeente op de stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit. Wanneer de partijen een akkoord hebben bereikt, wordt de procedure voor het ontvangen van een omgevingsvergunning in gang gezet.



GEZONDHEID, DUURZAAMHEID EN KLIMAATADAPTIVITEIT

Met name duurzaamheid en klimaatadaptatie zijn relatief nieuwe thema's binnen gebiedsontwikkeling. Dit komt in de gebiedsontwikkelingen tot uiting door geen of globaal beleid op de thema's. In de onderzochte casestudies spelen de thema's op hoofdlijnen wel een rol, maar zijn vaak niet onderscheidend. Daarnaast valt op dat in de onderzochte casestudies de eisen en richtlijnen voor duurzaamheid en klimaat adaptiviteit vooral gericht zijn op het gebouwniveau. In enkele gebiedsontwikkelingen wordt echter zelfstandig ambitieuzer beleid geformuleerd, vaak in samenwerking met externe adviseurs.

Daarnaast speelt het gebiedsoverstijgende karakter van de thema's een rol bij de sturing binnen organische gebiedsontwikkelingen. In verschillende casestudies is onderzocht of nieuwe systemen kansrijk waren om bij te dragen aan de ambities voor duurzaamheid. Onzekerheid over de omvang en de ontwikkelrichting van de gebiedsontwikkelaar bemoeilijkt de aanleg van dergelijke nieuwe systemen.



BEREIKBAARHEID EN CONNECTIVITEIT

Binnen de onderzochte casestudies waren investeringen in mobiliteit niet randvoorwaardelijk om het gebied tot ontwikkeling te brengen. De ligging van de gebieden in bestaand stedelijk gebied maakt dat de infrastructuur veelal op orde zijn en geen investeringen in het mobiliteitsnetwerk noodzakelijk zijn. In de onderzochte gebiedsontwikkelingen zijn, maar beperkte sturingsvormen gevonden op mobiliteit en connectiviteit. Gemeenten en ontwikkelaars hebben overeenkomstige belangen binnen het thema. Waar gemeenten gezonde en duurzame mobiliteit ambiëren, pogen ontwikkelaars de hoge kosten van gebouwde parkeervoorzieningen te beperken. In deelmobiliteit vinden beide partijen een aantrekkelijk middel, al vindt binnen verschillende casestudies wel discussie plaats over de omvang van deelmobiliteit ten opzichte van traditionele parkeerplaatsen. Marktpartijen zijn voorzichtig met deelmobiliteit doordat ze het woonproduct aantrekkelijk willen houden en de marktvraag naar trend deelmobiliteit nog onzeker is.

Binnen enkele casussen worden door de gemeente investeringen gedaan in het fijnmazig netwerk, zoals fiets- en voetgangersbruggen in het Wijnhaveneiland, Rijnhuizen en de Piushaven. De bekostiging van deze investeringen verloopt veelal op een gelijke manier als de openbare ruimte in het gebied, waarvoor verschillende financiële instrumenten kunnen worden ingezet.

Tot slot constateren verschillende gemeenten dat meer regie op parkeren in organische gebiedsontwikkelingen wenselijk is. Collectieve parkeervoorzieningen of mobiliteitshubs kunnen een hogere ruimtelijke kwaliteit opleveren dan wanneer elke ontwikkeling een eigen parkeervoorziening opneemt. Door sturing op samenwerking tussen marktpartijen pogen gemeenten perceeloverstijgende oplossingen te stimuleren. In gebieden waar ontwikkelingen gelijk optrekken lijkt deze strategie succesvol, zoals in Amstel III. In gebieden waar ontwikkelinitiatieven meer versnipperd in het gebied liggen, zoals in Middelland, blijven deze collectieve oplossingen vooralsnog uit.

Naast verbanden binnen sturing en maatschappelijke meerwaarde kunnen met de inzichten uit de praktijk ook verbanden tussen deze thema's worden gelegd. Hiervoor kan ook de factor tijd worden toegevoegd om zo meer inzicht te krijgen in wanneer thema's een rol van betekenis spelen in gebiedsontwikkelingen.

VERLOOP ORGANISCHE BINNENSTEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELINGEN

Het verloop van de onderzochte gebiedsontwikkelingen vertoont sterke gelijkenissen. De context van de gebiedsontwikkelingen is vergelijkbaar. De casestudies zijn geselecteerd op organische ontwikkelingen binnen de Nederlandse binnenstedelijke context. Ook vinden de activiteiten in de gebiedsontwikkelingen plaats in dezelfde periode. Hierdoor zijn de ontwikkelingen sterk onderhevig aan de aantrekkende economie.

FASEN

In het verloop van de ontwikkelingen is een arbitraire fasering te onderscheiden, zoals weergegeven in figuur 4.7. Alle gebiedsontwikkelingen starten vanuit een urgentie. Veelal is de aanleiding van gebiedsontwikkeling van economische of maatschappelijke aard, zoals de leegstand van kantoorgebouwen of disbalans in de sociale structuur van een wijk. De gemeente kan in deze fase al sturen, bijvoorbeeld door de gebieden als opgave te benoemt in structuurvisies.

Een ontwikkeling start vervolgens met een initiatief. Vele onderzochte gebiedsontwikkelingen starten met een toenemend aantal plotontwikkelingen voor transformatie of nieuwbouw in een gebied. In sommige gevallen kan de gemeente hierop hebben gestuurd door vormende en stimulerende maatregelen, zoals ruime bestemmingsplannen of gebiedsvisies. In deze fase ontstaat ook aandacht voor de ruimtelijke opgaven voor het gebied, zoals de bereikbaarheid en ruimtelijke structuur.

Om beter in staat te zijn de marktinitiatieven te richten wordt een integrale aanpak voor het ontwikkelen van het gebied opgesteld. De gemeente speelt in deze fase een grote rol in het vormen van een visie, het vormen van beleid en het initiëren

van samenwerkingen met en tussen marktpartijen. Marktpartijen kunnen een grote sturingsrol innemen in deze fase wanneer ze in staat zijn zich te verenigen. De potentie op sturing op nagenoeg alle maatschappelijke meerwaarde wordt in deze fase verkent, al verdwijnen economische en gezondheidsambities meer naar de achtergrond.

Nadat het raamwerk aan instrumentarium is opgebouwd kan de actieve rol van de gemeente afzwakken. De gemeente neemt een regulerende en faciliterende sturingsrol in. De rol van marktpartijen kan in deze fase groter worden. Om binnen de gestelde condities tot uitvoering te komen, werken marktpartijen aan planvorming middels plotontwikkeling, of worden collectieve oplossingen overwogen met andere spelers. Hierbij kunnen private partijen expertise inhuren om thema's uit te werken, zoals een stedenbouwkundig plan, een duurzaamheidsaanpak of een plintenstrategie.

Wanneer de uitvoering van de ontwikkeling van het gebied op gang komt, verschuift de gemeentelijke focus naar perceeloverstijgende thema's. Het organische karakter van de gebiedsontwikkeling maakt sturing op deze thema's complex. Voorzieningen zoals een school, parkeervoorziening, energiesysteem of park vragen om regie, waardoor de gemeentelijke rol wordt vergroot. Samen met spelers in het gebied verkent de gemeente mogelijke oplossingsrichtingen.

Tot slot blijft in de doorlooptijd van de ontwikkeling bijsturing op het dynamische karakter van de organische gebiedsontwikkeling van belang.

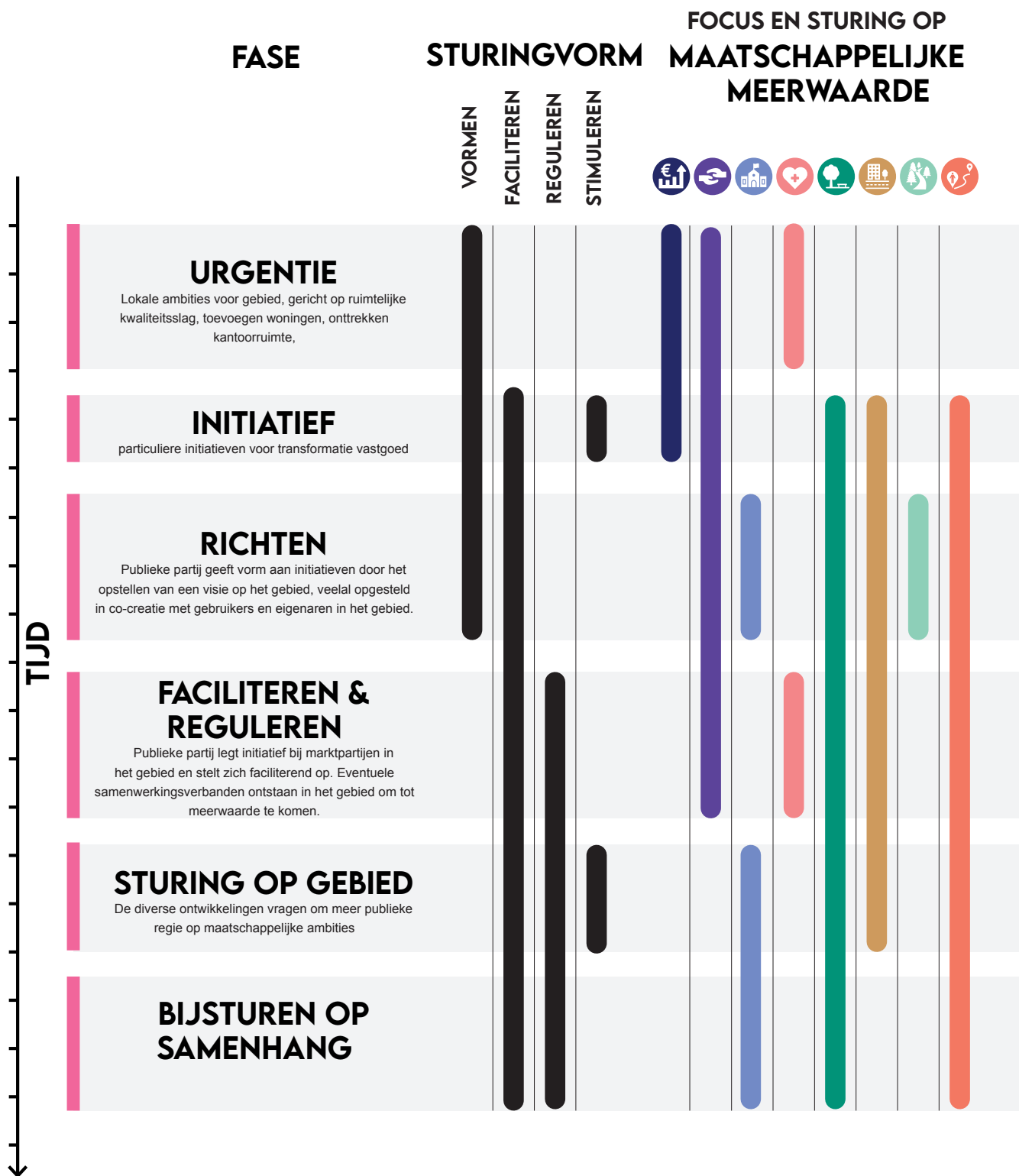


fig. 4.7
arbitaire benadering van het verloop van een organische, binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en de inzet van sturing

VERBANDEN.

Volgend uit de analyse kunnen verschillende verbanden worden gevonden welke relevant zijn voor sturing op verdichting met maatschappelijke meerwaarde.

STRATEGIE.

1.



VERDICHTING ALS INSTRUMENT VOOR MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE.

Binnenstedelijke verdichting kan worden ingezet als instrument om maatschappelijke meerwaarde in het gebied te verkrijgen. Met name in gebieden waar gemeenten over weinig grondeigendom beschikken kan het vormen en stimuleren van nieuwe marktinitiatieven leiden tot de realisatie van publieke doelstellingen. Enerzijds kan zo worden gestuurd op de realisatie van maatschappelijke meerwaarde in de projecten, zoals de samenstelling van het programma en de ruimtelijke structuur. Anderzijds kunnen financiële middelen worden afgedragen waarmee publieke investeringen in het gebied kunnen worden bekostigd, zoals de kwaliteit van de openbare ruimte of infrastructuur. Hiervoor kunnen verschillende financiële instrumenten worden ingezet.

De private bereidheid voor inspanning of investeringen in maatschappelijke meerwaarde is mede afhankelijk van de huidige staat van het gebied. Wanneer het gebied goed functioneert en de private ontwikkeling zelfstandig kan worden gerealiseerd zal een private partij minder inspanning leveren in de kwaliteit van de omgeving, zoals bijvoorbeeld de situatie in het Wijnhaveneiland. Het vooraf wel of niet investeren in een gebied kan bewust worden ingezet als strategie om private partijen een actievere rol te laten spelen bij het realiseren van maatschappelijke meerwaarde. Op deze manier wordt onder meer in Amstel III gestuurd en Middelland gestuurd op de kwaliteit van buitenruimte, programmering en stedenbouw.

STRATEGIE.

2.



STURINGSSTRATEGIE: EEN VLIEGENDE START OF EEN OPEN AANPAK?

In de onderzochte casestudies worden verschillende variaties aan sturingsstrategieën ingezet. Alle ontwikkelingen hebben een organisch karakter, maar variëren tussen een meer plot-voor-plot aanpak en een meer integrale gebiedsontwikkeling. Daarbij zijn twee type publieke sturingsstrategieën te onderscheiden:

VLIEGENDE START

Hierbij wordt vooraf het gehele instrumentarium opgesteld, al dan niet in co-creatie met partijen uit het gebied. De uitgangspunten en principes geven duidelijkheid aan marktpartijen en vormen de basis van de onderhandeling. Publieke investeringen worden vooraf ingezet om initiatieven uit te lokken. In onder meer Middelland, het Wijnhaveneiland, Cool Zuid, de Piushaven en de Zuidelijke Binnenstad in Arnhem is deze strategie te herkennen.

OPEN AANPAK

Hierbij wordt vooraf ingezet op het bepalen van de ambities in een gebied, maar wordt het instrumentarium pas ingevuld wanneer hier aanleiding toe is. Daarbij wordt een beroep gedaan op het organiserend vermogen van private partijen om gezamenlijk oplossingen aan te reiken voor ruimtelijke, programmatische of financiële opgaven. Nieuwe inzichten of instrumenten worden gedurende het verloop van de gebiedsontwikkeling geïmplementeerd, wat flexibiliteit van spelers vraagt. In Amstel III, Emmasingelkwadrant en deels in Rijnhuizen is deze strategie toegepast.

STURING.

3.



COMPLEXITEIT VRAAGT STURING OP MAAT

In nagenoeg alle casestudies wordt meervoudige sturing toegepast door het inzetten van alle vier de sturingsvormen: vormen, reguleren faciliteren en stimuleren (§ 4.3). Binnen de gebiedsontwikkelingen liggen echter grote accentverschillen in de voornaamst toegepaste sturingsvormen. Het voornaamste onderscheid ligt in de inzet van sturing op afstand (vormen en reguleren) of de inzet van sturing in overleg (faciliteren en stimuleren).

De toegepaste sturingsinstrumenten per sturingsvorm verschillen sterk. In de onderzochte gebiedsontwikkelingen is een grote variëteit aan sturingsinstrumenten gevonden. Sommige zijn vertrouwd, zoals de juridisch verankerde anterieure overeenkomst of het verleidende visiedocument welke in alle onderzochte casussen zijn toegepast. Echter, zijn ook diverse sturingsinstrumenten op maat gemaakt, zodat deze aansluiten bij de behoefte van de gemeente en de kenmerken van het gebied en haar spelers. De sturingsinstrumenten op maat zijn in alle sturingsvormen terug te vinden, zoals de faciliterende Ronde Tafel in de Piushaven, de regulerende ruimtelijke spelregels in het Wijnhaveneiland, de vormende Club Rhijnhuizen in Rijnhuizen of de beleidsarme uitgangspunten voor pioniers in Amstel III.

STURING.

4.



DYNAMIEK VRAAGT OM BIJSTURING.

In verschillende gebiedsontwikkelingen wordt gepoogd om vooraf het planologisch en juridisch raamwerk voor de gebiedsontwikkeling op orde te hebben, zoals in Cool Zuid of in het Wijnhaveneiland. In theorie hoeft een gemeente vervolgens weinig inspanning te leveren om de gebiedsontwikkeling uit te voeren. In de praktijk blijkt echter dat in alle onderzochte casestudies bijsturing noodzakelijk was omdat het vooraf opgestelde raamwerk onvoldoende adaptief was. Hiervoor zijn verschillende onvoorziene ontwikkelingen gevonden. Allereerst is de conjunctuur een belangrijke factor geweest in diverse ontwikkelingen, waardoor de oorspronkelijke plannen en strategie onhaalbaar bleken. Ten tweede verandert de configuratie tussen spelers, middelen en narratief in de gebiedsontwikkeling continu, waardoor bijsturing noodzakelijk is (Verheul, et al., 2018). Tot slot veranderen gedurende de gebiedsontwikkeling ook de publieke ambities voor maatschappelijke meerwaarde in het gebied. Mogelijk omdat deze onvoldoende worden opgepakt door de marktpartijen, of doordat effecten van de ontwikkeling pas later aan de oppervlakte komen. Hierdoor wordt in diverse gebiedsontwikkelingen pas later gezocht naar sturingsinstrumenten voor het realiseren van maatschappelijke voorzieningen.

Een opvallend instrument dat door meerdere gemeenten wordt toegepast om adaptief te kunnen sturen is de bestuurlijke besluitvorming. Een vaststelling van een document door de gemeenteraad heeft juridische status, en vormt daardoor een krachtig regulerend sturingsmiddel. Echter kan ook worden gekozen om over een document geen formele besluitvorming te laten plaatsvinden. Hierdoor kan het 'levende' document meegroeien met de gebiedsontwikkeling. Nieuwe inzichten kunnen worden verwerkt en eisen kunnen worden aangescherpt, waarmee het document meer flexibel en adaptief is. Op deze wijze kan bijvoorbeeld in de Piushaven worden gewerkt met een regiedocument dat gedurende de gehele doorlooptijd de basis vormt voor alle marktinitiatieven.

STURING

5.



TYPE MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE IS RELEVANT VOOR STURINGSVORM

Het type maatschappelijke meerwaarde is relevant voor effectieve sturing. Door de verschillende kenmerken van de maatschappelijke thema's varieert de ingezette sturingsvorm in de onderzochte casestudies per thema. Onderscheid moet worden gemaakt tussen maatschappelijke meerwaarde waar de gemeente een uitvoerende rol heeft en maatschappelijke meerwaarde welke in privaat vastgoed moet worden gerealiseerd. Bij het realiseren van maatschappelijke meerwaarde met bijvoorbeeld de buitenruimte of maatschappelijk vastgoed is het relevant gemeentelijke positie in een gebied te verkrijgen en financiële afspraken te maken. Daarmee verkrijgt de gemeente de benodigde middelen van het uitvoeren van de waardecreatie.

Wanneer maatschappelijke meerwaarde moet worden gerealiseerd in privaat vastgoed zijn andere sturingsvormen noodzakelijk. Voor het bepalen van effectieve sturing is het van belang de waarde van de maatschappelijke meerwaarde voor de marktpartij te bepalen. Relevante kenmerken zijn voornamelijk de schaal waarin een thema tot uiting komt (lokaal of gebiedsoverstijgend), het termijn waarin een thema tot uiting komt (korte termijn of lange termijn) en de huidige conditie van het thema in een gebied (wel of niet aanwezig). Wanneer private partijen meerwaarde ontvangen zijn zachte sturingsvormen kansrijk voor effectieve sturing. Het sturen op samenwerkingen en het vormen van oplossingsrichtingen kunnen leiden tot een grote private focus op collectieve oplossingen en maatschappelijke meerwaarde. Wanneer private partijen geen baten ontvangen, is regulerende sturing of stimulering noodzakelijk.

Bij enkele ontwikkeling is het van belang aansluiting te zoeken tussen belangen van private en publieke partijen, waarbij op zoek moet worden gegaan naar een optimale verhouding tussen sturen en ruimte houden voor privaat gestuurde oplossingen. Gebiedsontwikkeling Middelland speelt hier bijvoorbeeld handig op in met de sturing middels het spinnenwebdiagram waarbij marktpartijen vrijheid hebben in het bepalen van private belangen.

STURING.

6.



TYPE PRIVATE PARTIJ IS RELEVANT VOOR STURINGSVORM

Bij een ontwikkeling is het type private partij van belang voor de efficiëntie van de publieke sturingsvorm, omdat de belangen van verschillende private partijen sterk kunnen variëren. Een particuliere initiatiefnemer, welke kort betrokken zal zijn bij een ontwikkeling en als doel heeft om eigen vastgoed te realiseren, zal minder geneigd zijn om bij te dragen aan de maatschappelijke meerwaarde in het gebied. Beleggers- en bedrijfsgestuurde ontwikkelingen kenmerken zich daarentegen door een langjarige betrokkenheid in de exploitatie van vastgoed of gebieden (Heurkens, 2018) en hebben vanwege hun bedrijfsvoering belang bij de realisatie van maatschappelijke waarden.

Met name bij programmatische maatschappelijke meerwaarde doet het type ontwikkelaar ertoe. Sociaal-maatschappelijke thema's zoals cohesie, cultuur, duurzaamheid en veiligheid vertalen zich vaak pas op de lange termijn en hebben een beperkte economische meerwaarde. Voor het realiseren van programmatische meerwaarde zal een gemeente hardere sturingsvormen moeten inzetten in een ontwikkelaargestuurde gebiedsontwikkeling. Bij beleggergestuurde ontwikkelingen kunnen zachte sturingsvormen mogelijk effectiever zijn. In bijvoorbeeld Amstel III en het Emmasingelkwadrant is daarom gericht gestuurd op het type private partij in het gebied. In Amstel III stuurde de gemeente op het aantrekken van beleggende partijen en gaf de partijen vervolgens de ruimte om thema's uit te werken. Door de eerste initiatiefnemers verder te ontzien van enkele regulerende beleidsthema's werd de beleggende partijen de ruimte gegeven om te focussen op enkele thema's, zoals inclusie, cohesie en duurzaamheid. In Middelland wordt juist vrijheid gegeven aan alle private partijen om te focussen op maatschappelijke ambities naar keuze.

STURING.

7.



STIMULEREN VAN SAMENWERKING

In verschillende gebiedsontwikkelingen wordt door de gemeente actief gestuurd om samenwerking tussen verschillende grondeigenaren in een gebiedsontwikkeling te forceren of stimuleren. Met een samenwerking kan een gemeente de kansen voor maatschappelijke meerwaarde in het gebied vergroten. Zo kan een samenwerking leiden tot meer optimale verkaveling of een collectieve aanpak voor een perceel overstijgende opgave (§ 2.2.7, § 4.2). In Middelland en het Emmasingekwadrant worden op deze wijze samenwerking tussen grondeigenaren verplicht gesteld, zodat de ruimtelijke kwaliteit kan worden verhoogd. Ook kan in een samenwerking door kruisbestuiving tussen marktpartijen het inzicht op het belang van maatschappelijke meerwaarde worden vergroot. Aan de ronde tafel in de Piushaven ontstaat op deze wijze het inzicht in meerwaarde van placemaking, waarna de private partijen middelen beschikbaar stellen. Ook kan het draagvlak voor het investeren van tijd en middelen in collectieve oplossingen toenemen. Bijvoorbeeld voor een collectieve parkeervoorziening, een centraal park of een perceeloverstijgend energiesysteem, zoals in Cool Zuid, Rijnhuizen en Amstel III.

STURING.

8.



DERDE PARTIJ ALS STURINGSMIDDEL

Een derde partij tussen de private en publieke partijen kan een krachtig sturingsmiddel zijn in gebiedsontwikkelingen en kan doorslaggevend zijn in de realisatie van maatschappelijke meerwaarde. Deze partij kan een samenwerkingsovereenkomst zijn tussen zittende spelers in het gebied, of een externe professional. Allereerst kan de partij helpen in het verbinden van de belangen van marktpartijen en de gemeente. In diverse onderzochte casestudies treedt een derde partij op welke verschillende rollen kan innemen in de gebiedsontwikkelingen. Op deze wijze stuurt Club Rijnhuizen op kwaliteit in het gebied. De Club is voldoende onafhankelijk om in het belang van beide partijen op te treden. Ze beweegt daarbij soms meer richting de marktpartijen voor het realiseren van meer bouwvolume en soms meer naar de gemeente, voor de realisatie van de duurzaamheidsambities.

Een onafhankelijke positie van de derde partij is met name relevant in gebiedsontwikkelingen waar vertrouwen tussen de spelers niet optimaal is. In Cool Zuid stuurt Club Cool eerst op het verenigen van de private belangen en vervolgens op de vereniging van de belangen van de bewoners, gemeente en marktpartijen. Haar onafhankelijke positie is daarvoor cruciaal.

Tot slot kan een derde partij een nieuwe dynamiek in een gebied brengen en de focus op maatschappelijke meerwaarde vergroten. De vereniging van de marktpartijen in Amstel III weet met de stichting invloed uit te oefenen op de realisatie van een hoogwaardig park in het gebied. In de Piushaven en het Emmasingekwadrant zijn de derde partijen ontwerpers en sturen vooral op de ruimtelijke kwaliteit in het gebied door in dialoog te treden met marktpartijen.

CONTEXT

9.



'COULEUR LOCALE' ALS RELEVANTE FACTOR.

Naast de diverse omschreven sturingsvormen, vormt ook de lokale cultuur een rol van betekenis in de totstandkoming van de gebiedsontwikkeling. De gemeentelijke cultuur, de afstand van het projectteam tot bestuurders, de vertrouwensrelatie tussen spelers en het type projectmanager zijn allen factoren die een groot effect hebben op het verloop van de gebiedsontwikkeling. In casestudies gelegen in kleinere gemeenten zijn gemeenten vaker in staat om krachtig en sneller te handelen. In Rijnhuizen en Middelland kunnen de gebiedsontwikkelingen zo hun eigen koers varen, mede door de intensieve afstemming tussen projectmanagers en betrokken bestuurders. In de Piushaven en Rijnhuizen zorgt de goede verstandhouding tussen de veelal lokale spelers voor een vertrouwensrelatie en gezamenlijk geloof in het gebied. Dit werkt ook het realiseren van maatschappelijke meerwaarde in de hand, door onder meer een focus op lokale en maatschappelijke ondernemers.

DILEMMA'S

10.



STEDELIJK BELEID & GEBIEDSBELANG

In co-creatie met betrokken spelers zijn in diverse gebiedsontwikkelingen ambities geformuleerd. In de uitvoering van de ontwikkeling blijken deze gebiedsdoelstellingen niet altijd in lijn te liggen met stedelijk beleid, of ontbreekt stedelijk beleid op dit thema. In de onderzochte casestudies wordt op verschillende wijze omgegaan met dit vraagstuk:

Bij het ontbreken van beleid kan een projectorganisatie zelfstandig voor het gebied beleid opstellen. Zo worden in Amstel III ambities geformuleerd voor duurzaamheid en de kwaliteit van de buitenruimte, welke later worden geïmplementeerd in het stedelijk beleid.

Wanneer het gemeentelijk beleid niet in lijn ligt met de gebiedsambities, kan worden gekozen om voor het gebied afwijkend beleid op te stellen. In Rijnhuizen wordt bijvoorbeeld ambitieuzer beleid voor duurzaamheid opgesteld. Ook kan een projectteam bewust tegen het stedelijk beleid ingaan. Zo wordt in de Piushaven horeca en programmering toegevoegd, terwijl dat niet past in het fungerend beleid. In beide gevallen is een nauwe betrokkenheid van het projectteam met een verantwoordelijk wethouder een voorwaarde, waardoor afwijking van beleid toch wordt gehonoreerd omwille van het gebiedsbelang.

DILEMMA'S

11.



SPANNINGSVELD TUSSEN KOSTEN EN BATEN

De kostenverdeling tussen spelers in de gebiedsontwikkeling is een centraal thema in onderhandelingen. Met het realiseren van maatschappelijke meerwaarde kunnen grote financiële investeringen gemoeid zijn. Bijvoorbeeld door de aanleg van een park, de huisvesting van een maatschappelijke voorziening of het behoud van betaalbare woningen en werkplaatsen. Deze investeringen hebben een positieve impact op de samenleving, maar de investeringen worden niet per se gedaan door spelers die hier direct baat bij hebben. Niet alle kosten kunnen worden verhaald op ontwikkelingen in het gebied. Verschillende financiële strategieën kunnen worden toegepast om tot een kostenverdeling te komen in een gebiedsontwikkeling (§ 4.4). Maar met name meerwaarde die zich moeilijk laten meten is financieel complex te verhalen (§ 2.3.1). Daarnaast is binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kostbaar en staat de haalbaarheid van een businesscase vaak onder druk. Daardoor is de private bereidheid laag voor investeringen buiten het project welke niet direct bijdragen aan de waarde van de ontwikkeling.

DILEMMA'S

12.



ORGANISCH KARAKTER BEMOEILIJKT GEBIEDSOVERSTIJGENDE MEERWAARDE

Geen blauwdruk. Daarmee kan een organische ontwikkelstrategie beter aansluiten op de hedendaagse context (§ 2.1.6). Echter, leidt het karakter van een organische gebiedsontwikkeling ook tot beperkingen voor het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarde. Juist het ontbreken van een blauwdruk veroorzaakt onzekerheid over het eindbeeld van de gebiedsontwikkeling. De onbekendheid van de uiteindelijke omvang van het gebied, het uiteindelijke programma en de fasering bemoeilijkt gebiedsoverstijgende oplossingen. Thema's gekoppeld aan systeemvraagstukken, zoals een collectief energiesysteem of een mobiliteitssysteem, kunnen moeilijk omgaan met deze onzekerheid. Een kansrijk, duurzaam energiesysteem in Rijnhuizen blijkt uiteindelijk onhaalbaar doordat het uiteindelijk aantal huishoudens in de nieuwe gebiedsontwikkeling onduidelijk is en geen ondergrens kan worden verzekerd.

De onbekende omvang van de gebiedsontwikkeling leidt ook tot onzekerheid over de uiteindelijke benodigde omvang van maatschappelijke- en mobiliteitsvoorzieningen. Met name bij grote ruimteclaims, zoals gebouwde sportvoorzieningen, basisscholen of parkeergarages, leidt dit tot uitdagingen. In diverse onderzochte casestudies zoeken gemeenten in een vergevorderd stadium van de gebiedsontwikkeling naar instrumentarium om sturing te kunnen geven aan dit vraagstuk, waarbij harde sturingsinstrumenten worden overwogen, zoals actief grondbeleid.

4.8

DISCUSSIE.

An de hand van de onderzochte casestudies zijn 12 verbanden gevonden welke relevant zijn voor sturing op verdichting met maatschappelijke meerwaarde bij organische ontwikkelingen. Op deze bevindingen kan tot slot worden gereflecteerd door de implicaties te verkennen. Om de voorkomendheid en relevantie van de verbanden in de praktijk van gebiedsontwikkeling te bepalen, zijn enkele verbanden verder verkent met deskundigen uit de praktijk.

VERDICHTING

De relevantie van verdichting als instrument voor het verkrijgen van maatschappelijke meerwaarde wordt herkend door deskundigen. Deze benadering wordt door gemeenten al veelvuldig toegepast, maar niet altijd zo gepresenteerd. De aanleiding van een binnenstedelijke ontwikkeling heeft vaak een economische of maatschappelijke oorsprong, wat ook terug komt in de onderzochte casestudies. Dat kan een lokale opgave zijn, zoals een disbalans in de bevolkingssamenstelling van een wijk, maar kan ook een stedelijke aanleiding hebben, zoals het versterken van een aantrekkelijk vestigingsmilieu voor bedrijven.

Het beter positioneren van verdichting als een middel voor meervoudige maatschappelijke opgaven zou bij kunnen dragen aan het afwegen van nieuwe ontwikkellocaties. In het landelijke debat over binnenstedelijke woningbouwlocaties of het bouwen in uitleggebieden speelt verdichting een grote rol. De complexiteiten van binnenstedelijke verdichting leiden tot een discussie of meer nieuwe gebiedsontwikkelingen op uitleglocaties moet plaatsvinden. Gebiedsontwikkeling is op deze locaties minder complex en daardoor minder kostbaar en sneller te realiseren (EIB, 2021). In deze landelijke discussie ligt de focus sterk op de woningbouwopgave als solitaire opgave, en minder op het totaal aan sociaal-maatschappelijke opgaven in de ruimtelijke ordening, waar deze woningbouwopgave onderdeel van is. Publieke partijen zouden een krachtig sturingsinstrument verliezen voor maatschappelijke opgaven in binnensteden wanneer voor nieuwe uitleggebieden wordt gekozen.

Binnen de discussie over de sturing op maatschappelijke meerwaarde speelt daarnaast de algemene lading van de term 'maatschappelijke meerwaarde' een rol. Bestuurders, ambtenaren, marktpartijen of bewoners kunnen ieder een eigen definitie hebben van deze term. Het helder en concreet definiëren van het

type maatschappelijke waarde is daarom relevant om toenadering te zoeken tussen de uiteenlopende belangen van spelers.

STURING

Het type maatschappelijke meerwaarde en het type private partij is relevant voor het bepalen van de publieke sturingsrol. Dit is ook te herkennen in de praktijk van gebiedsontwikkelingen in Nederland, maar moet wel worden aangevuld met enkele zachtere waarden. De bereidheid van spelers voor het zetten van een extra stap voor de belangen van een andere partij zijn van belang bij sturing. Op de mentaliteit van spelers is moeilijk te sturen, maar het speelt wel een rol in het komen tot samenwerkingen (de Zeeuw, 2018). Het belang van de relatie tussen spelers komt ook terug in de uiteindelijke sturingsvorm van een ontwikkeling. Met name in gebiedsontwikkelingen waar geen intensieve samenwerking aan vooraf is gegaan, kunnen gemeenten geneigd zijn ambities zoveel mogelijk vast te leggen. In verschillende organische gebiedsontwikkelingen met beperkte sturingsmogelijkheden kan een gemeente krampachtig vasthouden aan haar harde sturingsmogelijkheden door eisen op te leggen. Een gebrek aan een heldere visie en onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen in het gebied kunnen daarbij leiden tot het stapelen van beleidsdoelen doordat gemeenten niet kiezen. Gemeenten zouden zich flexibeler kunnen opstellen door een duidelijke ondergrens voor ambities te formuleren en ruimte te geven aan marktpartijen voor het bepalen van haar eigen focus. Gebiedsontwikkeling Middelland in Woerden is hiervan een goed voorbeeld. De gekozen sturingsstrategie, met een dynamisch spinnenwebdiagram, kan een bijdragen leveren aan het balanceren van reguleren en stimuleren. Daarmee ontstaat ruimte voor marktpartijen om invulling te geven aan maatschappelijke meerwaarde die ook het private belang dient.

De sturing op samenwerkingen in gebiedsontwikkelingen kan doorslaggevend zijn voor het realiseren van maatschappelijke meerwaarde en komt in diverse ontwikkelingen in Nederland veelvuldig voor. Ze lijken onmisbaar om de private en publiek partijen naar elkaar toe te laten bewegen. De focus op samenwerkingen kan echter een keerzijde hebben wanneer het aantal partijen toeneemt. Met een toenemend aantal direct belanghebbende kan het netwerk uiterst complex worden en sturing bemoeilijken. Ook kan een derde partij worden opgezadeld met thema's waar partijen eerder onderling niet uitkwamen. Het instrumentarium van een derde partij is veelal beperkt tot zachte sturing, waardoor de partij niet altijd effectief kan handelen. In Cool Zuid blijken de verwachtingen van de verschillende spelers verschillend, wat een verdere samenwerking frustreert.

HOUDBAARHEID VAN ORGANISCHE GEBIEDSONTWIKKELING

De oorsprong van diverse vraagstukken en dilemma's behandeld in dit onderzoek ligt bij de organische aard van de gebiedsontwikkelingen. Ontstaan in een periode waarin kleinschaligheid en een open eindproces randvoorwaarden waren voor de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen, leidt organische gebiedsontwikkeling nu tot onzekerheden die perceeloverstijgende thema's bemoeilijken. De omvang en complexiteit van de hedendaagse opgaven in de binnenstedelijke gebieden is te groot om op perceelniveau op te lossen en vraagt om een regie op samenhang.

Enerzijds zou een hervorming van het bestaande beleid effectief kunnen zijn om adaptiever te sturen. Kleinschalige, lokale en onafhankelijke initiatieven moet daarbij kunnen bestaan naast centrale aansturing van collectieve vraagstukken. Dit sluit aan bij huidige participatiesamenleving en koers van de omgevingswet. Energiesystemen of mobiliteitsvoorzieningen zouden daarbij opgelost moeten worden op het perceel. Voor nieuwe uitleggebieden kan dit effectief zijn, zoals de Almeerse wijk Oosterwold. In bestaande, hoogstedelijke gebieden zijn de verschillende ruimteclaims mogelijk te groot voor een individuele benadering en kunnen bestaande systemen nieuwe oplossingen in de weg staan. Percelen zijn dan wel onafhankelijk te ontwikkelen, maar de veelheid aan opgave leidt tot suboptimale oplossingen en een toenemende druk op de beschikbare ruimte. Wordt bijvoorbeeld een dak in de binnenstad benut voor zonnepanelen, een waterberging, een groene daktuin, een parkeervoorziening of een glazenwasinstallatie? Centrale aansturing lijkt noodzakelijk om enkele ruimteclaims op individuele percelen te elimineren.

Anderzijds zou een herinductie van integrale gebiedsontwikkeling in binnenstedelijke gebieden kunnen bijdragen aan deze behoefte aan centrale regie. Op enkele maatschappelijke thema's zouden gemeenten een blauwdruk kunnen opstellen om daarmee regie te pakken op urgente opgaven en heldere condities te scheppen voor marktpartijen. In diverse stedelijke ontwikkelingen in Nederland is een beweging zichtbaar waarbij gemeenten een actievere rol innemen en weer PPS-constructies aangaan met marktpartijen om grondposities te verkrijgen. Daarmee proberen gemeenten actiever te sturen op collectieve thema's zoals mobiliteit en maatschappelijke voorzieningen. Voor deze regie zijn echter forse investeringen en een actievere optredende overheid noodzakelijk.

CONCLUSIE

5.

CONCLUSIE.

In dit onderzoek is onderzocht hoe in binnenstedelijke gebieden kan worden gestuurd op verdichting met maatschappelijke meerwaarde. Middels een kwalitatief onderzoek zijn verbanden gevonden tussen verdichting in centrumstedelijke gebieden, sturingsvormen en maatschappelijke meerwaarde. Gemeentelijke kunnen sturen op maatschappelijke meerwaarde in binnenstedelijke gebieden door het sturen op verdichting en het inzetten van meervoudige sturingsvormen, afgestemd op de kenmerken van de gebiedsontwikkeling, de betrokken spelers en de beoogde maatschappelijke meerwaarde.

De hoge dichtheid in binnenstedelijke gebieden kunnen tot diverse economische en maatschappelijke voordelen leiden, waardoor verdichte gebieden aantrekkelijk zijn voor publieke en private partijen. In dit onderzoek is het gebiedstype centrumstedelijk gedefinieerd. Aan dit gebiedstype zijn kenmerken toe te schrijven welke verdichting bemoeilijken. Centrumstedelijke gebieden bezitten kleine percelen, versnipperd grondbezit en een heterogeen karakter. Deze kenmerken hebben effect op de ruimtelijke verdichtingsmogelijkheden en op de wijze waarop stedelijke ontwikkeling in het gebied kan worden georganiseerd. Door deze condities vinden gebiedsontwikkelingen veelal organisch plaats. Organische binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen worden ofwel meer plot voor plot ontwikkeld, of worden meer integraal ontwikkeld. Hierbij kunnen de sturingsrollen van private en publieke partijen en het moment waarop gestuurd wordt sterk kan variëren.

Sturen op maatschappelijke meerwaarde in binnenstedelijke gebieden is complex doordat gemeenten sterk afhankelijk zijn van spelers in het gebied, baten moeilijk verdeelbaar zijn en mogelijk niet door investerende partijen wordt verkregen. Uit dit kwalitatieve onderzoek volgt dat door gemeenten verdichting wordt ingezet als sturingsinstrument om maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Middels verdichting kunnen gemeenten de sturingsmogelijkheden voor maatschappelijke meerwaarde in een gebied sterk vergroten. De sturingsinvloed van gemeenten op de verschillende maatschappelijke meerwaarde varieert daarbij sterk. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen maatschappelijke meerwaarde waar de gemeente een uitvoerende rol heeft en maatschappelijke meerwaarde die in privaat vastgoed moet worden gerealiseerd, doordat dit de sturingsrollen van gemeenten en private partijen beïnvloed.

Gemeenten kunnen de verdichtingspotentie van binnenstedelijke gebieden vergroten door te sturen op ruimtelijke samenhang en herverkaveling. Voor sturing op verdichting met maatschappelijke meerwaarde worden door gemeente een grote variatie aan vormende, faciliterende, regulerende en stimulerende sturingsvormen ingezet. De sturingsinstrumenten binnen de sturingsvormen kunnen sterk verschillen. Gemeenten beschikken over een breed palet aan sturingsinstrumenten en zetten maatwerk in welke is afgestemd op de kenmerken van de gebiedsontwikkeling. Het type private partijen en het type maatschappelijke meerwaarde waarop gestuurd wordt is relevant voor het bepalen van effectieve sturing. Daarnaast is

ook de overeenkomstigheid van belangen tussen publieke en private partijen relevant voor het bepalen van harde of zachte sturingsvormen. Wanneer belangen tussen spelers ver uiteen liggen is harde sturing noodzakelijk. Uit de praktijk volgt dat door de complexiteit en dynamiek van organische, binnenstedelijke ontwikkeling adaptieve bijsturing nodig is op veranderende condities. Het stimuleren van samenwerkingen of het faciliteren van een derde partij tussen gemeente en marktpartijen kan doorslaggevend zijn voor het realiseren van maatschappelijke meerwaarde. Voor het komen tot een gezamenlijke ontwikkelstrategie zijn de financieringsstrategie en de samenwerkingsstrategie mede bepalend voor effectieve sturing.

Resultaten uit de praktijk tonen tot slot aan dat ook private partijen een grote rol kunnen spelen in het realiseren van maatschappelijke waarde en hiervoor verschillende sturingsvormen inzetten. Hierbij hebben beleggende partijen een grotere bereidheid voor investeringen die op de lange termijn meerwaarde genereren en geven ontwikkelende partijen vooral invulling aan maatschappelijke meerwaarde die ook het private belang dient.

Het sturen op maatschappelijke meerwaarde in binnenstedelijke gebieden kent meerdere uitdagingen. De fondsvorming en kostenverdeling van maatschappelijke meerwaarde is een spanningsveld dat kan leiden tot het uitblijven van investeringen. Bovendien kan stedelijk beleid de collectieve belangen en ambities van spelers in een gebiedsontwikkeling frustreren. Tot slot maakt het organische karakter van binnenstedelijke verdichting het realiseren van gebiedsoverstijgende meerwaarde complex door het gebrek aan integraliteit en zekerheid.

AANBEVELINGEN,

VERVOLGONDERZOEK EN LIMITATIES.

LIMITATIES

EMPIRISCH

Voor het empirisch onderzoek zijn negen casestudies onderzocht en heeft het onderzoek primair plaatsgevonden middels deskresearch en interviews met sleutelfiguren. Binnen het empirisch onderzoek hebben enkele condities effect gehad op de resultaten van het onderzoek. Allereerst is het merendeel van de onderzochte gebiedsontwikkelingen nog niet afgerond. Enkele gebiedsontwikkelingen zijn pas net in uitvoering. Hierdoor kunnen de resultaten beïnvloed zijn. Enerzijds omdat het toekomstig verloop van de gebiedsontwikkeling nog niet bekend is waardoor mogelijke oplossingsrichtingen later niet effectief blijken. Anderzijds omdat de actieve samenwerking met spelers in de gebiedsontwikkeling de antwoorden van de geïnterviewde speler kan beïnvloeden. Een geïnterviewde zal waarschijnlijk geen uitspraken doen die de relatie met andere spelers kan schaden.

Daarnaast zijn de onderzochte casussen allen onderhevig aan hetzelfde opgaande conjunctuur, een aantrekkende woningmarkt en gunstige beleggerscondities. Met de focus op verdichting liggen deze condities ten grondslag aan de onderzoeksvraag van dit onderzoek en heeft daarmee een grote invloed gehad op de gevonden resultaten. Het verloop van de gebiedsontwikkelingen, het aantal actieve marktpartijen en het ingezette instrumentarium van gemeenten zijn hierdoor beïnvloed.

Onder invloed van COVID-19 zijn alle interviews digitaal afgenomen en zijn niet alle gebiedsontwikkelingen fysiek bezocht. De digitale mogelijkheden maakte het bestuderen van negen casussen in een relatief korte periode mogelijk, maar hebben mogelijk invloed gehad op de gevonden resultaten. Door de afstandelijke vorm konden de respondenten minder goed worden geobserveerd en ontbrak de informele, persoonlijke sfeer die bij een fysiek interview tot een open gesprek leiden.

Tot slot zijn voor de casusselectie van dit onderzoek enkele uitgangspunten genomen welke invloed hebben gehad op de resultaten. Doordat het aantal zuivere organische gebiedsontwikkelingen in centrumstedelijke gebieden in Nederland te beperkt is, zijn ook enkele transformatiegebieden verkend, welke veel eigenschappen van integrale gebiedsontwikkeling bevatten. Daarnaast heeft ook een selectie plaatsgevonden op afwijkende sturingsvormen. Hierdoor kan de gevonden rijkheid aan sturingsinstrumenten en de aandacht voor collectieve opgaven

beïnvloed zijn geweest en geen generieke afspiegeling vormen van gebiedsontwikkelingen in Nederland.

WETENSCHAPPELIJK

De aandacht op maatschappelijke meerwaarde is de afgelopen periode toegenomen. Eerder stond in wetenschappelijk onderzoek naar organische gebiedsontwikkeling het sturen en organiseren van de beginfase van gebiedsontwikkeling veelal centraal. Onderzoek op de verbanden tussen de thema's sturing, verdichting en maatschappelijke meerwaarde in een organische ontwikkelcontext is relatief nieuw. Dit onderzoek heeft gepoogd overzicht te geven in relevante kenmerken en verbanden binnen en tussen deze thema's. Daarmee heeft het onderzoek een brede reikwijdte en heeft het onderzoek niet elk thema volledig kunnen doorgrond.

Met name het thema maatschappelijke meerwaarde is in dit onderzoek inhoudelijk niet in de literatuur verkend. Voor het bepalen van de waarden is de definitie van het CRa uit 2020 als uitgangspunt genomen. Gedurende het onderzoek bleken de kenmerken van de verschillende maatschappelijke meerwaarde relevant voor sturing. De inhoudelijke kenmerken zijn in dit onderzoek echter niet onderzocht. Daardoor is het inzicht in toepasbare sturing per waardencategorie beperkt. Ook zijn in casestudies enkele zachte waarden aangetroffen welke zich moeilijk lieten plaatsen in de acht gedefinieerde maatschappelijke waarden, zoals culturele waarden en identiteit. Deze thema's spelen geen rol in dit onderzoek, maar mogelijk wel in de praktijk. Tot slot beperkt dit onderzoek zich tot de sturing op maatschappelijke waarde in gebiedsontwikkeling, maar doet het geen uitspraken over de mate van verkregen maatschappelijke meerwaarde. Vanwege de complexiteit van het meten van maatschappelijke meerwaarde, zoals omschreven in § 2.3.1, is gekozen dit niet onderdeel te maken van het onderzoek.

Door de toenemende aandacht op maatschappelijke waarden, verschenen enkele nieuwe wetenschappelijk onderzoeken ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek. Zo is tijdens het uitvoeren van dit onderzoek een publicatie verschenen van Ecorys in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over de maatschappelijke impact van slimme en duurzame verstedelijking. Inzichten uit het onderzoek zijn niet verwerkt in dit deze scriptie.

Dit onderzoek heeft zich gericht op de publieke sturing. De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat private partijen een grote rol spelen in het realiseren van maatschappelijke waarden en dat ze hier verschillende sturingsvormen voor inzetten. Ook het type

private partij is een relevant factor voor sturing op meerwaarde. Dit onderzoek is beperkt ingegaan op de private sturingsrol en de verschillende type private partijen. Daardoor kan het onderzoek onvoldoende inzicht geven in de effectieve sturingsvormen van private partijen.

De rol van andere relevante spelers in gebiedsontwikkeling is in dit onderzoek niet behandeld. Het ligt voor de hand dat ook andere partijen een rol spelen bij sturing op maatschappelijke meerwaarde; zoals filantropische organisaties, bewoners of energiebedrijven. Dit onderzoek kan daardoor geen uitspraken doen over de totale sturing van spelers op maatschappelijke meerwaarde. Wel is de rol van dergelijke partijen in de casestudies beperkt geweest.

VERVOLGONDERZOEK

In de literatuur is een hiaat in kennis aangetroffen op sturing op maatschappelijke meerwaarde. De veelomvattende definitie maatschappelijke meerwaarde kan daarbij verder worden gedefinieerd om voor specifieke waardencategorieën inzicht te krijgen in effectieve sturing. Daarbij kunnen verschillende onderwerpen worden gevonden. Allereerst zijn de kenmerken van programmatische maatschappelijke meerwaarde complex van aard. Daarnaast volgt uit dit onderzoek de relevantie van sturing op collectieve vraagstukken voor perceeloverstijgende vraagstukken. Tot slot is de rol van private partijen bij sturing op maatschappelijke meerwaarde onderbelicht in onderzoek. Vervolgonderzoek op deze thema's kan bijdragen aan het beter begrijpen van de verschillende relevante factoren bij sturing op meerwaarde. Aangevuld met dit onderzoek kunnen daarnaast de verbanden tussen deze thema's verder worden verkend.

Daarnaast zijn in dit onderzoek enkele dilemma's gevonden welke veelvoorkomend zijn voor organische gebiedsontwikkelingen. Er is al veel onderzoek gedaan naar het financieel maken van zachte waarden om een bijdrage te kunnen leveren aan het spanningsveld tussen kosten en baten. Toch blijft een spanningsveld bestaan in de kostenverdeling tussen spelers. Onderzoek welke het verband onderzoekt tussen zachte waarden, verdeelsleutels op spelers en financiële constructies kan nieuw inzicht bieden in de wijze waarop tot kostenverdeling kan worden gekomen in complexe gebiedsontwikkelingen. Ook naar organische gebiedsontwikkeling is veel onderzoek beschikbaar. Een van de gevonden dilemma's richt zich op de mogelijke noodzaak van een terugkeer naar een hybride integrale gebiedsontwikkeling omwille van meer regie op perceeloverstijgende thema's. Een verdieping op de sturing op collectieve vraagstukken in organische gebiedsontwikkelingen kan inzichten bieden in handelingsperspectieven voor dergelijke vraagstukken en een bijdrage leveren aan een actueel vraagstuk welke in vele casestudies naar voren is gekomen.

AANBEVELINGEN VOOR PRAKTIJK

Voor de praktijk kunnen specifiek voor gemeenten enkele aanbevelingen worden gedaan om te sturen op maatschappelijke meerwaarde in stedelijke gebieden. In figuur 5.1 zijn deze aanbevelingen voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen chronologisch weergegeven.

1. MAATSCHAPPELIJKE DOELEN ALS VERTREKPUNT

Verdichting kan als middel worden ingezet om maatschappelijke doelen te realiseren. Gemeenten kunnen daarbij zelf verschillende sturingsmogelijkheden inzetten om verdichting in een gebied te bevorderen.

2. KIEZEN FOCUS

Gemeenten moeten de maatschappelijke opgaven voor een gebied vooraf helder in beeld hebben om het stapelen van beleid te voorkomen. Bepaal de gemeentelijke focus en werk voor andere doelstellingen met een ondergrens.

3. BENOEM SPELERS EN ROLLEN

Verken of de aanwezige spelers in staat zijn om de gewenste maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Wanneer belangen uiteenlopen kunnen nieuwe spelers worden geïntroduceerd. Dat kan als een derde partij of samenwerkingsvorm zijn, maar kunnen ook nieuwe private partijen zijn. Gemeenten kunnen hun instrumentarium inzetten (vormen, stimuleren en faciliteren) om nieuwe spelers aan te trekken of zittende partijen tot samenwerking te laten komen.

4. BEPAAL (DAN PAS) DE STURINGSVORMEN

Bepaal de sturingsrol vanuit de behoefte in de gebiedsontwikkeling en de samenstelling van betrokken spelers. Bouw een sturingsinstrumentarium op maat vanuit de kenmerken van het gebied, het type spelers en het type maatschappelijke meerwaarde waarop moet worden gestuurd. Voor het bepalen van de sturing is een wederzijds inzicht in belangen van betrokken spelers daarbij cruciaal. Potentiële overeenkomstige belangen kunnen worden benut door samenwerkingen te stimuleren.

5. BLIJF BETROKKEN

Door een adaptieve en betrokken sturing op dynamische gebiedsontwikkeling kunnen nieuwe windows op opportunity worden benut. Eerder onhaalbare ambities kunnen opnieuw worden overwogen door veranderende belangen. Bijsturing(smogelijkheden) zijn noodzakelijk voor realisatie van maatschappelijke doelstellingen.

fig. 5.1
Chronologische aanbevelingen praktijk

LITERATUUR.

INTRODUCTIE

Breheny, M. (1992). The compact city: an introduction. *Built Environment*, 18(4), 241.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). Regionale Monitor Brede Welvaart.

Coppola, P., Papa, E., Angiello, G., & Carpentieri, G. (2014). Urban form and sustainability: the case study of Rome. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 160, 557-566.

Heusinkveld, B. G., Steeneveld, G. V., Van Hove, L. W. A., Jacobs, C. M. J., & Holtslag, A. A. M. (2014). Spatial variability of the Rotterdam urban heat island as influenced by urban land use. *Journal of Geophysical Research: Atmospheres*, 119(2), 677-692.

Hiemstra, J. A., de Vries, S., & Spijker, J. H. (2019). Greenery and Education: The positive effects of greenery in urban environments.

Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021) Factsheet tweede tranche woningbouwimpuls.

Peen, J., Schoevers, R. A., Beekman, A. T., & Dekker, J. (2010). The current status of urban-rural differences in psychiatric disorders. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 121(2), 84-93.

Ratcliffe, J., Stubbs, M., & Keeping, M. (2021). *Urban planning and real estate development*. Routledge.

Smit, H. & de Groot, C. (2021) De stad lijkt ondanks de coronacrisis nog niet op zijn retour.

De Zeeuw, F. & C. Verdaas (2020) Na Wild West en Sciencefiction op zoek naar de juiste film: Naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland, Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling/ TU Delft. Samenvatting.

2.1 VERDICHTING

Berghauer Pont, M. Y., & Haupt, P. A. (2009). Space, density and urban form.

Buitelaar, E., Segeren, A., Kronberger, P., & Noorman, N. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Claassens, J., & Koomen, E. (2017). Steden blijven verdichten. *ROm: maandblad voor ruimtelijke ontwikkeling*, 35(9), 18-25.

Dam, D. F. V., de Groot, C., Crommeentuijn, L., & Niemantsverdriet, F. R. (2010). Verdichting heeft een grens. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, (1), 50-55.

Dittmar, H., & Ohland, G. (Eds.). (2012). *The new transit town: Best practices in transit-oriented development*. Island Press.

Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 4, pp. 2063-2117). Elsevier.

Economisch Instituut voor de Bouw (2021). Ruimtelijke ordening en bouwlocaties: De potentie van woningbouw in de groene omgeving

Garretsen, H., & Marlet, G. (2017). Amenities and the attraction of Dutch cities. *Regional Studies*, 51(5), 724-736.

Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: How urban spaces make us human*. Pan Macmillan.

Hamers, D., Kuiper, R., van der Wouden, R., van Dam, F., van Gaalen, F., van Hoorn, A., ... & Dirkx, J. (2021). Grote opgaven in een beperkte ruimte: Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Harbers, A., Spoon, M., van Amsterdam, H., & van der Schuit, J. (2019). Ruimtelijke Dichtheden en Functiemenging in Nederland (Rudifun). Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Hoek, T. H., Koning, M. A., & Mulder, M. (2010). Succesvol binnenstedelijk bouwen: Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen. EIB. Economisch Instituut voor de Bouw.

Hovens, P. W. M. (2011). Percepties in binnenstedelijke locatiewontwikkelingsnetwerken

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

Jannink, P., Dirk Neumann, D., Veldhuis, W., (2010). *Nieuw Amsterdam: Een succesvolle strategie naar verdichting*

Kansen, M. & Jorritsma P. (2018). Stedelijke Bereikbaarheid. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Kooiman, M. C., & den Breejen F.M., (2018) Hoogbouw de oplossing voor woningbouwopgave? Grondzaken en Gebiedsontwikkeling 20-23

van Velzen (7 juni 2021) Woningtekort maakt megabouwprojecten salonfähig: 'Tot voor kort zeldzaam in Nederland'. Trouw.

Nabielek, K., Boschman, S., Harbers, A., Piek, M., & Vlonk, A. (2012). Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van bin-

nenstedelijk wonen en werken. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2020). Staat van de Woningmarkt. Jaarrapportage 2020.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2021). Staat van de Woningmarkt. Jaarrapportage 2021.

Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard university press.

Pont, M. B., & Haupt, P. (2007). The relation between urban form and density. Urban Morphology, 11(1), 62.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2017), Kennisnotitie energietransitie leefomgeving

Rotterdam, gemeente. (2019). Next City 60-65

Sturm, C., Heurkens, E. W. T. M., & Bol, N. (2014). Belegger-gestuurde gebiedsontwikkeling: Lessen binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten in de VS. Real Estate Research Quarterly, 13 (2), 2014

Tong, C. O., & Wong, S. C. (1997). The advantages of a high density, mixed land use, linear urban development. Transportation, 24(3), 295-307.

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

Verwest, F., Lörzing, H., Harbers, A., Schluchter, S., & van Kempen, G. (2008). Krachtwijken met karakter. NAI uitgevers.

2.2 STURING

Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as market actors: Rethinking State-Market relations in land and property. Planning Theory & Practice, 11(2), 187-207.

Daamen, T., Verheul, W. J., & Heurkens, E. (2020). GebiedsInvest-eringsZone: Naar een praktijkexperiment.

Bremekamp, R., en Wilfrid, E. K., & en Managers, A. (2009). Een nieuw kijkglas voor een heldere blik op samenwerken. Strategic Organization, 1(3), 327-335.

Heurkens, E. (2012). Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling. Sturing, samenwerking & effecten in Nederland en Engeland. Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate & Housing.

Heurkens, E. W. T. M., Hobma, F., Verheul, W. J., & Daamen, T. A. (2020). Financiering van Gebiedstransformatie: Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

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

Hobma, F. A. M., Heurkens, E. W. T. M., & Van der Wal, H. (2019). Versnipperd grondeigendom: Hoe ga je om met verschillende grondeigenaren bij binnenstedelijke transformatie?.

Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2019) Reiswijzer gebiedsontwikkeling

ULI (2018). The Case for Open Space: Why the Real Estate Industry Should Invest in Parks and Open Spaces. Washington, DC: Urban Land Institute.

Verbruggen, J. (2019). Het effect van gemeentelijk beleid en gemeentelijke instrumenten op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Een verkenning van de Binckhorst en Merwedekanaalzone.

Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & Vriends, R. (2017). Gebiedstransformaties: Ruimte voor durf en diversiteit.

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

Verheul, W. J., Heurkens, E., & Hobma, F. (2021). Participatie georganiseerd door private partijen. Den Haag: Platform31.

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

2.3 MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

College van Rijksadviseurs. (2020). Rijk als rentmeester: Sturen op maatschappelijke meerwaarde.

Daamen, T. A., Franzen, A. J., & Van der Vegt, J. X. (2012). Sturen op waarde in Rotterdam: Afwegen en verbinden in de nieuwe realiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling.

Derksen, W., & Hoefnagel, F. J. P. M. (2000). Het borgen van publiek belang.

Geuijen, K. (2014). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?. Bestuurswetenschappen, 68(1), 87-96.

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

van Lieshout, V. (2021, 7 mei). Sturen op maatschappelijke waarden in gebiedsontwikkelingen: hoe doe je dat? Gebiedsontwikkeling.nu.

Macmillan, S. (2006). Added value of good design. Building research & information, 34(3), 257-271.

Platform 31 (2018). Creëren van maatschappelijke meerwaarde. Den Haag: platform31

Scholten, B. Kwantes, C. & Burmanje, T. (2021) Mobiliteitshub: het nieuwe normaal in hoogstedelijke gebieden. Grondzaken en gebiedsontwikkeling

Witte, J. J., Alonso-González, M., & Rongen, T. (2021). Verkenning van het concept mobiliteitshub.

CASESTUDIES

Amstel III

Amsterdam, gemeente. (2009). Urban district Amstel III wonen en werken tussen Arena en AMC: Visie Amstel III 2040

Amsterdam, gemeente. (2011). Strategiebesluit Amstel III: van monofunctioneel werkgebied naar multifunctionele stadswijk

Amsterdam, gemeente. (2015). Gebiedsagenda Amstel III 2016-2019

Amsterdam, gemeente. (2017). Amstel III: Transformatiemagazine (1)

Amsterdam, gemeente. (2018). Conceptbesluit bekendmaking wijziging interferentiegebied Amsterdam Zuid Oost bodemenergiesystemen

Amsterdam, gemeente. (2020). Concept EMG-berekening: Collectief energiesysteem Amstel III & Bullewijk

Amsterdam, gemeente. (2021). Ontwikkelperspectief: Actualisering Investeringsbesluit Amstel III Bullewijk en Paasheuvelweggebied 2021-2024

Amsterdam, gemeente. (2021) Actualisering Investeringsbesluit Amstel III Ruimtelijke uitgangspunten deelgebieden en kaartmateriaal. 2021-2024

ZO!City (2019, 4 juli). Verslag Buurtgesprek Verbindingen Hondsrugpark

Cool Zuid

Bouwfonds Ontwikkeling, (2007). Cool Zuid, Rotterdam City Lounge: initiatief om te komen tot een integrale ontwikkelingsvisie Cool, Club. (2020). Cocktail Cool: bouwen met en voor de juiste mix

Cool, Club. (2020). Nieuwsbrief (1)

Cool, Club. (2020). Coolregels

Cool, Club. (2021). Cocktail Cool als paraplu. (3) Nieuwsbrief

Rotterdam, gemeente. (2001). Toekomstvisie Cool

Rotterdam, gemeente. (2003). Baankwartier: Stedenbouwkundig Plan

Rotterdam, gemeente. (2009). Bestemmingsplan Cool

Rotterdam, gemeente. (2016). Baankwartier: Revisie

Rotterdam, gemeente. (2018). Ontwikkelvisie Cool Zuid

Stadslab Cool Zuid (2017). Cool Zuid 2017

Stadslab Cool Zuid (2018). Prioriteiten 2018 - 2020: Naar een stedelijk woongebied in de luwte van het centrum

Emmasingelkwadrant

Eindhoven, gemeente. (2006, 24 januari). Oplegvel Raadsvoorstel inzake Ontwikkelingsvisie Emmasingel- kwadrant

Eindhoven, gemeente. (2014, 21 november). Raadsinformatiebrief 14R6120 Philips Lighting Transformatie

Eindhoven, gemeente. (2016). EMMASINGEL- KWADRANT: Ontwikkelingsvisie gemeente Eindhoven

Eindhoven, gemeente. (2018, 13 februari). Gewijzigde vaststelling upgrade ontwikkelingsvisie Emmasingelkwadrant 2016: overweging voor scenario met Raadsvoorstel gedeeltelijk behoud van het TAC-gebouw.

Eindhoven, gemeente. (2021). Emmasingelkwadrant- Fellenoord 2013 (Victoriatoren)

Eindhoven, gemeente. (2019). De beleving van het toekomstige Victoriapark

Foolen & Reijs Vastgoed (2015) VO Stedenbouwkundig Plan Philips Lighting

Stichting Ondernemersfonds Eindhoven Centrum. (2015). Bedrijveninvesteringszone Eindhoven

Middelland

Woerden, gemeente. (2019). Ontwerp Structuurvisie Middelland-Noord

Woerden, gemeente. (2019). Woonvisie Woerden Middelland-Noord

Woerden, gemeente. (2019). Nota Reserve Gebiedsfonds Middelland

Osdorp plein

Amsterdam, gemeente. (2008). Actualisatie ontwikkelingsvisie Osdorp-centrum Amsterdam-West

Amsterdam, gemeente. (2013). Herziening Vernieuwingsplan Centrum Nieuw-West

Amsterdam, gemeente. (2013). Centrum Nieuw West: Uitwerking-plan Plein Zuid

Amsterdam, gemeente. ((2019). Centrum Nieuw West: Definitief Ontwerp openbare ruimte FASE I

Amsterdam, gemeente. ((2019). Gebiedsplan Osdorp 2019

Amsterdam, gemeente. ((2013). Toekomstvisie Nieuw-West 2040. Stadsdeel Nieuw-West

Piushaven

Tilburg, gemeente. (2015) Gebiedsontwikkeling Piushaven; Stedenbouwkundige Visie

Tilburg, gemeente. (2018) Gebiedsontwikkeling Piushaven; Stedenbouwkundige Visie

Tilburg, gemeente. (2015) RUIG & GOED: 15 jaar gebiedsontwikkeling Tilburg

Bedrijfsinvesteringszone Piushaven Community(2019) Samenwerken aan een aantrekkelijke Piushaven 2020 - 2025

Rijnhuizen

Nieuwegein, gemeente. (2009). Nieuwegein Verbindt, Structuurvisie 2030

Nieuwegein, gemeente. (2014). Gebiedsvisie Mooi Rijnhuizen

Nieuwegein, gemeente. (2018). Toelichting en planregels Rijnhuizen, Bestemmingsplan verbrede reikwijdte

Nieuwegein, gemeente. (2020). Beleidsregel Ruimtelijke Kwaliteit, Mooi Rijnhuizen

Rhijnhuizen, Club. (2017). Rijnhuizen geeft Energie! Plan van aanpak

Rhijnhuizen, Club. (2020). Rijnhuizen Merkboek: van oorsprong tot ontwikkeling

Rhijnhuizen, Club. (2020). Jaarplan 2021

Utrecht, Provincie. (2018). "Mooi Rijnhuizen": IGP-Realisatieplan

Wijnhaveneiland

Rotterdam, gemeente. (2001). Bestemmingsplan Waterstad

Rotterdam, gemeente. (2009). Ontwikkelingsvisie Waterstadshavens 2020, Havens in de Binnenstad, Stad in de Binnenhavens

Rotterdam, gemeente. (2015). Bestemmingsplan Waterstad

Zuidelijke Binnenstad

Arnhem, gemeente. (2014). Uitvoeringsprogramma Zuidelijke Binnenstad, stap voor stap

Arnhem, gemeente. (2014). Projectbeschrijving Zuidelijke Binnenstad

DTNP (2016). Economische effecten ontwikkelstrategie zuidelijke binnenstad Arnhem

BEELDEN

pag 26

Ibelings van Tilburg (z.d.) Karel Doorman [Foto]. Geraadpleegd op 26 juli 2021, van <https://www.ibelingsvantilburg.nl/projecten/de-karel-doorman-rotterdam/>

Van de Kooy, C. (2020). The Muse [Foto]. Geraadpleegd op 26 juli 2021, van https://images.adsttc.com/media/images/5fa0/a3e6/63c0/1783/9500/0489/slideshow/Barcode_Architects_The_Muse_03_%C2%A9christianvanderkooy.jpg?1604363217

KYK architecten (z.d.) Calypso [Foto]. Geraadpleegd op 26 juli 2021, van <http://www.kykarchitecten.nl/archief/de-calypso-rotterdam/>

Mei Architecten (2020) Fenixloodsen II [Foto]. Geraadpleegd op 26 juli 2021, van <https://mei-arch.eu/en/projecten-archief/fenix-i-2/>

Rietberg, B (2019) Amsteltoren [Foto]. Geraadpleegd op 26 juli 2021, van <https://www.bertrietberg.com/galleries/amsteltoren-amsterdam/>

Stadswaarde (z.d.) Amadeus [Foto]. Geraadpleegd op 26 juli 2021, van <http://stadswaarde.nl/reference/have-you-heard-of-this-reference/>

Pag 52

AA Architecten (2017) The Y [Foto]. Geraadpleegd op 14 september 2021, van <https://www.aaarchitecten.nl/projecten/the-y-den-haag/>

Amsterdam, gemeente (z.d.) Osdorpplein [Foto]. Geraadpleegd op 2 september 2021, via <https://www.amsterdam.nl/projecten/osdorpplein-ontwikkeling-stadscentrum/plannen-tweede-fase-vernieuwing/>

Archello (2021). Inntel Hotels [Foto]. Geraadpleegd op 14 september 2021, via <https://archello.com/nl/project/inntel-hotels-den-haag-marina-beach>

van Duivenbode, O (2021) Little C [Foto]. Geraadpleegd op 14 september 2021, via <https://www.rotterdamarchitectuurprijs.nl/prijs-2021/little-c.html>

Eijndhoven, J. (z.d.). Piushaven [Foto]. Geraadpleegd op 25 augustus 2021, via <https://www.ad.nl/tilburg/kritiek-omwonenden-piushaven-wordt-weer-dichtgelegd~a48b4d96/171089625/>

Oosterbroek, R. (2017). Merwekanaalzone [Foto]. Geraadpleegd op 14 september 2021, via <https://www.duic.nl/algemeen/utrecht-bouwt-merwedekanaalzone/>

Rotterdam, gemeente (z.d.) RCD [Foto]. Geraadpleegd op 14 september 2021, via <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/rcd/>

Skyscrapercity (2021). Cool Zuid [Foto]. Geraadpleegd op 12 september 2021, via <https://www.skyscrapercity.com/threads/rotterdam-cooltoren-155m-uc.1202049/page-332>

Stebru (2021). Uptown [Foto]. Geraadpleegd op 25 augustus, via <https://www.stebru.nl/projecten/up-town/>

Vinkbouw (2017). Jutphaas [Foto]. Geraadpleegd op 19 oktober 2021, van <https://www.vinkbouw.nl/in-verkoop/56-woningen-kroon-op-jutphaas>

Wikipedia.org (2016) De Kop van Oost [Foto]. Geraadpleegd op 14 september 2021, via https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Groningen_-_De_Kop_van_Oost_-_kadewoningen.jpg

Woerden, F. (2021). Karsp [Foto]. Geraadpleegd op 19 oktober 2021, van <https://www.skyscrapercity.com/threads/amsterdam-karsp-70m-50m-uc.2198842/page-7>

van de Biezen, M (z.d.) Den Haag - Luchtfoto Proeftuin Erasmusveld [Foto]. Geraadpleegd op 14 september 2021, via <https://www.hollandluchtfoto.nl>

Woerden, gemeente (z.d.). Middelland [Foto] Geraadpleegd op 14 september 2021, via <https://www.nieuw-middelland.nl/>

INTERVIEWS

AMSTEL III

Tamara Smit, Projectmanager, gemeente Amsterdam
Interview afgenomen op 30 augustus, 2021

Stella Leemhuis, projectmanager, Balance
Interview afgenomen op 8 augustus, 2021

Ebe Treffers, projectmanager Wonam
Interview afgenomen op 27 augustus, 2021

Coen van Oudheusden, projectmanager Synchroom
Interview afgenomen op 2 september, 2021

COOL ZUID

Ine Jans, Projectmanager, gemeente Rotterdam
Interview afgenomen op 6 september, 2021

Lotje Mertens, Club Cool en Wijkmanager, gemeente Rotterdam
Interview afgenomen op 7 oktober, 2021

Yvette van Piggelen, Projectmanager, SENSE
Interview afgenomen op 16 september, 2021

RIJNHUIZEN

Ron van Schaik, Projectmanager, gemeente Nieuwegein
Interview afgenomen op 7 september, 2021

Emilie Vlieger, projectmanager, Club Rhijnhuizen
Interview afgenomen op 2 september, 2021

MIDDELLAND, WOERDEN

Jeroen van Lemmen, Projectmanager, gemeente Woerden
Interview afgenomen op 8 oktober, 2021

WIJNHAVENEILAND

Rob Groote-Bromhaar, Projectmanager, gemeente Rotterdam
Interview afgenomen op 26 augustus, 2021

PIUSHAVEN

Thérèse Mol, Projectmanager, gemeente Tilburg
Interview afgenomen op 7 oktober, 2021

OSDORPPLEIN

Rinse Bakker, Projectmanager, gemeente Amsterdam
Interview afgenomen op 1 september, 2021

EMMASINGELKWADRANT

Jesper Remmen, Projectmanager, gemeente Eindhoven
Interview afgenomen op 14 september, 2021

EXPERTMEETINGS

Stella Leemhuis, Over Morgen

Lydia Luikens, re-create.space

Bart Oomsen, Stadskwadraat

Robbert Mug, gemeente Eindhoven

Arie Willem, Over Morgen

STURING OP ~~VERDICHTING~~ MET MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE MET VERDICHTING.

