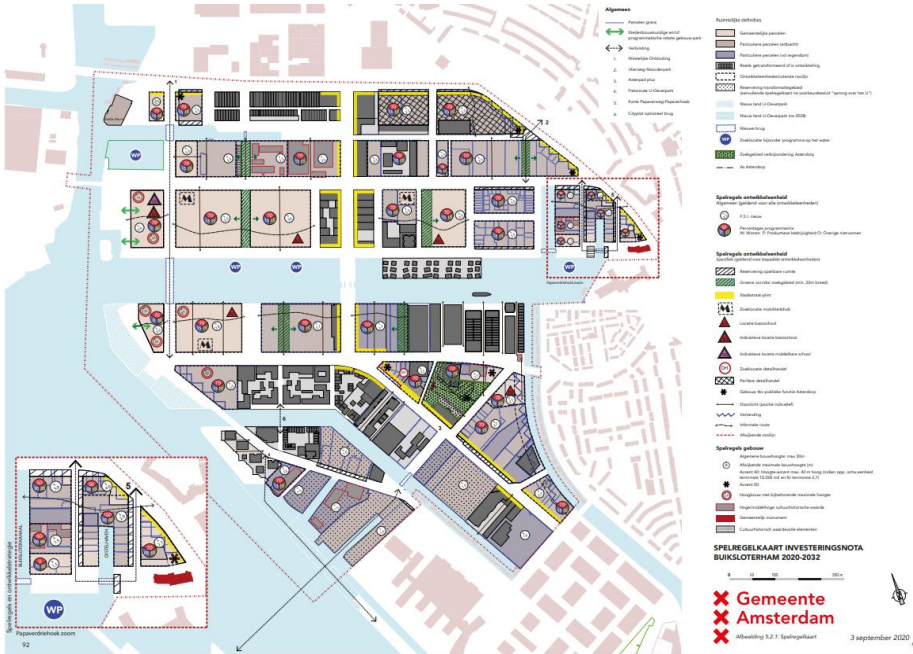




Praktijkonderzoek naar ervaringen met het werken met de Spelregelkaart

Auteur: Aart-Jan Roelofs

Betreft: Masterthesis

Scriptiebegeleider: Fred Hobma

Jaargang: MCD 16

Studentnummer: 553340

Datum: 30 juni 2022

SPELREGELS IN GEBIEDSONTWIKKELING

Versnelling en integraliteit door het werken met een Spelregelkaart

Onderwerp	Definitie	Doel/toelichting	Spelregels
Spelregels per ontwikkelingsheid (vervolg) Algemeen (geldend voor alle ontwikkelingsheden)	Parkeervoorzieningen voor auto, en fiets	Voldoende parkeerruimte met inachtneming van ruimtelijke kwaliteit Een schone, veilige en	Zie voor regels en strategie de betreffende paragraaf in deze nota Uitgangspunten: ■ Aantoonbaar voldoende ruimte voor parkeren van (bak) fietsen; ■ 25% van de parkeerplaatsen in parkeervoorziening op te laden door toepassing van elektrisch laden beschikbaar.

Voorwoord

Het is een drukke tijd geweest. Terug naar Nederland verhuizen. Starten met een studie, tegelijkertijd met vrouw en kinderen verhuizen naar een nieuwe woning. Halverwege de studie veel thuiswerken en studeren vanwege de Corona-crisis, soms met kinderen thuis. Daarna nog ruimschoots de tijd genomen om grondig onderzoek te doen naar de theorie en praktijk van het werken met spelregelregels in gebiedsontwikkeling.

Het was een interessante en leerzame periode, waarin ik meer inhoudelijke kennis heb ontwikkeld over gebiedsontwikkeling en een duidelijker beeld heb gekregen van de processen in gebiedsontwikkelingen en op de sturing daarop. In mijn eigen proces om te komen tot de afronding van de studie heb ik ook geleerd dat werken, studeren en een goede partner en vader zijn in een gezin met twee kleine kinderen een lastige combinatie is, maar niet onmogelijk.

Allereerst wil ik mijn vrouw bedanken voor het begrip voor mijn ambitie om deze studie te willen doen en voor alle extra taken die zij op zich heeft genomen om voor mij het studeren met een jong gezin mogelijk te maken. Ik zie er naar uit om weer volledig deel te nemen aan het gezinsleven en 'het sociale leven' en om mijn focus te kunnen beperken tot werk en gezin en familie/vrienden. Maar ook niet meer in de avonden en weekenden aan de studie te hoeven werken en denken.

Voor de totstandkoming van de scriptie bedank ik ook mijn scriptiebegeleider Fred Hobma, die met veel geduld en met heldere analyses kon aangeven waar ik mijn aandacht aan moest richten bij het doen van onderzoek en het schrijven van mijn scriptie.

Verder dank ik allen die hebben meegewerkt aan het geven van interviews en het beantwoorden van aanvullend vragen. Ook dank aan degenen die hebben meegedacht en hebben meegelezen bij het opstellen van mijn scriptie.

Tot slot ook veel dank aan mijn werkgever die mij al na een kort dienstverband het vertrouwen gaf om op mijn verzoek deze studie te gaan doen en dat mede mogelijk heeft gemaakt.

Aart-Jan Roelofs

Juni 2022

Samenvatting

In deze scriptie is onderzocht hoe het instrument spelregelkaart in de praktijk wordt ervaren door actoren in gebiedsontwikkeling. De centrale vraag is of het gebruik van de spelregelkaart leidt tot een versnelling van gebiedstransformatie en bijdraagt aan de realisatie van een integraal samenhangend gebied. Vanuit de gekozen theoretische benadering wordt gebiedsontwikkeling op basis van facilitair grondbeleid gezien als het procesmatige managen van netwerken op basis van spelregels. Hierbij speelt het bewust zijn van de onderlinge afhankelijkheid tussen actoren een belangrijke rol, alsook de wetenschap dat de context waarin gebiedsontwikkeling plaatsvindt aan voortdurende verandering onderhevig is.

Op basis van deze theoretische benadering en het kwalitatief onderzoek naar 6 cases waarin de spelregel wordt gebruikt als sturingsinstrument, wordt geconcludeerd dat de spelregelkaart op verschillende wijzen wordt uitgewerkt en op verschillende wijzen inzetbaar is. Aan de ene kant wordt de spelregelkaart gebruikt als crisisinstrument om marktpartijen te verleiden om de gebiedstransformatie te starten en/of te versnellen in een tegenzittende markt zonder inzet van veel gemeentelijke middelen. Aan de andere kant wordt de spelregelkaart ook gebruikt door gemeenten in transformatiegebieden waar veel interesse is vanuit de markt om te ontwikkelen om de regie over de transformatie meer naar zich toe te trekken en meer integrale samenhang van ontwikkelingen in het gebied na te streven.

Er wordt geconstateerd dat het gebruik van het instrument spelregelkaart positief wordt ervaren door alle actoren in de onderzochte transformatiegebieden. In antwoord op de hoofdvraag wordt geconcludeerd dat de spelregelkaart inderdaad leidt tot een versnelling van de gebiedstransformatie en tot een integraal samenhangende herontwikkeling. Gemeentes kunnen met dit instrument sturen op de eigen doelstellingen voor het gebied zonder een uitgewerkte blauwdruk te maken voor een gebied. Zij moeten wel aangeven “wat” ze willen, maar laten het “hoe” aan de markt. In de meeste van de onderzochte cases hebben gemeentes niet of nauwelijks eigen grondposities in het gebied en is het eigendom versnipperd. Gemeentes bepalen wat er in het gebied komen, maar laten het initiatief voor het uitwerken en realiseren van de gebiedstransformatie grotendeels aan de markt. Doordat gemeentes het initiatief aan de markt laten, moeten zij flexibel (kunnen) meebewegen met de volgorde en snelheid waarmee marktpartijen plannen ontwikkelen en realiseren. In gebieden waar gemeentes te weinig grondposities hebben, moeten zij tijdig grondposities verwerven om maatschappelijke voorzieningen te realiseren. Voor het opstellen van een spelregelkaart moeten gemeentes in een vroegtijdig stadium keuzes maken over de gewenste ruimtelijke hoofdstructuur, programma en het uitwerken en prioriteren van beleid tot op kavelniveau. Daarmee biedt de spelregelkaart gemeentes mogelijkheden tot het pakken van meer regie bij de start van de ontwikkeling en bij het sturen op het realiseren van de hoofdstructuur en het programma. Tegelijkertijd biedt het werken met een spelregelkaart gemeentes ook meer mogelijkheden op het sturen van het proces. De aanpak met een spelregelkaart werkt uitnodigend voor marktpartijen en leidt tot een toename van het aantal initiatieven van marktpartijen en draagt bij aan een versnelde realisatie van de gebiedstransformatie.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Samenvatting.....	2
H1 Inleiding.....	4
H2 De spelregelkaart	9
2.1 Wat is er bekend over de spelregelkaart?	9
2.2 In welke context is de spelregelkaart tot stand gekomen?	13
2.3. Welke sturingsmogelijkheden biedt de spelregelkaart?	17
H3 Theoretisch kader.....	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Managen van netwerken	21
3.3 Projectmatige versus procesmatige sturing	27
3.4 Rol van procedurele spelregels	30
3.5 Conclusie	34
H4 Onderzoek aanpak.....	35
H5 Casestudies.....	38
5.1 Casus Cruquiusgebied, gemeente Amsterdam	38
5.2 Casus Klein Plaspoelpolder, Gemeente Leidschendam-Voorburg	43
5.3 Casus Hoefkwartier, Gemeente Amersfoort	47
5.4 Casus Nieuw Middelland, Gemeente Woerden	53
5.5 Casus Buiksloterham, Gemeente Amsterdam	58
5.6 Casus Kogerveldwijk, Gemeente Zaanstad	64
H6 Crosscase analyse.....	70
H7 Beantwoording deelvragen	80
H8 Conclusie	90
H9 Persoonlijke reflectie en aanbevelingen.....	92
Literatuurlijst	96
Bijlage: Vragenlijsten	104

H1 Inleiding

1.1. Aanleiding

Sinds de financiële en economische crisis die vanaf 2008 toeslaat is het denken over gebiedsontwikkeling gigantisch veranderd (De Zeeuw, 2018). Publiek private samenwerkingen werden massaal ontbonden en gemeentes bleven zitten met hoge rentelasten op afgewaardeerde en onverkoopbare grondposities. Gemeentes werden zich bewust van de risico's die zij lopen bij het verwerven van gronden en beschikten bovendien niet meer over de middelen op grote schaal actief grondbeleid te voeren. Sindsdien kopen gemeenten nog zelden op grote schaal gronden aan (Ministerie BZK et al. 2019). Zij zoeken vooral naar nieuwe instrumenten om op basis van passief/facilitair grondbeleid gebieden te ontwikkelen en te transformeren. Dit betekent dat gemeenten overwegend niet meer zelf of in publiek private samenwerking gronden verwerven met als doel om hier gebiedsontwikkelingen te laten plaatsvinden. Zij laten het initiatief en de risico's om tot aankoop van gronden over te gaan aan de marktpartijen. Vooral in grote transformatiegebieden met versnipperd eigendom zijn de financiële risico's voor gemeenten vaak te groot en zijn de investeringen te groot voor gemeenten. Bovendien is grootschalige verwerving van gronden door gemeenten tijdrovend, zeker als men er op basis van onderhandeling niet uitkomt en er onteigeningprocedures nodig zijn.

Het is daarom ook begrijpelijk dat gemeenten opzoek gaan naar andere instrumenten (Heurkens et al 2014). In lijn met het discours van het Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design (2012) over spontane organische gebiedsontwikkeling, hebben veel gemeentes in eerste instantie op basis van een globale visie voor gebieden gewacht op initiatieven uit de markt. De gedachte was dat marktpartijen plot voor plot organisch zouden gaan ontwikkelen en dat er op den duur nieuwe wijken zouden ontstaan. De praktijk bleek weerbarstiger¹. Grote initiatieven zoals de herontwikkeling van de Binkhorst in Den Haag kwamen met deze gebiedsaanpak niet van de grond (Hamerslag 2018). In andere gebieden werden alleen de lucratieve en de gemeentelijke kavels wel ontwikkeld, maar kwam de gebiedsontwikkeling daarna weer tot stilstand door een gebrek aan een lonkend perspectief en voldoende middelen.

Gemeentes kwamen tot de conclusie dat zij meer regie moesten nemen voor het ontwikkelen van een integrale visie en dat zij marktpartijen actief moest verleiden om te gaan investeren in de door de gemeente gewenste gebiedstransformaties. In de jaren van de financiële en economische crisis (ongeveer 2008-2012) was er zowel bij overheden als bij marktpartijen een gebrek aan financiële middelen om op grote schaal te investeren in gebiedsontwikkeling. In de periode na de crisis kwamen de investeringen langzaam weer op gang. Maar inmiddels waren de gebruikelijke spelregels en rollen in gebiedsontwikkeling veranderd. Het initiatief voor grondaankopen en planontwikkeling verplaatste zich grotendeels van gemeentes naar de marktpartijen (Ministerie van BZK et al 2019). Gemeentes hadden niet meer de dominante regie, maar bleven wel vanuit hun publieke rol wel verantwoordelijk voor het organiseren van de publieke belangenafweging om in gebiedsontwikkelingen het algemeen belang te dienen. Gemeentes moesten zowel marktpartijen verleiden om te investeren in een gebiedsontwikkeling, als het algemeen belang dienen. Dit terwijl zij nog maar in beperkte mate over eigen grondposities beschikten of bereid waren deze te verwerven. Ook waren er minder subsidies beschikbaar bij verschillende overheden. Tegelijkertijd werden burgers en bedrijven steeds mondiger en werd het betrekken van diverse actoren in participatietrajecten voor gebiedsontwikkeling steeds belangrijker. Ook werd de focus verlegd van

¹ <https://nlmag.nl/2016/09/29/waarom-de-spontane-stad-niet-van-de-grond-komt/>

het realiseren van uitleglocaties naar de herontwikkeling van binnenstedelijk locaties. Het streven om eerst binnenstedelijke locaties te herontwikkeling voordat er naar uitleglocatie wordt gekeken, werd in 2012 vastgelegd in de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze ontwikkelingen maakten het proces om te komen tot gebiedsontwikkeling steeds complexer.

Inmiddels is er ook sprake van een fors woningtekort en is urgentie om de bouwproductie te verhogen. Hiervoor moeten sneller plannen worden gemaakt, gronden verworven en procedures worden doorlopen. De opgave voor de komende jaren is om 1 miljoen woningen te realiseren voor 2030. Deze nieuwe woningen moeten bovendien voldoen aan steeds hogere duurzaamheidseisen. Daarnaast moet er rekening worden gehouden met PFAS, stikstof en stijgende bouwkosten. Er dus sprake van hogere eisen en urgentie voor de realisatie van woningen die in een complexere context moeten worden gerealiseerd. Op hoofdlijn zijn er een zevental processen gaande in de maatschappij en de gebiedsontwikkeling in het bijzonder, die mede bepalend zijn voor het soort instrumenten dat de komende jaren nodig is om deze woningen te kunnen realiseren.

- 1) De samenleving wordt steeds meer een netwerksamenleving, waarin besluiten in samenspraak met diverse belanghebbenden tot stand komen (Castells 2009). Een gebiedsaanpak op basis van een top-down sturing is niet meer effectief in de huidige context.
- 2) De samenleving is geneoliberaliseerd. Steeds meer voormalige overheidstaken worden aan private en maatschappelijke partijen wordt overgelaten (Spaink 2017). Hierdoor veranderen de sturingsmiddelen waarmee overheden hun een publieke taak kunnen realiseren.
- 3) De beschikbare fysieke ruimte waar plannen kunnen worden gerealiseerd wordt steeds kleiner, terwijl het aantal eigenaren in stedelijk gebied toeneemt. De ruimteclaim wordt steeds groter. Tegelijkertijd is er de behoefte om geen monofunctionele wijken te bouwen, maar een toenemend aantal functies te combineren in (Spaink 2017). Het mengen van uiteenlopende functies betekent ook een toename van het aantal actoren, een opeenstapeling van relevante wetgeving en de daaruit volgende complexiteit.
- 4) Het aantal belangen en belanghebbenden die betrokken moeten worden om tot overeenstemming te komen over de doelen en oplossingen die in gebiedsontwikkeling moeten worden gerealiseerd nemen toe (Spaink 2017). Het verkrijgen van overeenstemming kost tijd.
- 5) Het grondeigendom in stedelijk gebied is steeds meer versnipperd is en is vaker eigendom van private partijen die (nog) geen direct belang hebben bij gebiedstransformatie. (Ministerie van BZK et al. 2019)
- 6) Gemeentes bezitten steeds minder grond en zijn niet meer in bereid en/of in staat om op basis van risicovolle investeringen gronden aan te verwerven en actief grondbeleid te voeren. Hiervoor ontbreekt ook het draagvlak. (Ministerie van BZK et al. 2019)
- 7) Het woningtekort en daarmee de behoefte aan nieuwe woningen is de laatste jaren sterk toegenomen. Daardoor ontstaat de behoefte aan het vinden van instrumenten om gebiedsontwikkeling en daarmee de realisatie van woningbouw te versnellen.

1.2 Maatschappelijke relevantie

Door deze ontwikkelingen is de rol van de gemeente in gebiedsontwikkelingen veranderd en zijn gemeentes op zoek naar nieuwe instrumenten om gebiedsontwikkelingen vorm te geven (Verheul 2017, Urban Urban Design 2015). In de afgelopen jaren is daar de urgentie voor het realiseren van voldoende woningen bijgekomen. In deze scriptie wordt het instrument Spelregelkaart onderzocht. Met dit instrument beogen gemeentes meer regie te pakken in gebieden die op basis van facilitair grondbeleid worden ontwikkeld en streven zij tegelijkertijd naar een versnelling in de realisatie van de beoogde transformatie. Deze doelstellingen om meer regie te pakken en gebiedstransformaties te versnellen (lees: meer woningen te realiseren) sluiten goed aan bij de huidige streven van het Rijk en

de gemeentes. Het is daarom relevant om te onderzoeken of het gebruik van de spelregelkaart bijdraagt aan het behalen van deze doelstellingen en of deze aanpak of de principes waarop de aanpak is gebaseerd ook bredere kunnen worden toegepast.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

De eerste spelregelkaart voor de transformatie het Cruquius werkgebied is in 2012 als solitair sturingsinstrument is vastgesteld door de gemeenteraad van Amsterdam. Sindsdien is er nauwelijks wetenschappelijk onderzoek gedaan naar dit instrument. De spelregelkaart voor het Cruquiusgebied wordt wel vaak als voorbeeld genoemd voor een innovatieve aanpak in (online) artikelen in online tijdschriften en online fora over gebiedsontwikkeling. Zo beschrijft De Zeeuw de aanpak in het Cruquius werkgebied als succesvol voorbeeld van “ontslakken” (De Zeeuw 2013) in de Actieagenda Bouw en beschrijft Dembski (2014) de spelregelkaart in het blad Rooijlijn als inspirerend voorbeeld voor het denken over de nog te ontwikkelen Omgevingswet. Verder zijn er op de websites www.gebiedsontwikkeling.nu en www.stedelijketransformatie.nl meerdere artikelen verschenen over ervaringen met het werken met spelregelkaarten. Ook publiceren gemeentes, gebiedsontwikkelaars en adviesbureaus berichten over hun ervaring met de spelregelkaart.

Alleen Hamerslag (2018) heeft wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de werking van de spelregelkaart voor zijn MSRE masterscriptie. In zijn scriptie maakt hij een vergelijking tussen de aanpak met de spelregelkaart van de het Cruquius werkgebied in Amsterdam en de gebiedsaanpak in Binckhorst van de gemeente Den Haag. Hamerslag concludeert dat het werken met de spelregelkaart uitnodigend werkt voor marktpartijen. Ook constateert hij dat zowel de gemeente Amsterdam als betrokken marktpartijen zeer positief zijn over de aanpak met de spelregelkaart en over de resultaten die dit oplevert.

Inmiddels wordt de spelregelkaart in tenminste 6 gebiedstransformaties in Nederland ingezet als sturend instrument om complexe transformatieopgaven te realiseren in gebieden met versnipperd grondeigendom. Het gaat hierbij om 5 verschillende gemeentes die de spelregelkaart ieder op eigen wijze vorm geven, maar een vergelijkbare aanpak en doelstelling hebben. Omdat onder andere de ligging van de transformatiegebieden, de beleidsmatige context en de marktomstandigheden in de periode waarin de spelregelkaart is vastgesteld verschillen, bieden deze cases goede basis om de werking van de spelregelkaart in een bredere context te onderzoeken.

In deze scriptie wordt de spelregelkaart benaderd vanuit het perspectief van wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke en private actoren om een gebiedstransformatie te realiseren. In het bijzonder wordt onderzocht of het gebruik van de spelregelkaart bijdraagt aan de versnelling van een gebiedstransformatie en aan meer regie door gemeentes om in een gebied dat op basis van facilitair grondbeleid wordt ontwikkeld een integraal samenhangend gebied te realiseren.

1.4 Wat is een spelregelkaart?

Zoals gezegd is de eerste spelregelkaart in 2012 vastgesteld door de gemeenteraad van Amsterdam. In deze spelregelkaart voor het Cruquius werkgebied staat als inleidende toelichting:

“De spelregels en spelregelkaart maken duidelijk wat er in het Cruquiusgebied mogelijk is voor initiatieven. Hierin zijn de belangrijkste ruimtelijke uitgangspunten en ambities die de gemeente heeft voor de ontwikkeling van het Cruquiusgebied tot een aantrekkelijk werk- en woongebied opgenomen.” (Gemeente Amsterdam 2012)

De spelregelkaart voor het Cruquius werkgebied is een document van 4 pagina's A4. Deze bestaat uit een voorblad, een spelregelkaart en een tabel met de spelregels. De spelregelkaart omvat een

plankaart met legenda waarin de ruimtelijke kaders zijn aangegeven. Hieruit blijkt duidelijk is welke kaders hard of flexibel zijn. Zo is bijvoorbeeld de hoofdinfrastructuur een vast gegeven, maar is er ruimte om de exacte locatie van “snedes” tussen de gebouwen nader in te vullen. De spelregels zelf bestaan uit een tabel met daarin per onderwerp de legenda, de omschrijving van de daarvoor geldende spelregels en een korte uitleg/motivatie per spelregel.

Ten tijde van het opstellen van de spelregels is er door de gemeente een keuze gemaakt in de mate waarin de gemeentelijke beleidskaders van toepassing zijn in het gebied en de mate waarin nadere invulling van een plan wordt overgelaten aan ontwikkelaars. De gemeente geeft aan **wat** er in het gebied wenselijk en mogelijk is, maar schrijft niet voor **hoe** dit moet worden gerealiseerd. Er wordt vooral omschreven welk type ontwikkelingen er in het gebied mogelijk zijn, in welke omvang (Floor Space Index per kavel) en met welke verhouding er tussen wonen en werken moet worden gerealiseerd. De gemeenteraad heeft de spelregels in principe voor onbepaalde tijd vast met als doel om deze voor langere tijd ongewijzigd te laten en hier geen nieuwe gemeentelijke beleidskaders op van toepassing te laten zijn. Door het vaststellen van de spelregelkaart worden er geen rechten gegeven aan of afgenomen van vastgoedeigenaren en ontwikkelaars. De gemeente geeft vooral aan wat de toetsingskaders zullen zijn voor de transformatieplannen. De spelregelkaart heeft in juridische zin geen planologische status (Dembski et al 2014).

1.5 Doelstelling

In deze scriptie wordt onderzocht of de spelregelkaart bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen om een versnelling van de gebiedsontwikkeling te realiseren en tegelijkertijd de regie te houden op de realisatie van een integraal samenhangend gebied in een gebied dat ontwikkeld wordt op basis van facilitair grondbeleid.

De doelstellingen van het onderzoek zijn om:

- 1) een helder inzicht te krijgen in de procesmatige werking van het instrument spelregelkaart in de context van een complexe gebiedstransformatie
- 2) om na te gaan wat de ervaringen in de praktijk zijn van publieke en private actoren bij het werken met de spelregelkaart in gebiedstransformaties
- 3) om na te gaan of de inzet van de spelregelkaart bijdraagt aan de versnelling en integraliteit van gebiedsontwikkelingen.

1.6 Onderzoeksvraag

De centrale hoofdvraag is als volgt:

In hoeverre draagt het werken met een spelregelkaart bij aan het versnellen van gebiedstransformaties en aan de realisatie van een integraal samenhangend gebied?

Om de hoofdvraag te beantwoorden zullen op basis van theoretisch en praktisch onderzoek de volgende deelvragen worden beantwoord:

- 1) Voor welke publieke sturingsrollen kan de spelregelkaart door gemeentes worden ingezet in gebiedsontwikkelingen?
- 2) In hoeverre zijn de aanbevelingen van De Bruijn (2017) over procedurele spelregels van toepassing op het opstellen van en werken met spelregels in de spelregelkaart?

De 4 voornaamste aanbevelingen van De Bruijn (2017) zijn:

- a. Betrek actoren vroegtijdig bij het opstellen van spelregels en houdt ze betrokken;
- b. Maak van de spelregels geen blauwdruk, maar zorg wel voor inhoud;
- c. Respecteer de afgesproken procedures/spelregels

- d. Creëer een aantrekkelijk speelveld
- 3) In hoeverre leidt het opstellen van en werken met de spelregelkaart tot een versnelling van de beoogde gebiedstransformatie?
- 4) In hoeverre leidt het opstellen en werken met de spelregelkaart tot de realisatie van een integraal samenhangend gebied?

1.7 Onderzoeksaanpak

De invalshoek van het onderzoek om gebiedsontwikkeling te bezien vanuit het theoretisch perspectief van de netwerkbenadering, waarbij ervan wordt uitgegaan dat publieke en private actoren onderling in sterke mate van elkaar afhankelijk zijn om hun doelen te realiseren en zij elkaar in meerdere netwerken treffen. Er wordt onderzocht in hoeverre de netwerktheorie inzicht biedt in de werking van de spelregelkaart in gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt onder meer onderzocht of de aanbevelingen over het werken met (procedurele) spelregels ook van toepassing zijn op het werken met spelregels uit de spelregelkaart in gebiedsontwikkeling.

Na een theoretische analyse van de spelregelkaart wordt aan de hand van 6 casestudies onderzocht wat de ervaringen zijn van publieke en private actoren met het werken met de spelregelkaart in transformatiegebieden. Het veldonderzoek vindt plaats op basis van bureauonderzoek en semigestructureerde interviews met gemeenten, ontwikkelaars, een woningcorporatie, vastgoedeigenaren en een onafhankelijke kwartier.

Om de vraag te beantwoorden of het opstellen en vaststellen van de spelregelkaart leidt tot een versnelling van de gebiedsontwikkeling, wordt aan de publieke en private actoren gevraagd om deze ontwikkeling te vergelijken met een andere hypothetische aanpak waarvoor de gemeente had kunnen kiezen en om een aantal concrete voorbeelden te noemen waaruit een mogelijk versnelling of vertraging van het proces blijkt.

Onder het realiseren van een integraal samenhangend gebied wordt hier verstaan dat de gemeentelijke ambities worden behaald qua wenselijk ruimtelijke hoofdstructuur, gebalanceerde mix aan doelgroepen en een passende functiemix van wonen, werken, commerciële en maatschappelijk voorzieningen. Deze vraag wordt beantwoord de cases te bestuderen en hierover vragen te stellen aan publieke en private actoren die betrokken zijn bij de gebiedstransformatie.

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat er op basis van openbare bronnen bekend is over het instrument spelregelkaart en wordt geanalyseerd voor welke sturingsrollen de gemeente de spelregelkaart kan gebruiken. In hoofdstuk 3 wordt de netwerktheorie beschreven en wordt geanalyseerd in hoeverre de netwerktheorie inzicht biedt in de procesmatige kant van gebiedsontwikkeling. Daarin staat de rol van (procedurele) spelregels bij het managen van netwerken centraal. Hierbij ligt de nadruk op de vraag in hoeverre de inzichten een aanbevelingen die gelden voor (procedurele) spelregels ook van toepassing zijn op de spelregels uit de spelregelkaart in gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk 4 wordt de onderzoeksaanpak voor het praktijkdeel nader beschreven. In hoofdstuk 5 worden 6 casestudies systematisch beschreven. In hoofdstuk 6 worden een crosscase analyse gemaakt. In hoofdstuk 7 worden de deelvragen mede op basis het praktijkonderzoek beantwoord. In hoofdstuk 8 staan de conclusies. In hoofdstuk 9 wordt het onderzoek afgesloten met persoonlijke reflecties en aanbevelingen.

H2 De spelregelkaart

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst beschreven wat er op basis van openbare bronnen bekend is over de spelregelkaart. Vervolgens wordt beschreven in welke context spelregelkaart tot stand is gekomen. In de beschrijving van de context worden maatschappelijke veranderingen belicht, veranderingen in het ruimtebehoefte, een veranderd discours en veranderingen in wet- en regelgeving.

Daarna wordt geanalyseerd op welk wijze er met de spelregelkaart publieke sturing kan worden gegeven aan gebiedsontwikkelingen op basis van het model voor publieke sturingsrollen van Heurkens et al (2014).

2.1 Wat is er bekend over de spelregelkaart?

In 2012 is de eerste zogeheten “spelregelkaart” voor het Cruquius werkgebied als zelfstandig sturingsinstrument vastgesteld door de gemeenteraad van Amsterdam. Deze spelregels zijn in overleg tussen de zittende bedrijven, vastgoedeigenaren en ontwikkelaar Amvest tot stand gekomen. Nadien is de spelregelkaart als centraal sturingsinstrument ook door andere gemeenten in andere gebiedsontwikkelingen opgesteld en vastgesteld. Het doel van de spelregelkaart voor het Cruquius werkgebied was om de door de gemeente gewenste gebiedstransformatie mogelijk te maken, zonder dat de gemeente daarvoor zelf een stedenbouwkundig plan moest uitwerken, gronden moest verwerven, het bestemmingsplan moest wijzigen en risicovolle investeringen moest doen. De planvorming voor het gebied startte tijdens de financiële en economische crisis (ongeveer 2008-2012). In die periode beschikte de gemeente niet over voldoende middelen en over de bereidheid om risicovol te investeren in de transformatie van het gebied. De gemeente wil de transformatie van het bedrijventerrein naar een werken en wonen gebied wel overlaten aan de markt, maar wilde ook enige mate van regie houden om haar publieke rol te vervullen en ervoor te zorgen dat hier een integraal samenhangend gebied zou ontstaan. Mede op initiatief van ontwikkelaar Amvest, die al grondposities had in het gebied, zijn er gesprekken gestart over het zoeken naar een flexibele aanpak waarin Amvest kon starten met de geleidelijke transformatie van het Cruquius werkgebied naar een aantrekkelijk werk-woongebied.

Zittende bedrijven en eigenaren van percelen in het Cruquius werkgebied richtten samen de stichting Cruquius op met subsidie van de provincie. In opdracht van de gemeente, stichting Cruquius en Amvest is aan een externe partij de opdracht gegeven om de mogelijkheden voor een flexibel bestemmingsplan te onderzoeken.² Uiteindelijk besluit de gemeente in 2013 om een conserverend bestemmingsplan vast te stellen en om alleen de in 2012 vastgestelde spelregelkaart als centraal sturingsinstrument voor ontwikkelingen in het gebied gebruiken. Marktpartijen kunnen plannen indienen, die worden getoetst aan de spelregels uit de spelregelkaart. Bij een positief besluit van de gemeente, kan de marktpartij zelf een postzegel bestemmingsplan opstellen waarin zij zelf oplossingen moeten vinden om rekening te houden met milieucontouren van zittende bedrijven.

In 2016 wordt ook Platform 31 betrokken bij het onderzoeken van de mogelijkheden voor het vaststellen van een flexibel bestemmingsplan op basis van de crisis- en herstelwet. Hier ziet de gemeente van af, omdat de noodzaak om voor ieder plan een postzegel bestemmingsplan te moeten vaststellen de gemeente nog een stok achter de deur en onderhandelingsruimte geeft om afspraken te maken over het programma en over kostenverhaal voordat zij instemt met een plan van een

² <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/zoeken/@168651/amsterdam-0/>

ontwikkelaar. Ook bespaart het niet vaststellen van een bestemmingsplan voor het hele gebied een hoop tijd en werk, mede omdat er dan nog bedrijven actief zijn in het gebied.

Over de spelregelkaarten voor het Cruquiusgebied (Amsterdam), De Hoef/Hoefkwartier (Amersfoort) en Kogeveldwijk (Zaanstad) zijn online meerdere niet wetenschappelijke artikelen verschenen op onder meer www.gebiedsontwikkeling.nu en www.stedelijkestransformatie.nl. Vooral de spelregelkaart voor Cruquius wordt vaker genoemd in artikelen over een vernieuwde aanpak van gebiedstransformatie, zoals door De Zeeuw in de Actie agenda bouw (mei 2013) over “ontslakken” en in artikelen over inspirerende voorbeelden voor het vormgeven van de omgevingswet.³ Maar ook online fora voor ruimtelijke ontwikkeling op websites van ontwikkelaars zijn artikelen over de spelregelkaart van Cruquius terug te vinden (zie websites in de bronvermelding voor de casestudie over Cruquius)⁴. Daarnaast is er ook artikelen van ATOsborne verschenen over de spelregelkaart voor Buiksloterham (Amsterdam) op www.omgevingsweg.nl.⁵

Door Dembski et al (2014) is het voorbeeld van de spelregelkaart voor het Cruquius gebied op wetenschappelijke wijze beschreven in de context van een verkenning van mogelijkheden voor de Omgevingswet. Alleen door Hamerslag (2018) is verdergaand wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de werking van de spelregelkaart voor Cruquius. Dit betreft een vergelijking tussen de spelregelkaart voor het Cruquius gebied in Amsterdam en de aanpak van de gebiedstransformatie van De Binckhorst in Den Haag. In zijn masterscriptie concludeert Hamerslag (2018) dat de spelregelkaart voor Cruquius uitnodigend werkt voor ontwikkelaars en constateert hij dat gemeente en marktpartijen zeer tevreden zijn over de werking het instrument en over de bereikte resultaten.

Bij de vaststelling van de spelregelkaart voor het Cruquiusgebied heeft de gemeente als uitgangspunt genomen om de spelregels voor langere tijd ongewijzigd te laten. Dit betekent dat gemeentelijk beleid dat nadien wordt vastgesteld in principe niet van toepassing is op dit gebied. Die duidelijkheid voor een langere periode en het voorkomen van stapelen van eisen, verminderen de risico's voor marktpartijen om gronden te verwerven en plannen te ontwikkelen met een haalbare businesscase. Omdat verwerving van gronden in een gebied met zittende bedrijven lang kan duren, is het voor de ontwikkelaars gunstig om te weten welke mogelijkheden zij voor langere termijn hebben om in het gebied te gaan ontwikkelen en aan welke eisen zij dan moeten voldoen. Ook kunnen zij werken aan verwervingen en plannen totdat de juiste omstandigheden samenvallen en zich een window of opportunity voordoet, of in de woorden van De Zeeuw (2018) zich “een doorwaadbare plaats” aandient. De spelregelkaart geeft deze duidelijkheid en zekerheid op een aantal beleidsaspecten, zodat het aantal risico's voor ontwikkelaars verminderd wordt. Hamerslag (2018) noemt deze duidelijkheid over de spelregels en relatieve zekerheden over de beleidsvoorwaarden waaraan moet worden voldaan als een van de belangrijke aspecten waarom de spelregelkaart aantrekkelijk is voor ontwikkelaars.

De spelregelkaart maakt duidelijk wat de ontwikkelmogelijkheden en beperkingen zijn van aangrenzende kavels en van het gebied als geheel. Op basis daarvan kunnen vastgoedeigenaren en/of ontwikkelaars met elkaar in gesprek om samen op te trekken bij het (ver)kopen of ontwikkelen van gronden. Hoewel de spelregels ruimtelijke kaders en ambities omvatten, bieden zij geen juridische zekerheid voor ontwikkelaars, omwonenden en andere belanghebbenden. De duidelijkheid en zekerheid is voor een groot deel gebaseerd op het vertrouwen van ontwikkelaars dat de gemeente ook bij veranderende omstandigheden zal vasthouden aan de spelregels die voor hem

³ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/zoeken/@168651/amsterdam-0/>

⁴ <https://www.nul20.nl/dossiers/spelregelkaart-cruquiusgebied-heeft-ontzettend-goed-gewerkt>

⁵ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/spelregelkaart-als-instrument-voor-integrale-gebiedsontwikkeling/>

gunstig zijn. Dembski et al (2014) zeggen hierover “De spelregels hebben in juridische zin geen duidelijke planologische status [...]. In zekere zin zijn ze te begrijpen als een voornemen van de gemeente om een omgevingsvergunning te verlenen en een bestemmingsplanwijziging voor te nemen als een plan binnen de spelregels past, waarmee ze dan toch het richtinggevend planningsinstrument in het gebied zijn.” Voor de gemeentes was het van belang om richting ontwikkelaars en eigenaren een betrouwbare samenwerkingspartner te zijn voor de langere termijn. Dat kan de reden om zich consequent te houden aan de vastgestelde spelregels in de spelregelkaart. Tegelijkertijd biedt het consequent vasthouden aan de spelregels de gemeente ook meer legitimiteit bij het vasthouden aan spelregels die voor ontwikkelaars minder voordelig zijn.

Definitie van de spelregelkaart

Een eenduidige definitie van de spelregelkaart is er nog niet. Wel zijn er meerdere aanzetten daartoe gedaan.

De Zeeuw c.s. (2012) schrijft over spelregelkaart voor het Cruquiusgebied:

“De spelregelkaart bestaat uit een kaart met toelichting, waarmee onder andere de volgende aspecten wel worden vastgelegd:

- De bestaande eigendomsstructuur als basis voor een nieuwe verkaveling;
- Maatvoering en profiel van de ontsluitingssystematiek;
- Oriëntatie op de omgeving middels zichtlijnen;
- Afstand tot de erfgrenzen;
- Bandbreedte in de volumeontwikkeling;
- Oriëntatie van bouwvolumes met entrees en transparante plinten naar de hoofdontsluiting;
- Tijdelijke maatregelen voor het realiseren van woonfuncties in de nabijheid van bedrijven met een vergunning uit categorie 4, middels afscherming van de bron met flankerende bebouwing.”

Op de website van Urban Sync (ruimtelijk adviesbureau dat heeft meegewerkt aan het opstellen van de spelregelkaart voor Hoefkwartier) wordt de spelregelkaart voor Hoefkwartier als volgt omschreven:

“De gemeente ontwikkelt een spelregelkaart en een plattegrond van het gebied met daarop duidelijk aangegeven wat de voorwaarden vanuit de gemeente zijn voor verdere ontwikkeling. Deze spelregelkaart is **een tussenstap op weg naar een nieuw bestemmingsplan** en geeft houvast aan ontwikkelaars. Samen wordt gepuzzeld hoe het gewenste programma en de gezamenlijk geformuleerde ambities in te passen zijn binnen alle randvoorwaarden en hoe de weg daarnaartoe te regelen is. Bijvoorbeeld een groene route die uitnodigt tot naar buiten gaan, waar diverse voorzieningen en activiteiten op een aantrekkelijke manier op aanhaken.”

Uit de context is op te maken dat hier met “samen” alle actoren worden bedoeld, waaronder vastgoedeigenaren, omwonenden, inwoners van Amersfoort, ontwikkelaars en gemeente.

Maarten Hoorn, projectleider van Platform 31, formuleert op www.stedelijketransformatie.nl een bredere definitie van de spelregelkaart op basis van zijn bevindingen na een kennissessie met de gemeentelijke projectleiders van het Cruquius werkgebied (Amsterdam), De Hoef/Hoefkwartier (Amersfoort) en Klein Plaspoelpolder (Leidschendam-Voorburg):

“Een spelregelkaart bestaat uit een kaart van het gebied en een set spelregels of randvoorwaarden. Op de kaart staat hoe het gebied eruitziet en in de spelregels leg je vast welke randvoorwaarden gelden bij transformatie. Die bepaal je als gemeente samen met marktpartijen, eigenaren en omwonenden. Daarbij kijk je samen naar de specifieke situatie in het gebied.”

In het artikel “Spelregelkaarten bij stedelijke transformatie: hoe maak je het gebied de winnaar?” op www.gebiedsontwikkeling.nu schrijven Maarten Hoorn en Daphne Bouwman in 2019 op basis van ervaringen met de spelregelkaarten het Cruquius werkgebied, De Hoef en Klein Plaspoelpolder de volgende aanbevelingen over het werken met een spelregelkaart:

1. **Ken je speelveld**

Het gebiedstype, de verdeling van het grondbezit en de omwonenden zijn belangrijke factoren bij het inzetten van spelregelkaarten. Zorg dat je weet waarmee en met wie je rekening moet houden en dat je met alle betrokkenen de spelregels opstelt.

2. **Stel kaders aan de spelregels**

Als je niet oplet, komen er al snel heel veel spelregels. Het doel is overzicht en helderheid bieden. Beperk daarom het aantal spelregels, maar ga niet te kort door de bocht, want dat kan te veel flexibiliteit opleveren. Leg vast wat je belangrijk vindt of wat tot discussie kan leiden. “Ontwikkelaars zien het nut in van de functiemix, maar wijzen snel naar elkaar.

3. **Zorg dat je smeermiddelen hebt**

Spelregelkaarten kunnen fungeren als stok achter de deur. Zo kun je ontwikkelaars altijd verwijzen naar de spelregels bij de ontwikkeling. Ook helpt het om eigen grond in het gebied te vergaren. Dat kan gedurende het spel nog van pas komen. In het Cruquiusgebied waren bijvoorbeeld de benodigde maatschappelijke voorzieningen in de spelregelkaarten onbenoemd. Toen de gemeente later alsnog daarop aanstuurde, was de eigen grond handig wisselgeld.

4. **Houd rekening met de tijdsgeest als (ont)regelaar**

Je kunt niet op alle bepalende factoren invloed hebben. De economische conjunctuur, plek en tijdsgeest speelden bijvoorbeeld mee voor de succesvolle transformatie van het Amsterdamse Cruquiusgebied, maar het kan ook tegenwerken. Ook de politieke dynamiek heeft invloed op ontwikkeling.

5. **Blijf sterk en standvastig**

“Als je een spel speelt, mag je niet halverwege de spelregels veranderen. Ténzij je het vooraf in de regels vastlegt”, zegt Hester Ombre, projectmanager van het Cruquiusgebied. Goede procesregels maken volgens Ombre gemaakte afspraken adaptief en dat is geen overbodige luxe omdat gebiedsontwikkelingen al snel 10 tot 15 jaar duren. Zorg ook dat je standvastig blijft bij onverwachte invullingen. In Leidschendam-Voorburg zijn op één set spelregels twee volledig tegengestelde plannen gemaakt. Dat moet je ook accepteren. Platform31-programmamanager Maarten Hoorn noemt het intensieve proces- en relatiemanagement bij spelregelkaarten bovendien hard werken. “De spelregelkaart helpt het gesprek tussen de partijen vormgeven, maar het is essentieel dat je ook daarna regelmatig blijft overleggen, vertrouwen opbouwt en dat blijft vasthouden.”

Uit deze aanbevelingen blijkt dat het opstellen en werken met een spelregelkaart hard werken is, dat gemeentes flexibel moeten zijn, maar ook standvastig.

Over de werking van de spelregelkaart voor Buiksloterham schrijft het door de gemeente ingehuurd adviesbureau AT Osborne op www.omgevingsweb.nl⁶ in 2020 het volgende:

“Het spel wordt opgesteld door de spelmaker; in dit geval de gemeente. De spelmaker is verantwoordelijk voor het opstellen van het spelbord en de spelregels. Een goede spelmaker heeft tijdens het maken van het spel al nauw contact met de (toekomstige) spelers. Dit zijn de verschillende grondeigenaren en belanghebbenden in het gebied. Hiertoe behoren bijvoorbeeld bewoners en bedrijven. Veel spelers bezitten een deel van het spelbord (het grondgebied). Als speler kun je ervoor kiezen om jouw (toekomstig) stuk grond of jouw gebouw te transformeren of te ontwikkelen, waarmee je winst kunt behalen. Denk aan winst in gebruikskwaliteit, -kwantiteit en/of

⁶ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/spelregelkaart-als-instrument-voor-integrale-gebiedsontwikkeling/>

financiële winst. Eens in de zoveel tijd verandert de spelmaker de spelregels, waardoor weer nieuwe mogelijkheden en kansen ontstaan. De spelers proberen zo slim mogelijk met deze spelregels om te gaan om hun winst (gebruikskwaliteit, -kwantiteit en/of financieel) te optimaliseren. Voor de spelmaker is het belangrijk om het spel ook daadwerkelijk uit handen te geven en de spelers binnen de gegeven kaders hun gang te laten gaan. Dit vraagt van spelmakers een meer faciliterende houding en bovenal ook vertrouwen in andere spelers; de markt en overige belanghebbenden. Dat terwijl de spelmakers vaak gewend zijn om zelf enige speler te zijn (denk aan uitleglocaties waar de gemeente alle grond zelf ontwikkelt)."

Uit bovenstaande omschrijving blijkt de benaming spelregels en spelregelkaart vrij letterlijk als metafoor kunnen worden genomen. In deze scriptie wordt onderzocht hoe de spelregelkaart zowel theoretisch als in de praktijk functioneert in gebiedsontwikkelingen.

2.2 In welke context is de spelregelkaart tot stand gekomen?

De veranderende context waarin gemeentes in Nederland streven naar het realiseren van gebiedsontwikkelingen hebben een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van de spelregelkaart. Onderstaand worden een aantal relevante ontwikkelingen uit laatste decennia geschetst om het ontstaan van de spelregelkaart in de context te kunnen plaatsen.

Complexiteit

In steeds meer gebieden is er sprake van versnipperd (particulier) grondeigendom, vooral in gebieden waar binnenstedelijke transformaties gewenst zijn. De hoeveelheid grond die eigendom is van gemeenten of andere overheden, wordt steeds kleiner (Spaink 2017). Het aantal verschillende functies dat moet worden gerealiseerd en gecombineerd wordt steeds groter door de gewenste functiemenging en nieuwe eisen die er worden gesteld aan onder meer duurzaamheid, klimaatadaptatie, verkeersveiligheid, windhinder en het gemengd bouwen voor bepaalde doelgroepen. Daarnaast neemt bevolkingsomvang toe en blijft de beschikbare hoeveelheid grond gelijk. Het aantal bedrijven en maatschappelijke functies neemt toe, alsook de gewenste ruimte voor infrastructuur, groen en recreatie. Alles bij elkaar wordt de druk op de ruimte steeds groter. Bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn mondiger geworden en krijgen in nieuwe wet- en regelgeving een grotere rol in de besluitvorming over gebiedsontwikkelingen. Door de jaren heen is er sprake van toenemende mate betrokkenheid van burgers, participatie, waarvoor ook de participatieladder is gemaakt. In de nog vast te stellen Omgevingswet wordt de verplichting tot participatie ook verankerd. Dit betekent dat er steeds meer actoren actief (moeten) worden betrokken bij besluitvorming over gebiedsontwikkeling. Dit maakt dat ook het sturen op het proces in gebiedsontwikkeling complexer is geworden.

Politiek discours

Het politieke discours is veranderd van een maakbare samenleving van de jaren 70 en 80 naar meer zakelijke opvattingen over de rol van de overheid (De Zeeuw 2018). Er is de overtuiging ontstaan dat de rol van de overheid kleiner moet worden en die van marktpartijen en maatschappelijke organisaties en burgers groter. De overheid moet zich steeds verder terugtrekken en zaken aan de markt overlaten. Rond de eeuwwisseling werden de opvattingen over de rol van overheid in brede zin steeds neoliberaler. Door de komst van informatietechnologie in combinatie met toenemende welvaart ontstond de netwerksamenleving waarna er steeds meer verbinden ontstaan tussen actoren. (Castells 2009)

Ook ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling veranderde het discours en was de overtuiging dat de markt en de maatschappij een steeds grotere rol zou moeten krijgen in het vormgeven en investeren

in gebiedsontwikkeling. Waar er eerst nog centrale sturing plaatsvond op basis van de “gebiedsaanpak” en “stadsvernieuwingsprojecten” werd in de Nota Ruimte 2005 (Ministerie van BZK 2005) voor het eerst in de Nederlandse context de term “gebiedsontwikkeling” gebruikt. Met deze nieuwe aanpak moesten marktpartijen worden uitgedaagd om zelf gronden te verwerven en plannen te maken voor gebiedsontwikkeling. In praktijk bleef de overheid de dominante actor in gebiedsontwikkeling en gingen gemeentes publiek private samenwerkingen aan om gezamenlijk met marktpartijen gronden te verwerven. De dominante aanpak was dat de gemeente vervolgens eigenaar werd van de verworven gronden, de bestemmingsplanprocedures doorliep en de grond vervolgens via een bouwclaim weer terug verkocht aan marktpartijen (De Zeeuw 2018). Op kleine schaal werd geëxperimenteerd met facilitair grondbeleid. Maar er werd nog gezocht naar het juiste instrumentarium om investeerders en expertise uit de markt te halen, bewoners en ondernemers en belangenorganisaties meer te betrekken. Het doel was om marktpartijen en bewoners te stimuleren om zelf met initiatieven te ontwikkelen en gronden aan te aankopen. Tegelijkertijd veranderde de taak van woningcorporaties. Zij moesten van overheidswege steeds meer als marktpartij gaan functioneren om efficiënter te gaan functioneren en geld te verdienen om sociale huurwoningen te bekostigen.

Veranderde sturing

Bovengenoemde veranderingen leidden ertoe dat gemeentes naar nieuwe instrumenten moesten zoeken om sturing te geven aan gebiedsontwikkelingen. Zodanige sturing dat de gemeentelijke ambities zoveel mogelijk worden gerealiseerd en de kennis en kunde van marktpartijen optimaal werd benut. Gemeentes moesten de centrale sturing en projectmatige regie loslaten, maar tegelijkertijd de integrale en kwalitatieve aspecten van gebiedsontwikkelingen borgen. In praktijk bleef actief grondbeleid de modus operandi en werden veel gebieden ontwikkeld op basis Publiek Private Samenwerkingen (PPS).

Economische crisis

De echte verandering kwam pas tijdens de financiële en de daarop volgende economische crisis van 2008-2013. Er kwam een vraaguitval uit de markt. Projectontwikkelaars gingen failliet en PPS-en werden massaal ontbonden. Gronden die voor hoge grondwaarden waren aangekocht door gemeentes werden niet meer (terug)gekocht door ontwikkelaars. Veel gemeentes bleven zitten grote schulden die waren aangegaan voor de aankoop van gronden en moesten afboeken op de waarde van grond die niet meer voor de verwachte verkoopwaarde verkoopbaar bleek, terwijl de rentelasten doorliepen. (De Zeeuw 2018) Voor veel gemeentes leden hierdoor grote verliezen en moesten fors bezuinigen op andere uitgaven om de begroting inclusief rentelasten op orde te krijgen. Een aantal gemeentes kon de begroting niet op orde krijgen en kwam in een artikel 12 procedure terecht, waardoor zij onder toezicht van de Rijksoverheid kwamen te staan.

Minder investeringsvermogen/-bereidheid

Tijdens en na de crisis werden gemeentes zich bewust van de grote risico's die zij hadden genomen door zelf gronden aan te kopen. Veel gemeentes waren hierna niet meer bereid en/of in staat om opnieuw risico's te nemen door de aankoop van gronden en gingen over op facilitair grondbeleid. Als gevolg van de economische crisis droogden subsidieregelingen van hogere overheden en gemeentes voor gebiedsontwikkelingen op. Projectontwikkelaars en ontwikkelende aannemers teerden in op hun reserves en/of gingen failliet. Een aantal woningcorporaties kwam in financiële problemen. Later werden zij van rijkswege ook nog belast met een verhuurdersheffing. Kortom het investeringsvermogen van zowel marktpartijen, woningcorporaties en overheden nam af.

Ondertussen bleven Gemeentes bleven zitten met afgewaardeerde en onverkoopbare gronden. Zij kochten geen nieuwe gronden meer aan voor grootschalige gebiedsontwikkelingen. Ook hadden gemeentes onvoldoende middelen om zelf te investeren in gebiedsontwikkeling. Tegelijkertijd was er (neo)liberale tijdsgeest dat de marktpartijen en maatschappelijke partijen een steeds grotere rol zouden moeten krijgen in ontwikkelen van plannen en het investering in gebiedsontwikkeling. De rol van gemeenten veranderde snel.

Gemeentes zochten naar effectieve instrumenten om de markt te faciliteren, maar één die weinig geld kost. Er werd onder meer geëxperimenteerd met “spontane gebiedsontwikkeling” waarbij werd gewacht op initiatieven uit de markt (Urhahn Urban Design 2010). Maar ook was er het streven bij gemeentes om zelf de publieke belangenafwegingen te blijven maken en belangen met elkaar te blijven verbinden in gebieden die op basis van particuliere initiatieven werden ontwikkeld.

Integrale afwegingen binnen facilitair grondbeleid

De wijze waarop faciliterend grondbeleid werd ingericht verschilde per gemeente en per gebied. Het was en is een zoektocht naar een effectief instrumentarium die verschilt per opgave en gebied. Hierbij werd een balans gezocht tussen het zekerheden en flexibiliteit. In gebieden met een complexe opgave te midden van bedrijvigheid met milieuhinderzones en met versnipperd grondeigendom (bijvoorbeeld De Binckhorst) bleek dat alleen een globale gebiedsvisie van de gemeente onvoldoende was om een complexe gebiedsontwikkeling op gang te brengen (Verbruggen 2019).

Als de gemeente geen duidelijke kaders stelt voor een gebied waar transformatie gewenst is, moeten ontwikkelaars voor eigen rekening en risico plannen ontwikkelen met een relatief grote kans dat zij plannen vaker moeten herzien voordat zij overeenstemming met de gemeente bereiken. Voor de ontwikkelaar zijn er dan weinig zekerheden over hoe de gemeente tegen de te ontwikkelen plannen aankijkt, over hoe ze getoetst worden en welke nieuw beleid er in tussentijd wordt vastgesteld. Ook ontbreekt het overzicht op welke voorzieningen en infrastructuur er nodig is en op wat eigenaren op aangrenzende percelen wel/niet willen/zullen gaan ontwikkelen. Aangrenzende grondeigenaren kunnen bezwaar hebben tegen herontwikkeling omdat het de bedrijfsvoering op hun perceel kan schaden. Anderzijds kan het ook zo zijn dat aangrenzende grondeigenaren kansen zien om op hun eigen gronden tegen hogere waarden te verkopen of zelf te ontwikkelen.

Versnipperd grondeigendom

Omdat ontwikkelaars in gebieden met versnipperd eigendom slechts eigenaar zijn van een klein deel van het grondgebied of nog helemaal niet, moet vaak een deel van de benodigde grond nog worden aangekocht. Ook moeten er nog verkennende haalbaarheidsstudies worden gedaan en moeten zij voor hun plannen draagvlak creëren in het gebied bij vastgoedeigenaren, bedrijven en bewoners en bij de gemeente. Hiervoor moeten ontwikkelaars en investeerders bereid zijn om risicovol te investeren in het maken van plannen, het zoeken van draagvlak en het aankopen van gronden. Als die kosten moeten worden gemaakt voordat de gemeenteraad zich heeft uitgesproken over wat er wel en niet wenselijk is in het gebied zijn de risico's groter dat dit uiteindelijk niet tot haalbare plannen leidt. Als de gemeente daarentegen te stellig is en een blauwdruk maakt waarin zij aangeeft wat er wel en niet mag in een transformatiegebied, kan dat ook leiden tot beperkingen van het aantal oplossingen dat kan worden gevonden om de expertise uit de markt te benutten om en haalbare en gewenste projecten te realiseren.

Duidelijkheid

Voor ontwikkelaars is het relevant om te weten welke investeringen de gemeente zelf gaat doen om het gebied aantrekkelijker te maken en of welke financiële bijdrage zij hieraan moeten leveren en of

er subsidies beschikbaar zijn. De gemeente kan het gebied extra aantrekkelijk maken door bijvoorbeeld een mix aan voorzieningen na te streven, de infrastructuur te verbeteren, OV-verbindingen te realiseren, een aantrekkelijke openbare ruimte te realiseren en maatschappelijke voorzieningen, zoals scholen in het gebied te realiseren. Ook kan de gemeente besluiten om zelf strategische grondaankopen in het gebied te doen en bijvoorbeeld te investeren in placemaking of placebranding. Duidelijkheid over de ontwikkelingen die elders in het gebied of in aangrenzende gebieden gaan plaatsvinden, hebben een grote invloed op de waardeontwikkeling van het eigen plot in een gebied.

Blauwdruk en rolverdeling

Een gedetailleerde blauwdruk van ontwikkelingen die de gemeente wil toestaan in een gebied wordt daarentegen door ontwikkelaars vaak als te beperkend beschouwd en houdt vaak te weinig rekening met eigendomsverhoudingen (Ministerie van BZK et al. 2019). Tegelijkertijd kost het de gemeente veel tijd en geld om uitgewerkte gebiedsplannen te ontwikkelen waarin met alle actoren en alle belangen worden gewogen zonder dat er zekerheid is over het kostenverhaal en realisatiekansen. Als actoren onvoldoende interesse hebben in de plannen van de gemeente, kan de gemeente wel regels opstellen voor een plan, maar kan zij geen realisatie afdwingen. Ook beschikken gemeenten veelal over onvoldoende expertise en financiële middelen om zelf een gebiedsontwikkeling ter hand te nemen.

Afwachtende houding

Na de economische crisis van 2009 hebben veel gemeenten zich (soms noodgedwongen) afwachtend opgesteld in transformatiegebieden na het vaststellen van een structuur- of gebiedsvisie en facilitair grondbeleid. In complexe gebieden met veel eigenaren, zoals de Merwedekanaalzone en Binckhorst heeft dat jarenlang niet geleid tot de realisatie van concrete plannen uit de markt en ook niet tot significante investeringen in het gebied door marktpartijen. Uiteindelijk bleek dat de overheid meer moest doen om marktpartijen te interesseren en een gebiedstransformatie op gang te brengen (Hamerslag 2018).

Overleg met actoren

Het proces van gebiedsontwikkeling met een complexe opgave vindt plaats doordat actoren met elkaar in gesprek gaan en er kansen worden verkend om belangen met elkaar te verbinden, waarbij er voor iedereen iets te halen is in het proces. Dat kan winst zijn, het verkrijgen van woningen, het beperken van overlast, het verkrijgen van meer natuur, OV, infrastructuur, klanten etc. Inwoners, omwonenden, ondernemers, belangenorganisaties en overheden hebben ieder een eigen rol en machtspositie in de netwerken waarbinnen gebiedsontwikkelingen tot stand komen.

Onderlinge afhankelijkheid

In de situatie van versnipperd eigendom is iedere actor in gebiedsontwikkeling zonder coalities met anderen niet machtig genoeg om zelfstandig een gebiedstransformatie tot stand te brengen (Hobma et al. 2019). De overheid is weliswaar het bevoegd gezag om de regels voor gebiedsontwikkeling vast te stellen, maar als marktpartijen of andere belanghebbenden hun belangen hierin onvoldoende geborgd zien, zullen zij afhaken of zich hiertegen verzetten en niet (risicovol) investeren in het maken van plannen en in de realisatie daarvan. Ook kunnen actoren wiens belangen naar hun eigen inzicht onvoldoende worden meegenomen op allerlei wijzen coalities vormen en zich al dan niet succesvol verzetten tegen een voorgenomen gebiedstransformatie.

Nieuwe sturingsinstrumenten

In de veranderende maatschappelijke context en het voortschrijdend inzicht in aansturing van gebiedsontwikkeling, zoals hiervoor beschreven, ontstond de zoektocht van gemeentes naar nieuwe sturingsinstrumenten (Verheul 2017). Gemeenten worstelen met de vraag op welke wijze ze het beste sturing kunnen geven aan gebiedsontwikkelingen die zich in een steeds complexer speelveld van belangen afspelen en binnen steeds sneller veranderende omstandigheden.

Gemeenten zoeken per opgave een passend instrumentarium om de complexer wordende sturing vorm te geven en hun doelen voor wat betreft gebiedsontwikkelingen na te streven.

Dit vereist andere vaardigheden, die niet op een effectieve manier met de traditionele top-down sturing van de laatste decennia kan worden gestuurd middels een projectmatige benadering. Het is de sturing van een proces dat in netwerken in verschillende arena's plaatsvindt. (Spaink 2017)

2.3. Welke sturingsmogelijkheden biedt de spelregelkaart?

Voor het analyseren van de publieke sturingsrollen die de spelregelkaart aan gemeentes biedt, wordt gebruik gemaakt van het model voor "meervoudige publieke sturing" van Verheul et al (2017). Dit model is geïnspireerd op de indeling van beleidsinstrumenten van Adams en Tiesdell (2013).



Figuur 1 Meervoudige publieke sturing. Bron: Verheul et al 2017

Het model Meervoudige publieke sturing (Verheul et al 2017) maakt inzichtelijk op welke wijze verschillende sturingsinstrumenten kunnen worden gebruikt in gebiedsontwikkelingen. Hierbij wordt op de horizontale as een onderscheid gemaakt tussen zachte (links) en harde sturing (rechts) en op de verticale as een onderscheid tussen sturing op afstand (boven) en sturen in overleg (onder). Dit resulteert in 4 kwadranten met daarin de sturingstypen: **richting geven** (linksboven), **reguleren** (rechtsboven), **verbinden** (linksonder) en **stimuleren** (rechtsonder).

Volgens Verheul et al (2017) is het niet zo dat het ene sturingstype beter is dan het andere. Het gaat om het vinden van de juiste combinatie van sturingsinstrumenten en sturingsrollen voor de sleutel tot succes. Als bijvoorbeeld wordt geconstateerd dat de gebruikte instrumenten vooral regulerend zijn, kan er worden ingezet op het aanvullend gebruiken van instrumenten die die meer

verbindend of stimulerend zijn om de gebiedsontwikkeling op gang te helpen. De juiste balans tussen het type instrumenten dat effectief is, kan sterk verschillen per gebiedsontwikkeling afhankelijk van onder meer de opgave en doelstelling van de gemeente, van andere actoren en van contextuele factoren. Inzicht in het type instrumenten dat wordt gebruikt en beschikbaar is, kan echter altijd bijdragen aan de zoektocht om de juiste balans van instrumenten te vinden per opgave. Onderstaand een tabel met daarin enkele voorbeelden van type instrumenten.

Rol overheid	Type instrumenten	Voorbeeld
Richting geven (creëren van gebiedspotenties)	Visie-formulerende instrumenten	• Stedelijke beleidsdocumenten, stadsvisie, woonvisies, convenanten e.d. • Masterplannen, gebiedsvisies, spelregelkaarten¹⁹
Reguleren (afbakenen van gebiedspotenties)	Juridisch-planologische en privaatrechtelijke instrumenten	• Structuur-/omgevingsvisies, bestemmingsplan, omgevingsplan • Projectbesluit, beheersverordening, algemene regels, verordeningen, parkeernormen, publiek-private overeenkomsten, contracten
Stimuleren (vergroten van gebiedspotenties)	Kosten- en risicoverlagende instrumenten ²⁰	• Subsidies • Belastingmaatregelen • Actieve grondverwerving, onteigening • Infra-investeringen
Faciliteren (verkennen en verbinden van gebiedspotenties)	Instrumenten die het organiserend vermogen vergroten	• Netwerkvorming, ketensamenwerking • Samenwerkingsverbanden, partnerschap • Marktconsultatie, marktinformatie • Procesbegeleiding, conflictbestrijding en vertrouwen • Informatieloketten, gebiedsmanagers

Figuur 2 Instrumentarium overheid bij private ontwikkelingen, bron: Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019

In het artikel “Spelregelkaarten bij stedelijke transformatie: hoe maak je het gebied de winnaar” op gebiedsontwikkeling.nu⁷ zegt universitair hoofddocent Erwin Heurkens: “Een spelregelkaart zet je het beste in wanneer je je als gemeente **richtinggevend** wilt opstellen bij gebiedstransformatie. Met een spelregelkaart worden immers de (stedenbouwkundige) principes en kaders op hoofdlijnen vastgesteld. [...] Tegelijkertijd heeft een spelregelkaart ook **regulerende**, **verbindende** en **stimulerende** trekken [...] Omdat er vrij gedetailleerde ‘spelregels’ in kunnen staan, werkt zo’n kaart **regulerend**. Doordat je in overleg met de markt en de omgeving de kaart opstelt, werkt het **verbindend**. Ook werkt een spelregelkaart **stimulerend**, omdat het een uitnodiging is om te transformeren in een gebied waar de overheid niet of nauwelijks eigendom heeft.”

De analyse die Heurkens maakt, maakt duidelijk dat de spelregelkaart primair een richtinggevend instrument is, maar ook regulerende, verbindende en stimulerende trekken heeft. Door de veelzijdigheid van het instrument biedt dit in theorie veel mogelijkheden om hiermee de optimale balans te vinden in het type sturing dat nodig is in gebiedsontwikkeling. De mate waarin de spelregelkaart regulerende, verbindende en stimulerende mogelijkheden biedt, wordt mede bepaald door de wijze waarop het instrument wordt ontwikkeld en ingezet en wordt gecombineerd met de inzet van andere sturingsinstrumenten. Op basis van een theoretische analyse en toetsing aan de praktijk middels het veldonderzoek zal in deze scriptie worden onderzocht of deze analyse Heurkens stand houdt of dat er zich aanvullende inzichten aandienen.

⁷ <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/spelregelkaarten-bij-stedelijke-transformatie-hoe-maak-je-het-gebied-de-winnaar/>

H3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verkend wat een netwerk in de context van de netwerktheorie is, wat de verschillen zijn tussen projectmatige en procesmatige sturing en welke rol procedurele spelregels spelen bij het managen van netwerken. De aanname voor het bestuderen van de netwerkbenadering is dat deze theorie inzicht biedt in de processen in gebiedsontwikkeling en in de rol van spelregels van een spelregelkaart in de interactiecontext van gebiedsontwikkeling. De bevindingen dienen als kader voor het praktijkonderzoek naar de ervaringen van publieke en private actoren met het opstellen van en het werken met de spelregelkaart in een zes transformatiegebieden.

De keuze voor de netwerkbenadering als theoretisch kader komt voort uit de constatering dat er in gebiedsontwikkeling in meerdere netwerken tegelijkertijd wordt onderhandeld tussen een groot aantal stakeholders/actoren. De onderhandelingen gaan zowel over de probleemdefinities, doelen als oplossingen voor de (her)ontwikkeling van een gebied. Uit een eerste verkenning van de casussen bleek dat er bij deze gebiedsontwikkelingen sprake is van tenminste 20 (Cruquiusgebied) tot meer dan 80 actoren (Hoefkwartier, Buiksloterham en Kogerveldwijk) per gebied. In gebiedsontwikkeling zijn actoren in steeds grotere mate onderling van elkaar afhankelijk om snel en integraal hun doelen te kunnen realiseren. Afhankelijkheden van anderen zijn er bijvoorbeeld door versnipperd eigendom, zittende bedrijven met een zware milieucategorie, toegankelijkheid van het gebied, gezamenlijke parkeeroplossingen, functiemenging en investeringen en planontwikkeling door een steeds groter aantal betrokken actoren per gebied. Ook locatieontwikkelingen door ontwikkelaars zijn daardoor nauwelijks stand-alone te realiseren, zonder dat er afspraken zijn over hoe de belangen van andere actoren geborgd zijn en zonder dat er een integraal plan is met kaders en spelregels over hoe het gebied als geheel ontwikkeld zou moeten worden. Door deze ontwikkelingen lijkt gebiedsontwikkeling steeds meer gelijkenissen te vertonen met het managen van een netwerk en steeds minder met het managen van een project.

3.1.1 Onderlinge afhankelijkheid

“Gemeenten en hogere overheden hebben weliswaar **regelmacht**, de macht om regels voor gebiedsontwikkeling vast te stellen, maar om plannen daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen is de gemeente afhankelijk van het kunnen verwerven van benodigde gronden en van voldoende financiële middelen en de juiste expertise” (Van der Weert 2007) Hierbij moeten gemeenten binnen de landelijke spelregels (wet- en regelgeving) opereren. Ook moeten zij op voldoende draagvlak kunnen rekenen van bedrijven, bewoners en belangengroepen en van hogere overheden. Hiermee kunnen zij zorgen voor de benodigde expertise en investeringen en kunnen zij verzet en juridische procedures zo veel mogelijk voorkomen.

Marktpartijen, zoals vastgoedeigenaren en projectontwikkelaars, maar ook woningcorporaties hebben **productiemacht** (De Bruijn 2017). Zij kunnen voor de benodigde investeringen zorgen en de expertise leveren om plannen uit werken en gerealiseerd te krijgen. Hiervoor hebben zij echter de gemeente nodig om de plannen goedgekeurd te krijgen, maar ook om de publieke voorzieningen, zoals scholen en infrastructuur te realiseren en om ook buiten het plangebied te kunnen zorgen voor voldoende capaciteit voor verkeersstromen, openbaar vervoer en publieke voorzieningen. In complexe transformatiegebieden zijn marktpartijen vaak ook afhankelijk van subsidies om bijvoorbeeld kostbare bodemsanering of het verwerven van cruciale percelen voor de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.

Bewoners, bedrijven en belangengroepen hebben ook een belangrijke stem in gebiedsontwikkeling. “De overheid staat [immers] niet boven de samenleving, maar is deel van de samenleving en is sterk afhankelijk van de steun van andere maatschappelijke actoren en marktpartijen.” (De Bruijn 2017) De overheid en met name de gemeente moet een modus zien te vinden waarin zij voldoende steun krijgt van bewoners, bedrijven en belangengroepen. Door steun te vergaren voor plannen kan er een sfeer ontstaan waarin constructief wordt meegedacht. Als er weerstand is tegen de plannen kan dit op allerlei wijzen tot verzet en juridische procedures leiden. Tot slot is de gemeentelijke politiek ook afhankelijk van draagvlak om herkozen te worden en om de realisatie van plannen die langer dan één raadsperiode in beslag nemen door te kunnen zetten. Ik noem de verzameling van actoren uit de maatschappij de **omgevingsmacht**. Deze kan positief zijn, dan is een ontwikkeling gewenst en/of zijn er onvoldoende tegenkrachten. Het van de grond komen van een gebiedsontwikkeling is dus afhankelijk van voldoende: **regelmacht, productiemacht en omgevingsmacht**.

3.1.2 Actief versus passief grondbeleid

Bij actief grondbeleid is of wordt de gemeente zelf eigenaar van gronden en is zij in de verwervingsfase mindere afhankelijk van marktpartijen. Nederlandse gemeenten zien het echter niet als hun (publieke) taak om op risico commerciële woningen, winkels en kantoren te ontwikkelen. Daardoor beschikt de gemeente niet over voldoende expertise en investeringsvermogen om gebieden volledig, inclusief opstallen, zelfstandig te ontwikkelen. Zij zal rekening moeten houden met diverse actoren om een haalbaar plan te ontwikkelen.

Bij facilitair grondbeleid is de gemeente voor de verwerving grotendeels afhankelijk van andere (investerende) actoren. De gemeente heeft bij facilitair grondbeleid namelijk weinig of geen eigendom in een gebied en kan of wil de voor een gewenste gebiedsontwikkeling de benodigde gronden niet zelf verwerven. Dat moeten andere actoren doen. Ontwikkelaars zullen echter voldoende vertrouwen en inzicht moeten hebben in de transformatiekaders en de daaruit volgende waarde-creatie die het gebied biedt om daar gronden te verwerven. Verder zullen zij het vertrouwen in de gemeente en andere overheden moeten hebben, dat er planologische medewerking zal worden verleend voor hun plannen die zij voor eigen rekening en risico ontwikkelen. Als immers achteraf zou blijken dat de gemeente hele andere ambities heeft of krijgt het gebied en andere eisen aan de ontwikkeling stelt dan de ontwikkelaar mee heeft gerekend, loopt de ontwikkelaar het risico om de geïnvesteerde gelden in de aankoop van gronden en het ontwikkelen van plannen niet terug te kunnen verdienen. Ook het vooruitzicht op mogelijke subsidies en investeringen van gemeentes of andere overheden kunnen gebied aantrekkelijker maken en kunnen van groot belang zijn voor de investeringsbereidheid van marktpartijen.

Bij actief grondbeleid is of wordt de gemeente eigenaar van te ontwikkelen gronden. Als de gemeente eenmaal eigenaar is van de grond kunnen er concrete eisen en voorwaarden worden gesteld aan gronduitgifte en kunnen partijen worden geselecteerd die zo veel mogelijk de gemeentelijke visie op de gebiedsontwikkeling willen realiseren. Deze aanpak kan grotendeels projectmatige worden ingericht en gerealiseerd. Maar dit kan ook procesmatig worden aangepakt.

Bij passief/facilitair grondbeleid heeft de gemeente geen of weinig grond in bezit en is daarom in grotere mate afhankelijk van andere actoren gronden, die bereid moeten zijn om risicovol gronden te verkopen, te verwerven en/of zelf te ontwikkelen. Voor het bereiken van overeenstemming over de voorwaarden waarbinnen er plannen in het gebied mogen worden ontwikkeld zal meer dan actief grondbeleid in overleg met betrokken actoren moeten plaatsvinden om tot een haalbaar plan te komen. De actoren die de grond bezitten en/of moeten verwerven hebben een sterkere onderhandelingspositie tegenover de gemeente omdat zij zelf kunnen bepalen of zij wel of niet actie komen en zelf het juiste ‘momentum’ te kunnen bepalen waarop zij de gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk naar eigen wens kunnen inrichten. Hierbij bevindt de gemeente zich in een meer

afhankelijke positie binnen een netwerk van actoren die tot actie moet overgaan om tot gebiedsontwikkeling te komen. Hoe meer versnipperd grondeigendom en hoe meer belangen, hoe complexer het netwerk waarin de gemeente moet opereren en sturing moet geven.

3.2 Managen van netwerken

Het proces van gebiedsontwikkeling bestaat voor een groot deel uit het managen van netwerken en kan daarom slechts ten dele projectmatig worden aangestuurd. Het (her)ontwikkelen van gebieden is in de laatste decennia veranderd van een meer projectmatige aanpak naar een meer procesmatige opgave (Ministerie van BZK et al 2019). “Traditioneel projectmanagement volstaat niet meer om een gebiedsontwikkeling van start te krijgen en tot een goed einde te brengen. De dynamiek, belangen en het strategisch gedrag maken procesmanagement tot een geschikte vorm. Een initiatiefnemer die erkent dat hij afhankelijk is van andere partijen, nodigt deze partijen uit voor een onderhandelingsproces waarin partijen problemen en oplossingen kunnen koppelen.” (Schapendonk 2007)

“Projectmanagement moet een plaats krijgen als onderdeel binnen het veel bredere procesmanagement van gebiedsontwikkeling waarbij een regievoering vanuit een integrale insteek voorop staat en waarbij uiteenlopende belangen van verschillende actoren een rol spelen. Partijen moeten gaan samenwerken of in ieder geval het project niet blokkeren. Ze formuleren daarbij in feite nieuwe doelstellingen waaraan ze zelf in eerste instantie niet hadden gedacht. Dit stelt hoge eisen aan de ontwikkelaar aangezien deze een centrale plaats in het besluitvormingsproces inneemt, wat niet wil zeggen dat ook alle lijnen via hem of haar moeten lopen. De deelnemende partijen hebben ook allen hun eigen en onderlinge formele en informele relaties.” (Van ’t Verlaat, 2005 in Schapendonk 2007).

3.2.1 Wat is een netwerk?

In verschillende literatuur bronnen wordt toegelicht wat een netwerk is. Het gaat in de context van dit onderzoek over de netwerken in een gebiedsontwikkeling. Spaink (2017) beschrijft dergelijke netwerken als volgt: “Netwerken zijn circuits waarin onderlinge samenhang bestaat. De bindende elementen kunnen zeer uiteen lopen en zowel een formeel als een informeel karakter hebben, ze kunnen historisch geworteld en bestendig zijn of ad hoc. Kennis en middelen zijn verspreid over vele actoren. Daarbij kunnen we denken aan financiële middelen, maar evenzeer aan deskundigheden, bevoegdheden of steun. Netwerken ontstaan omdat actoren hun doelen niet kunnen bereiken zonder middelen die in handen zijn van andere actoren. Zij hebben elkaar nodig en moeten dus relaties met elkaar aangaan. De interactie binnen de netwerken voltrekken zich volgens regels met betrekking tot posities en bevoegdheden en de wijze waarop met elkaar wordt omgegaan.”

Onderlinge samenhang en interactie zijn hierin de kernbegrippen. Dat kan op diverse niveaus en onderdelen en overlappende delen plaatsvinden. Of zoals Spaink (2017) het omschrijft: “Binnen netwerken bestaan allerlei sub-netwerken (ook wel arena’s genoemd) waar actoren met elkaar interacteren rond een vraagstuk. Vaak speelt een vraagstuk in meerdere arena’s, hetgeen het totale proces ingewikkeld maakt. Een voorbeeld van een arena is een overleg tussen overheden (bijv. provincies, een waterschap en gemeenten) als deel van een netwerk dat ook ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers omvat. Deze arena kan bestaan uit een vast overleg tussen die overheden en informeel overleg daar omheen.

Relevant om te weten, is dat de interactie op al deze onderdelen niet vanzelf gaat of altijd vanzelfsprekend is. “Achtergronden en opvattingen van de actoren verschillen vaak in hoge

mate. Zij handelen vanuit hun eigen perceptie, maar stellen hun doelen voortdurend bij als gevolg van nieuwe inzichten. Daardoor kenmerkt het proces zich door dynamiek en onzekerheid over het verloop ervan.” (Spaink 2017)

Ook in gebiedsontwikkeling geldt dat het bepalen van doelen veelal tot stand komt in een samenspel tussen maatschappelijke actoren, marktpartijen en de overheid. Veel belangen moeten bij de start nog verder inzichtelijk worden, gewogen worden en met elkaar worden verbonden. Om tot een haalbaar plan te komen moet er voldoende draagvlak zijn bij maatschappelijke actoren, marktpartijen en overheden. Hierbij moeten vaak zowel private als publieke partijen bereid om gronden in te zetten en om te investeren in een haalbaar en uitvoerbaar plan. Ook de belangen van minder machtige actoren moeten voldoende geborgd zijn om hen te activeren om een positieve bijdrage aan de gebiedsontwikkeling te leveren en om waar mogelijk te voorkomen dat er weerstand ontstaat waaruit coalities worden gesmeed die het proces van gebiedsontwikkeling kunnen remmen of blokkeren.

Volgens De Bruijn (2017) zijn er drie belangrijke kenmerken van een netwerk:

- I. **Onderlinge afhankelijkheid.** Actoren hebben elkaar nodig om iets te realiseren.
- II. **Ongestructureerd problemen** ('wicked problems'). Er is geen eenduidige definitie van het probleem. Over de vaststelling van de feitelijke situatie en over de aard van het probleem wordt door verschillende actoren anders gedacht. De feitelijke situatie en de probleemdefinitie zijn niet objectief vast te stellen, maar worden in grote mate normatief in onderhandeling bepaald en zijn afhankelijk van het perspectief van de actor in het netwerk.
- III. **Dynamiek:** het tegenovergestelde van stabiliteit. Zowel de posities van actoren in het netwerk als de inhoudelijke problematiek zijn voortdurend aan verandering onderhevig.

Deze kenmerken van een netwerk zijn ook van toepassing op gebiedsontwikkeling:

Ad I) In gebiedsontwikkelingen is sprake van een grote mate van **onderlinge afhankelijkheid** om een integraal plan gerealiseerd te krijgen. Dit geldt in sterkere mate voor complexe gebiedsontwikkelingen die in een gebied met facilitair grondbeleid worden gerealiseerd. Gemeentes hebben regelmacht om over planologisch wijzigingen te kunnen beslissen en beschikken over een deel van de benodigde middelen. Maar zij hebben onder meer marktkennis van actoren als: ontwikkelaars, woningcorporaties en investeerders nodig en hun bereidheid om risicovol te investeren in de planvorming, aankoop van gronden en in de uiteindelijke realisatie van een gebiedsontwikkeling. Daarnaast is ook het incorporeren van eisen en wensen van huidige en toekomstige bewoners, bedrijven en belangengroepen van groot belang in gebiedsontwikkeling. Andersom hebben ontwikkelaars de beleidsmatige en planologische expertise en medewerking van de gemeente nodig. Gemeenten hebben vaak een regierol en vanuit de wet een verplichting in de afstemming met andere overheden en stakeholders. Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor de regie op overheidsinvesteringen in maatschappelijke voorzieningen, infrastructuur en OV verbindingen die ervoor zorgen dat het gebied goed ontsloten wordt richting aangrenzende gebieden en landsdelen. Verder zijn gemeenten nodig om de planologische procedures te doorlopen, maatschappelijke belangenafwegingen te maken en om te besluiten over de vaststelling van planologische wijzigingen en vergunningen. Ook hogere overheden kunnen voorwaarden stellen aan gebiedsontwikkelingen en/of subsidies beschikbaar stellen om de plannen haalbaar te maken. Vastgoedeigenaren, bewoners, bedrijven en belangengroepen kunnen op velerlei manieren invloed uitoefenen op de planvorming en op een succesvolle realisatie. Als hun

belangen voldoende worden meegenomen in de besluitvorming kan dat tot steun voor de gebiedsontwikkeling leiden. Als hun belangen worden geschaad, kan dat leiden tot verzet tegen de ontwikkeling en tot het vormen van coalities om invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvorming en/of het starten van juridische procedures.

- Ad II) De vraag wat de werkelijke gebiedsopgave is vaak een **ongestructureerd probleem**. Zeker bij complexe gebiedsontwikkelingen. De behoefte aan transformatie van een gebied ontwikkelt zich veelal geleidelijk of grillig. Voor verschillende actoren zal de behoefte aan transformatie op een ander moment ontstaan en andere aanleidingen kennen. Ook zullen actoren uiteenlopende probleemdefinities hebben en ook andere doelen en oplossingen voor ogen hebben. Op voorhand kan niet eenduidig worden aangegeven wat de exacte opgave voor een gebied is, wat de scherp gedefinieerde en gedeelde doelen zijn en hoe het behalen van die doelen vorm moet krijgen. Het speelveld verandert telkens en er moeten veel doelen en oplossingen met elkaar worden verbonden om meerdere belangen te dienen. Er zal een interactie tussen van elkaar afhankelijke actoren op gang moeten komen om te komen tot breed geformuleerde doelen waarin meerder actoren zich kunnen vinden. Deze ruim geformuleerde doelen moeten gedurende het proces van gebiedsontwikkeling nog beïnvloedbaar en aanpasbaar zijn om iedereen binnenboord te houden.
- Ad III) De **dynamiek** in gebiedsontwikkeling bestaat uit de continue verandering van inzichten en omstandigheden waarin een gebiedsontwikkeling tot stand komt. Dat geldt zowel voor de periode van planvorming, besluitvorming als realisatie. Oorspronkelijke doelen en oplossingen veranderen, nieuwe actoren komen erbij en andere actoren haken af gedurende het proces. Nieuwe coalities worden gevormd, bestaande coalities veranderen van samenstelling of vallen uit elkaar. Actoren en coalities kunnen machtiger worden of hun invloed verliezen op verschillende momenten in het proces. Alles is voortdurend in beweging. Ook qua inhoud van het programma kan de behoefte in aantallen en type woningen, bedrijven, kantoren en voorzieningen veranderen gedurende het proces. Ook de politieke en economische omstandigheden en de wet- en regelgeving veranderen gedurende het proces. De eisen die door gebruikers worden gesteld aan gebieden, gebouwen, openbare ruimte en infrastructuur veranderen. Tegelijkertijd is ook de businesscase aan voortdurende verandering onderhevig, doordat de verwachte kosten en opbrengsten fors en relatief snel kunnen fluctueren, terwijl de realisatie van plannen vele jaren in beslag neemt.

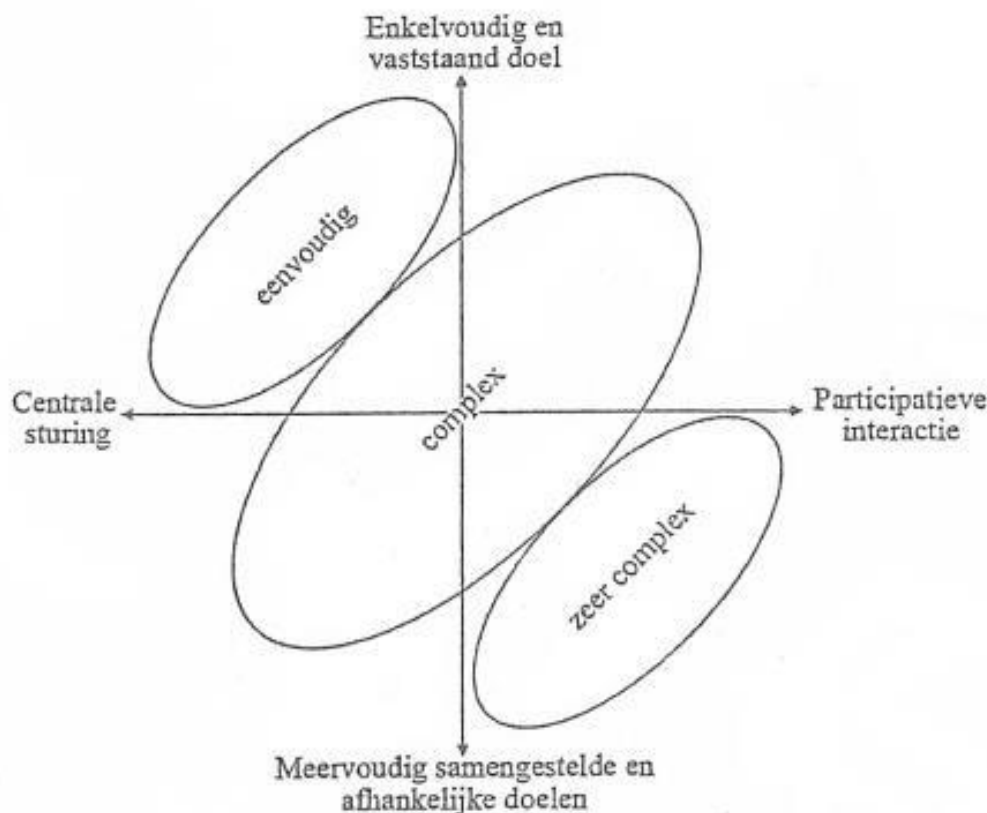
3.2.2 Complexiteit in een netwerk

Complexiteit van interacties tussen actoren is ook kenmerkend voor een netwerk. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat actoren onderling afhankelijk zijn. Elke actor beschikt over middelen om invloed uit te oefenen (geld, bezit, legitimatie, informatie, steun), maar geen enkele actor heeft de mogelijkheid alleen te beslissen, aldus Spaink (2017). Deze afhankelijkheden staan ook beschreven in de verschillende machten staan omschreven in onderstaande paragrafen.

De mate van complexiteit neemt toe naarmate er in grotere mate sprake is van meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen en naarmate er meer participatieve interactie plaatsvindt. In gebiedsontwikkeling is de complexiteit met name groot in transformatiegebieden in een stedelijke omgeving met versnipperd grondeigendom waar meervoudige doelstellingen worden nagestreefd in een omgeving met veel en veel verschillende soorten stakeholders.

In gebiedsontwikkeling zijn veel verschillende stakeholders/actoren die ieder hun eigen belangen hebben en andere doelen nastreven. Omdat veel actoren een rol spelen in de integrale besluitvorming, vindt er veel participatieve interactie plaats tussen actoren. Middels participatieve interactie wordt gepoogd om meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen te verbinden en om incrementeel stappen te zetten in de besluitvorming. Participatieve interactie is vaak nodig om

weerstand te voorkomen of te verminderen en enthousiasme te genereren voor de beoogde gebiedsontwikkeling. Participatieve interactie is ook een manier om marktpartijen en (andere) overheden te overtuigen om te investeren in de gebiedsontwikkeling. Voor marktpartijen moet er een businesscase zijn en moeten de risico's en verwachte opbrengsten met elkaar in balans zijn. Hogere overheden kunnen besluiten om subsidies beschikbaar stellen voor het gebied als er aan bepaalde doelstellingen tegemoet wordt gekomen. Ook kunnen overheden besluiten om autonome investeringen in het gebied te doen om daarmee bijvoorbeeld de bereikbaarheid of het voorzieningenniveau te verbeteren. De gemeente en naar mate het proces vordert ook de andere investerende actoren, moet(en) dus rekening houden met de positieve en negatieve invloed die diverse stakeholders kunnen hebben in het proces. Zij moet(en) een speelveld creëren dat kansen biedt om een gebiedsontwikkeling te realiseren die het algemeen belang dient.



Figuur 3 Mate van complexiteit Bron: de Roo 2014 in Spaik 2017

3.2.3 Macht van actoren in een netwerk

Om de positieve en negatieve invloeden verder te kunnen duiden heeft De Bruijn (2017) diverse vormen van macht beschreven: **productiemacht**, **blokkademacht**, **diffuse macht** en **chaosmacht**. Dit onderscheid kan helpen om de rol van verschillende actoren te analyseren en hier strategisch mee om te gaan.

In gebiedsontwikkeling is de **productiemacht** om woningbouw en utiliteitsbouw te bouwen vooral in handen van investeerders, gebieds- en projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. De **productiemacht** voor het realiseren van openbare voorzieningen, openbare ruimte en een goed ontsloten infrastructuur is primair in handen van de overheid. **Blokkademacht** vinden we vooral bij grond- en vastgoedeigenaren, aanwezige bedrijven en bewoners en bij belangengroepen en bij de gemeenteraad. Vastgoedeigenaren kunnen de verkoop van gronden blokkeren, tenzij er

onteigeningsmogelijkheden zijn. Ook kunnen genoemde actoren planologische wijzigingen blokkeren als zij het proces succesvol kunnen beïnvloeden of met juridische middelen kunnen tegenhouden.

Diffuse macht ligt vooral bij actoren die op enig moment geen rechtstreeks belang hebben in de gebiedsontwikkeling, maar die wel op een later moment nog zouden kunnen deelnemen aan het proces of bereid zijn om andere actoren te steunen zonder een rechtstreeks eigenbelang te hebben. Bijvoorbeeld ontwikkelaars, woningbouwcorporaties of belangengroepen die op een later moment alsnog een rol opeisen in de gebiedsontwikkeling of ondernemers die niet in gebied gevestigd zijn of zich daar willen gaan vestigen, maar wel bereid zijn om andere ondernemers in het gebied steunen in ruil voor verwachte steun van betreffende ondernemers in andere politieke arena's.

Kleine actoren met **chaosmacht** kunnen individuele bedrijven, bewoners of raadsleden zijn die onvoldoende macht hebben om het beleid en de besluitvorming rechtstreeks te beïnvloeden, maar wel in staat zijn om chaos te creëren als er geen rekening wordt gehouden met hun belangen.

Bijvoorbeeld bewoners of ondernemers of raadsleden die de publiciteit zoeken en/of bezwaar en beroepsprocedures doorlopen in de wetenschap dat zij een zeer geringe kans hebben dat hierdoor alsnog rekening wordt gehouden met hun belangen. Deze partijen zullen niet rechtstreeks hun doelen bereiken, maar kunnen het proces wel verstoren en vertragen door hun onvrede te laten blijken en/of bezwaar te maken en/of beroep aan te tekenen.

Een **goede reputatie** is een belangrijke machtsfactor in gebiedsontwikkeling omdat er vaak in een vroegtijdig stadium keuzes moeten worden gemaakt over langdurige samenwerking tussen actoren en het vormen van coalities, voordat er uitgewerkte plannen zijn. Actoren moeten vertrouwen hebben in elkaars competenties, flexibiliteit en commitment om ook in moeilijke situaties elkaar niet los te laten en samen te zoeken naar oplossingen. Met het aankopen van gronden en met het maken van plannen zijn immers hoge kosten gemoeid die als het proces vastloopt niet kunnen worden terugverdiend. Eerdere goede en slechte ervaringen met actoren of de reputatie van actoren in verschillende arena's kunnen daarom bepalend zijn voor de keuze tot samenwerking. Het verkrijgen en behouden van een goede reputatie is daarom een prikkel voor gematigd gedrag (De Bruijn 2017). Het belang van een goede reputatie, geldt in mindere mate voor actoren die maar éénmalig bij een gebiedsontwikkeling verwachten betrokken zijn of maar éénmalig verwachten samen te werken met andere actoren die bij de gebiedsontwikkeling betrokken zijn. Zij zullen eerder geneigd zijn om tot het uiterste te gaan om hun belang in de gebiedsontwikkeling te behartigen.

3.2.4 Terughoudendheid in het gebruik van machtsbronnen

De bovenbeschreven machtsbronnen kunnen worden ingezet als ultieme blokkade, maar in de praktijk zijn de onderlinge afhankelijkheden van partijen groot en levert het gezamenlijk zoeken naar oplossingen vaak voor alle partijen een gunstigere uitkomst op. Ter illustratie: een ondernemer kan weigeren om zijn bedrijfspand te verkopen, maar beperkt daarmee vervolgens de waarde van zijn eigen opstal omdat er geen andere toekomstige ontwikkeling mogelijk is dan de huidige status quo. Toekomstige medewerking voor uitbreiding of aanpassing van de bedrijfsvoering zullen planologisch worden beperkt.

De Bruyn (2017) beschrijft het als volgt: "In een netwerk zijn alle actoren – ook de actoren met veel machtsbronnen – van elkaar afhankelijk. Wie zijn machtsbronnen voluit benut, loopt gerede kans dat deze onvoldoende zijn om de eigen doelen te realiseren. Of dat ze anderen stimuleren om een coalitie van tegenstanders te vormen. Wie zijn machtsbronnen terughoudend gebruikt – er bijvoorbeeld hooguit mee dreigt – heeft de meeste kans anderen te beïnvloeden."

Deze terughoudendheid in het gebruik van machtsbronnen geldt ook voor machtige actoren in gebiedsontwikkeling. Zo heeft bijvoorbeeld de machtige overheid vaak instemming nodig van private vastgoedeigenaren om de grond te kunnen kopen of gebruiken om de beoogde gebiedstransformatie mogelijk te maken. Ook als er onteigeningsmogelijkheden zijn, heeft dit niet de voorkeur van overheden om hier gebruik van te maken. Gemeenten kunnen er in bepaalde

omstandigheden toe overgaan om te onteigenen, maar het is effectiever om daarmee te dreigen. Aan het onteigenen zijn immers voorwaarden verbonden en het kost veel tijd en geld. Dat geldt zeker als er sprake is van versnipperd eigendom en de overheid tegen veel partijen een onteigeningsprocedure zou moeten starten.

Andersom zijn grote grondeigenaren en machtige gebiedsontwikkelaars afhankelijk van de overheid om uiteindelijk medewerking te krijgen voor hun plannen en om de benodigde planologische wijzigingen vast te stellen en de benodigde vergunningen te verkrijgen.

Tot slot is er ook de afhankelijk van andere kleine stakeholders. Als te weinig rekening wordt gehouden met hun belangen, kunnen zij coalities kunnen vormen en **blokkademacht** of **chaosmacht** uitoefenen door de publiciteit te zoeken, de politieke besluitvorming te beïnvloeden of juridische procedures te starten.

3.3.5 Strategische posities actoren in een netwerk

In een netwerk nemen actoren strategische posities in om hun belangen te dienen in de besluitvorming. Hierbij bepalen niet alleen rechtstreekse inhoudelijke belangen het gedrag. Besluitvorming vindt plaats in onregelmatige rondes in plaats van regelmatige fasen. Processen spelen zich af in meerdere arena's en hebben geen duidelijk begin of einde. Ook de inhoud van het probleem verschuift en is niet stabiel. (De Bruijn 2017).

In gebiedsontwikkeling zijn veel stakeholders betrokken en zijn de doorlooptijden lang. Onderhandelingen en coalitievorming vindt in meerdere arena's tegelijk plaats. De besluitvorming vindt plaats in meerdere rondes, waarin nieuwe stakeholders kunnen aansluiten en bestaande stakeholders kunnen afhaken. Besluiten worden vaak zo geformuleerd dat die ruimte laten voor interpretatie. Hiermee worden actoren wiens belangen in de voorlopige afspraken (nog) niet geborgd zijn toch betrokken gehouden bij het proces, doordat hen de kans wordt geboden om nieuwe rondes nog te heronderhandelen over het vervlechten van hun belangen in de geformuleerde opgave. Ook moeten de voorlopige besluiten ruimte bieden om te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen in bijvoorbeeld de samenleving, de markt, politiek en wet- en regelgeving. Gedurende de planvorming kan de machtsverhouding tussen actoren veranderen en kunnen ook nieuwe coalities worden gevormd. Gaandeweg kunnen andere belangen de overhand krijgen in gebiedsontwikkelingen en kunnen de eerdere doelstellingen worden bijgesteld en kunnen ook de oplossingsrichtingen die eerder zijn bedacht nog veranderen.

3.2.6 Gebiedsontwikkeling als dynamisch proces

Doordat actoren in gebiedsontwikkeling onderling van elkaar afhankelijk zijn in een veranderende context en in een speelveld met actoren in wisselende coalities, is er geen sprake van een lineair proces. De belangen die een gebiedsontwikkeling dient worden door actoren heel verschillend gezien. Mede daarom wordt er bij de start van de gebiedsontwikkeling een brede probleemdefinitie geformuleerd. Op basis van complexe interacties tussen actoren komt er geleidelijk steeds meer overeenstemming over de brede uitgangspunten en doelstellingen van een gebiedsontwikkeling. Bij complexe processen kunnen de uitgangspunten na verloop van tijd nog wijzigen als gevolg van veranderende omstandigheden en veranderende machtsverhoudingen tussen actoren. Inhoudelijk kan gedurende het verloop van de gebiedsontwikkeling de visie op bijvoorbeeld wonen en werken veranderen. Ook kan economische groei of krimp op verschillende schaalniveaus leiden tot een verandering in vraag en aanbod en kan dat tot veranderingen leiden in de investeringsbereidheid van overheid en marktpartijen in een gebied. Verder kunnen de machtsverhoudingen veranderen door personele wisselingen, politieke machtswisselingen, nieuwe wet- en regelgeving en toetredende of uittrekkende actoren in het proces.

3.3 Projectmatige versus procesmatige sturing

Om de werking van de “Spelregelkaart” te analyseren/onderzoeken is het belangrijk om vast te stellen of dit instrument wordt gebruikt in een projectmatige of procesmatige context. In de volgende paragraaf worden deze begrippen uitgewerkt. In de procesmatige context van sturing binnen een netwerk, zal de spelregelkaart tot andere veranderingen in de interacties en uitkomsten leiden dan in een projectmatige context.

Uit de uiteenzetting in paragraaf 3.2 kan worden geconcludeerd dat gebiedsontwikkeling een proces is waarin interacties tussen actoren vooral in netwerken plaatsvindt en niet in een projectmatige omgeving. De Bruijn (2017) zegt hierover dat procesmanagement in het sturen in netwerken veel effectiever werkt dan projectmanagement. Omdat het in voorgaande decennia in Nederland gebruikelijk was om te werken met voornamelijk projectmatig aangestuurde gebiedsaanpak, is het relevant om een duidelijk onderscheid te maken tussen een projectmatige en procesmatige aanpak. Door veel actoren wordt immers nog bewust of onbewust gedacht en gehandeld vanuit een projectmatige aanpak van gebiedsontwikkeling.

3.3.1 Verschillen tussen een (netwerk)proces en een project

Kenmerkend voor een **project** is: (de Bruijn 2017)

- I. Er worden **logisch op elkaar volgende (project)fasen** doorlopen.
- II. In een projectmatige aanpak wordt veel waarde gehecht aan **precisering, scherppte, eenduidigheid en focus**.
- III. **Planning** is van groot belang. Er is een **duidelijk begin en eindpunt**. Op basis van een **vooraf bepaald budget** moet het einddoel (‘product’) op efficiënte wijze en binnen de planning worden behaald.

Kenmerkend voor een proces in netwerken (De Bruijn 2017):

- I. Er is sprake van onregelmatigheid en **geen duidelijke opeenvolging van activiteiten**. Besluitvorming vindt plaats in ronden, waarbij actoren in en uittreden.
- II. Er is een prikkel om **problematiek als ongestructureerd** te beschouwen. De inhoud van een probleem verschuift. Men moet meebewegen en het verloop van het proces en de uitkomsten zijn deels onvoorspelbaar.
- III. Besluitvorming vindt plaats in **meerdere arena’s**. Er is **geen geïsoleerd begin- en eindpunt**.

	Projectsturing:	Processturing:
1. Waarvoor bedoeld	Hiermee worden dingen gemaakt	Hiermee worden dingen mogelijk gemaakt
2. Vaardigheden	Plannen, bewaken, controleren	Vertrouwen, respect, aandacht, urgentie
3. Probleem	Er is een probleem	Er zijn probleempercepties
4. Doelstelling	Doel is vastgesteld en bepaalt richting en koers: Beheersing van tijd, geld, kwaliteit	Doelstelling is gerelateerd aan partijen en kan veranderen: een onwrikbaar doel blokkeert. Draagvlak, acceptatie, effectiviteit, legitimiteit, commitment
5. structureren	Opknippen maakt beheersbaar Organisatie, informatie, faseren, beslissen, opdelen	Verbreiden geeft nieuwe mogelijkheden en creëert ruimte Procesanalyse en -ontwerp
6. Informatie	Geobjectiveerd, robuust, analyseerbaar	Subjectief, partijgebonden, onderhandelbaar
7. Besluit	Besluit borgt resultaat en bepaalt volgende fase	Besluit is momentopname, houdbaarheid is afhankelijk van bevestiging in volgende fase
8. Uitvoeren	Volgens besluit. Terugkoppeling bij oplevering. Deadline is prikkel voor prestatie	Geleidelijk committent opbouwen. Zorgvuldig proces houdt partijen erbij. Blijven letten op inhoud en voortgang

Figuur 4 Verschillen tussen project- en processturing (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2009)

Project versus proces

Ter verduidelijking zijn de kenmerkende verschillen van de twee benaderingen nog wat meer uitgewerkt. Een project heeft een **duidelijk begin en eindpunt** dat op basis van vooraf gedefinieerde fasen en planning wordt doorlopen om op een efficiënte wijze binnen een vooraf bepaalde scope en het vooraf gedefinieerde product te realiseren. Spaink (2017) gebruikt de term blauwdruk voor traditionele ontwikkeling met een vast doel, plan, proces en één opdrachtgever.

Een proces daarentegen staat continu open voor beïnvloeding, zowel in de initiatief-, plan- als de realisatiefase. Dat geldt ook voor het proces waarin gebiedsontwikkeling tot stand komt. Hierin worden in samenwerking met actoren gemeenschappelijke besluiten genomen. De problemen die moeten worden opgelost zijn ongestructureerd en bovendien niet stabiel maar dynamisch. De besluitvorming over dit soort problemen zal daardoor vaak grillig en ongestructureerd verlopen. “In principe kent gebiedsontwikkeling geen strakke afbakening in de tijd. Al met al verschilt gebiedsontwikkeling wezenlijk van een project en is de projectfasering niet van toepassing.” (Spaink 2017) Doordat het proces onzeker is, kan er niet worden gewerkt volgens een strak in de tijd uitgezet plan. “Wel is er een analytisch logische volgorde die als leidraad kan dienen voor de uit te voeren stappen: een analytisch stappenplan (de cyclus van verkennen, opties genereren, keuzes maken). Doel is het opstellen van een gewenst toekomstbeeld, een **uitnodigend richtinggevend kader** aan de hand waarvan kan worden beoordeeld welke concrete initiatieven aan de realisering ervan bijdragen en welke niet.” (Spaink 2017) Voor het opstellen van een uitnodigend en richtinggevend kader kan de Spelregelkaart mogelijk een passend instrument zijn.

Bij het sturen van processen in een netwerk wordt bewust gekozen voor **brede en vaag geformuleerde doelstellingen** in plaats van een precisering, scherpte, eenduidigheid en focus. Bij gebiedsontwikkeling is er wel een aanleiding, maar geen vast, laat staan concreet en nauwkeurig

vastgesteld einddoel (PBL, 2012). Hierdoor is er meer ruimte voor actoren om aan te haken en hun belangen te behartigen in een **multi-issue game**. Een multi-issue game is het ‘spel’ waarbij meerdere doelen tegelijkertijd worden nagestreefd. Tijdens het proces kunnen er gaandeweg meerdere doelen worden gekoppeld en ontkoppeld. Duidelijke, scherp gedefinieerde doelstellingen zouden de ruimte belemmeren om gedurende het proces te leren en om problemen aan oplossingen te koppelen en vice versa. Of anders geformuleerd: in het proces wordt bewust voldoende ruimte gelaten om adaptief te reageren op onzekerheden, veranderende omstandigheden of voortschrijdend inzicht. Te star omschreven doelstellingen leveren een afbreukrisico op. Ter illustratie, als er is omschreven dat er 1000 woningen moeten komen en er vervolgens als gevolg van nieuwe of herinterpretatie van wetgeving, denk aan stikstof, dat niet meer past dan kan er binnen de starre planologische kaders of contractuele afspraken niet meer bijgestuurd worden en moet het ontwikkelproces herstart worden. Bovendien zou het strategisch onverstandig zijn om scherpe doelen te formuleren, omdat anderen in het netwerk daarmee strategische informatie krijgen over de absolute doelen die een actor wil bereiken, waarmee andere actoren strategische troeven in handen krijgen om het spel en de uitkomsten te beïnvloeden. **In een project wordt het doel afgeleid van het probleem. In een proces wordt het doel afgeleid van belangen.** (De Bruijn, 2017)

In een **project wordt informatie zoveel mogelijk geobjectiveerd**. In een **proces wordt “negotiated knowlegde”** gecreëerd. Dat wil zeggen dat actoren gaandeweg overeenstemming bereiken over wat zij de juiste en relevante feiten zijn en over wat de analyse is van de (gebieds-)opgave. Bij projecten brengt goede informatie de goede beslissing. Bij processen leidt een goed proces tot een goede beslissing. (De Bruijn, 2017)

Planningen en budgetten zijn minder belangrijk in een proces. **Planningen zijn indicatief**, want uiteindelijk afhankelijk van de uitkomst van interactie tussen actoren. **Hard sturen op een planning levert een strategisch nadeel op** ten opzichte van andere actoren, omdat de uitkomst van een proces altijd afhankelijk is van de samenwerking tussen actoren. Soms is het verbreden van de opgave tijdens het proces noodzakelijk om de complexiteit te vergroten, waardoor er meer ruilmogelijkheden worden gecreëerd om tot een gedragen oplossing te komen. (Bil & Teisman 2017) Bij een project wordt bij aanvang het budget veelal door één centrale opdrachtgever beschikbaar gesteld of beheerd. Bij processturing in een netwerk ontstaat er gaandeweg overeenstemming over wie er welke investeringen gaat doen en kan de hoogte van de investeringen en de actor die de investeringen gaat doen nog veranderen. Dit is mede afhankelijk van de uitwerking van de plannen en van nieuwe actoren die zich aandienen en actoren die tijdens het proces afhaken.

Processen in netwerken hebben een open besluitvorming. De besluitvorming staat niet alleen open voor **inhoudelijke argumenten**, maar ook voor **strategische argumenten**. In dit proces krijgen de doelstellingen en oplossingen geleidelijk aan vorm en kunnen die gaandeweg ook weer worden aangepast.

“Het idee dat over een complex onderwerp in één keer een alomvattend besluit kan worden genomen, is gebaseerd op de aanname dat de beslissers op dat moment over alle relevante informatie beschikt (beschikken) om dit te doen. Deze aanname is onrealistisch. Over dergelijke almacht beschikt bijna niemand. Herbert Simon noemde het de **“bounded rationality”** van besluitvorming. (Simon, 1961). Bounded rationality maakt integrale, alomvattende besluitvorming onmogelijk (Williamson, 1989). Een besluit zal dus altijd partieel en incompleet zijn. Dit maakt aanvullingen op het besluit in de loop van de tijd onvermijdelijk. Actoren zullen zich ervan bewust zijn: er zijn nog kansen voor hen, hetgeen reden kan zijn zich nog steeds coöperatief op te stellen. Bovendien biedt deze ruimte in besluiten ook mogelijkheden om te leren en het oorspronkelijke besluit zo aan te vullen dat uiteindelijk een beter besluit ontstaat.” (De Bruijn 2017)

In een proces wordt het **aanpassen van de doelstellingen niet per se gezien als een concessie** ten aanzien van het beoogde eindresultaat, zoals dat bij projecten wel vaak de perceptie is. Door een

verbreding van de doelen kunnen meerdere belangen worden gediend. Dit kan eveneens leiden tot synergie in de uitvoering. Het nastreven van meerdere doelen tegelijk kan als geheel efficiënter worden en meerdere doelen tegelijk dienen als dat samenhang gebeurt. Door het koppelen van doelen wordt ook weerstand weggenomen. Dat kan leiden tot minder verzet tegen de plannen en tot meer creatieve denkkraft en meer beschikbare middelen om de doelen te realiseren.

“Gebiedsontwikkeling kan [...] niet worden benaderd als project, omdat de kenmerken daarvan afwijken: er is geen opdrachtgever, er is geen vastgesteld doel, het eindresultaat is onbekend. Voor een project staat een tijdslimiet, gebiedsontwikkeling is een doorlopend proces. Maar vooral de volgtijdelijkheid van de projectfasen (initiatiefase, haalbaarheidsfase, realisatiefase, exploitatiefase en beheerfase) past niet bij gebiedsontwikkeling. De projectaanpak gaat er vanuit dat er na elke fase één moment van beslissen zou zijn. Deze formele werkelijkheid spoort niet met de ‘chaos’ van uitstellen en herhaalde pogingen om tot besluiten te komen in de praktijk. Daarin doen veel actoren in verscheidene ronden hun invloed gelden. Steeds als een besluit gevallen is, als er nieuwe informatie opduikt, of een complicatie optreedt, gaat men een nieuwe ronde in. Na elke ronde zijn er nieuwe gegevenheden in het gebied, nieuwe inzichten en verhoudingen. Na elke ronde verandert de kring van deelnemende actoren en vaak ook hun rolverdeling. De ‘lineaire’, volgtijdelijke fasering van de projectaanpak is dus niet geschikt.” (Spaink 2017)

3.4 Rol van procedurele spelregels

Meer specifiek voor dit onderzoek is de vraag wat de rol van (procedurele) spelregels kan zijn bij het managen van een netwerk. Hierbij zal een vergelijking worden getrokken met de rol van spelregels in de Spelregelkaart in gebiedsontwikkeling. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de spelregelkaart naast procedurele spelregels ook voor een groot deel uit inhoudelijke kaders en ambities bestaat. Er wordt onderzocht of de principes die voor procedurele spelregels gelden ook inzicht bieden voor het opstellen en toepassen van spelregels uit de Spelregelkaart.

Volgens De Bruijn (2017) zijn procedurele spelregels nodig om effectief sturing te kunnen geven aan een netwerk en helpt het bij het creëren van commitment.

“De aanwezigheid van [procedurele] spelregels betekent dat een partij zich niet meer kan onttrekken aan het besluitvormingsproces en zich committeert aan een ordentelijke afronding van dit proces. De achterliggende gedachte is dat partijen die in een proces participeren, in elkaar investeren: zij maken kosten (geld, tijd), verstrekken elkaar informatie en matigen hun strategisch gedrag door zich aan de spelregels te houden.” (De Bruijn 2017)

Bij het opstellen en toepassen van procedurele spelregels zijn de volgende aspecten van belang:

1) Vroegtijdig betrekken van actoren

Het is van belang om actoren vroegtijdig te betrekken bij het opstellen van beleidsdocumenten en andere stukken die als doel hebben om de ideevorming en het maken van strategische beslissingen te beïnvloeden. Koppenjan (Koppenjan et al. 2004) zegt hierover: “policy documents and planning documents aim at influencing the ideas in the strategic decisions of other actors. This can be strengthened by involving these actors actively in the preparations of these documents. Central ideas in the documents can then be discussed and possible critiques incorporated in the final documents. In this manner, introducing new ideas with the aid of large policy documents, combined with certain types of game management, constitutes a reframing process.”

Dit betekent dat er door het opstellen van beleidsdocumenten een nieuwe werkelijkheid wordt geschapen met een nieuw speelveld waardoor er nieuwe interactie arena's ontstaan. Het doel hiervan is niet alleen om helderheid te geven over het proces. Maar ook om actoren in het netwerk duidelijkheid te geven over hoe de interactie en de besluitvorming zal plaatsvinden. (Koppenjan et al, 2004).

Voor de Spelregelkaart in gebiedsontwikkeling kan dit ook een aanbeveling zijn om actoren vroegtijdig te betrekken bij het opstellen hiervan. Dit zorgt immers voor betrokkenheid en brede input bij het creëren van een nieuw speelveld van interacties.

2) Geen blauwdruk, wel inhoud

De procedurele spelregels moeten wel richting geven, maar mogen geen blauwdruk zijn van de regels die de spelmaker oplegt. Koppenjan (Koppenjan et al 2004) zegt hierover: ***“The set of agreements must ultimately come to life in a concrete game.”*** This means that it is not merely the game managers blueprint. On the other hand parties must have some idea about what to expect at the beginning of the interaction. This keeps the game manager from starting the interaction without his own proposals concerning the rules of the game, in the same way that ***a process without a substantive proposal will probably not ‘take off’***.

“Furthermore, the principles that form the foundation of the game management must be reflected in the set of agreements: when it concerns flexibility, for instance, there must be enough room provided for multiple perceptions and objectives (Goodin 1996 in Koppenjan et al 2004).”

“When a party claims process management on the basis of substantive involvement, it may be the signal to others that the room for discussing the content of the solution is limited. Their contribution is then seen as in the light of legitimizing a solution that has already been decided, or at least the process manager may confront them with unpleasant surprises in the interaction to come.” (Koppenjan et al. 2004).

Gemeenten hebben vanuit hun verantwoordelijkheid voor het algemeen belang en vanuit politieke ambities een grote mate van betrokkenheid bij de inhoudelijke aspecten van gebiedsontwikkeling. Dat geldt ook voor de Spelregelkaart waarin kaders en ambities worden vastgelegd. Een aandachtspunt is dat gemeenten er rekening mee moeten houden dat het drukken van een te groot stempel op de inhoud remmend kan werken. Met onvoldoende brede en vaag geformuleerde doelstellingen verliezen andere actoren het vertrouwen dat de gemeente in haar rol van procesmanager niet een te grote mate van regie wil voeren en te weinig vrijheid biedt aan andere actoren. Dat kan ertoe leiden dat actoren afhaken. Het moet voor andere actoren duidelijk zijn dat zij daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op het verloop van het proces en op de uitkomsten daarvan. En dat zij niet slechts deelnemen aan het proces om de vooraf door de gemeente bepaalde kaders te legitimeren alsof die door overleg en participatie tot stand zijn gekomen. Bij een zuiver projectmatige aanpak is de kans groter dat bepalende actoren niet openstaan voor beïnvloeding door anderen en dat (verplichte) participatie inderdaad slechts wordt gebruikt om te legitimeren dat participatie heeft plaatsgevonden, terwijl er wordt gekoerst op het vasthouden aan eerder besloten uitgangspunten en de invulling hiervan.

“Frequently, one solution becomes dominant and parties align for or against it. Thus, **it is important to prevent early substantive fixations** and postpone selection (De Bruijn et al., 2002 in Koppenjan en Klijn 2004).”

These agreements can be general and limited in nature, given the form of the coupling and the degree of game management necessary to get parties to cooperate. (Koppenjan et al 2004)

“It helps to make clear **which elements of proposals are negotiable and which are not**. It offers vital information for mutual adjustments of strategies. Thus clarity emerges about how much room for manoeuvre there is for specifying problems and developing solutions, and about the possible products and their status: will proposals be realized without alteration or will they retain the character of a proposal for the relevant authority to make decisions about?” (Koppenjan et al 2004)

“Zaak is om belangen niet in de vorm van oplossingen te formuleren, maar in de vorm van kwaliteitseisen aan oplossingen. Gebeurt dat niet dan ontstaan kramp, een ongunstige voorwaarde voor waterige compromissen” (Bil & Teisman 2017)

In de context van gebiedsontwikkeling is het vaak de vraag in hoeverre de gemeente wel of niet kaders moet stellen aan gebieden waarvoor facilitair grondbeleid wordt vastgesteld. Op basis van de netwerktheorie zou dit voor de spelregelkaart geïnterpreteerd kunnen worden als een aanbeveling dat de spelregels niet eenzijdig moeten worden opgelegd, maar dat de totstandkoming hiervan onderhandelbaar moet zijn en dat er naast procedurele afspraken ook een inhoudelijke en richtinggevende component moet zijn bij het opstellen en vaststellen afspraken. Dit is nodig om het spel te starten. Verder moeten de spelregels een mate van flexibiliteit bieden die ruimte laat voor meerdere percepties van de problematiek en het nastreven van meerdere doelen.

3) Respecteer procedures

Hierbij is het van belang om procedure te respecteren. Met andere woorden: **“geen tussentijdse wijziging van spelregels**. Procedures geven immers enige voorspelbaarheid aan het gedrag van partijen en aan het verloop van de besluitvorming en voorkomen zo dat het proces slechts een onoverzichtelijke chaos wordt.” (De Bruijn, 2017)

“Procedures structureren de mogelijke “free fight” in onderhandelingen. Het levert een robuuste interactiecontext op en daarmee meer kansen op fair play. Wie nu tussentijds deze procedures of spelregels wijzigt, tast deze robuustheid aan en transformeert het spel van fair play naar een free fight: het gevecht van allen tegen allen.”

Het **creëren van voorspelbaarheid** en **een eerlijk speelveld** kunnen voorkomen dat er een soort “free fight” ontstaat in de onderhandelingen. Door het opstellen van spelregels kan de wijze waarop en kunnen de kaders waarbinnen de onderhandelingen gevoerd worden gestuurd en rekenen op een eerlijker speelveld.

Voor de Spelregelkaart kan dit betekenen dat die voor een langere tijd ongewijzigd moet blijven en er naar moet streven om een eerlijk speelveld en enige mate van voorspelbaarheid te creëren.

4) Creëer aantrekkelijk speelveld

Het speelveld moet aantrekkelijk worden gemaakt voor andere actoren om aan het proces van besluitvorming deel te nemen. Hiervoor moeten procedurele spelregels aan vier centrale eisen voldoen (De Bruijn et al 2016 en De Bruijn et al 2017):



Figuur 5 Kernelementen van procesontwerp. Bron De Bruijn et al 2016

I. **Openheid**

- Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken
- Inhoudelijke keuzes worden omgezet naar procesmatige afspraken
- Transparantie van het proces en projectmanagement

“Een proces is aantrekkelijk als een actor niet poogt eenzijdig besluiten te nemen, maar een openhouding aanneemt, zowel om mee te denken en het te nemen besluit te kunnen beïnvloeden.” (De Bruijn et al 2017)

II. **Beschermen van kernwaarden**

- Centrale waarden van partijen worden beschermd
- Commitment aan het proces, niet aan het resultaat

In gebiedsontwikkeling zou dat bijvoorbeeld kunnen zijn dat een ontwikkelaar rendement moet kunnen halen, of dat voor een milieuorganisatie dat de natuurwaarden in ieder geval niet verslechteren.

III. **Voortgang**

- Het proces kent vooruitzichten op winst
- Er zijn quick wins

Er moeten incentives zijn voor actoren, zodat er voortgang ontstaat en er de perceptie is ‘there is something in it for me’. Een incentive voor de voortgang kan een (tijdelijke) financiële prikkel zijn voor de ‘first movers’ in een gebiedsontwikkeling of bijvoorbeeld ‘placemaking’. De perceptie dat er voor alle actoren iets te halen is in een gebiedsontwikkeling kan worden bereikt door het verbreden van de doelstellingen, zodanig dat er een ‘multi-issue game’ ontstaat waarbij meerdere doelen gelijktijdig worden nagestreefd. (De Bruijn et al 2017)

IV. **Inhoud**

- Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten
- Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie

Een goed proces moet voldoende garanties bieden voor de inhoudelijke kwaliteit van besluitvorming.

3.5 Conclusie

De netwerkbenadering blijkt goed aan te sluiten op de praktijk waarin complexe gebiedsontwikkelingen procesmatig worden gemanaged. Dat geldt bijvoorbeeld voor gebiedstransformaties die op basis van faciliterend grondbeleid worden ontwikkeld in gebieden met versnipperd grondeigendom en zittende bedrijven. Deze transformatieopgaven zijn complex en de onderlinge afhankelijk van actoren is groot. De dynamiek in deze gebiedsontwikkelingen is goed te vergelijken met het managen van processen in netwerken, zoals door De Bruijn et al (2017) wordt omschreven. De traditionele (naoorlogse) projectmatige gebiedsaanpak functioneert wezenlijk anders. Uit de netwerktheorie blijkt dat het effectiever is om het managen van netwerken op een procesmatige en niet op een projectmatige wijze aan te sturen. Een zelfde conclusie kan worden getrokken voor het sturing geven aan processen in gebiedsontwikkeling. Binnen het proces van gebiedsontwikkeling wordt een aantal opgaven projectmatig uitgevoerd.

Bij het managen van processen in netwerken is de rol van procedurele spelregels groot. Daarnaast is het hebben van een inhoudelijk voorstel van belang om de interactie tussen actoren te initiëren en om richting te geven. Actoren moet vroegtijdig worden betrokken bij het opstellen van procedurele spelregels en bij het opstellen van inhoudelijke voorstellen die zo veel mogelijk in de vorm van kwaliteitseisen aan mogelijke oplossingen moeten worden geformuleerd. Een (te) vroege fixatie op mogelijke oplossingen moet worden voorkomen en er moet duidelijk zijn welke elementen onderhandelbaar zijn en welke niet. Het speelveld moet aantrekkelijk worden gemaakt voor veel actoren om hieraan deel te nemen en om hen in het proces betrokken te houden. Op basis van de theorie moeten spelregels voor langere tijd van toepassing zijn en een eerlijk en aantrekkelijk speelveld creëren dat een grote mate voor voorspelbaarheid biedt voor betrokken actoren.

In de case studies zal worden onderzocht of bovengenoemde uitgangspunten ook van toepassing zijn op het opstellen en toepassen van een spelregelkaart in gebiedsontwikkeling. Verder wordt onderzocht tot welke resultaten het gebruik van een spelregelkaart kan leiden in de interactiecontext van gebiedsontwikkeling in de verschillende cases. De centrale vraag is of dit instrument effectief bijdraagt aan het versnellen van een gebiedstransformatie en aan het realiseren van integraal samenhangend gebied.

H4 Onderzoek aanpak

4.1 Methodologisch kader

In dit onderzoek is gekozen voor een multiple casestudie met semigestructureerde interviews als onderzoeksstrategie. Hieronder wordt de aanpak verder toegelicht.

4.2 Variatie in cases

Er zijn op dit moment zes gebieden bekend waarin een spelregelkaart als centraal sturingsinstrument wordt gebruikt. Het betreft de gebieden: Cruquius en Buiksloterham in Amsterdam, Middelland in Woerden, Klein Plaspoelpolder in Leidschendam-Voorburg, De Hoef/Hoefkwartier in Amersfoort en (na vaststelling) Kogerveldwijk in Zaanstad. Doordat het verschillende gebieden in verschillende gemeenten door het land betreft geeft dit een breder beeld van hoe de spelregelkaart in verschillende gemeenten en gebiedscontexten functioneert. In de gemeente Amsterdam gaat het om twee op zichzelf staande gebieden waar de spelregelkaart wordt gebruikt. De spelregelkaart voor Buiksloterham geeft informatie over wat de gemeente eventueel van de eerder vastgestelde spelregelkaart in het Cruquiusgebied heeft geleerd en welke ervaring er is opgedaan met het gebruik van een vergelijkbaar instrument binnen dezelfde gemeente in verschillende gebieden. De ligging van de gemeentes en gebieden zijn geografisch gespreid in Nederland, maar bevinden zich vooral in de randstad. Alleen in de Amsterdamse cases is er deels sprake van gronden die in erfpacht worden uitgegeven. In het Cruquius gebied is het overgrote deel van de grondposities in particulier eigendom en is slechts een klein deel in erfpacht uitgegeven. In Buiksloterham daarentegen is het overgrote deel van het gebied gemeentelijke eigendom, waarvan een groot deel al in erfpacht was uitgegeven en een kleiner deel nog in erfpacht kan worden uitgegeven. Een nog kleiner deel van de grond is in volledig particulier eigendom. Verder verschillen de jaartallen waarop de spelregelkaarten zijn vastgesteld en de ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Dit kan een indicatie zijn dat de interesse voor de aanpak met een spelregelkaart niet eenmalig is of beperkt tot een crisisperiode, maar dat deze aanpak in verschillende politieke en economische omstandigheden kan worden toegepast. Hierdoor kan de invloed van een mogelijke geleidelijke discoursverandering ten aanzien van de wijze waarop er over aansturen van gebiedstransformatie met facilitair grondbeleid wordt gedacht en wordt dit als contextfactor worden meegenomen. Hetzelfde geldt voor de veranderende context van economische en politieke omstandigheden die in de laatste 10 jaar hebben plaatsgevonden. Het onderzoeken van cases die op verschillende locaties en in verschillende contexten gebruik hebben gemaakt van de spelregelkaart, maakt dat de resultaten van dit onderzoek een bredere betekenis hebben en dat de opgedane kennis kan worden gebruikt in andere gebieden.

4.3 Case selectie

Bij de start van dit onderzoek zijn er zes gebiedsontwikkelingen bekend zijn waarin de spelregelkaart als centraal sturingsinstrument wordt gebruikt en waarin ook de benaming spelregelkaart wordt gebruikt. Hierbij wordt opgemerkt dat er nog geen wetenschappelijke definitie of wettelijke verankering bestaat van wat een spelregelkaart is. Het is daarom mogelijk dat vergelijkbare instrumenten elders in het land ook worden gebruikt, maar een andere benaming hebben gekregen. Voor deze scriptie is daar geen onderzoek naar gedaan. Een vergelijking van andere instrumenten die tot op zekere hoogte overeenkomsten zouden kunnen vertonen met de spelregelkaart vallen daarom buiten scope van dit onderzoek. Het kan wel zo zijn dat de conclusies over de spelregelkaart ook inzicht geven in de werking van andere vergelijkbare sturingsinstrumenten.

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de ervaringen met de spelregelkaart wordt de aanpak in alle vijf de gemeenten en alle zes de cases onderzocht. Uit een eerste verkenning komt naar voren dat er veel overeenkomsten zijn tussen de gebruikte spelregelkaarten, maar dat er ook duidelijke verschillen zijn. In deze scriptie wordt geanalyseerd of verschillen tussen de spelregelkaart eventueel voortkomen uit verschillen per gebied, contextfactoren of de gemeentelijke visie op gebiedsontwikkeling. Met name verschillen die gebaseerd zijn op een andere visie op en ervaring met de werking van een spelregelkaart in gebiedsontwikkeling, hebben de focus van dit onderzoek.

4.4 Casebeschrijvingen

Van iedere casus wordt een gebiedsomschrijving gemaakt op basis van een analyse van openbare bronnen aangevuld met informatie uit interviews met publieke en private actoren.

Bij het opstellen van de casebeschrijving zijn volgende structurerende vragen leidend:

- 1) In welke context en voor welk gebied is de spelregelkaart tot stand gekomen?
Hier wordt beschreven wat kenmerken van de locatie/het **gebied**, het **programma** voor het gebied, de **beleidsmatige context** en de **marktomstandigheden**.
- 2) Hoe is de gebiedsontwikkeling met spelregelkaart aangepakt door de gemeente?
Hier wordt beschreven wanneer de **ontwikkelingen zijn gestart**, in hoeverre andere **actoren** hierbij zijn **betrokken** en er wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de **spelregelkaart is opgesteld** en wordt toegepast en hoe het **kostenverhaal** is geregeld.
- 3) Tot welke resultaten heeft de gemeentelijk aanpak in de gegeven omstandigheden geleid?
Hier wordt met name gekeken naar de resultaten op het gebied van **snelheid** van de gebiedstransformatie en het bereiken van **integrale samenhang** in het gebied.

Vervolgens wordt een reflectie gegeven op de gemeentelijke aanpak en resultaten in het gebied.

4.5 Crosscase analyse op snelheid en integraliteit

De inhoudelijke focus van het onderzoek is in hoeverre het gebruik van de spelregelkaart leidt tot een versnelling van de gebiedstransformatie en in hoeverre de spelregelkaart bijdraagt aan de realisatie van een integraal samenhangend gebied.

De vraag of het gebruik van spelregelkaart leidt tot een versnelling van de gebiedsontwikkeling wordt onderzocht primair door aan betrokken actoren te vragen om hun casus te vergelijken met een voor hen denkbare alternatieve haalbare aanpak voor het betreffende gebied ofwel door de aanpak van het gebied te vergelijken met een vergelijkbare opgave elders die op een alternatieve wijze wordt aangepakt. Maar ook worden gekeken naar de daadwerkelijke doorlooptijden en mogelijke alternatieve verklaringen voor versnellingen of vertragingen in het proces.

De vraag of het gebruik van de spelregelkaart leidt tot een integraal samenhangend gebied wordt onderzocht door aan betrokken actoren te vragen naar de doelstellingen voor het gebied en naar de mate waarin zij vinden dat er uiteindelijk een integraal samenhangend gebied tot stand komt. Hierbij wordt doorgevraagd over de rol die de aanpak met de spelregelkaart hierin speelt. Maar ook wordt gekeken naar objectiveerbare feiten over het gebied.

4.6 Semigestructureerde interviews

De casestudies worden gestart door het raadplegen van openbare bronnen, zoals beleidsstukken en nieuwsberichten. Vervolgens worden van semigestructureerde interviews afgenomen met publieke en private actoren. Met semigestructureerde interviews wordt bedoeld dat er een aantal vooraf

bepaalde vragen wordt gesteld die voor alle geïnterviewden nagenoeg gelijk zijn. Vanwege het verschil in rollen en bevoegdheden tussen publieke en private actoren bij het opstellen en werken de spelregelkaart, zijn er een aantal verschillen tussen de vragen aan publieke en private actoren. In beide gevallen gaat om ongeveer 10 open vragen. De vragenlijsten zijn als bijlage opgenomen in deze scriptie. Door gebruik te maken van semi-gestructureerde vragen worden de vragen in een vergelijkbare context aan de geïnterviewden voorgelegd. Aan de geïnterviewden wordt ruimte gegeven om hun eigen thema's aan te vullen die zij van belang vinden om de context van het werken met spelregelkaart te duiden en om hun visie hierop toe te lichten. De vragen zijn zodanig opgesteld dat de antwoorden zo concreet mogelijk bijdragen aan de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag van dit onderzoek.

Per case worden gemiddeld 3 actoren zijn geïnterviewd. In de meeste cases zijn dat in ieder geval de gemeentelijke project- of procesmanager en de projectleider van een projectontwikkelaar die actief is in het gebied. De bereidheid van betrokken actoren om tijd vrij te willen maken voor een interview is mede bepalend geweest voor de selectie. Alle gemeentes hebben ruimschoots medewerking verleend. Enkele ontwikkelaars hebben afgezien van het verlenen van medewerking aan een interview. Dit betrof verrassend genoeg ook ontwikkelaars Amvest, die alle eerdere gegeven interviews zeer positief is over het werken met de spelregelkaart en in de totstandkoming daarvan ook een eigen inbreng claimt. De interviews zijn afgenomen met gemeentelijke projectleiders, projectontwikkelaars, beleidsmakers, ambtelijke opdrachtgevers, ontwerpers, planeconomen, een vastgoedeigenaar, een woningcorporatie en een onafhankelijke kwartiermaker. De interviews zijn uitgeschreven en voor een check teruggestuurd naar de geïnterviewden.

4.7 Interviewvragen

Om een antwoord te geven op de vraagstelling van het onderzoek zijn er semigestructureerde interviews afgenomen bij meerdere actoren per casus. De interviewvragen voor de gemeente en voor (semi) private actoren verschillen enigszins, omdat zij vanuit een andere doelstelling en een andere machtsrelatie met de spelregelkaart en met de spelregels werken. De gemeente bepaalt uiteindelijk of er een spelregelkaart wordt vastgesteld en welke spelregels er gaan gelden en hoe flexibel zij hiermee om wil gaan. (Semi)private actoren kunnen in veel gevallen meepraten over de visie voor het gebied en over de wenselijkheid van het vaststellen van een spelregelkaart en soms ook over de inhoudelijke spelregels zelf, maar uiteindelijk heeft alleen de gemeente de bevoegdheid om een keuze te maken om wel of niet te kiezen voor een spelregelkaart en om de inhoudelijke spelregels te bepalen en vast te stellen. Vanwege dit onderscheid is een aantal vragen verschillend tussen gemeente en (semi-)private actoren.

4.8 Crosscase analyse

Voor een crosscase analyse wordt gekeken naar verschillen tussen cases in context, aanpak en resultaten. De focus van het onderzoek is om na te gaan of de aanpak met een spelregelkaart in verschillende cases heeft geleid tot een versnelling van de gebiedstransformatie en tot de realisatie van een integraal samenhangend gebied.

H5 Casestudies

5.1 Casus Cruquiusgebied, gemeente Amsterdam



Figuur 6 Cruquiuseiland, gerealiseerde plannen in rood, beoogde plannen in wit. Bron: www.wonen.cruquius.nl

Gebied

Het plangebied van de Spelregelkaart Cruquius werkgebied betreft ongeveer 10 hectare van het schiereiland Cruquius in Amsterdam Oost. Het Cruquius werkgebied grenst aan het Amsterdam Rijnkanaal en is onderdeel van het zogeheten Oostelijk Havengebied, waar vroeger scheepsactiviteiten plaatsvonden. De andere werkeilanden, zoals Borneo-eiland, Sporenburg, en Java-eiland zijn in de jaren 90 en '00 waren gemeentelijk eigendom en zijn door de gemeente getransformeerd naar woongebieden. In het Cruquius werkgebied bevonden zich nog bedrijven met zware milieucategorie, zoals een betoncentrale en een asfaltfabriek. Het merendeel van het gebied was in versnipperd particulier eigendom of in erfpacht uitgegeven door de gemeente. Voor de start van transformatie waren er geen woningen in het gebied.

Programma

Bij de start van de transformatie is uitgegaan van toevoeging van ca. 200.000m² bvo en behoud van het aantal aanwezige m² bedrijfsruimte. Dit was gebaseerd op de berekende maximale verkeerscapaciteit. Dit heeft zich vertaald in de toevoeging van ongeveer 1700 woningen en de realisatie van ongeveer 18.000m² bedrijfsruimte.

In de spelregels zijn geen eisen gesteld over een aandeel betaalbare woningen. Over het aandeel betaalbare woningen zijn later op basis van onderhandelingen afspraken gemaakt tussen gemeente en ontwikkelaars.

Beleid

De gemeente heeft in 2009 in de strategienota vastgesteld die als kader diende voor de toekomstige transformatie naar een woonwerk gebied (Gemeente Amsterdam, 2009). Hierin is al opgenomen dat de herontwikkeling zou worden overgelaten aan de markt.

Uitgangspunt voor de strategienota was dat de bedrijfsfunctie behouden kon blijven. Het wonen moest zodanig worden ingepast dat de bedrijvigheid behouden kon blijven of op vrijwillige basis de milieucategorie zou afschalen. Een deel van de bedrijvigheid zou op termijn verplaatst moeten

worden om meer woningbouw te kunnen toevoegen. Dat gold bijvoorbeeld voor de aanwezige betoncentrale.

In de Structuurvisie Amsterdam 2040 heeft de gemeenteraad op 17 februari 2011 de gewenste transformatie naar een werk-woongebied op Cruquius vastgelegd en dat zij de transformatie wil laten plaatsvinden met behulp van een spelregelkaart. In de structuurvisie staat “De spelregelkaart geeft geen verdere invulling aan functies in het gebied, maar waarborgt wel dat de nodige voorzieningen in de toekomst gerealiseerd kunnen worden. Verder is ligging en omvang van openbare ruimte en het behoud van beeldbepalende gebouwen een belangrijk aspect.”

In 2012 werd de Spelregelkaart Cruquius Werkgebied door de gemeenteraad vastgesteld.

Marktomstandigheden

Afspraken in de spelregelkaart zijn tot stand gekomen en vastgesteld tijdens de economische crisis (ongeveer 2008-2012). De uitgangspunten voor de spelregelkaart waren gebaseerd op de marktomstandigheden tijdens de crisis. In deze periode had de gemeente geen geld om zelf risicodragende plannen te ontwikkelen en om gronden aan te kopen. De gemeente stelde weinig eisen aan de transformatie om het realiseren van woningbouw in het gebied haalbaar te maken zonder financiële bijdrage van de gemeente. De gemeente stelde geen welstandeisen en geen eisen om een aandeel betaalbare woningen te realiseren.

Het doel van de gemeente was om ervoor te zorgen dat het gebied zou transformeren naar een woonwerk of werkwoongebied en dat er überhaupt weer woningen zouden worden gebouwd.

Start ontwikkeling

Het gebied was in versnipperd eigendom. De meeste grond was in bezit van vastgoedeigenaren en zittende bedrijven. Een klein deel van de grond was eigendom van de gemeente en in erfpacht uitgegeven. Ook bevond zich hier een gemeentelijke werf die verplaatst zou worden. Verder was de gemeente eigenaar van het openbare deel van de infrastructuur.

In 2007 kocht projectontwikkelaar Amvest naar eigen zeggen het eerste stuk grond in het Cruquius werkgebied. In de loop der jaren heeft Amvest geleidelijk aan het merendeel van het gebied verworven. Een klein deel van het vastgoed is verworven door andere ontwikkelaars, waaronder AM en VORM.

Amvest schrijft over de beginperiode¹ dat zij ondanks de crisis en gemeentelijke bouwstop doorgingen met de aankoop van gronden, omdat zij geloofden in de metamorfose van het gebied tot een levendig woon-, werk-, en recreatiegebied. Zij hebben als eerste het geïnvesteerd in het gebied en het initiatief genomen om over de transformatie van het gebied in gesprek te gaan met de gemeente.

In tegenstelling tot wat de doen gebruikelijk was, heeft de gemeente zelf geen stedenbouwkundig plan gemaakt voor het gebied. Zij liet het initiatief en verantwoordelijkheid aan ontwikkelaars. De gebruikelijke aanpak van de gemeente was om zelf plannen te maken, grond te verwerven en de grond in erfpacht uit te geven nadat er een nieuw bestemmingsplan was vastgesteld voor het gebied. In dit gebied wilde de gemeente, mede vanwege de economische crisis, initiatieven vanuit de markt afwachten. Op initiatief van de Amvest is de gemeente gaan meedenken over een ander aanpak.

Betrokkenheid actoren

Samen met Amvest en met “Stichting Cruquius 2015” heeft de gemeente de spelregelkaart ontwikkeld. De stichting vertegenwoordigde een twaalfstal zittende bedrijven in het gebied. In de spelregelkaart zijn concrete voorstellen van ontwikkelaars en vastgoedeigenaren overgenomen door de gemeente. Ook over de inrichting van de openbare ruimte mochten vastgoedeigenaren en ontwikkelaars mede bepalen hoe dat eruit zou gaan zien.

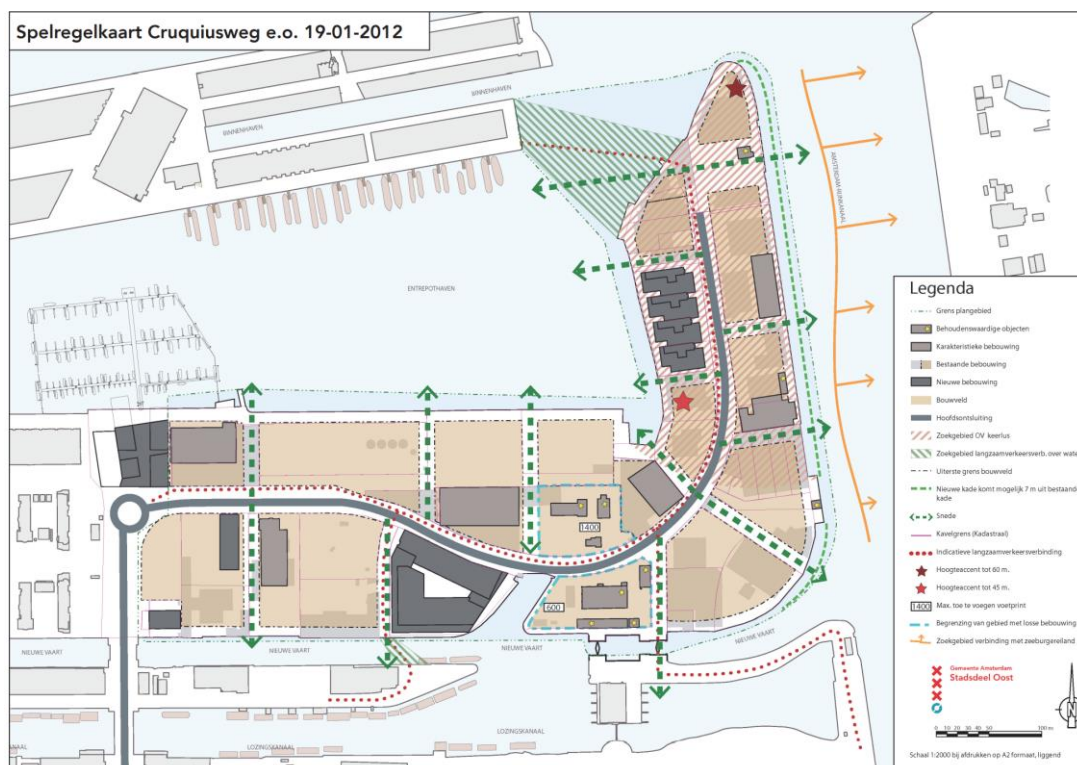
Volgens de voorzitter van Stichting Cruquius waren zittende ondernemers in eerste instantie bezorgd over transformatieplannen dacht een aantal dat de bedrijven met een hoge milieucategorie zouden worden weggepest. Ook waren er zorgen over leegstand en verloedering, nadat het eerste vastgoed was aangekocht door Amvest. Hierop zijn in goed overleg maatregelen genomen om de sociale

veiligheid in het gebied te verbeteren. Dat er maatregelen werden genomen zorgde voor vertrouwen bij de zittende ondernemers dat zij niet werden “weggepest”, maar hun bedrijfsvoering konden doorzetten als dat wilden en zelf konden bepalen of en zo ja wanneer zij hun eigen perceel wilden transformeren naar werk-woongebied.

Volgens Stichting Cruquius gingen na vaststelling van de spelregelkaart gingen steeds meer ondernemers berekenen wat hun vastgoed waard zou kunnen zijn. Doordat men op hoge waarden uitkwam gingen ondernemers versneld plannen wanneer zij hun bedrijf konden verkopen om met pensioen te gaan of het bedrijf op een andere locatie voort konden zetten. Een aantal ondernemers wilde per se op deze locatie hun bedrijf voort zetten. Door het aantrekken van de woningmarkt en een samenloop van omstandigheden bij de zittende ondernemers kwam de transformatie naar werk-woongebied in een stroomversnelling.

Amvest had het voortouw genomen in de afstemming met belanghebbende partijen. Zij introduceerden ook plannen voor placemaking, zoals de tijdelijke vestiging van café restaurant De Harbourclub met aangrenzend aanlegsteigers voor boten. Dit werd een grote trekker voor het gebied. Later kwamen er meer tijdelijke uitgaansgelegenheden en horeca in het gebied. De gemeente organiseerde markten en reguliere bijeenkomsten, zoals het Cruquius café. De placemaking werd gebruikt om het gebied te promoten als toekomstige woon-werklocatie en om omwonenden en andere geïnteresseerden te informeren de plannen.

De Harbourclub was een onverwacht groot succes op deze locatie. Typerend voor de aanpak van de gemeente hier was dat zij het aan de Harbourclub zelf overliet om draagvlak te zoeken voor permanente vestiging. De gemeente stelde dat zij haar standpunt over het omzetten van een tijdelijke naar een definitieve plaats voor De Harbourclub zou laten afhangen van de uitkomst van participatie die de Harbourclub zelf moest organiseren. Hierdoor werden er oplossingen gevonden die volgens de projectleider van de gemeente niet door de gemeente zelf hadden kunnen worden afgedwongen. Dit had met name betrekking op het verminderen van de ervaren geluidshinder door bewoners aan de overkant van het water.



Figuur 7 Spelregelkaart Cruquius werkgebied (Gemeente Amsterdam 2012)

Beschrijving spelregelkaart

De spelregelkaart bestaat uit een voorblad met toelichting, een kaart met legenda en een pagina met de spelregels. In de spelregels staat per onderwerp de legenda, de spelregels en een motivatie/uitleg. De hoofdcategorieën voor onderwerpen zijn Programma, Openbare Ruimte en Duurzaamheid. De spelregels zijn zodanig opgesteld dat er flexibiliteit mogelijk is in de wijze waarop aan de spelregel invulling wordt gegeven. Ook op de spelregelkaart zelf zijn zoekgebieden aangegeven voor bijvoorbeeld snedes tussen de nieuwe bebouwing. Dat er snedes (doorzichten/straten) moeten komen tussen de gebouwen is een eis. Waar de snedes exact komen, daar kan nog nader invulling aan worden gegeven.

Het uitgangspunt is dat alle plannen die aan de voorwaarden uit de spelregelkaart voldoen op instemming van de gemeente (college en raad) kunnen rekenen. Afwijken van de spelregels is in beginsel niet onderhandelbaar. Binnen de spelregels moet een oplossing gevonden worden. Hoewel de spelregelkaart geen formele juridisch planologische status heeft, biedt dit document wel duidelijke kaders voor ontwikkelaars. Belangrijk hierbij is het vertrouwen dat er moet zijn voor ontwikkelaars dat de gemeente inderdaad zal instemmen met een plan dat binnen de spelregels past, ook als dat plan anders is dan wat de gemeente in gedachte had of bij nader inzien liever zou willen. Voor de gemeente is het prettig dat zij zelf richting kan geven aan de gewenste kaders voor transformatie en tegelijkertijd gebruik kan maken van expertise uit de markt. Doordat de gemeente al spelregels vaststelt voordat ontwikkelaars plannen indienen, kan de gemeente sneller besluiten of zij wel of niet instemt met plannen. Het leidt ook tot minder discussie met ontwikkelaars die plannen indienen die afwijken van de vastgestelde voorwaarden in de spelregelkaart. Eigenaren en ontwikkelaars krijgen hierdoor meer duidelijkheid over de grondwaarde. Dit leidde tot snellere onderhandelingen tussen eigenaren en ontwikkelaar en tussen ontwikkelaars en gemeente. Door ontwikkelaars wordt het belangrijk gevonden dat de spelregelkaart voor langere tijd ongewijzigd blijft. Dat was in de praktijk een uitdaging voor de gemeente, nadat de economie aantrok en het aantal gemeentelijk regels toenam. De spelregels zijn ongewijzigd gebleven. Alleen over de toevoeging van betaalbare woningen in het gebied zijn op basis van stevige onderhandelingen afspraken gemaakt met individuele ontwikkelaars die zelf een wensenlijst voor de gemeente hadden.

Bijzonder aan de spelregelkaart van Cruquius is dat hierin ook spelregels zijn opgenomen over het behouden van beeldbepalende gebouwen zonder monumentale status. Daardoor is een aantal bijzondere panden en bouwwerken (silo's) behouden gebleven, die in een aantal gevallen verplaatst zijn naar andere locaties in het gebied en een andere functie hebben gekregen.

Spelregels Cruquiusweg e.o. 11-11-2011

De spelregels zijn onder voorbehoud van toekomstig stedelijk kader met betrekking tot programmering en locatieontwikkeling.

Onderwerp	Legenda	Spelregel	Motivatie/Uitleg
Programma			
Bouwveld		- Maximaal te bebouwen oppervlak. - De FSI is voor elk kavel gelijk, behalve bij de kavels met hoogteaccenten. - Er dient minimaal om de 60 meter ruimtelijk een parcellering en/of een opening in de bebouwing of het gevelvlak gemaakt te worden ten behoeve van licht, lucht en (door)zicht. Deze dient zowel ruimtelijk als esthetisch aanwezig te zijn (architectuur en materiaalgebruik).	- Verdichting van het gebied is wenselijk. De schaarse ruimte moet optimaal benut worden. - FSI = Floor Space Index dit is het aantal lagen wat je mag bouwen uitgaande van 100% bebouwing van het bouwveld. - Om monotone en te massale bebouwing te voorkomen moet minimaal om de 60 meter de bebouwing variëren. - Hierdoor ontstaat een stedenbouwkundige korrel die past bij het gebied. - In totaal kan ca. 200.000 m² BVO toegevoegd worden in het gebied. Dit getal is gerelateerd aan de verkeerscapaciteit van de Th. K. van Lohuizenlaan en gaat nog nader onderzocht worden. De FSI zal zich ongeveer tussen de 2 en 3 bevinden. - Publiekelijk toegankelijke kades zijn (op termijn) wenselijk.
Functionies		- Er wordt geen verplicht programma voorgeschreven. - Het aantal m² programma kan onderling tussen bouwvelden geruild worden. - Het programma voor de begane grond, waarbij een verdeling van 50% wonen en 50% werken wenselijk is kan uitgeruild worden tussen bouwvelden. - Het aantal m² bedrijfsruimte mag voor het gehele gebied niet verminderd worden.	- Dit om flexibele ontwikkelingen te stimuleren. - Diversiteit verhoogt de kwaliteit van het woon- werkmilieu. - Het stadsdeel houdt het overzicht bij uitruil van BVO's m² of programma voor de begane grond tussen bouwvelden.
Openbare Ruimte			
Straten		- De hoofdontsluiting wordt gevormd door de Cruquiusweg. Deze vormt de backbone van het gebied en heeft een profiel van minimaal 21 m breed. - Het profiel van de weg wordt ten minste opgebouwd uit een rijbaan van circa 7 m., een vrijliggend fietspad, een dubbele bomenrij en langsparkeren. - Nieuw te ontwikkelen gebouwen worden niet direct vanaf de Cruquiusweg ontsloten voor auto's.	- De weg heeft een ruim profiel dat afgestemd is op de hoogte van de omliggende bebouwing en bevat een vrijliggend fietspad. - Om de hiërarchie en karakteristieke kromming van de weg te versterken wordt het profiel begeleid door bomen aan weerszijden. - Door het aantal inritten vanaf de weg te beperken kan er een veilige fietsverbinding gemaakt worden.

Figuur 8 Uitsnede spelregels uit spelregelkaart Cruquius (Gemeente Amsterdam 2012)

Kostenverhaal

De gemeentelijke plankosten en de kosten voor het herinrichten van de openbare ruimte en infrastructuur worden verhaald via anterieure overeenkomsten of op basis van erfpachtconversie. De gemeente heeft subsidie beschikbaar gesteld voor bodemsanering is actief betrokken geweest bij het sluiten van een deal over het verplaatsen van de aanwezige betoncentrale. De financiële details hierover zijn niet bekend gemaakt. Verder heeft de gemeente uiteindelijk geld beschikbaar gesteld voor de sanering van een voormalige asbestfabriek op de punt van het schiereiland.

De gemeente had bij de start van de ontwikkeling één grondpositie (een voormalige gemeentewerf) in handen. Deze locatie was bedoeld voor de realisatie van maatschappelijke voorzieningen. De grond werd door een andere gemeentelijke dienst echter geclaimd voor tijdelijke woningen. Doordat de ontwikkeling van Cruquius sneller ging dan verwacht, moest de gemeente later alsnog tegen de hoofdprijs (waarde van bouwgrond voor appartementen) actief grond verwerven om daar een school te realiseren.

Integraliteit

Door de spelregelkaart heeft de gemeente de regie kunnen pakken op de samenhang die het wil realiseren in een gebied dat op basis van uitnodigingsplanologie tot stand komt. De spelregels bieden ruimte voor eigen invulling door ontwikkelaars, maar worden ook gebruikt als harde kaders die de gemeente stelt. Het voldoen aan de spelregels is een voorwaarde voor de gemeente om medewerking te verlenen aan het in procedure brengen van een ontwerp bestemmingsplan. De gemeente is tevreden over de expertise die marktpartijen hebben ingebracht om het gebied gevarieerd en in goede samenhang te ontwikkelen. Maar ook over de mogelijkheid om bijvoorbeeld meer karakteristieke panden te behouden, dan in een gebruikelijke procedure afdwingbaar zou zijn. Het feit dat er geen welstandseisen zijn gesteld wordt ook positief geëvalueerd. Evenals de snelheid die kon worden gemaakt. Op basis van meerdere artikelen kan worden geconcludeerd dat Amvest erg trots is om de aanpak met de spelregelkaart en op het resultaat.

Snelheid

De transformatie van het Cruquius werkgebied wordt door de geïnterviewden als zeer snel ervaren. Zowel in vergelijking met een aanpak op basis van actief grondbeleid als in vergelijking met een aanpak op basis van uitnodigingsplanologie zonder spelregels. Het opstellen van spelregels en het vasthouden aan deze spelregels heeft partijen duidelijkheid en houvast gegeven. Mede door de participatie tijdens het opstellen van de spelregelkaart zijn volgens Amvest de bestemmingsplannen zonder zienswijzen geaccepteerd en kon de bouw snel beginnen. Wat volgens de gemeente meespeelde is dat er bij de start van de transformatie nog geen bewoners in het plangebied woonden. Wel in de directe omgeving van het plangebied.

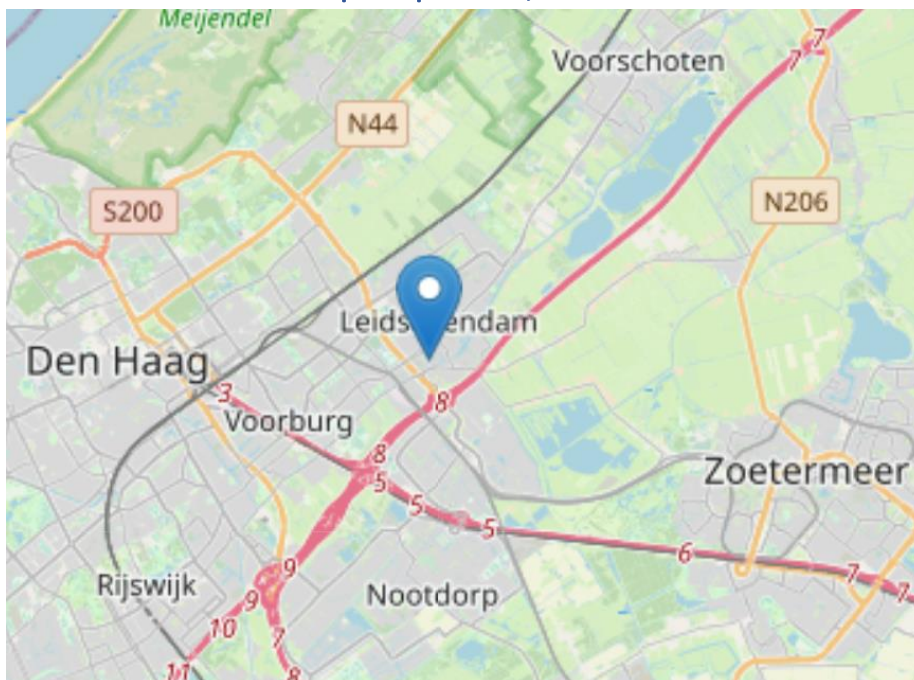
De spelregelkaart heeft volgens geïnterviewden bijgedragen aan de snelheid waarmee de processen zijn doorlopen. Daarin speelde een goede samenwerking en vertrouwen tussen gemeente en ontwikkelaar en vastgoedeigenaren een belangrijke rol. Ook profiteerde men van de gunstige marktomstandigheden. Een deel van het vastgoed was al tijdens de economische crisis en de nasleep daarvan aangekocht. De realisatie van plannen begon pas echt toen de economie en de vraag naar woningen weer aantrok. Ook was er een gunstige samenloop van omstandigheden, waarbij aanwezige bedrijven kans zagen om hun bedrijf te verkopen vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd of doordat een alternatieve bedrijfslocatie werd gevonden. Volgens de Stichting Cruquius konden de ondernemers “goed rekenen”. Op basis van de spelregelkaart konden de ondernemers relatief eenvoudig uitrekenen hoeveel hun plot waard zou zijn bij verkoop aan een ontwikkelaar. Na een korte periode van scepsis ging de ene naar de andere ondernemer overstag en verkochten zijn hun vastgoed. De spelregelkaart is niet de enige oorzaak waardoor de transformatie snel is gegaan, maar heeft hier volgens geïnterviewden zeker aan bijgedragen.

Reflectie

De gekozen aanpak met een spelregelkaart heeft geresulteerd in de start van gebiedstransformatie in een complexe omgeving met versnipperd eigendom en zware bedrijvigheid in een tijd van economische crisis, minder investeringsbereidheid in de markt en teruglopende overheidsbudgetten. Om de transformatie op gang te krijgen heeft de gemeente bewust weinig regels opgesteld en weinig eisen gesteld. Om een betrouwbare samenwerkingspartner te zijn heeft de gemeente de regels niet tussentijds aangepast. Alleen op het punt van het realiseren van betaalbare woningen heeft de gemeente nadien op basis van stevige onderhandelingen nog afspraken gemaakt om ook in dit gebied betaalbare woningen te realiseren. Met terugwerkende kracht had de gemeente die afspraak

graag vanaf het begin gemaakt. Waar de gemeente trots op is, is dat er een mooi plan is gerealiseerd zonder dat er welstandeisen zijn gesteld en dat er karakteristieke gebouwen behouden zijn gebleven op een wijze die anders niet mogelijk was geweest. Zo zijn er ook gebouwen verplaatst en zijn de aanwezige wijsilo's naar het dak verplaatst van nieuwe woningen en omgebouwd tot woningen. Uit interview artikelen met Amvest blijkt dat ook zij zeer tevreden zijn over de aanpak en de samenwerking met de gemeente. Hetzelfde geldt voor de ondernemers die waren vertegenwoordigd in de Stichting Cruquius. Als positief element wordt door de stichting benoemd dat zij zelf mee mochten praten over welke spelregels er in de spelregelkaart zouden komen en dat een eerlijke verdeling van opbrengstmogelijkheden per eigenaar tot stand is gekomen doordat iedere eigen dezelfde FSI (Floor Space Index) om zijn perceel mocht realiseren. Als een deel van het perceel openbare ruimte moest worden, mocht dezelfde bouwmassa op het resterende plot worden gerealiseerd. Ook mochten eigenaren en ontwikkelaars meebeslissen over de inrichting van de openbare ruimte. Er ontstond veel onderling vertrouwen tussen de gemeente, ontwikkelaar en vastgoedeigenaren. Negatieve punten kon de stichting niet bedenken.

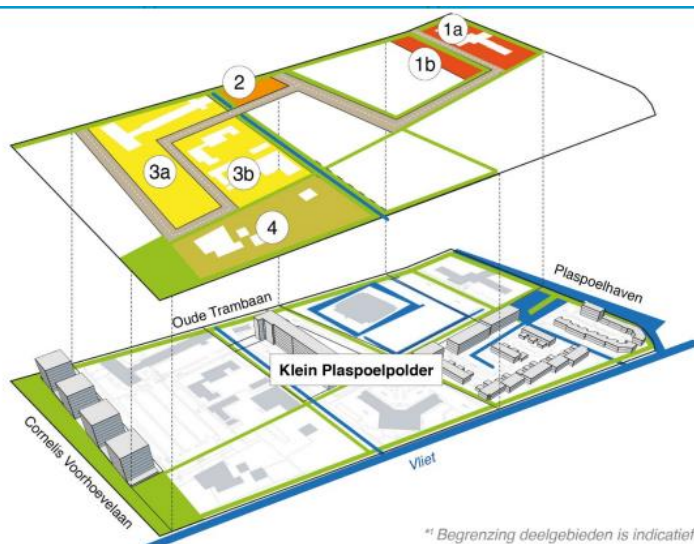
5.2 Casus Klein Plaspoelpolder, Gemeente Leidschendam-Voorburg



Figuur 9 ligging plangebied (Google maps)

Gebied

Klein Plaspoelpolder bevindt zich in de gemeente Leidschendam-Voorburg, een grensgemeente ten oosten van Den Haag. Het plangebied zelf bevindt zich in een strook langs het kanaal de Vliet aan de Oostkant van Voorburg. Dit gebied werd ruim 50 jaar geleden ontwikkeld tot een locatie met grote kantoren en bedrijven. Kenmerkend voor het gebied bij aanvang van de herontwikkeling is dat er enkele grote leegstaande kantoorgebouwen waren en functies die binnenstedelijk onwenselijk zijn, zoals een betonfabriek. Het gebied is 11 hectare groot, waarvan 10 hectare land en 1 water.



Figuur 10 Indeling deelgebieden spelregelkaart KPP (Gemeente Leidschendam Voorburg 2014)

Programma

De gemeentelijke ambitie is om het gebied te transformeren naar een woon-werkgebied dat aansluit op groenstedelijke omgeving en een aangenaam verblijfsgebied wordt. De gemeente heeft 4 deellocaties onderscheiden met ieder een eigen sfeerthema:

1. Voorburgs Kwartier;
2. Entree tot Klein Plaspoelpolder;
3. Beschut wonen aan het historisch lint;
4. Wonen aan de Vliet

De kaders voor deze thema's zijn uitgewerkt in de Spelregelkaarten voor de deelgebieden. Bij aanvang bestond de ambitie voor het programma uit ca 80-150 eensgezinswoningen en 100-200 appartementen.

Beleid

In 2012 is de Structuurvisie "Ruimte voor Wensen 2040" door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeenteraad heeft tegelijkertijd een uitvoeringsprogramma vastgesteld en de opdracht gegeven voor het opstellen van een Ontwikkelvisie voor de Klein Plaspoelpolder.

In januari 2015 heeft de gemeenteraad de "Ontwikkelvisie Klein Plaspoelpolder – Ruimte voor Ideeën" vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat bij het invullen van de deellocatie de kaders nader worden uitgewerkt. In april 2015 heeft het college de ontwikkelstrategie vastgesteld. Hierin is plan van aanpak opgenomen dat gebaseerd is op 4 principes:

5. 1. Kracht van de gebruikers en bewoners benutten: participatief
6. 2. Kansen pakken
7. 3. Ontvlechten (simpel en beheersbaar houden)
8. 4. Kritisch op gemeentelijke rol (regiegemeente, de nieuwe werkelijkheid, bewegingsruimte houden).

De spelregelkaart voor deellocatie 1 is in december 2015 vastgesteld. De uitwerking van de ontwikkelstrategie in oktober 2016. De spelregelkaarten deellocaties 2,3 en 4 zijn in augustus 2017 door de raad vastgesteld. In 2020 is de spelregelkaart voor de Triadome-locatie vastgesteld.

In 2017 heeft de raad besloten tot het opstellen van een maatschappelijk programma en het openen van een Grex. In oktober 2019 heeft het college besloten geen school te realiseren in KPP.

Marktomstandigheden

De spelregelkaart is ontwikkeld in een periode van een aantrekkelijke woningmarkt. Toch zijn er met sommige ontwikkelaars lange discussies geweest over ontwikkelmogelijkheden en vooral over de gebiedsbijdrage per project.

Start ontwikkeling

Het eigendom van het gebied was bij aanvang versnipperd. Een deel van de grond was eigendom van de gemeente. Dat betrof enkele grondposities en de openbare infrastructuur in het gebied.

De gemeente zocht naar een open aanpak om samen met bewoners, gebruikers, omwonenden en eigenaren vorm te geven aan de visie. De gemeente naar een regisserende, stimulerende en faciliterende rol. Een aanpak waarbij er minder werd gedictéerd aan de markt.

In 2015 is gestart met herontwikkeling van deellocatie 1.

Spelregelkaart

Betrokkenheid actoren

Over deellocatie 1 heeft de gemeente op 9 juli 2015 met de exploitanten Schouten & De Jong en BPD Ontwikkeling een intentieovereenkomst getekend. Op 16 september 2015 heeft er over de plannen een inloopbijeenkomst voor omwonenden en belangstellenden plaatsgevonden met de mogelijkheid om hun wensen en ideeën kenbaar te maken. Op 12 oktober 2015 heeft er een workshop plaatsgevonden over de thema's van de spelregelkaart. Op 8 december is de Spelregelkaart voor de betreffende deellocatie vastgesteld door de gemeenteraad.

De gemeente heeft zelf gekozen om te gaan werken met spelregelkaarten. Dit was besloten nadat bleek dat er structuurvisie alleen niet tot initiatieven uit de markt leidde. De ontwikkelstrategie voor het hele gebied met daarin kaarten waarop de gewenste hoofdstructuren voor het gebied zijn aangegeven. Ook zijn hierin de kaders en ambities voor het gebied benoemd. Bij het opstellen van spelregelkaarten voor deelgebieden worden de ontwikkelaars actief betrokken. De gemeente stelt pas een spelregelkaart op voor een deelgebied op nadat een ontwikkelaar zich heeft gemeld en een intentieovereenkomst sluit met de gemeente op basis waarvan dit deel van de plankosten wordt vergoed. De wensen en plannen van de ontwikkelaar worden meegenomen in de overwegingen voor het vaststellen van deze spelregelkaart. De spelregels moeten echter passen binnen de kaders van de ontwikkelvisie voor het hele gebied.

Het voordeel van het opstellen van spelregelkaarten voor deelgebieden nadat een ontwikkelaar zich meldt, is volgens de gemeente dat er pas kosten worden gemaakt op het moment dat er concrete plannen zijn. Ook kan veranderd gemeentebestuur worden opgenomen in deze spelregelkaarten en kan aan de hand van de marktomstandigheden worden meegewogen wat er van een ontwikkelaar gevraagd kan worden. Dit leidt volgens de gemeente in enkele gevallen wel tot (meer) discussie met ontwikkelaars. De kaders voor deze spelregelkaarten worden in principe door het college gemaakt. Met is sommige gevallen ging de gemeenteraad nieuwe eisen voordat zij hiermee in wilde stemmen. Door deze aanpak kan er echter ook maatwerk worden geleverd. Het college kan besluiten om af te wijken van de algemene spelregels en heeft voor de locatie Triadome op verzoek van de ontwikkelaar zowel een spelregelkaart voor herbestemming als voor sloop-nieuwbouw gemaakt en vastgesteld.



Figuur 11 processchema uit de ontwikkelstrategie KPP (Gemeente Leidschendam Voorburg 2015)

Beschrijving spelregelkaart

De spelregels die voor het hele gebied van toepassing zijn staan globaal omschreven in de ontwikkelvisie. Hierin zijn ook kaarten opgenomen met daarop hoofdstructuren en ontwikkelprincipes.

De spelregelkaarten per deelgebied zijn zeer uitgebreid. Zo is beslaat de spelregelkaart voor Triadome locatie 34 pagina's. Hierin zijn algemene kaarten en algemene spelregels opgenomen. Maar ook de specifieke kaarten en spelregels voor de deellocatie. De algemene spelregels hebben vooral betrekking op de thema's Duurzaamheid en Rustig stedelijk woonmilieu. Hierover staan de eisen en ambities benoemd. Voor de Triatlon-locatie zijn er spelregels opgenomen voor de transformatie van het pand en de spelregels voor sloop/ nieuwbouw. Ook hier worden eisen en ambities benoemd. Verder worden de afspraken voor het (vervolg)proces beschreven.

Kostenverhaal

De gemeentelijke kosten worden verhaald op basis van een anterieure overeenkomst. Na de start van het eerste deelplan is er een grondexploitatie voor het gebied opgesteld. Dit leidde tot veel discussie omdat de spelregels nog veel mogelijkheden laten voor verschillende uitwerkingsopties met een verschillend opbrengst potentieel. Ook was nog niet met zekerheid vastgesteld of een bepaalde oeververbinding (brug) zal worden gerealiseerd. De grondexploitatie dient deels om de kosten te kunnen verantwoorden (schaduwwerking) en deels als achtervang op de kosten posterieur te kunnen verhalen. De Grex wordt tweemaal per jaar herzien.

Integraliteit

Het realiseren van samenhang in het gebied wordt als hoofdthema benoemd in de ontwikkelvisie. De gemeente stelt in de spelregelkaart voor deellocatie Triatlon "De spelregelkaart vormt de ruimtelijke uitnodiging op basis waarvan de gemeente, marktpartijen en initiatiefnemers zal vragen met innovatieve plannen te komen. Hiermee zal niet alleen worden gestuurd op grondopbrengsten, maar nadrukkelijk ook op vernieuwende oplossingen op het vlak van duurzaamheid en maatschappelijk meerwaarde voor de omgeving.

Op de vraag of de spelregelkaarten hebben geleid tot integraal samenhangend gebied heeft de gemeente geen uitgesproken mening. De ontwikkelvisie heeft daar volgens de gemeente zeker de kaders voor gegeven. De spelregelkaarten voor de deelgebieden zijn daar slechts een uitwerking van. Als daar invulling aan wordt gegeven ontstaat een integraal samenhangend gebied. Er is geen samenwerking ontstaan tussen grondeigenaren en ontwikkelaars in verschillende gebieden op basis waarvan zij gezamenlijke locaties hebben ontwikkeld. Maar vanwege de plannen uit de

ontwikkelvisie en de uitwerking spelregelkaarten voor deelgebieden is dit volgens de gemeente ook niet nodig. Omdat het aantal woningen dat wordt gerealiseerd beperkt is, zal er bij nader inzien geen school in het gebied nodig zijn en hoeft de gemeente hier geen maatschappelijke voorzieningen te realiseren.

Snelheid

De transformatie van het eerste deelgebied is volgens de gemeente en ontwikkelaar heel snel gegaan. Het opstellen van de spelregelkaart gebeurde binnen enkele maanden nadat de ontwikkelvisie gereed was. De uitwerking binnen de kaders van de spelregelkaart verliep ook voorspoedig en de gemeenteraad stemde hier vlot mee in. Het hielp volgens de gemeente zeker dat de raad kort daarvoor zelf met spelregelkaart had ingestemd en dus ook plan moest goedkeuren dat aan de spelregels voldeed. De ontwikkelaar kon vooral waarderen dat er vooraf duidelijke kaders waren gesteld en dat er vrijheidsgraden waren om een oplossing te vinden voor de gestelde eisen en ambities door de gemeente. De ontwikkelaar gaf aan dat die spelregels prettig werken, omdat ook als de gemeente geen concrete kaders en ambities opschrijft, die er uiteindelijk impliciet toch blijken te zijn of ontstaan waardoor het plan achteraf moet worden aangepast. Dat kost tijd en geld.

Reflectie

De gemeente reflecteert dat het opstellen van de spelregels per deellocatie soms tot discussie leidt, maar dat zij hiermee duidelijke kaders kunnen opstellen voor de ontwikkelaar, waarin vrijheidsgraden worden meegegeven om daar zelf verder vorm aan te geven. De ontwikkelaar van het eerste deelgebied, BPD, is erg tevreden met de gekozen aanpak van de gemeente. Hierin was ruimte voor het benutten van de eigen expertise. De spelregelkaart bood duidelijkheid over het soort plan waar de gemeenteraad akkoord mee zou gaan. Als verbeterpunt merkt BPD op dat het door de uitgebreide spelregels soms lijkt alsof er al over alles is nagedacht, maar dat nog niet alle onderzoeken gedaan waren waardoor er toch nog aanvullende afspraken nodig waren om iets met waterberging goed op te lossen.

5.3 Casus Hoefkwartier, Gemeente Amersfoort



Figuur 12 Locatie plangebied Hoefkwartier. (bron Ontwikkeldkader De Hoef-West)

Gebied

Het gebied is gelegen tussen spoor en ontsluitingsroutes voor auto's. Het gebied was onderdeel van bedrijventerrein De Hoef. Hier staan veel kantoren uit de jaren '80. Bij de start van de gebiedstransformatie waren hier veel verouderde kantoren en nog actieve bedrijven, intensief autogebruik en een hoge parkeerdruk. Er was geen woningbouw in het gebied.

Het plangebied is ongeveer 51 hectare groot. Het heeft een centrale ligging, nabij treinstation Schothorst, een goede ontsluiting naar de A28 en A1 en op fietsafstand van het centrum van Amersfoort.

Het gebied kent versnipperd eigendom. Voordat er spelregels werden ontwikkeld waren er al enkele ontwikkelaars in het gebied actief. Op dit moment zijn er ongeveer 80 actoren, zoals eigenaren huurders en andere belanghebbenden. Daarnaast zijn er meer dan 30 ontwikkelaars.

Programma

De gemeente had behoefte aan meer woningen en wilde het in verval geraakte kantorengedebied 'De Hoef West' transformeren naar een gemengde stadswijk. Hier moest ruimte komen voor wonen, werken en leren. De nieuwe stadswijk kreeg later de naam "Hoefkwartier".

Het behoud van 5000 arbeidsplaatsen is een belangrijke pijler van de transformatie. De plannen van de ontwikkelaars telden op tot in totaal ongeveer 5000 woningen. Uit het later opgestelde Milieu Effect Rapport (MER) bleek dat de verkeerskundige infrastructuur maximaal 2500 woningen aankan. Het MER geeft spelregels en randvoorwaarden voor de transformatie. Deze zijn een aanvulling op het eerder vastgestelde ontwikkelkader van Hoefkwartier. In het ontwikkelkader is uitgegaan van 2000-2500 woningen.

Inmiddels zijn de kaders weer aangepast en lijkt er ruimte te zijn voor maximaal 4000 woningen, onder andere door aanpassingen in het type woningen en het hanteren van lagere parkeernormen. Er wordt gestreefd een mix aan woontypologieën in de toekomstige woonwijk te realiseren. Er is een maximum aantal m² per ontwikkelveld vastgelegd in de spelregels. In het hele gebied moet 35% sociaal worden gerealiseerd. Ontwikkelaars worden uitgedaagd om op hun eigen plot de mix te realiseren of zonodig samen met andere ontwikkelaars gezamenlijk plannen te ontwikkelen en in te dienen.

Beleid

In 2016 vindt de eerste inloopbijeenkomst voor Amersfoorters plaats om vragen te stellen of mee te denken over ontwikkelingen op 'De Hoef West'.

In 2017 stelt de gemeente de structuurvisie De Hoef West vast. Op basis hiervan werd voor iedereen duidelijk welke transformatie de gemeente hier wilde. In de structuurvisie staan als pijlers voor het gebied: duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit, mobiliteit en identiteit/placemaking. De gemeente ging op dat moment nog uit van een puur faciliterende rol en mogelijkheid tot realisatie van ongeveer 2.500 tot 4.500 woningen.

In 2018 kwamen gemeente en ontwikkelaars tot de conclusie dat er behoefte was aan meer regie door de gemeente om de plannen van ontwikkelaars op elkaar af te stemmen en sturing te geven aan de ontwikkeling. In datzelfde jaar is de gemeente gestart met het organiseren van bijeenkomsten voor geïnteresseerden onder de naam "Hoefcafé". De gemeente heeft een ontwikkelkader opgesteld met daarin een spelregelkaart met deelgebieden en spelregels per kavel. Het ontwikkelkader geeft

duidelijkheid over de mogelijkheden om te bouwen. Daarnaast laat het zien waar ruimte komt voor bijvoorbeeld sport, spel, parkeren en winkelen.

In 2019 werd het Ontwikkeldkader De Hoef-West vastgesteld. De gemeente ging er vanuit dat er voor het hele gebied De Hoef een omgevingsplan moest komen. Om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan heeft de gemeente een voorbereidingsbesluit genomen. Omdat ontwikkelaars sneller wilden, kon men eerder wel via een Wabo-procedure of projectbesluit of een postzegelbestemmingsplan aan de slag. Dat was na vaststelling van het ontwikkeldkader niet meer mogelijk.

Marktomstandigheden

Het ontwikkeldkader met spelregels is vastgesteld in een aantrekkelijke woningmarkt, maar in een periode waarin overheden weinig middelen hadden. Door het vaststellen van de structuurvisie en de gunstige marktomstandigheden met veel vraag naar woningen nam de interesse in het gebied toe.

Start ontwikkeling

Na het vaststellen van de Structuurvisie werd er met veel ontwikkelaars gesproken, maar bleef het aantal particuliere initiatieven dat leidde tot het sluiten van een anterieure overeenkomst en het vaststellen van een bestemmingsplan achter op de verwachting.

Ontwikkelaars vroegen aan de gemeente om duidelijke kaders en om meer regie te nemen. Ook wilden ontwikkelaars niet afhankelijk zijn van andere ontwikkelaar bij de realisatie van hun plannen.

In 2019 heeft de gemeente het Ontwikkeldkader De Hoef-West opgesteld met daarin spelregelkaarten en spelregels per kavel.

Tijdens het opstellen van het ontwikkeldkader zijn er geen anterieure overeenkomsten gesloten. Ontwikkelaars die nog geen anterieure overeenkomst met de gemeente hadden, moesten wachten totdat het ontwikkeldkader werd vastgesteld. Na de vaststelling hiervan is de interesse om te investeren in het gebied toegenomen. In 2021 had de gemeente al vijf anterieure overeenkomsten gesloten over de realisatie van ongeveer 1700 woningen.

Betrokkenheid actoren

Eigenaren en ontwikkelaars zijn nauw betrokken bij het opstellen van de spelregels. Ook andere geïnteresseerden, zoals betrokken inwoners van Amersfoort en omwonenden mochten meepraten over de spelregels voor het gebied. Eigenaren en ontwikkelaars waren het zeker niet altijd eens met de gemeente. Volgens de gemeente is het echter wel noodzakelijk dat ontwikkelaars meepraten over de spelregels. Het doel is immers om iets gerealiseerd te krijgen, dan moet je ze er ook bij betrekken. Het resultaat moet wenselijk en haalbaar zijn voor de eigenaren. Anders gaan ze niet meewerken.

Beschrijving spelregelkaart

De spelregelkaart en spelregels zijn onderdeel van het ontwikkeldkader De Hoef West. Het betreft een document van 123 pagina's waarin de kaders en ambities voor de transformatie zijn weergegeven met kaartmateriaal en teksten. Op de kaarten staan de hoofdstructuren, wijkverdeling ontwikkelprincipes per ontwikkelveld zoals de FSI (Floor Space Index), het percentage werkprogramma en het aantal arbeidsplaatsen. Daarnaast laat het zien waar ruimte komt voor bijvoorbeeld sport, spel, parkeren en winkelen. De gemeente onderscheidt 6 deelgebieden met eigen gebiedssferen en afwijkende stedenbouwkundige kaders.



Figuur 13 Gebiedskaart met kaders en spelregels. (bron: Ontwikkelder De Hoef-West)

Voor het gebied als geheel hanteert de gemeente vijf principes als leidraad voor deze ontwikkeling:

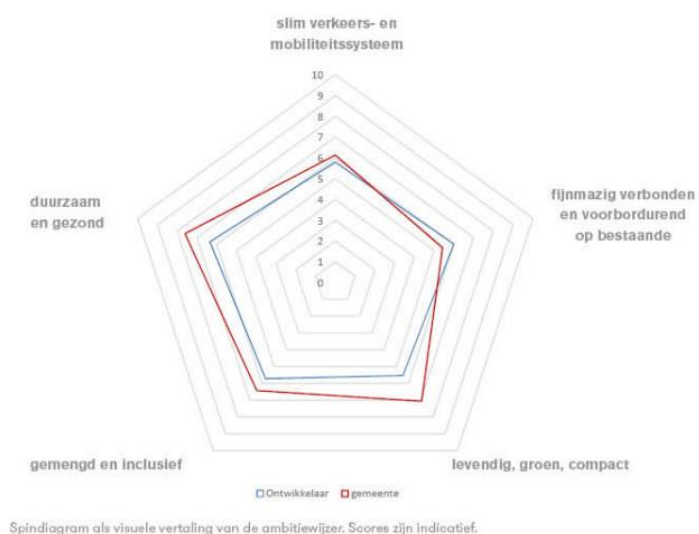
- 1) Fijnmazig, verbonden en benutten
- 2) Slim verkeers- en mobiliteitssysteem
- 3) Levendig, groen, compact
- 4) Gemengd en inclusief
- 5) Duurzaam en Gezond

In hoeverre een voorstel invulling geeft deze thema's wordt inzichtelijk gemaakt op basis van een ambitiewijzer waarop iedere betrokkene de ambities per principe kan aangeven op een schaal van 0 en 10. Dit wordt door de ontwikkelaar vertaald naar een spindiagram. Deze dient als hulpmiddel om inzichtelijk te maken hoe er wordt gescoord op verschillende de ambities.

Ambitiewijzer

Om de ambities van de verschillende partijen inzichtelijk te maken, wordt er een ambitiewijzer ontwikkeld. Hierin kan iedere betrokkene binnen de vijf ambitiethema's op verlerlei aspecten van het ontwikkelkader aangeven hoe hoog het ambitieniveau ligt. Dit wordt gedaan door een score toe te kennen tussen 0 en 10. De score per thema wordt grafisch inzichtelijk gemaakt in een spindiagram. Door de scores van de verschillende partijen te vergelijken in het spindiagram, wordt in één oogopslag inzichtelijk waar het verschil in ambitieniveau ligt.

Op deze manier kan de ambitiewijzer als hulpmiddel dienen in het gesprek over het bepalen van (de ambities binnen) het ontwikkelkader.



Figuur 14, Spinwebdiagram uit Ontwikkelder De Hoef-West (Gemeente Amersfoort 2019)

De projectleider van de gemeente geeft aan dat in principe alles onderhandelbaar is voor zo ver het niet in beleid is gevat en nog geen ontwikkelkader is. Het is ook bespreekbaar om de ontwikkelkaders uit te wisselen tussen kavels. De meeste discussie met ontwikkelaars gaat over de mate waarin invulling moet worden gegeven aan de gemeentelijke ambities en over de hoogte van de gebiedsbijdrage. Enkele ontwikkelaars hebben duur ingekocht op basis van de ontwikkelkaders en zien het realiseren van de overige ambities als niet verplichtend. In die gevallen benadrukt de dat het ontwikkelkader geen bestemmingsplan is en daar geen rechten aan ontleend kunnen worden. Een plan dat alleen voldoet aan de ontwikkelkaders is onvoldoende om een anterieure overeenkomst met de gemeente te sluiten. De gemeente ziet het te duur inkopen van grond op basis van onjuiste aannames als een risico voor de ontwikkelaar. Als een ontwikkelaar zekerheid wil, moet hij wachten op een vastgesteld bestemmingsplan.

De ingediende plannen worden getoetst door een projectgroep van de gemeente met verschillende disciplines. Daarnaast is er een kwaliteitsteam, bestaande uit een eigen stedenbouwkundige, de stadsbouwmeester en nog een supervisor. Zij toetsen het ontwikkelkader op een hoger abstractieniveau. In principe beslist het projectteam en het Q-team samen. Als er ambtelijk geen overeenstemming ontstaat, wordt het voorgelegd aan het bestuur.

Kostenverhaal

De gemeente verhaalt kosten op basis van anterieure overeenkomsten. Voor het bepalen van de hoogte van de kosten heeft de gemeente gekeken naar de hoogte van de investering in het openbaar gebied, de collectieve maatregelen als geluidsschermen, plankosten, etc. Er is gekeken naar het opbrengend vermogen van ontwikkelaars. Naar rato van het woonprogramma (in m2 bvo) worden de kosten omgeslagen over de kaveleigenaren. Dit is na overleg met de eigenaren besloten.

Stroken privé grond moeten openbare ruimte worden en een deel van de gemeentelijke grond in het gebied kan worden bebouwd. Simpelweg ruilen mag niet. Uiteindelijk is dit verrekend in de complexwaarde en meegenomen in de bepaling van de gebiedsbijdrage per kavel.

De totale kosten zijn geraamd op €30 miljoen. Hiervan moet 15 miljoen worden opgehaald bij ontwikkelaars, wat gelijk is aan het opbrengend vermogen van de herontwikkeling. De gemeente heeft een publiek tekort van € 15 miljoen. Hiervan komt ongeveer € 7,5 miljoen uit de WBI subsidie en ongeveer €4 miljoen uit provinciale subsidies. Naast de kosten voor de openbare ruimte is dit ook bestemd voor het realiseren van geluidsschermen, een ongelijkvloerse kruising en een calamiteitenroute.

Integraliteit

Het opstellen van het ontwikkelkader heeft geleid tot een integraal plan voor het gebied, waarin de randvoorwaarden en ambities in de vorm van spelregels zijn opgenomen. Aan de hoofdstructuur van het ontwikkelkader wordt vastgehouden. Echter, bij de invulling van kavels worden er binnen de geldende spelregels vooral kleine woningen gerealiseerd en is er weinig differentiatie. Naast woningen wordt er ook bedrijfsruimte gerealiseerd voor grote en kleine ondernemers. Het realiseren van de afgesproken bedrijfsruimte en het vinden van huurders is nog wel een probleem. Volgens de gemeente is de lat hiervoor mogelijk wat te hoog gelegd. De gemeente is van mening dat vooral het ontwikkelkader tot integraliteit leidt. De spelregels zelf hebben nauwelijks geleid tot concrete samenwerking tussen ontwikkelaars. De geïnterviewde ontwikkelaar is tevreden met de werking van spelregelkaart op plotniveau. Maar ook hij constateert ook dat er weinig integrale samenwerking tussen ontwikkelaars tot stand komt. Wel is er 2x per maand een afstemmingsoverleg tussen ontwikkelaars waar plannen worden uitgewisseld. Er wordt gesproken over het realiseren van

gezamenlijke mobiliteitsconcepten of een 'mobilityhub'. Maar hierin zijn nog geen concrete resultaten bereikt.

Snelheid

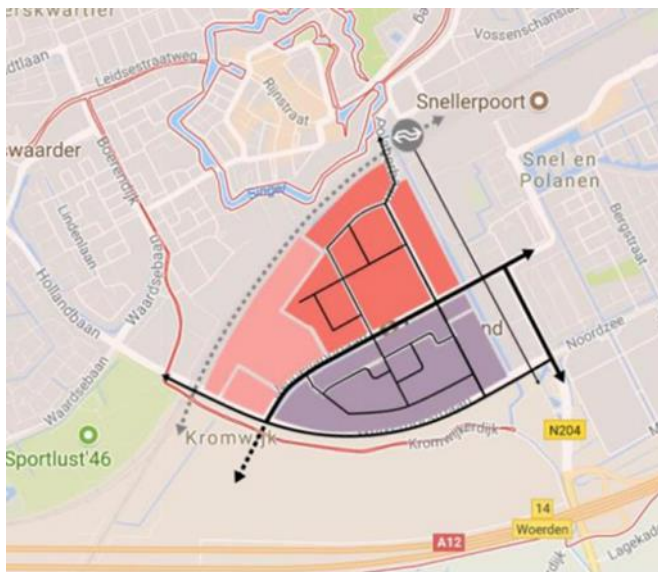
De gemeente geeft aan dat deze aanpak veel tijd kost, maar dat dit niet wil zeggen dat het tot vertraging leidt of dat een andere aanpak sneller zou werken. "Gezien de eigendomssituatie en de hoge grondwaardes die er onder zitten, is dit de snelste manier waarop het zou kunnen.", zegt de projectleider. Het werken met een ontwikkelkader met spelregels werkt sneller dan wanneer de planontwikkelingen moeten wachten op een groot bestemmingsplan voor het gebied. De gemeente denkt dat het mogelijk is om het ontwikkelkader grotendeels in een bestemmingsplan te vatten. Er is gewerkt aan het opstellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ter voorbereiding op het omgevingsplan voor het gebied. Dat voorkomt discussie en geeft duidelijkheid. Maar de gemeente vraagt zich of dat zou hebben geleid tot ontwikkelingen. "Je kunt het wel opschrijven, maar dat zegt niet dat degene die er over gaat het ook gaat ontwikkelen. Volgens mij bereik je dat alleen als je in gesprek bent met elkaar.", zegt de projectleider. Inmiddels zijn er 3 voor ontwikkelingen bestemmingsplannen vastgesteld en zijn veel intentieovereenkomsten en anterieure overeenkomsten gesloten.

De geïnterviewde ontwikkelaar geeft aan dat er door duidelijke kaders en spelregels procesmatige winst wordt behaald, omdat hij van tevoren weet wat de gemeente wil. Hij kan daardoor sneller beslissingen nemen in het ontwerpproces. Dus komen er sneller woningen voor de markt. Of het hele proces van gebiedstransformatie hier sneller gaat, hangt van veel factoren af. Maar het ontwikkelkader met spelregels helpt waarschijnlijk wel, denkt hij.

Reflectie

De gemeente geeft aan dat deze aanpak een intensief traject is, maar dat het ook leidt tot een beter resultaat. De moeilijkheid is dat er al plannen makend kaders worden opgesteld. Soms leidt dat tot discussies, maar soms kom je daardoor ook tot nieuwe inzichten. Zo moest het programma worden aangepast na het maken van het MER. Actief grondbeleid was financieel niet haalbaar geweest voor de gemeente en zou bovendien veel langer duren. Het faciliteren van particuliere initiatieven zonder een uitgewerkt kader met spelregels, zoals eerder was geprobeerd, leidde tot het moeilijk kunnen maken van afwegingen omdat de context nog onduidelijk was. Ook leidde dit tot lange onderhandelingen. Volgens de gemeente was dit daarom enige denkbare aanpak. Op een aantal punten heeft de gemeente nog wel vragen over hoe het nog beter had gekund. Maar zij realiseert zich ook dat je niet alles van te voren kunt weten en dat de context waarbinnen plannen worden gemaakt en gerealiseerd aan voortdurende verandering onderhevig is. De gemeente stuurt daarom vooral procesmatig maar ook resultaatgericht binnen de kaders en spelregels die zij heeft opgesteld. Doordat niet alle ambities concreet zijn gemaakt in spelregels is er soms discussie. De vraag is of je alles concreet moet maken, als je vooraf niet alles kunt weten. De onderhandelingsruimte die overblijft leidt volgens de gemeente mogelijk tot meer discussie, maar daarmee kan ook worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en leidt soms tot betere oplossingen en resultaten dan vooraf te bedenken was.

5.4 Casus Nieuw Middelland, Gemeente Woerden



Figuur 15 Ligging plangebied (donkerrood) Bron: Structuurvisie Middelland Noord, Gemeente Woerden 2019

Gebied

Het plangebied van Nieuw Middelland is ongeveer 50 hectare groot. In het gebied bevinden zich voornamelijk verouderde kantoren en bedrijventerreinen. Bij aanvang geen woningen. Maar wel een ziekenhuis, een school, kinderopvang en horeca. Er zijn ongeveer 40 grondeigenaren in het gebied. De gemeente is hier alleen eigenaar van het gemeentehuis en van een parkeerterrein.

Het plangebied ligt dichtbij de oude vesting in het centrum van Woerden. Door de ligging dichtbij het treinstation en bij de A12 gelegen is het gebied goed ontsloten. Vooral de snelle verbinding met Utrecht is belangrijk voor dit gebied.

Programma

De ambitie van de gemeente is om het gebied te transformeren naar een gemengd wonen. Het beoogde aantal woningen ligt tussen de 1800 en 2400. Hiervan moet minimaal 25% sociaal zijn (huur of koop). Er is een knip gemaakt tussen Noord, Zuid en West Middelland. Er is gekozen om te starten met Middelland Noord dat het dichtst bij de binnenstad en bij het station ligt. Dit gebied heeft de naam "Nieuw Middelland" gekregen. Het gebied is opgedeeld in 4 deelgebieden: Spoorzone, Weteringzone, Stadhuiskwartier en het Campusgebied.

Beleid

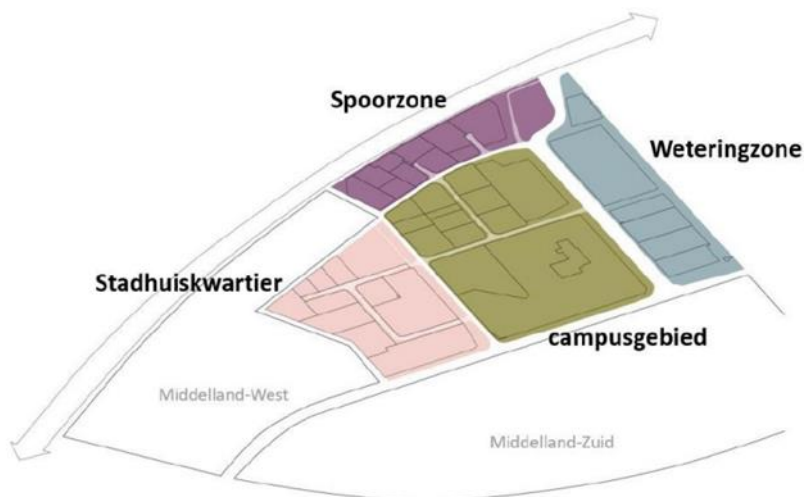
Er is gekozen voor een organische aanpak, in aansluiting op initiatieven uit de markt waarbij door middel van toen nog op te stellen spelregels wordt gestuurd op de kwaliteit en integraliteit van de gebiedstransformatie.

Op basis van co-creatie met belanghebbenden en geïnteresseerden is er voor Middelland Noord een ontwikkelvisie opgesteld. De ontwikkelvisie is op 22 juni 2017 door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin is het voornemen opgenomen om haalbaarheidsstudies naar transformatiemogelijkheden te gaan doen, marketing en positionering vorm te geven en een uitwerkingsprogramma op stellen op basis van spelregels.

In 2019 is de Structuurvisie vastgesteld, bestaande uit de ontwikkelvisie en het ontwikkelingskader. Als bijlagen zijn opgenomen:

- Woonvisie Middelland-Noord. Per deelgebied moet er 20% sociaal, 15% middeldure huur en/of goedkope koop worden gerealiseerd. Per deelgebied wordt gekeken naar een goede spreiding van sociale woningen over het gebied.
- Parkeervisie Middelland-Noord
- Nota Reserve gebiedsfonds Middelland

In de ontwikkelvisie is een analyse van het gebied gemaakt, is de strategie voor de aanpak bepaald en zijn de uitgangspunten voor spelregels opgetekend. In het ontwikkelingskader zijn de 4 hoofdambities vastgelegd voor de thema's ruimte, duurzaamheid, programma en kwaliteit. Daarnaast is er een identiteit en profiel uitgewerkt per buurt. Er worden 4 buurten onderscheiden: Spoorzone, Stadhuiskwartier, Campusgebied en Weteringzone. Per buurt zijn specifieke gebiedsdoelen en ruimtelijke spelregels geformuleerd.



Figuur 16 Indeling deelgebieden. Bron: Structuurvisie Middelland Noord, gemeente Woerden 2019

Marktomstandigheden

Door een verslechtering van de kantorenmarkt ontstond veel leegstand in het gebied. De leegstand van kantoorpanden was in 2016 ongeveer 30% tegenover een landelijk gemiddelde van 16%. De leegstand en de vraag naar woningen in de regio Utrecht vormde hier de aanleiding voor de transformatieopgave. Woerden is een belangrijk overloopgebied voor de vraag naar woningen in Utrecht geworden. De korte afstand tot Utrecht en de goede bereikbaarheid per auto en trein maken Woerden een aantrekkelijke locatie voor woningzoekers in de regio Utrecht.

Start ontwikkeling

Vanaf 2016 heeft de gemeente co-creatie bijeenkomsten georganiseerd met eigenaren, gebruikers en woningcorporaties om de toekomst van het gebied te bespreken. Ook het kadaster, provincie en makelaars waren aangehaakt. Het was een breed gezelschap. De gemeente had als doel om het gebied organisch te laten ontwikkelen en om kwaliteit te behouden. Er is toen een ontwikkelvisie gemaakt. De keuze is gemaakt om een knip te maken tussen Noord en Zuid Middelland.

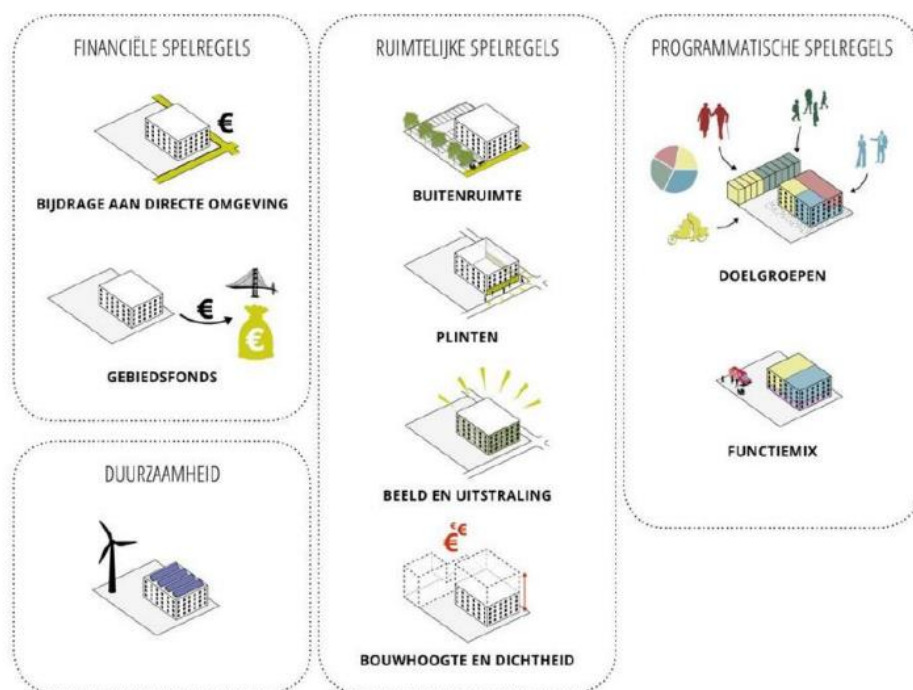
Ontwikkelaars vroegen om meer duidelijkheid. Toen is de keuze gemaakt voor het opstellen van spelregels. Daarvoor heeft de gemeente in 2019 de Structuurvisie vastgesteld met als bijlage de ontwikkelvisie en een uitgewerkte ontwikkelstrategie. Als onderdeel hiervan werd ook een eigen mobiliteitsvisie en een eigen woonvisie voor het gebied ontwikkeld en vastgesteld.

Betrokkenheid actoren

Bij het opstellen van de ontwikkelvisie en structuurvisie zijn veel actoren actief betrokken. Bij het opstellen van de spelregels zijn de ontwikkelaars en eigenaren niet rechtstreeks betrokken. Wel zijn er op individuele basis discussies geweest met ontwikkelaars over de vraag of elk woonblok een levendige plint moest krijgen. Ook zijn er vragen gesteld over de toekomstige bouwhoogte van een plot en over de vraag of de buurt echt autoluw zou worden.

Na vaststelling van de spelregels zijn er door de gemeente meerdere bijeenkomsten georganiseerd, waar ook marktpartijen kunnen aanschuiven die kansen zien in het gebied maar nog geen eigendom hebben. De gemeente heeft een actieve faciliterende rol. Zij besteedt ook veel tijd om partijen in beweging te krijgen. Er wordt geprobeerd om partijen te koppelen om samen te ontwikkelen of om tijdelijk of permanent naar een andere locatie te verhuizen.

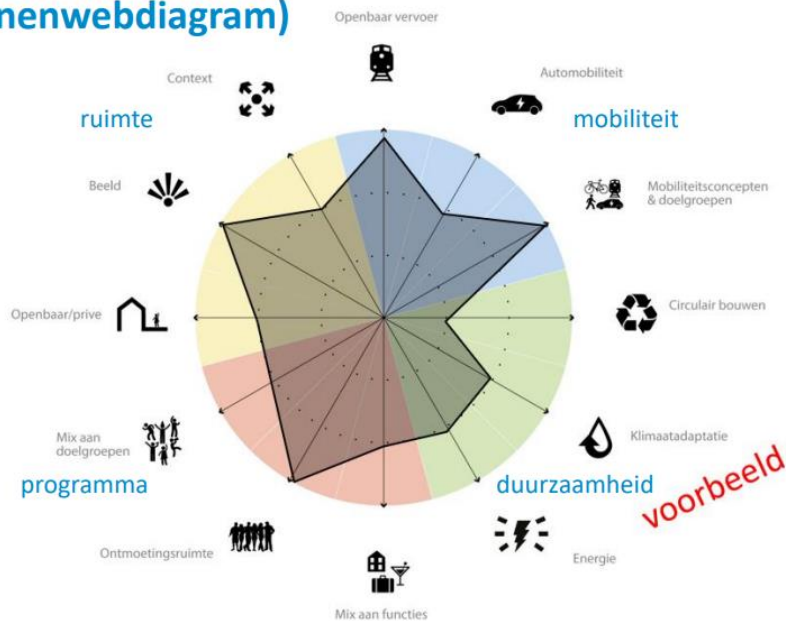
Beschrijving spelregelkaart



Figuur 17 Spelregels per onderdeel. Bron: Structuurvisie Middelland-Noord, Gemeente Woerden 2019

In het ontwikkelingskader staan ambities en kansen beschreven en zijn spelregelkaarten en spelregels opgenomen. De spelregelkaarten hebben onder meer betrekking op de kaders voor ruimtelijke hoofdstructuur en groen. De spelregels gaan vooral over de ruimtelijke en programmatISCHE kaders en ambities. Daarnaast zijn er financiële spelregels en spelregels voor duurzaamheid. Er wordt gewerkt met voorbeelduitwerkingen en met het sturen op kwaliteit door middel van inspiratiebeelden. Als afwegingskader voor de mate waarin invulling wordt gegeven aan de ambities wordt het spinnenwebdiagram gebruikt.

(spinnenwebdiagram)



Figuur 18 Voorbeeld spinnenwebdiagram. Bron: Structuurvisie Middelland-Noord, Gemeente Woerden 2019

Het spinnenwebdiagram maakt de samenhang en balans tussen verschillende gebiedsdoelen inzichtelijk. De gemeente heeft per thema/gebiedsdoel aangegeven wanneer hierop basisniveau, streefniveau of topniveau wordt gescoord. Uitgangspunt is dat op ieder thema ten minste streefniveau wordt behaald. Indien het op bepaalde thema's niet lukt om streefniveau te halen geldt als ondergrens 'basisniveau'. Een score op basisniveau op het ene thema kan in overleg met de gemeente worden gecompenseerd door op een ander thema's topniveau te scoren of andersom.

Kostenverhaal

Kostenverhaal gebeurt op basis van anterieure overeenkomsten. Als financiële spelregel geldt een exploitatiebijdrage die niet onderhandelbaar is. De exploitatiebijdrage is vastgesteld op 2,5% van de marktwaarde (VON-prijs). (Sociale) huurwoningen worden omgerekend naar marktwaarde.

Het percentage van 2,5% is gebaseerd op 1% bijdrage aan de gemeentelijke reserve voor infrastructurele werken bovenwijks en 1,5% voor het gebiedsfonds Middelland voor planstructurele voorzieningen in Middelland. Door met een vast percentage te werken weten ontwikkelaars waar zij aan toe zijn en wordt het bedrag automatisch aangepast aan het effect van veranderende marktomstandigheden en inflatie op de verkoopprijs. Maar ook houdt het automatisch rekening met de doelgroep waarvoor wordt gebouwd. Een duurdere en lucratieve vrije sectorwoning draagt hierdoor immers meer bij dan een goedkopere sociale huurwoning. Deze aanpak houdt geen rekening met bijvoorbeeld het effect van hogere bouwkosten voor de ontwikkelaar. De opbrengst voor de gemeente kan fluctueren afhankelijk van de marktomstandigheden en de doelgroep waarvoor gebouwd wordt.

De totale kosten voor investeringen in de openbare ruimte in het gebied zijn geraamd op € 6,8 miljoen. Hiervan neemt de gemeente een deel voor zijn rekening. Daarnaast zijn er rijksubsidies beschikbaar die het project ondersteunen.

De gekozen aanpak wordt door de gemeente de "stap voor stap benadering genoemd". Er wordt gestuurd op budget. Een klein deel van de kosten wordt vooraf gemaakt. Daarna wordt er geïnvesteerd in de openbare ruimte zodra er weer nieuwe gelden binnenkomen uit de afdracht van

ontwikkelaars. Het gebiedsfonds werkt als een revolverend fonds. De uiteindelijke besteding van de gemeente kan worden aangepast op basis van de hoeveelheid geld dat wordt opgehaald.

Integraliteit

Op basis van de uitgewerkte kaders en spelregels ligt er een deugdelijke basis voor het ontwikkelen van een integraal samenhangend gebied. De gemeente stuurt op doelgroepen, maar niet op woninggrootte. Een lastig punt is dat er op dit moment vooral wordt gebouwd voor 1- of 2-persoons huishoudens. Het is daarom moeilijk te bepalen hoeveel kinderen er komen en wanneer er een investeringsbeslissing moet worden genomen over de realisatie van een school. Omdat de gemeente bijna geen grondeigendom heeft in het gebied, zal zij hiervoor grond moeten ruilen of kopen.

Het doel is een gemengde wijk. Volgens de gemeente staan de supermarkten bij wijze van spreken in de rij om hier te mogen openen, maar dat mag pas als er genoeg woningen zijn.

De geïnterviewde ontwikkelaar is positief over de hoofdstructuur en onderverdeling in wijken met een eigen identiteit, zoals de gemeente die heeft bedacht. Die uitwerking en de betrokkenheid van de gemeente bij de invulling van het gebied biedt houvast voor hem, zijnde één van de eerste ontwikkelaars in het gebied. Hij heeft nog geprobeerd om gezamenlijk met andere ontwikkelaars een parkeeroplossing te vinden. Vanwege het verschil in planning was dat niet mogelijk. De andere partij had op dat moment nog onvoldoende zekerheid over de uitwerking en acceptatie van het eigen plan; de ontwikkelaar wilde daar niet afhankelijk van zijn. Voor de ontwikkelaar blijft het een onzekerheid wanneer andere partijen gaan ontwikkelen en dus wanneer het gebied meer bewoners krijgt en of het de integrale invulling krijgt zoals die door de gemeente is bedacht. Maar de aanpak biedt in ieder geval meer waarschijnlijkheid dan het realiseren van een project in een gebied waarvoor de gemeente geen kaders en spelregels heeft vastgesteld. Voor de ontwikkelaar is het ook belangrijk dat de gemeente commitment heeft getoond om van het gebied een succes te maken.

Snelheid

Het heeft enkele jaren geduurd voordat de kaders helder waren. Ontwikkelaars moesten hierop wachten. Daarna ging het volgens de gemeente sneller dan bij een gemiddelde organische of planmatige ontwikkeling. Het is volgens de gemeente moeilijk te zeggen of dat het gevolg is van de spelregels. Het loopt heel vlot, maar dat kan ook komen door de woningmarkt. Er is geen moment geweest waarop er geen spelregels waren voor dit gebied. Een ander positief punt is dat er een eigen parkeernota is gemaakt voor het gebied. Hiermee kon sneller vooruit worden gelopen op de aanpassingen die hierin door nieuwe mobiliteitsontwikkelingen en specifiek voor het gebied wenselijk waren. Het gebied liep daarmee voorop op de vaststelling van een nieuwe parkeernota voor de hele stad.

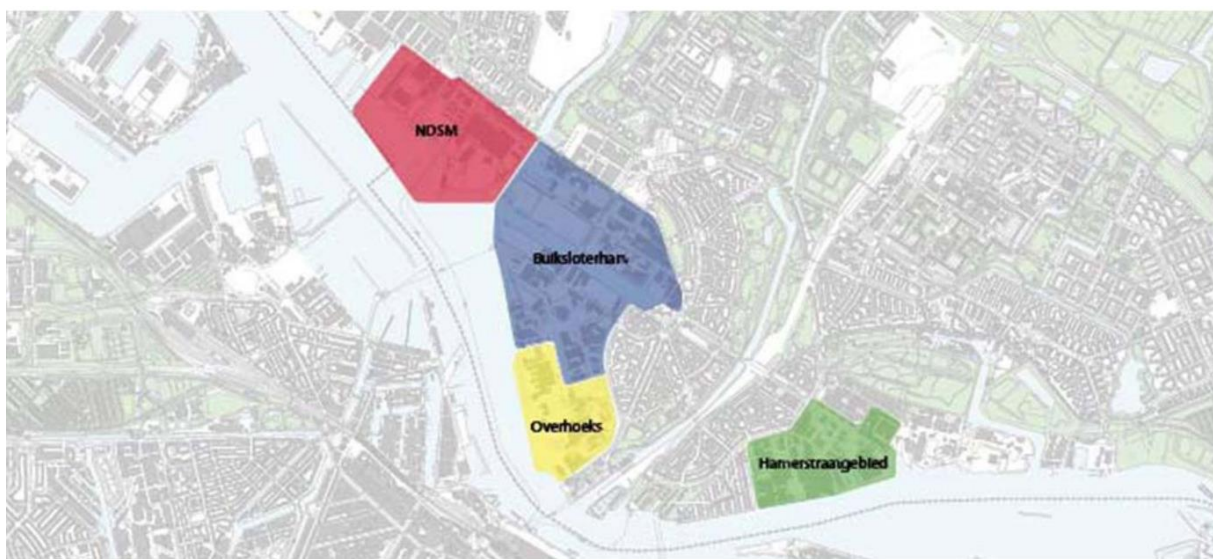
De ontwikkelaar is tevreden over de gemeentelijke aanpak. Het geeft hem duidelijkheid en hij kan ook in gesprek over de inhoud. Soms vond hij de spelregels te gedetailleerd. Het ontwikkelen van zijn project is snel gegaan. In 2018/2019 heeft hij grond aangekocht en is hij gestart met het plan. De realisatie had in 2021 kunnen starten. Door een probleem met de aannemer wordt dit 2022.

Reflectie

De aanpak van de gemeente is goed doordacht en veelomvattend. Hoewel er met veel actoren/stakeholders is gesproken, is het opvallend dat de ontwikkelaars nauwelijks betrokken zijn bij het opstellen van spelregels. De spelregelkaarten geven duidelijkheid over de kaders, de mate van flexibiliteit die hierin zit en aan de hand van inspiratiebeelden wordt duidelijk wat de gemeente ambieert. Er is een breed scala aan ambities geformuleerd en duidelijk aangegeven, welke

kwaliteitsniveaus gewenst zijn en hoe de gevraagde kwaliteitsniveaus worden beoordeeld. Door een spinnenwebdiagram te gebruiken als basis voor een gesprek over de inhoud, worden behaalde kwaliteitsniveaus op verschillende aspecten van een plan inzichtelijk en kan er in goed overleg een integrale afweging worden gemaakt over de mate waarin een balans is gevonden aan het invulling geven aan de gemeentelijke ambities. De duidelijke kaders en spelregels zorgen ervoor dat het onderhandelingsproces met ontwikkelaars snel doorlopen kan worden. Tegelijkertijd biedt de aanpak de nodige flexibiliteit om rekening te houden met bijzondere omstandigheden en om kwaliteiten in het plan meer te belonen en een gewogen compensatie mogelijk te maken op aspecten waarop het plan minder scoort. Het kostenverhaal op basis van een percentage biedt duidelijkheid en wordt als principe als eerlijk ervaren door de ontwikkelaar. Het maakt de hoogte van de afdracht ook voorspelbaar voor plannen die nog ontwikkeld moeten worden en de hoogte van de afdracht beweegt in absolute zin (niet percentageel) mee met de ontwikkeling van de marktwaarde.

5.5 Casus Buiksloterham, Gemeente Amsterdam



Figuur 19 Ligging plangebied Buiksloterham (bron: DRO in Dembski 2013)

Gebied

Het plangebied van Buiksloterham is ongeveer 100 hectare groot. Het plangebied ligt in Amsterdam-Noord direct aan het IJ. Op loopafstand bevinden zich de pont en de metro naar Amsterdam Centraal dat aan de overkant van het water ligt. Het gebied was een bedrijventerrein dat van oudsher ruimte biedt aan industriële bedrijvigheid. “Na de ontmanteling van de grootschalige industrie in de jaren ’70 en ’80 werden delen van het bedrijventerrein opnieuw ingevuld met nieuwe veelal lichtere vormen van bedrijvigheid. Vanaf eind jaren ’90 wordt Buiksloterham ontdekt door de creatieve klasse en doen kunstenaars en bedrijven als architectenbureaus hun intrede.” Het gebied kent versnipperd eigendom. De projectmanager van het gebied geeft aan dat de situatie in 2022 zo is dat het merendeel (ca. 300 kavels) door de gemeente in erfpacht is uitgegeven aan gevestigde bedrijven. Een deel van het gebied (ca. 150 kavels) is eigendom van de gemeente en niet in erfpacht uitgegeven. Een klein deel van het gebied (ca. 20 kavels) is in volledig eigendom van particuliere eigenaren.

Beleid

In 2003 komt het gebied op de kaart in het Masterplan Noordelijke IJ-Oevers.

In 2006 wordt de investeringsnota vastgesteld, waarin wordt besloten om hier een gemengd stedelijk gebied te ontwikkelen voor wonen en werken. Uitgangspunt voor de aanpak is organische gebiedsontwikkeling en zoveel mogelijk behoud van bestaande bedrijvigheid. Er wordt besloten om een bestemmingsplan en exploitatieplan vast te stellen. De investeringsnota bevat vooral richtinggevend en toelichtende spelregels voor de transformatieopgave. Het bestemmingsplan en exploitatieplan worden in 2009 vastgesteld en in 2011 onherroepelijk.

In 2011 stelt de gemeente de Structuurvisie 2040 vast. In 2016 stelt de gemeenteraad de ontwikkelstrategie 2016-2025 “Koers 2025 Ruimte voor de stad” vast. Daarin worden forse stedelijke woningbouwambities vastgesteld en wordt Buiksloterham als versnellings- en verdichtingslocatie aangemerkt. In 2015 wordt het Manifest Circulair Buiksloterham vastgesteld.

In 2020 stelt de gemeenteraad de herijkte Investeringsnota 2020 vast. De herijking heeft vooral betrekking op verandering qua stedenbouwbouw, programma, circulariteit en verkeer. De nieuwe kaders worden toegelicht in de nota en vastgelegd op een spelregelkaart met bindende spelregels. Er wordt geen nieuw bestemmingsplan/omgevingsplan opgesteld.



Figuur 20 Voorbeelduitwerking Johan van Hasseltkanaal in Buiksloterham (bron: Investeringsnota Buiksloterham 2020)

Programma

Het programma voor het gebied wordt geïntensiveerd ten opzichte van 2006. In 2006 werd uitgegaan van een toevoeging van ongeveer 2.000 woningen. Hiervan moest 30% sociale huur zijn. In het investeringsbesluit van 2020 wordt als theoretisch potentieel uitgegaan van 8.575 woningen. Hiervoor geldt 40% sociaal, 40% middensegment en 20% vrije sector. Ook komen er meer scholen, waaronder 4 tot 6 basisscholen.

In de nieuwe nota krijgen de principes van een ‘ongedeeelde wijk’ en ‘productieve wijk’ meer nadruk. Daarnaast wordt de duurzaamheidsambitie geconcretiseerd voor het realiseren van een ‘circulaire wijk’. Hiervoor zijn nieuwe spelregels opgesteld, waarin meer dan de wettelijke duurzaamheidseisen als voorwaarde zijn gesteld om met de gemeente een overeenkomst te kunnen sluiten over het doorlopen van een bestemmingsplanprocedure.

Marktomstandigheden

In de periode na vaststelling van de eerste investeringsnota (2006), het bestemmingsplan en exploitatieplan (beiden 2009) hebben de financiële en economische crisis (ongeveer 2007-2012) eraan bijgedragen dat er weinig tot ontwikkeling is gekomen. Nadien zijn er een aantal plannen gerealiseerd kavels die tegen een relatief lage prijs door de gemeente in erfpacht zijn uitgegeven. In de periode na vaststelling van de investeringsnota 2020 is de woningmarkt in Amsterdam flink aangetrokken. De stand per 2022 is dat er in totaal ongeveer 1800 woningen zijn gerealiseerd of binnen een jaar worden opgeleverd.

Start ontwikkeling

De nieuwe spelregels en de aantrekkelijke woningmarkt hebben gezorgd voor toenemende interesse voor de ontwikkeling van plots in het gebied. De gemeente heeft besloten om geen medewerking meer te verlenen aan plannen waarvoor een WABO-procedure of een verandering van de bestemming nodig is als het plan niet aan de spelregels voldoet. Eerder werkte de gemeente wel mee aan plannen waarvoor een afwijking of ontheffing op bestemmingplan nodig was.

Een plan moeten nu ofwel volledig passen binnen het geldende bestemmingsplan om een omgevingsvergunning aan te vragen, ofwel voldoen aan de spelregels om een overeenkomst te kunnen sluiten met de gemeente op basis waarvan de planologische procedures worden doorlopen. Doordat de spelregels verdichting mogelijk maken levert dit naar verwachting voldoende waarde creatie op voor ontwikkelaars om te kiezen voor de spelregelkaart. Op dit moment is het animo om in dit gebied te ontwikkelen groot. De gemeente gaat alleen nog in gesprek gaan met ontwikkelaars die een plan indienen dat aan alle spelregels voldoet. Op dit moment is de gemeente met ongeveer 30 ontwikkelaars in gesprek.

Betrokkenheid actoren

De kaders en ambities in de investeringsnota zijn grotendeels gebaseerd op het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke ambities. De gemeente heeft wel participatieavonden en bijeenkomsten georganiseerd. Hierbij waren alle geïnteresseerden en belanghebbenden welkom, waaronder grondeigenaren, zittende bedrijven, ontwikkelaars, omwonenden en inwoners van Amsterdam.

Voor het opstellen van de spelregels zijn geen overleggen met grondeigenaren en ontwikkelaars georganiseerd. Wel hebben enkele aangegeven welk soort plannen zij wilden realiseren op hun kavel. Dat betrof vooral zeer grote appartementencomplexen. Dit week af van de gemeentelijk ambities en zijn niet overgenomen in de spelregels.

De investeringsnota maakt onderdeel uit van de Amsterdamse werkwijze, zoals beschreven in het Plaberum (Plan- en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen). Hiervoor gelden standaard inspraakmogelijkheden en mogelijkheden tot bezwaar- en beroep. Er zijn meerdere bezwaren ingediend tegen de nota, waarop een nota van antwoord is geschreven waarna de investeringsnota is vastgesteld door de raad. Ook bij het ter inzage leggen van ontwerp bestemmingsplannen worden regelmatig zienswijzen ingediend en wordt er na vaststelling door de raad beroep aangetekend bij de Raad van State.

Fase	Naam	Doel van de fase	Eindproduct(en)	BLVC-producten
1	Verkenning	Verkenning wenselijkheden en mogelijkheden van ruimtelijke ontwikkeling	Principenota- en besluit	BLVC-scan met omgeving in kaart (o.a. stakeholderoverzicht), uitgangspunten voor BLVC en eerste inventarisatie impact
2	Haalbaarheid	Nader onderzoek haalbaarheid, kansen en risico's	Projectnota- en besluit	BLVC-notitie met verdere uitwerking van impact op het gebied, maatregelen, risico's en kansen
3	Ontwerp	Maken van een ontwerp, het programma en financiële doorrekeningen	Investeringsnota- en besluit	BLVC-plan (bij RAW-contract) of BLVC-kader (bij UAV-gc-contract)
4	Uitvoering	Voorbereiden van de uitvoering en het daadwerkelijk starten hiervan	Diverse plannen en besluiten (bestemmingsplan, vergunningen, inrichtingsplan, beheerplan, etc.)	BLVC-Uitvoeringsplan

Figuur 21 Fasering volgens Plan- en besluitvormingsprocedure ruimtelijke maatregelen (Plaberum). Bron: www.amsterdam.nl⁸)

Beschrijving spelregelkaart

De motivatie en onderbouwing voor de spelregels staat omschreven in de Investeringsnota Buiksloterham 2020 dat ongeveer 57 pagina's beslaat. In hoofdstuk 5 staat de spelregelkaart en zijn de spelregels beschreven. De spelregelkaart en de spelregels samen vormen de centrale toetsingscriteria voor plannen die niet binnen het vigerende bestemmingsplan kunnen worden gerealiseerd. De spelregels zijn in tabelvorm weergegeven en beslaan 4 pagina's A4. Ze zijn gerubriceerd naar 'Ruimtelijke definities', 'Spelregels per ontwikkel eenheid' en 'Spelregels gebouw'. In de tabel worden telkens het onderwerp, de definitie, doel/toelichting en de Spelregels benoemd. In enkele gevallen wordt verwezen naar regels die elders in het investeringsbesluit omschreven staan.

Onderwerp	Definitie	Doel/toelichting	Spelregels
Spelregels per ontwikkel eenheid (vervolg) Algemeen (geldend voor alle ontwikkel eenheden)			
Parkeren	Parkeervoorzieningen voor auto, scooter en fiets	Voldoende parkeerruimte met inachtneming van ruimtelijke kwaliteit	Zie voor regels en strategie de betreffende paragraaf in deze nota
Duurzame mobiliteit*	Mobiliteit die bijdraagt aan een schone, veilige en bereikbare wijk.	Een schone, veilige en bereikbare wijk met minimale lokale uitstoot, inzet van deelsystemen voor slimme benutting van schaarse ruimte en grondstoffen, autoluw, ruimte voor de fiets en slimme stadsdis-tributie	Uitgangspunten: ■ Aantoonbaar voldoende ruimte voor parkeren van (bak) fietsen; ■ Minimaal 25% van de parkeerplaatsen in parkeervoorziening voorzien van elektrische oplaadpunten. De overige 75% van de parkeerplaatsen voorbereiden op elektrisch laden door toepassing van mantelbuizen & kabelgoten. Een checklist is op aanvraag beschikbaar. ■ Slimme en duurzame bouwlogistiek; ■ Ambities: ■ Toepassing van deelsysteem voor (elektrische) (bak) fietsen of (elektrische) auto's op de kavel; ■ Lokale duurzame energie-opwek koppelen aan opslag van energie in elektrische auto's.

Figuur 22 Uitsnede uit de spelregels (bron: Investeringsnota Buiksloterham 2020)

⁸ <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/vastgoedprofessionals/projecten/ontwikkeling-gebied-4-stappen/>

Voor de gemeente vormt de spelregelkaart een duidelijk criterium om plannen te beoordelen en hierover in gesprek te gaan. Het uitgangspunt is dat er strikt wordt vastgehouden aan de spelregels. Het zijn nadrukkelijk niet alleen richtinggevende spelregels, maar ook harde kaders. Wel zijn de kader zo omschreven dat er vaak op meerdere wijzen invulling kan worden gegeven aan de gemeentelijke ambities. De spelregels gelden in principe voor onbepaalde tijd, totdat er een nieuw investeringsplan wordt vastgesteld. Dat betekent dat ook tussentijdse veranderingen in gemeentelijk beleid voor bijvoorbeeld het percentage sociale huur, middeldure huur en vrije sector niet van toepassing zijn op het gebied. De spelregels voor circulair bouwen zullen wel periodiek worden herzien. Dat heeft ermee te maken dat de eisen nu heel ambitieus zijn, maar dat circulariteit steeds meer onderdeel zal worden van het bouwplan. In Buiksloterham wil men hierin voorop blijven lopen, omdat dit erg belangrijk wordt gevonden.

Kostenverhaal

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de aanpak voor de transformatie van percelen die al in erfpacht zijn uitgegeven of in volledig particulier eigendom zijn en percelen waar de gemeente ook eigenaar is van de opstallen. In alle gevallen moet aan de spelregels worden voldaan. Daar waar kavels in erfpacht zijn uitgegeven vindt kostenverhaal plaats via erfpachtconversie. Daarbij wordt gekeken naar het verschil tussen de oude en de nieuwe waarde van het perceel na wijziging van het bestemmingsplan. Voor kavels die in volledig particulier eigendom zijn worden anterieure overeenkomsten gesloten, als er op basis van de spelregelkaart wordt ontwikkeld. Als er binnen de bestemmingsplan mogelijkheden wordt ontwikkeld geldt voor hen het exploitatieplan. Voor kavels die in erfpacht worden uitgegeven worden de kosten verhaald via het erfpachtcontract. De gemeentelijke voorwaarden worden dan in afsprakenbrief vastgelegd. De gemeentelijke kavels die in erfpacht worden uitgegeven, worden via een bouwvelop in de markt gezet en getenderd.

Het exploitatietekort was bij vaststelling van het bestemmingsplan en exploitatieplan in 2009 ongeveer €25 miljoen. Dit tekort werd gedekt uit het Amsterdamse Vereveningsfonds. Hierin worden verlieslatende en winstgevendende grondexploitaties met elkaar verevend.

Het investeringssaldo voor de gemeente was in 2020 "0". In 2021 was er een positief saldo door het stijgen van de VON-prijzen terwijl de bouwkosten gelijk bleven. De gemeente kon daarom meer voor de grond vragen. Inmiddels stijgen de bouwkosten nog sterker en is de verwachting dat het saldo terug zal gaan naar "0".

Integraliteit

De spelregelkaart biedt hier duidelijk een instrument om het gebied organisch maar toch met integrale samenhang te ontwikkelen. De hoofdstructuren en ontwikkelprincipes voor het gebied zijn volledig uitgewerkt door de gemeente. De volgorde waarin particuliere initiatieven worden gerealiseerd en hoe ze worden uitgewerkt wordt grotendeels aan de markt overgelaten. Doordat de gemeente ook eigen grond heeft die niet in erfpacht is uitgegeven, kan zij het realiseren van maatschappelijke voorzieningen goed inplannen en een plek geven in het gebied zonder gronden te hoeven verwerven. Er staan 4 tot 6 basisscholen gepland op gemeentelijke kavels. Er komen buurtvoorzieningen, huis voor de wijk, jongerenhuisvesting, gezinsopvang, meewerklocaties en meer. Door de tijdelijke bouw van een basisschool heeft de gemeente snel kunnen inspelen op de vraag. De permanente basisschool wordt nu gebouwd.

Snelheid

Na vaststelling van de eerste spelregelkaart middels de investeringsnota 2006 is er weinig snelheid gekomen in de herontwikkeling van het gebied. De spelregels zijn vertaald naar een bestemmingsplan en exploitatieplan dat in 2009 is vastgesteld en in 2011 onherroepelijk is geworden. Deze aanpak heeft tot weinig initiatieven uit de markt geleid. De slechte situatie op de Amsterdamse woningmarkt en de financiële en economische crisis (ongeveer 2007-2012) speelden hierin een belangrijke rol. Op basis van de eerste spelregelkaart zijn vooral enkele plannen gerealiseerd op gronden die door de gemeente in erfpacht werden uitgegeven tegen een lage grondwaarde om specifieke ontwikkelingen te stimuleren, zoals wooninitiatieven voor duurzame zelfbouw. Na het vaststellen van het investeringsbesluit 2020 met bijbehorende spelregels heeft het aantal particuliere initiatieven een vlucht genomen. Dit viel deels samen met de aantrekkende woningmarkt. Ook boden de nieuwe spelregels mogelijkheden tot verdichting en extra waardecreatie. Tegelijkertijd stelt de gemeente hoge eisen aan bijvoorbeeld duurzaamheid door spelregels over circulair bouwen. Dit heeft ontwikkelaars er niet van weerhouden om plannen in te dienen.

Reflectie

De gemeente is tevreden over het werken met spelregelkaart en over de snelheid van de ontwikkelingen zoals ze nu plaatsvinden. Zij doen geen voorspellingen hoe de spelregelkaart in de komende jaren zal functioneren bij veranderende omstandigheden. Dit komt voort uit het besef dat er heel veel kan veranderen waar men nu nog geen weet van heeft. Als de situatie verandert, zullen zij daarop inspelen. Ook wagen zij zich niet aan vergelijkingen met andere gebieden, omdat er veel verschillen tussen gebieden en eerder gebiedsontwikkelingen waarbij zij betrokken waren zich in een andere periode hebben afgespeeld. Gevraagd naar een andere denkbare aanpak, geven zij aan dat er op dit moment niet een wezenlijk andere aanpak realistisch lijkt. Het gebied en de financiële risico's zijn te groot om met zoveel eigenaren, erfpachters en aanwezige bedrijven op basis van actief grondbeleid te gaan ontwikkelen. Verwervingen zouden vele jaren duren en het zou heel veel geld kosten vanwege de onderliggende waarde. Bovendien wil de gemeente de bedrijvigheid in het gebied behouden. Ook het vaststellen van een bestemmingsplan zou nog vele jaren duren. Het organisch ontwikkelen is wat dat betreft de enige optie voor de gemeente. Als er wordt gekozen voor organische ontwikkeling is het werken met spelregels bijna onvermijdelijk. Het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan voor het gebied zal de gemeente niet snel meer doen, omdat daarmee de incentive wordt weggegeven om aan de spelregels te voldoen. Niet alle spelregels, met name de spelregels over circulair bouwen, kunnen in een bestemmingsplan worden opgenomen. Door te werken met spelregels kunnen hogere ambities worden behaald en blijft er meer ruimte voor onderhandeling. De spelregelkaart geeft voor ontwikkelaars als voordeel dat de beleidsmatige spelregels voor het gebied voor meerdere jaren vastliggen. Op basis daarvan kunnen zij beter een businesscase maken en het juiste moment bepalen om te verwerven en te gaan ontwikkelen.

5.6 Casus Kogerveldwijk, Gemeente Zaanstad

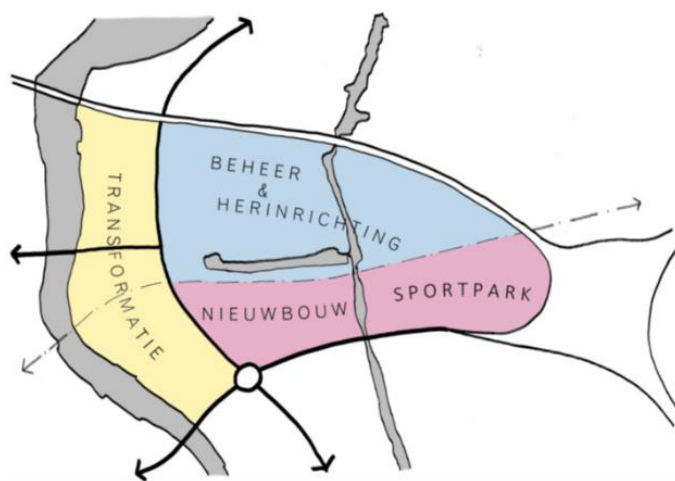


Figuur 23 ligging plangebied (bron: Google maps met eigen bewerking)

Gebied

Het gebied heeft een mooie ligging aan de Zaan. Een groot deel van de wijk wordt goed ontsloten via het trein en busstation Kogerveldwijk. Per auto is het gebied snel bereikbaar via de A7(/A8). Het centrum van Zaanstad bevindt zich op fietsafstand. Kogerveldwijk staat bekend als een aandachtswijk met een verouderd bedrijventerrein en diverse problematiek. Het totale plangebied is ongeveer 122 hectare groot. Het deelgebied Beheer & Herinrichting (blauw op de kaart) is een oudere wijk die vanuit de tuinstad gedacht is gebouwd met gezinswoningen en veel openbaar groen. Het deelgebied Nieuwbouw Sportpark (paars op de kaart) bestaat uit sportvelden/sportclubs en sociale huurwoningen. In dit gebied heeft de gemeente enkele jaren geleden de sportvelden en sportclubs geconcentreerd waardoor er ruimte ontstond voor de bouw van appartementen complexen. In het transformatiegebied (geel op de kaart) is nu hoofdzakelijk een bedrijventerrein. Hier bevinden zich ook bedrijven met een hoge milieucategorie (categorie 3.2). Tussen de bedrijven staan ongeveer 160 sociale huurwoningen. Deze woningen bevinden zich in slechte staat en de sociale veiligheid laat te wensen over.

Het gebied kent versnipperd grondeigendom. Met name in het transformatiegebied heeft de gemeente weinig eigen grond. De gemeentelijke grond betreft vooral openbare ruimte.



Figuur 24 deelgebieden Kogerveldwijk (Gemeente Zaanstad 2017)

Programma

De gemeente heeft als doel om het gebied de komende 20 jaar te transformeren naar een “nog fijner” gebied om in te wonen, werken en sporten. Het stationsgebied wordt opgeknapt en er komt op straat meer plaats voor ontmoeting. De verschillende buurten worden beter met elkaar verbonden en de openbare ruimte wordt mooier en veiliger gemaakt.

Er komen hier tussen de 2000 en 2500 woningen, waarvan 600-750 sociale huurwoningen, 300-375 middeldure huurwoningen en 11.00-1.375 koopwoningen in verschillende prijsklassen. Maar er blijft ook ruimte voor bedrijvigheid.

Beleid

Kogerveldwijk maakt onderdeel uit van het gemeentelijke stadontwikkelingsprogramma MAAK.Zaanstad. De aanpak in dit programma is gestandaardiseerd naar 3 fasen:

1 Analyse

In 2017 is door Palmbout Urban Landscapes een Analyse gemaakt van Kogerveldwijk. Er is gekozen om naar het hele gebied te kijken en niet alleen naar het beoogde transformatiegebied. Hiervoor is een cultuurhistorische analyse gemaakt die als uitgangspunt dient voor nieuwe ontwikkelingen. Verdere is gesproken met de mensen uit de buurt(en) en is een analyse gemaakt van de huidige situatie en verbeterpunten.

2 Perspectief

In 2019 het Perspectief Kogerveldwijk 2040 vastgesteld. In het Perspectief staat de toekomstvisie en ambitie beschreven. Op hoofdlijn betreft dit het realiseren van een woonwerkgebied in het transformatiegebied door het toevoegen van woningen en voorzieningen, het verbeteren openbaar vervoer door te investeren in het stationsgebied. Er zijn ook opgaven per buurt en per tijdsvak geconcretiseerd.



Figuur 25 Nadere opdeling van buurten in Kogerveldwijk. Bron. Perspectief Kogerveldwijk 2040 (Gemeente Zaanstad 2019)

3 Strategie

In 2020 is de Strategienota voor Kogerveldwijk vastgesteld. Hierin is geconcretiseerd wat de gemeente gaat doen om de doelstellingen te bereiken en met welke middelen. Uitgangspunt is dat er een financieel haalbare businesscase moet zijn en dat de ontwikkeling bijdraagt aan het collectieve belang van de buurt: “een afgewogen woningprogramma, de realisatie van maatschappelijke voorzieningen, goede verbindingen tussen buurten en de omliggende wijken en een mooi ingericht en klimaatbestendige ruimte.”

De gemeente constateert dat het Perspectief onvoldoende informatie en sturing biedt voor nieuwe ontwikkelingen in een gebied met versnipperd eigendom. Als ontwikkelstrategie wordt gekozen voor organische ontwikkeling op basis van spelregelkaarten. Eigenaren worden niet verplicht om te transformeren.

Marktomstandigheden

Sinds de gemeente een analyse van het gebied heeft gemaakt in 2017 is de vraag naar woningen sterk toegenomen. De huizenprijzen zijn sterk gestegen, maar ook de druk op de gemeente om hier (betaalbare) woningen te realiseren.

Start ontwikkeling

De ontwikkelingen in het gebied zijn al gestart voordat de gemeente de Analyse heeft vastgesteld. Er was leegstand bij bedrijven. Vastgoed is opgekocht door ontwikkelaars. De gewenste spelregelkaart is nog niet vastgesteld. Volgens geïnterviewden doordat er ambtelijk en/of politiek geen knopen worden doorgemaakt en omdat er onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is om dit proces te versnellen. Ondertussen neemt het aantal ontwikkelaars in het gebied toe en sluit de gemeente nog steeds intentie- en anterieure overeenkomsten. Inmiddels zijn er voor de realisatie van ongeveer 1800 woningen overeenkomsten gesloten in verschillende stadia van ontwikkeling.

Ontwikkelaars met een anterieure overeenkomst gaan er vanuit dat hun plan na vaststelling van de spelregels ongewijzigd doorgang kan vinden. Andere ontwikkelaars maken zich zorgen over het ontbreken van spelregels, over wat de gemeente zal gaan besluiten en wat dit betekent voor de ontwikkelmogelijkheden op hun kavels. Ook is er de zorg of er een verschil zal ontstaan tussen de

voorwaarden voor de ontwikkelaars die al een anterieure overeenkomst hebben en degenen die nog een anterieure overeenkomst moeten sluiten.

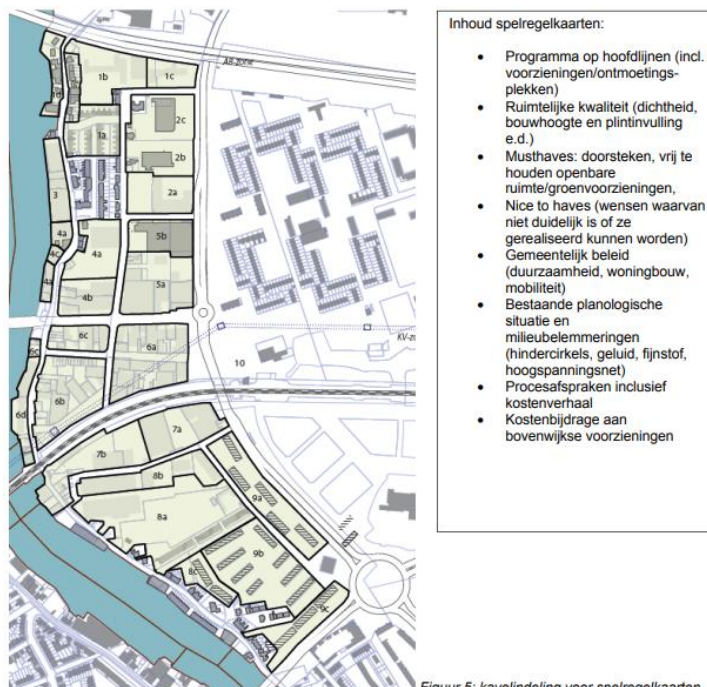
Het idee voor het werken met de spelregelkaart is rond 2018 ontstaan, nadat de gemeente een uitvraag had gedaan in de markt om mee te denken over een aanpak om het Perspectief voor Kogerveldwijk gerealiseerd te krijgen. Hiervoor werd AM geselecteerd. AM had goede ervaring met het werken met de spelregelkaart in het Cruquiusgebied in Amsterdam. Zij heeft een aantal ideeën uitgewerkt over hoe de spelregelkaart zou kunnen worden vormgegeven voor dit gebied met kaarten en spelregels. Deze voorstellen zijn niet overgenomen door de gemeente.

Betrokkenheid actoren

De betrokkenheid van politiek en inwoners is groot voor dit gebied. Er wordt in veel gremia met elkaar gesproken. De invloed van vastgoedeigenaren en ontwikkelaars lijkt relatief beperkt te zijn. Mede omdat er zoveel vastgoedeigenaren in het gebied zijn, worden zij niet allemaal actief betrokken. Zij kunnen zich wel melden bij de gemeente om deel te nemen aan bijeenkomsten. Voor actieve ontwikkelaars worden wel (pro)actief bijeenkomsten georganiseerd door de gemeente om plannen te bespreken voor het gebied. Op initiatief van de gemeente is er een externe kwartiermaker aangesteld om het contact tussen de ontwikkelaars en tussen de ontwikkelaars en gemeente te faciliteren. De kwartiermaker is voor 12 tot 16 uur per week aangesteld en wordt betaald door gemeente en ontwikkelaars. Zij vervult ook een rol in het realiseren van plannen voor placemaking en marketing van het gebied.

Ontwikkelaars worden niet actief betrokken bij het opstellen van de spelregels. Zij krijgen wel de kans om hierop te reageren. Maar naar eigen zeggen doet de gemeente hier weinig mee.

Beschrijving spelregelkaart



Figuur 5: kavelindeling voor spelregelkaarten

Figuur 26 Eerste opzet spelregelkaart. Bron Strategienota Kogerveldwijk (Gemeente Zaanstad 2020)

De spelregelkaart is nog niet vastgesteld door de gemeente. Wel speelt het voornemen om de spelregelkaart vast te stellen al een rol in de voortgang en integraliteit van de ontwikkelingen.

De gemeente heeft hoofdstructuren in het gebied en de spelregels in concept uitgewerkt. Volgens de gemeente staan hier onder meer de infrastructurele routes en integrale oplossingen in om voldoende groen en waterberging te realiseren. Ontwikkelaars zien dat de vaststelling hiervan telkens vooruitschuift en wachten op duidelijkheid om hun plannen verder te kunnen ontwikkelen. De bestaande onduidelijkheid zorgt voor onzekerheid over de eisen waaraan moet worden voldaan en over de haalbaarheid van plannen. Volgens ontwikkelaars veranderen de kaders telkens en is de gemeente inflexibel bij het toepassen van gemeentelijk beleid. De verwachting is dat de spelregelkaart deze duidelijkheid zal gaan geven.

Kostenverhaal

Voor de gebiedstransformatie is tekort geraamd van ongeveer €27 miljoen. Hiervan wordt €10 miljoen bekostigd uit het Woningfonds. Voor herinrichting van de hoofdwegen en het stationsgebied is er subsidie beschikbaar vanuit de Woningbouwimpuls (WBI). Aanvullende eis is hierdoor wel dat er tenminste 50% betaalbare woningen worden gerealiseerd en dat de middeldure huur maximaal €1000 bedraagt. Tegenover deze subsidie staat daarmee voor Kogerveldwijk een hogere norm dan voorheen. Ook zijn er subsidies beschikbaar voor sanering.

Er is een subsidieaanvraag gedaan in het kader van Bereikbare Steden bij het Rijk. Voor de leefbaarheid moet er een tunnel onder het spoor komen en moet het stationsplein worden heringericht. Dat betreft een fonds in oprichting. Hiervoor is er vanuit de Metropool Regio Amsterdam (MRA) een aanvraag gedaan in Den Haag.

De gebiedsbijdrage voor ontwikkelaars in Zaanstad was standaard 6,68 per m²bvo. Sinds kort is dat 43 per m²bvo geworden. Voor een ontwikkeling in Kogerveldwijk komt hier nog 23 per m²BVO bij. Om het project sluitend te krijgen heeft de gemeente nog extra subsidies nodig.

Integraliteit

Het resultaat van de spelregelkaart op het realiseren van een integraal samenhangend gebied kan nog niet beoordeeld worden. Wel geven alle geïnterviewden aan dat de stappen die tot nu toe gezet zijn al bijdragen aan een integraal plan voor de transformatie van Kogerveldwijk. Die duidelijkheid is door zowel gemeente als ontwikkelaars gewenst. Door te werken aan een integraal plan moeten er al keuzen worden gemaakt en wordt inzichtelijk waar de mogelijke knelpunten liggen om integrale samenhang te borgen in deze organische gebiedsontwikkeling. Over het gewenste eindbeeld lijkt op hoofdlijnen overeenstemming te zijn. Over de vraag welke spelregels er gaan gelden lijkt nog discussie te zijn binnen de gemeente. De gemeentelijke projectleider geeft aan dat de gemeente voornemens is om in te zetten op hoge ambities. Dit is vanuit de gedachte dat je beter later nog iets kunt toegeven, dan achteraf nog aanvullende eisen te stellen. Omdat de plannen wel haalbaar moeten zijn, is de vraag hoeveel geld de gemeente en andere overheden bereid zijn om er bij te leggen. Vanwege de omvang van het gebied, het grote aantal vastgoedeigenaren en ontwikkelaars en vanwege de continue veranderingen in de markt is het moeilijk om vooraf te bepalen welke eisen haalbaar zijn.

De gemeente is voornemens om naar voorbeeld van de Gemeente Amsterdam bindende spelregels vast te stellen, die qua norm onderhandelbaar of uitwisselbaar zijn. Er zal wel onderhandelingsruimte zijn over de manier waarop invulling wordt gegeven aan spelregels. Het voornemen is om de spelregelkaart na vaststelling voor langere tijd ongewijzigd te laten.

Snelheid

Omdat de spelregels nog niet zijn vastgesteld, kan nog niet worden vastgesteld of de spelregelkaart tot een versnelling van het proces zal leiden. Op korte termijn lijkt het niet vaststellen van de

spelregelkaart tot een vertraging te hebben geleid, omdat ontwikkelaars onzeker zijn over wat de gemeente de komende jaren als voorwaarden gaat stellen aan ontwikkelingen. De verwachting bij gemeente en ontwikkelaars is dat de spelregelkaart tot een versnelling van het maken van afspraken gaat leiden voor het realiseren van woningbouw. Met het voorbehoud van ontwikkelaars dat de vast te stellen spelregels wel realistisch en haalbaar moeten zijn.

Reflectie

De casus Kogerveldwijk geeft inzicht in het proces om te komen tot vaststelling van een spelregelkaart. Omdat geïnterviewden nog midden in het proces zitten wordt duidelijk hoe gemeente en ontwikkelaars in 'de wedstrijd' zitten. Beide partijen verwachten veel voordelen van het werken met een spelregelkaart. Maar duidelijk is ook dat spelregelkaart opzich zelf vooral een instrument is om duidelijkheid te creëren. Het belangrijkste voor ontwikkelaars zijn de gemeentelijke kaders en ambities die worden gesteld en de flexibiliteit die daarin wordt geboden om kwalitatieve en haalbare plannen te ontwikkelen. De geïnterviewde ontwikkelaar en wooncorporatie die beiden meerdere plannen willen ontwikkelen in dit gebied, zouden ook graag willen meepraten over de toekomstige identiteit van dit gebied en daarmee over de toekomstwaarde van het vastgoed en de toekomstige leefomgeving voor hun bewoners. De betrokkenheid en expertise van grote ontwikkelaars en woningcorporaties met het ontwikkelen van een integraal gebiedsplan lijkt groter te zijn, zoals ook in Cruquius het geval was. Het zou een aanbeveling kunnen zijn om daar meer gebruik van te maken. Anderzijds zijn er bij grote gebiedsontwikkelingen veel partijen betrokken die allen gelijk behandeld en in gelijke mate bij het ontwikkelen van spelregels betrokken willen worden. Dit is haast onmogelijk in grote gebieden. Het is daarom ook begrijpelijk dat grote gemeentes in grote gebieden vaker zelfstandige beleidskeuzen maken en meer varen op hun eigen expertise.

H6 Crosscase analyse

Een analyse van zes cases laat zien dat spelregelkaarten op verschillende manieren worden opgesteld en gebruikt. Ook verschilt de aanleiding en doelstelling bij het opstellen van spelregelkaarten. De werking van de spelregelkaart is redelijk vergelijkbaar in alle cases. Ook de evaluatie door geïnterviewden komt in op hoofdlijnen overeen.

6.1 Waar en wanneer wordt de spelregelkaart gebruikt?

De spelregelkaarten worden zonder uitzondering gebruikt in transformatiegebieden met versnipperd grondeigendom. Het betreft gebieden waar de gemeente kiest voor organische ontwikkeling. Alleen bij de cases Buiksloterham en Klein Plaspoelpolder heeft gemeente significante eigen grondposities. In andere gebieden beperkt de grondpositie van de gemeente zich tot de openbare infrastructuur en een klein stukje vastgoed.

In alle cases is het actief verwerven van de grond in het gebied geen optie voor de gemeente. Dat komt mede doordat het eigendom versnipperd is, waardoor verwerving (te) kostbaar en risicovol zou zijn en bovendien lang zou duren. Dat heeft deels te maken met nog actieve bedrijvigheid en de onderliggende grondwaarden. Maar ook met het ontbreken van voldoende financiële middelen bij de gemeente en met de overtuiging dat actief grondbeleid in dit soort gebieden niet meer van deze tijd is. Daarnaast willen gemeentes de transformatie geleidelijk laten plaatsvinden met behoud van bedrijvigheid en werkgelegenheid en wil men de kennis en kunde uit de markt wil benutten.

In meerdere cases is overwogen om organische ontwikkeling te laten plaatsvinden op basis van de gemeentelijke visie. Een aantal gemeenten heeft eerst geprobeerd om alleen op basis van een visie de initiatieven uit de markt af te wachten. Zij constateerden dat de markt wel in gesprek wilde met de gemeente, maar terughoudend was om echt te investeren in het gebied. Deze gemeenten hebben de structuurvisie en/of ontwikkelvisie/kader aangevuld met een spelregelkaart. Andere gemeenten hebben vanaf begin af aan besloten om het gebied op basis van een ontwikkelkader met een spelregelkaart 'in de markt te zetten'.

Aanleiding

De aanleiding om een spelregelkaart op te stellen verschilt per casus. In het merendeel van de cases is de vraag naar het opstellen van een instrument met duidelijke spelregels vanuit de markt gekomen (Cruquiusgebied, Hoefkwartier en Kogerveldwijk). In de andere cases (Klein Plaspoelpolder, Nieuw Middelland en Buiksloterham) was het voornamelijk een proactieve keuze van de gemeente om een spelregelkaart op te stellen.

Doel

Voor het Cruquiusgebied werd de spelregelkaart ontwikkeld en vastgesteld tijdens de economische crisis (2008-2012). De gemeente had hier als primair doel om de start van de beoogde transformatie van een bedrijvengebied naar een gemengd werk-woongebied mogelijk te maken. Dit ondanks de economische crisis, crisis op de woningmarkt en verminderde overheidsbudgetten. De spelregelkaart is in het Cruquiusgebied in nauwe samenwerking met vastgoedeigenaren en ontwikkelaars tot stand gekomen. Het doel was om aantrekkelijke voorwaarden te creëren op basis waarvan de markt het initiatief zou nemen om plannen te ontwikkelen en te investeren in de gewenste transformatie.

Veel van de spelregelkaarten die na de economische crisis zijn opgesteld hadden ook als primair doel om particulier initiatief vanuit de markt te stimuleren en het transformatieproces te starten c.q. te

versnellen. Dit geldt met name voor: Klein Plaspoelpolder, Nieuw Middenland en Buiksloterham. In de andere cases speelt uitlokken van initiatief uit de markt ook een rol, maar is het (her)nemen van de regie op de realisatie van een integraal samenhangend gebied een belangrijke aanleiding. Dat geldt met name voor: Hoefkwartier en Kogerveldwijk. Hier was al veel interesse uit de markt voordat de spelregelkaart is/wordt vastgesteld. Voor alle cases geldt dat beide aspecten, dus zowel de gewenste versnelling van de transformatie als de gewenste regie op een integraal eindresultaat een belangrijke rol speelde in de keuze voor de aanpak met een spelregelkaart.

Betrokkenheid van actoren

De wijze waarop een spelregelkaart tot stand komt verschilt per casus. Vooral in de kleinere gebieden zijn ontwikkelaars ook inhoudelijk betrokken bij het opstellen van de spelregelkaart voor het hele gebied (Cruquiusgebied) en/of bij het opstellen van de spelregelkaart voor een deelgebied (Klein Plaspoelpolder). In de grotere gebieden staan eigenaren en ontwikkelaars vaker op afstand en zijn de gemeentelijke visies en beleidskaders leidend. Een uitzondering hierop vormt Kogerveldwijk, waar ontwikkelaar AM en woningcorporatie Rochdale ook graag meedenken over de spelregels in het hele gebied. Volgens gemeentes heeft de beperkte betrokkenheid van actoren in grotere gebieden er vooral mee te maken dat praktisch gezien heel ingewikkeld is om alle eigenaren en ontwikkelaars in het gebied om tafel te krijgen en daar gezamenlijke afspraken mee te maken. Ook zijn volgens de gemeentes de belangen vaak beperkt zijn tot een klein deel van het plangebied. Hierop geldt dus een uitzondering voor grotere marktpartijen die op meerdere locaties in het plangebied actief zijn of willen zijn.

Omvang en context

De omvang van de spelregelkaarten en de beleidsmatige context waarin de spelregelkaart wordt vastgesteld verschilt sterk. Voor het Cruquiusgebied is de spelregelkaart heel compact vormgegeven en als zelfstandig sturingsinstrument vastgesteld door de gemeenteraad. Het document omvat slechts vier pagina's bestaande uit een voorblad, een spelregelkaart met legenda en twee pagina's met spelregels in tabelvorm. In andere cases maakt spelregelkaart deel uit van een gemeentelijke visie, ontwikkelstrategie, ontwikkelkader of investeringsbesluit. In Buiksloterham is de spelregelkaart onderdeel van het Investeringsbesluit. In Nieuw Middenland, Klein Plaspoelpolder en Hoefkwartier is de spelregelkaart onderdeel van de structuurvisie, ontwikkelvisie, ontwikkelstrategie en/of ontwikkelkader. Deze documenten omvatten in totaal soms meer dan 100 pagina's. De spelregelkaart zelf omvat slechts enkele tot tientallen pagina's, maar kan slechts ten dele los worden gezien van de context waarin zij wordt vastgesteld. De spelregelkaart betreft hierin vaak een kernachtige samenvatting van de uitgangspunten en randvoorwaarden die vervat zijn in korte spelregels en voorzien zijn van één of meerdere kaarten van het gebied en/of deelgebieden met daarop legenda die verwijzen naar de spelregels. Voor Klein Plaspoelpolder en Nieuw Middenland zijn er aanvullend ook spelregelkaarten gemaakt per deelgebied. Daarin staan specifieke spelregels die alleen op het betreffende deelgebied van toepassing zijn. In Nieuw Middenland maken de spelregelkaarten voor deelgebieden onderdeel de vastgestelde spelregelkaart. Voor Klein Plaspoelpolder worden de spelregelkaarten voor deelgebieden pas opgesteld en vastgesteld nadat er een intentieovereenkomst met een ontwikkelaar in het betreffende gebied is gesloten.

Status

De spelregelkaarten worden overwegend gebruikt als een openbaar en hard toetsingskader voor ingediende plannen, maar kent ook zachte toetsingskaders die op meerdere manieren kunnen worden uitgewerkt. De standvastigheid waarmee de harde kaders in de spelregelkaart als toetsingskader wordt gebruikt is opmerkelijk vanuit de wetenschap dat de spelregels geen juridisch-

planologische status hebben. De spelregelkaart betreft slechts een voornemen van de gemeenteraad om hoofdstructuren in een gebied te realiseren een samenhang te borgen, op basis waarvan er criteria zijn vastgesteld op basis waarvan ingediende plannen worden beoordelen. Doordat de ruimtelijke kaders in de spelregels vooraf met diverse belanghebbenden in het gebied zijn besproken en daarna zijn vastgesteld door de gemeenteraad, kunnen ontwikkelaars hier in voldoende mate zekerheid aan ontleen om gronden aan te kopen en plannen uit te werken, waarbij zij een grote kans hebben dat de gemeente hiermee instemt als het plan voldoet aan de spelregels. Ingediende plannen die aan de voorwaarden uit de spelregelkaart voldoen, kunnen in beginsel rekenen op instemming van de gemeente. De gemeente zou het vertrouwen in het instrument schaden als zij hiervan af zou wijken. Doordat er vooraf participatie heeft plaatsgevonden over de ruimtelijke kaders en/of spelregels is ook bekend hoe andere belanghebbenden in de omgeving tegen spelregels aankijken. In een aantal gevallen hebben de ontwikkelaars daar hun voordeel meegedaan door hun plan aan te passen op zorgen van omwonenden of door hierover met hen in gesprek te gaan. Op deze wijze is naar eigen zeggen bezwaar en beroep voorkomen. Of alleen de ruimtelijke kaders of ook de spelregels zelf vooraf zijn besproken met belanghebbenden verschilt per casus.

Alle geïnterviewden geven aan dat het belangrijk is voor het vertrouwen, dat de gemeente zich aan de eigen spelregels houdt. Door geïnterviewden zijn meerdere voorbeelden benoemd waarbij ingediende plan afweek van wat de gemeente voor ogen had, maar wat wel mogelijk was op basis van de spelregelkaart. In de genoemde voorbeelden (Cruquius en Klein Plaspolder) hebben betreffende gemeentes ingestemd met het afwijkende plan en zijn tevreden met het resultaat waarmee met een andere invulling de doelstelling is behaald.

Harde en zachte spelregels

Een aantal gemeentes maakt in de spelregelkaart een duidelijk onderscheid tussen harde en zachte spelregels. Dit onderscheid wordt meestal verwoord als respectievelijk 'kaders' en 'ambities' of "eisen" en 'doelen'. Alleen de gemeente Amsterdam (Cruquiusgebied en Buiksloterham) werkt naar eigen zeggen uitsluitend met harde spelregels waar te allen tijde aan voldaan moet worden om een plan goedgekeurd te krijgen. Voor Buiksloterham geldt zelfs dat de gemeente aangeeft op dit moment niet in gesprek te gaan met ontwikkelaars die plannen indienen waarin niet aan alle voorwaarden uit de spelregelkaart wordt voldaan. De gemeente zet haar beschikbare capaciteit voor het grote aantal initiatiefnemers dat wel plannen indient die aan de spelregels voldoen.

Andere gemeenten zijn minder stellig over de hardheid van spelregels. Harde kaders of eisen zijn in principe niet onderhandelbaar, tenzij daar een hele goede reden voor blijkt te zijn. De wijze waarop en de mate waarin invulling wordt gegeven aan gestelde ambities/doelen is wel onderhandelbaar. In een aantal gevallen hebben ontwikkelaars op basis van de spelregelkaart geconcludeerd dat de harde kaders hen gegarandeerde ontwikkelrechten geven en dat de ambities kunnen worden gezien als aanvullende wensen van de gemeente. Dit is nadrukkelijk niet zoals de gemeentes de spelregelkaarten hebben bedoeld en hanteren. De kaders geven de maximale mogelijkheden aan, mits er goed een evenwichtig plan wordt ingediend. In dat plan moet ook invulling worden gegeven aan de gemeentelijke doelen en ambities. Iedere gemeente die met harde en zachte kaders werkt geeft echter aan dat ingediende plannen die alleen voldoen aan de harde kaders niet worden geaccepteerd. In die zin zijn de ambities in de spelregelkaart ook harde voorwaarden bij het toetsen van een plan. Alleen de mate waarin en de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven is onderhandelbaar per plan.

Het zoeken naar de juiste balans in de mate waarin invulling wordt gegeven aan de gemeentelijke ambities leidt in sommige gevallen tot langdurige onderhandelingen. Vooral wanneer hierover vooraf

geen duidelijke richtlijnen zijn opgesteld en als ontwikkelaars van mening zijn dat er op de reeds aangekochte gronden dan geen businesscase haalbaar is. In twee cases (Hoefkwartier en Nieuw Middelland) is vooraf aangegeven de balans in het invulling geven aan de gemeentelijke ambities kan/moet worden gezocht door dit inzichtelijk te maken in een spinnenwebdiagram. Hiervoor moet worden onderbouwd hoe het plan scoort op de verschillende ambities die zijn opgenomen in de spelregelkaart en aanverwante documentatie. Deze scores worden vervolgens gevisualiseerd in een spinnenwebdiagram. Het spinnenwebdiagram dient als gesprekstool tussen gemeente en ontwikkelaar. In spelregels voor Nieuw Middelland is wijze waarop de score wordt berekend, de benodigde eindscore en de mate van uitwisselbaarheid tussen ambities vooraf geconcretiseerd.

Onderhandelbaarheid

In een aantal cases is de hoogte van de gebiedsbijdrage onderhandelbaar. Verder verschilt het per casus of er uitwisseling tussen projecten of ontwikkelvelden bespreekbaar is. Vaak gelden er normen voor bijvoorbeeld het percentage sociale woningen en of het aantal parkeerplaatsen per type woning. In een aantal cases kunnen dergelijke zaken er tussen projecten of tussen ontwikkelvelden worden uitgeruild om de vereiste percentage of aantallen voor het gebied te voldoen. In andere cases geldt een strikte norm per project of per ontwikkelveld. Ontwikkelaars hebben een sterke voorkeur voor flexibiliteit in het zoeken naar oplossingen en vinden dat de spelregels daar vaak beperkte mogelijkheden voor bieden. Anderzijds verlangen ontwikkelaars ook duidelijkheid over de vraag welke spelregels wel en niet onderhandelbaar zijn, maar proberen zij ook over niet onderhandelbare eisen in onderhandeling te gaan.

Versnelling

Daar waar ontwikkelaars zich houden aan de spelregels leidt dit vaak tot snelle overeenstemming met de gemeente en het snel doorlopen van de procedures. Ook zijn er ontwikkelaars die aangeven dat zij snel hebben kunnen besluiten over de aankoop van gronden omdat zij snel en een grote mate van zekerheid hadden over wat er mogelijk was om op de kavel te ontwikkelen. De verkorte onderhandelingsperiode en het direct kunnen maken van een plan dat aan de gemeentelijke voorwaarden tegemoet komt levert de ontwikkelaars bovendien een kostenbesparing op. De kans dat de gemeenteraad niet instemt met een plan dat na ambtelijke beoordeling aan de spelregelkaart blijkt te voldoen, wordt vooraf als zeer klein ingeschat. De snelheid waarmee het ingediende plannen zijn getoetst door de gemeente en de snelheid waarmee het bijbehorende bestemmingsplan door de gemeenteraad is vastgesteld verraste enkele ontwikkelaars. Ook het feit dat er zelden zienswijzen zijn ingediend en/of beroep is aangetekend leidde tot een positieve verrassing bij de geïnterviewde ontwikkelaars. Hierdoor zijn de procedures sneller doorlopen dan was verwacht. Bij een aantal plannen is volgens de gemeente wel vertraging opgelopen doordat onderhandelingen tussen gemeentes en ontwikkelaars lang duurden. Meestal was dit het geval bij ontwikkelaars die al voor de vaststelling van de spelregelkaart grondposities hadden gekocht en die de mogelijkheden om een businesscase te realiseren vonden tegenvallen. De meeste gemeentes geven aan bij het opstellen van de spelregelkaart geen rekening te houden met de prijs die ontwikkelaars voor een kavel zeggen te hebben betaald. Een aantal gemeentes zegt wel bewust rekening te houden met de inbrengwaarde of marktwaarde van de grond per kavel of ontwikkelveld, omdat er anders geen transformatie tot stand komt. Waar de grens wordt gelegd voor een juiste waardebepaling is casus specifiek. Het merendeel van de gemeentes stelt zich op het standpunt dat het mogelijk teveel betalen voor een perceel onderdeel is van het risico dat een ontwikkelaar neemt, als hij een perceel koopt voordat de spelregelkaart is vastgesteld.

Details en onderzoek

De mate van detail die in de spelregels wordt opgenomen verschilt sterk per cases. Daarnaast is er een verschil in het aantal onderzoeken dat heeft plaatsgevonden voordat de spelregelkaart wordt vastgesteld. Ten tijde van het opstellen van de spelregelkaart is het vaak nog onzeker in hoeverre de markt positief zal zijn over spelregels waarin de gemeentelijke kaders en ambities voor het gebied zijn vervat. De aantrekkelijkheid van de spelregels wordt mede bepaald door veranderende marktomstandigheden. Vanwege de onzekerheid over het animo bij marktpartijen om te investeren in het gebied en over plannen die worden ingediend, laat de gemeente voorafgaand het vaststellen van een spelregelkaart niet alle ruimtelijke onderzoeken uitvoeren die wel nodig zijn voor het opstellen van een bestemmingsplan. Een andere reden om dit niet te doen is dat hiermee ook tijd en kosten worden bespaard voor de gemeente en dat er daarmee meer flexibiliteit in de planuitwerking blijft bestaan en de onderzoeken bij andere of latere ontwikkelingen dan verwacht niet opnieuw hoeven te worden uitgevoerd. Het nadeel van het niet uitvoeren van ruimtelijke onderzoeken is dat in een aantal cases is gebleken dat de ruimtelijke kaders in een later stadium alsnog moesten worden aangepast. Dat gold met name voor het opstellen van het Milieu Effect Rapport (MER). In de cases Cruquius, Hoefkwartier, Nieuw-Nieuw Middelland en Kogerveldwijk moest het maximaal aantal te realiseren woningen in het gebied worden aangepast nadat er een MER was gemaakt.

Ontwikkelaars zijn veelal positief over het beperkte aantal regels dat in de spelregelkaart is opgenomen en over de flexibiliteit die er resteert. Het vaststellen van een spelregelkaart voorkomt de stapeling van eisen en laat op eenvoudige wijze vooraf zien welke beleidsmatige prioriteiten de gemeente heeft vastgesteld voor ontwikkelingen in het gebied. Ook blijkt uit de spelregels op welke aspecten er eventueel maatwerk en/of een eigen invulling mogelijk is. Een aantal ontwikkelaars gaf desgevraagd aan de spelregels soms wat te gedetailleerd vonden. Anderen ontwikkelaars gaven aan dat zij het prettig hadden gevonden als de gemeente net wat meer onderzoek had gedaan, voordat de spelregelkaart was vastgesteld. Per saldo lijkt het om kleine puntjes op de "i" te gaan, waarbij het vooraf altijd moeilijk is om in te schatten welke onderzoeken wel en niet zouden moeten worden uitgevoerd voordat een spelregelkaart wordt vastgesteld. In één casus moest de ontwikkelaar zijn plan dat aan de spelregels voldeed nog aanpassen nadat uit onderzoek bleek dat er geen rekening was gehouden met regels vanuit het waterschap. Dit kostte extra tijd en geld, maar leidde niet tot grote problemen.

Tevredenheid

Over het algemeen zijn ontwikkelaars erg tevreden over de duidelijkheid die de spelregelkaart biedt en over de mate van detail in de spelregels. De duidelijkheid over de kaders levert snelheid op en de mate van detail geeft voldoende ruimte voor het inbrengen van eigen expertise bij de uitwerking van een plan. Het instrument wordt als zeer positief ervaren en voor herhaling vatbaar. Door marktpartijen wordt bij de keuze voor het instrument de kanttekening gemaakt dat het voor hen uiteindelijk het meest bepalend is of het gebied en of de spelregelkaart voldoende mogelijkheden biedt om daar een plan met een businesscase te maken. Met andere woorden de spelregelkaart levert duidelijkheid, snelheid en een kostenbesparing op, maar de inhoud van de spelregels is uiteindelijk het meest bepalend om tot een goed resultaat te komen. Ook wordt opgemerkt dat de duidelijkheid over wat er gerealiseerd kan worden op een kavel ook prijsopdrijvend kan werken, waardoor er de kans bestaat dat er nog nauwelijks marge over blijft als zij de nieuwe vraagprijs voor kavel betalen. Anderzijds werd door een vastgoedeigenaar en door gemeentes opgemerkt dat de verhoogde grondwaarde er ook toe kan leiden dat bedrijven eerdere verhuizen en de grond sneller wordt aangeboden voor herontwikkeling, hetgeen in de casus Cruquius duidelijk het geval was. Door een ontwikkelaar werd opgemerkt dat een gebied met een spelregelkaart mogelijk meer

ontwikkelaars aantrekt die minder risico willen lopen en snel willen ontwikkelen en dat ontwikkelaars die een businessmodel hebben dat gebaseerd is het nemen van risico's en daarvoor heel goedkoop willen inkopen en tegen een maximale waarde willen ontwikkelen hier wegblijven.

Samenwerking

Bij het opstellen van spelregelkaarten wordt door gemeentes rekening vaak gehouden met bestaande eigendomsverhoudingen van percelen. Maar in een aantal spelregelkaarten worden ook ontwikkelvelden gedefinieerd waar meerdere eigenaren een deel van het perceel bezitten. In een aantal gevallen leidt dit tot het ruilen of verkopen van gronden, maar het gezamenlijk ontwikkelen van een ontwikkelveld is (nog) niet geconstateerd in dit onderzoek. Wel vindt er in een aantal cases coördinatie plaats tussen eigenaren en ontwikkelaars, zodat de percelen gelijktijdig ontwikkeld kunnen gaan worden. Zo heeft bijvoorbeeld een aantal eigenaren en ontwikkelaars in Nieuw Middelland de einddatum van (ver)huurcontacten van bestaande kantoren op elkaar afgestemd. Als er zich een mogelijkheid voordoet kunnen de huren gelijktijdig worden beëindigd. In het betreffende deelgebied is er de noodzaak om gezamenlijk te investeren in de ontsluiting van het gebied en in geluidsbeperkende maatregelen om hier woningbouw mogelijk te maken.

In alle cases wordt er samenwerking gezocht tussen ontwikkelaars voor onderlinge afstemming en gezamenlijk belangenbehartiging richting gemeente. In een aantal gevallen maken ontwikkelaars onderling afspraken over het uitwisselen van sociale huurwoningen en parkeerplaatsen tussen projecten. De meest genoemde collectieve samenwerking tussen ontwikkelaars vindt plaats bij het zoeken naar mogelijkheden voor het realiseren van gezamenlijke parkeerhubs. Dat geldt voor Hoefkwartier, Kogerveldwijk en Nieuw Middelland. Vooralsnog heeft dit niet tot concrete resultaten geleid. Een veel genoemde reden is dat ontwikkelaars in een verschillend tempo gronden verwerven, plannen maken en starten met de ontwikkeling. Op dat moment dat de ene ontwikkelaar zekerheid heeft om te kunnen gaan bouwen, moet de andere ontwikkelaars nog de planologische procedures starten of doorlopen. De onderlinge afhankelijkheid en onzekerheid die er door het maken van onderlinge afspraak ontstaat doet ontwikkelaars afzien van concrete onderlinge samenwerking. Ontwikkelaars willen in hun voortgang niet van elkaar afhankelijk zijn en zoeken daarom naar andere oplossingen. Voor het realiseren van parkeerhubs wordt door meerdere ontwikkelaars om meer regie gevraagd van de gemeente. Gemeentes geven aan dat het realiseren van parkeerhubs in hun ogen primair iets is dat ontwikkelaars zelf onderling moeten oplossen. Enkele gemeentes geven aan dat meer regie van de gemeente daarin een mogelijkheid is, maar dat dit ook kosten met zich meebrengt die zullen moeten worden doorbelast.

Hoewel er veel actoren in de gebiedsontwikkeling betrokken zijn, vindt na vaststelling van de spelregelkaart verreweg de meeste afstemming en onderhandeling plaats in direct contact plaats tussen ontwikkelaar en gemeente op plotniveau.

Snelheid

In alle cases heeft de vaststelling van de spelregels geleid tot een directe start of versnelling van de transformatie. Alleen de vaststelling van de eerste spelregelkaart in Buiksloterham uit 2006 en bijbehorende vaststelling van een bestemmingsplan en exploitatieplan in 2009 heeft tot een tegenvallend aantal initiatieven uit de markt geleid. Dit had enerzijds te maken met de economische crisis (2008-2012) in de periode waarin de spelregelkaart en het bestemmingsplan werden vastgesteld. Maar ook in de jaren daarna heeft dit tot relatief weinig particuliere initiatieven geleid. Waarschijnlijk had dat ook te maken met de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan, waarin al veel bouwmogelijkheden werden gecreëerd zonder dat er aan de voorwaarden van de spelregelkaart behoefde te worden voldaan. Op basis van ontheffingen en WABO-procedures werden bijna alle

ingediende plannen gerealiseerd. In 2020 werden nieuwe spelregels vastgesteld die aanvullende transformatiemogelijkheden boden mits er aan de spelregels werd voldaan. Dit keer werd er geen herzien bestemmingsplan vastgesteld. De nieuwe spelregelkaart leidde wel tot snelle en concrete interesse van marktpartijen. Het aantal overeenkomsten dat werd gesloten met ontwikkelaars nam fors toe. Volgens de gemeente speelt de spelregelkaart daar een belangrijke rol in, maar kan niet objectief worden vastgesteld hoe groot de rol is van de inhoudelijke mogelijkheden die de spelregelkaart biedt en hoe groot de rol is van de veranderde marktomstandigheden.

Echter ook in de andere cases is in de periode na vaststelling van de spelregelkaart de transformatie van het gebied gestart of in een stroomversnelling gekomen. In het Cruquius gebied startte de eerste ontwikkelingen al tijdens de economische crisis en voordat de crisis op de woningmarkt ten einde was. Geïnterviewden geven aan dat er meerdere aspecten een rol hebben gespeeld bij de snelle transformatie van het Cruquiusgebied. Maar dat ook de aanpak met de spelregelkaart hierin belangrijke rol heeft gespeeld. In Klein Plaspoelpolder was men na vaststelling van de spelregelkaart in 2015 direct voortvarend van start gegaan. Binnen 6 weken na vaststelling van de spelregelkaart werd de eerste anterieure overeenkomst gesloten. Het eerste plan werd ook snel gerealiseerd. Daarna duurde het tot 2017 voordat er intentieovereenkomsten werden gesloten met ontwikkelaars en er ook voor de deellocaties 2, 3 en 4 spelregelkaarten zijn vastgesteld. In Nieuw Middelland is de spelregelkaart vastgesteld als onderdeel van de structuurvisie. Hier was transformatie niet mogelijk voordat de structuurvisie en de spelregelkaart was vastgesteld. Vanaf de vaststelling van de spelregelkaart zijn de eerste ontwikkelingen snel van start gegaan. In Hoefkwartier waren al een groot aantal intentie en anterieure overeenkomsten afgesloten. De gemeente veronderstelt dat de spelregelkaart heeft geleid tot een versnelling van met name de beoordeling van plannen. Dat komt doordat de ingediende plannen sneller konden worden getoetst aan het integrale plan voor herontwikkeling en aan de spelregels die hiervoor waren vastgesteld. In Kogerveldwijk zijn al diverse intentie en anterieure overeenkomsten afgesloten. De realisatie van plannen loopt volgens ontwikkelaars vertraging op doordat er (nog) geen spelregelkaart of ander richting gevend document is vastgesteld waarin een integrale haalbare visie voor het gebied staat en waarin stabiele toetsingscriteria voor in te dienen plannen zijn opgenomen. Vooral de ontwikkelaars die nog geen anterieure overeenkomst met de gemeente geven aan veel behoefte te hebben aan een snelle vaststelling van de aangekondigde spelregelkaart waar de gemeente al enkele jaren aan werkt. De voornaamste reden voor het niet vaststellen van de spelregelkaart is het tekort aan ambtelijke capaciteit en het niet kunnen bereiken van overeenstemming door de politiek.

Vastgoedeigenaren en ontwikkelaars zijn uitgesproken positief over de snelheid die gemaakt kan worden met de spelregelkaart. De voorbereiding van de gemeente om een spelregelkaart op te stellen en vast te stellen duurt soms iets langer, dan wanneer ontwikkelaars direct na vaststelling van de structuurvisie plannen kan indienen. Maar ontwikkelaars kunnen hun plannen beter afstemmen op de randvoorwaarden van de gemeente en krijgen door het proces waarmee de spelregelkaart tot stand komt meer kennis over hoe de omgeving aankijkt tegen de beoogde transformatie. Meerdere ontwikkelaars geven aan dat de gemeentelijke kaders in een spelregelkaart weliswaar betekent dat de ontwikkelmogelijkheden worden ingeperkt. Maar aan de andere kant geven zij aan dat die beperkingen er vaak ook zijn, maar dat die nog niet concreet zijn gemaakt door de gemeente. Het werkt volgens ontwikkelaars prettiger als er direct concrete maar flexibele kaders, zodat zij een haalbaar plan kunnen ontwikkelen waarvoor zij businesscase kunnen maken. Hiermee kunnen ze ook hun investeerder(s) duidelijkheid geven over de kansen en risico's. Hierdoor kan sneller gehandeld worden. Ook ontwikkelaars vinden het lastig om de snelheid van het gehele proces te vergelijken met hoe dit zou zijn als er door de gemeente een andere aanpak was gekozen. Elke ontwikkeling is immers anders en vindt plaats in een andere context. De eigen ervaring van de geïnterviewde

ontwikkelaars is dat het proces bij hun plan snel is verlopen. Vooral het feit dat de gemeenteraad snel heeft ingestemd met de plannen en dat er geen bezwaar- en beroepsprocedures zijn geweest, hebben gezorgd voor het snel doorlopen van het proces. Deels had dat ook te maken met het feit dat er (nog) weinig of geen bewoners in de transformatiegebieden waren. Men had vooral te maken met bedrijven, kantoren en leegstand in het gebied, maar soms ook met omwonenden die aan de rand van het plangebied woonden en met betrokken inwoners en ondernemers uit de stad. Alleen in Buiksloterham, waar inmiddels zo'n 1800 woningen zijn gerealiseerd of in aanbouw zijn, zijn al veel bewoners. Naar inschatting van de gemeentelijk projectleider zijn hier een vergelijkbaar aantal bezwaren ingediend en beroepsprocedures gestart tegen de vaststelling van de investeringsnota met spelregelkaart als elders in de stad het geval zou zijn. Ook verwacht hij dat het aantal bezwaren en beroepsprocedures na vaststelling van postzegel bestemmingsplannen ongeveer gelijk zal zijn met andere ontwikkelingen.

Integraliteit

De mate waarin de spelregelkaart leidt tot de realisatie van een integraal samenhangend gebied verschilt per casus. Voor een groot deel hangt dit af van de kwaliteit van de ruimtelijke kaders en spelregels die de gemeente voor het gebied heeft opgesteld. Alleen in het Cruquiusgebied is ook het opstellen van een stedenbouwkundig plan grotendeels aan de marktpartijen overgelaten, c.q. is hier van af gezien. Ten opzichte van een gebied waar alleen op basis van een visie organische ontwikkeling plaatsvindt, worden de kaders voor een integrale samenhang in het gebied goed geborgd door de spelregelkaart en kan hierop gestuurd worden. De transformatie van het gebied op basis van actief grondbeleid wordt door de gemeentelijke actoren niet voor mogelijk gehouden, omdat dit de gemeente veel tijd en geld kosten en omdat de gemeente teveel risico's zou moeten nemen wat niet meer van deze tijd in transformatiegebieden met versnipperd eigendom.

De spelregelkaart biedt de mogelijkheid om de transformatie van het gebied geleidelijk te laten plaatsvinden met behoud van een deel van de bedrijvigheid en van werkgelegenheid in het gebied. Dit wordt door veel gemeenten als een groot voordeel gezien van deze aanpak. Het maken van een integraal ruimtelijk kader voor het transformatiegebied kost de gemeente ook tijd en geld. Maar dat staat niet in verhouding met de kosten voor verwerving, eventuele onteigeningsprocedures en het opstellen van een bestemmingsplan en exploitatieplan voor het hele gebied. Het opstellen van een ruimtelijk kader maakt het ook mogelijk om de te verwachten kosten en mogelijke opbrengsten voor herontwikkeling van het gebied inzichtelijk te maken. Dit biedt meer mogelijkheden voor het aanvragen van subsidies bij het Rijk en bij de provincie. Ook kan de gemeente een gebiedsfonds oprichten waarin het zelf en waarin de ontwikkelaars een bijdrage storten om het gebied als geheel op de kaart te zetten en integraal te verbeteren. Op basis van een integraal plan kan de gemeente immers een onderbouwing maken voor het vaststellen van de benodigde gebiedsbijdrage. Ook kan de gemeente een integrale afwegingen maken over het behouden of verwerven van grondposities die nodig zijn voor de realisatie van openbare ruimte en maatschappelijke voorzieningen.

In de praktijk zijn er grote verschillen in de uitgangspunten qua eigendom van gemeentes in een gebied om hier voldoende openbare ruimte en groen en maatschappelijke voorzieningen te kunnen realiseren. Daar waar gemeentes veel eigen grondposities hebben, zoals in Buiksloterham, kunnen voldoende openbare ruimte, groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen relatief eenvoudig worden gerealiseerd. In gebieden waar gemeentes weinig of geen eigen grondbezit hebben, moeten gemeentes een actieve strategie bedenken om voldoende grondposities op de juiste locaties te verwerven om bovenstaande functies mogelijk te maken. Omdat de snelheid van de transformatie voornamelijk bepaald wordt door waar er welke plannen worden ontwikkeld door

marktpartijen, is het in gebieden waar gemeentes weinig grondbezit hebben lastig om met een juiste timing gronden te verwerven en hier de noodzakelijke maatschappelijke voorzieningen te realiseren.

Een ander dilemma is de noodzakelijke verwerving of overdracht van particuliere grond die nodig is voor het verbeteren van de infrastructuur, het realiseren van openbaar groen en van voldoende verblijfsruimte. In het Cruquiusgebied is er door ontwikkelaars particuliere grond opgeleverd als openbare ruimte in ruil voor het behouden van dezelfde FSI aan bouwmogelijkheden op basis van de omvang van het oorspronkelijke particuliere kavel. In andere gebieden wordt een vorm van grondruil voorgesteld aan ontwikkelaars om de gewenste infrastructuur en openbare ruimte mogelijk te maken.

Een onderdeel dat (nog) niet integraal wordt opgepakt is de realisatie van parkeerhubs. In geen van de onderzochte cases zijn er concrete stappen gezet op basis waarvan de gewenste mobiliteitshubs zullen worden gerealiseerd. Hoewel de gemeenten dit primair een taak vinden van de ontwikkelaars, geven ontwikkelaars aan dat hier meer gemeentelijke regie nodig is.

In de onderzochte cases lijken de ruimtelijke hoofdstructuren gerealiseerd te kunnen gaan worden wordt er middels de spelregels sturing gegeven aan de realisatie van integraal samenhangende gebieden. Echter, de gebiedsontwikkelingen bevinden zich pas in een beginstadium. Dus de praktijk zal nog moeten uitwijzen of de gebieden inderdaad zo ontwikkeld zullen gaan worden. Bij een aantal gemeenten is er zorg over het relatief grote aantal kleine woningen voor 1 en 2-persoonswoningen dat in gebieden met de spelregelkaart wordt gerealiseerd. Dit is echter niet alleen het geval in gebieden met een spelregelkaart, maar heeft vooral te maken met vraag en aanbod dat wordt afgenomen. Hierop wordt momenteel bijgestuurd. Alleen in het Cruquiusgebied is de gebiedstransformatie al in een vergevorderd stadium. Hier is een integraal samenhangend gebied ontstaan met voldoende infrastructuur, mix van wonen en werken en met commerciële en maatschappelijke voorzieningen. Het aantal betaalbare woningen in dit gebied blijft achter op de stedelijke ontwikkeling. Deels wordt dat veroorzaakt door de hoge kosten voor transformatie van dit gebied en doordat de spelregelkaart tijdens de financiële en economische crisis van 2008-2012 is opgesteld en vastgesteld. Tot tevredenheid van de gemeentelijke projectleider zijn er door de spelregels in uit spelregelkaart beeldbepalende panden in het gebied behouden. Hierdoor behoudt het gebied meer het oorspronkelijke karakter. Historische panden en nieuwbouw zijn hier met elkaar tot een geheel gemaakt. Ook is er een deel van de bedrijvigheid in de plint behouden gebleven en zijn er commerciële en maatschappelijke voorzieningen gerealiseerd. Hoewel het een complete woonwijk lijkt te worden valt er over de kwaliteit van de stedenbouwkundige opzet en architectuur te discussiëren. Het gebied is welstandvrij. Naar het oordeel van de gemeentelijke projectleider is dat een geslaagd experiment.

Samenvatting

Het doel van de spelregelkaart is om enerzijds een versnelling van de transformatie te bewerkstelligen en anderzijds om meer sturing te kunnen geven aan de integrale samenhang in een gebied dat organisch ontwikkeld wordt. De spelregelkaart wordt gebruikt in transformatiegebieden met versnipperd eigendom.

In kleine gebieden (ongeveer 10 hectare) wordt de spelregelkaart in overleg met ontwikkelaars opgesteld. In grote gebieden (50 tot 100 hectare) is de gemeentelijk visie op het gebied bepalend. Uit de onderzochte cases blijkt dat de spelregelkaart zowel als zelfstandig instrument kan worden vastgesteld, als onderdeel kan uitmaken van een gemeentelijk beleidsstuk dat wordt vastgesteld. De spelregelkaart heeft in principe geen juridisch planologische status en betreft slechts een voornemen van de gemeenteraad over de ruimtelijke hoofdstructuur en ontwikkelprincipes in een gebied

waaraan particuliere initiatieven getoetst zullen worden. Hier kunnen geen rechten aan worden ontleend zolang dit niet is vastgesteld in een bestemmingsplan of omgevingsplan. In het geval de spelregelkaart direct wordt omgezet naar een bestemmingsplan of omgevingsplan verliest de gemeente haar onderhandelingspositie om anterieure afspraken te kunnen maken over een gebiedsbijdrage en over de beoordeling van plannen voor zover daarin invulling moet worden gegeven aan gemeentelijke ambities die in een bestemmingsplan kunnen worden vervat.

De wijze waarop spelregelkaart wordt vormgegeven verschilt. De omvang kan enkele tot tientallen pagina's omvatten en bestaan uit één of meerdere kaarten met legenda en spelregels. Het kan gaan om één kaart voor het hele gebied of aanvullend ook spelregelkaarten bevatten voor deelgebieden met specifieke voorwaarden. Spelregels kunnen heel specifiek zijn voor het gebied of in grote mate verwijzen naar algemeen gemeentelijk beleid. Spelregels moeten zodanig zijn opgesteld dat er op meerdere wijzen invulling kan worden gegeven aan de kader en ambities die hierin zijn gesteld. Spelregelkaarten kunnen alleen harde of harde en zachte kaders bevatten. Harde kaders zijn over het algemeen niet onderhandelbaar. Zachte kaders zijn gemeentelijke ambities waaraan in meer of mindere mate invulling moet worden gegeven om aan de voorwaarden te voldoen. De mate waarin invulling moet worden gegeven aan de ambities kan van tevoren concreet bepaald zijn of ruimte laten voor onderhandeling.

De essentie van een spelregelkaart is dat er voor een gebied een hoofdstructuur is uitgedacht met haalbare spelregels op basis waarvan marktpartijen in het gebied organisch kunnen ontwikkelen. De gemeente neemt de regie in de realisatie van hoofdstructuur en ruimtelijke voorzieningen en stelt zich uitnodigend op tegenover ontwikkelaars. De spelregels zijn geen vastgestelde regels, maar een voorgenomen toetsingskader waar gemeente voor langere tijd aan vast moet houden om zekerheid te bieden aan ontwikkelaars. De spelregels moeten zodanig zijn opgesteld dat hierin flexibiliteit is opgenomen waarbinnen de ontwikkelaar zijn kennis en kunde kan benutting om hier op effectieve wijze invulling te geven.

H7 Beantwoording deelvragen

De centrale vraag van het onderzoek is enerzijds of het gebruik van de spelregelkaart leidt tot een versnelling van de gebiedstransformatie en anderzijds of het gebruik van de spelregelkaart leidt tot het vinden van integrale oplossingen voor de opgaven in het gebied. Om de werking van de spelregelkaart verder doorgronden, wordt eerst antwoord gegeven op onderstaande deelvragen.

7.1 Beantwoording deelvraag 1

Voor welke publieke sturingsrollen kan de spelregelkaart door gemeentes worden ingezet in gebiedsontwikkelingen?



Figuur 27 Meervoudige publieke sturing. Bron: Verheul et al 2017

In hoofdstuk 2 is vraag over sturingstypen beantwoord op basis van openbare bronnen en inzichten. Hierbij is geconcludeerd dat de spelregelkaart het beste werkt voor gemeenten die een **richtinggevend** instrument willen gebruiken in een gebiedsontwikkeling. Die richtinggevende sturing vindt plaats doordat gemeentes in de spelregelkaart kernachtig weergegeven wat de kaders en ambities zijn voor een transformatiegebied. Daarvoor moeten keuzen worden gemaakt in de een stapeling van ambities en in de mate waarin het gemeentelijk beleid van toepassing is op ontwikkelingen in het gebied. Tegelijkertijd heeft de spelregelkaart ook **regulerende, verbindende en stimulerende** trekken.

Uit de casestudie blijkt dat de spelregelkaarten met verschillende doelstellingen wordt ingezet en inderdaad zowel richtinggevend, regulerend en verbindend als stimulerend kan zijn. De spelregelkaart dient in alle cases primair als **richtinggevend instrument**, maar dat is niet de doelstelling.

De spelregelkaart wordt ook in alle cases gebruikt als **regulerend** instrument. Hoewel de spelregelkaart geen juridisch-planologisch status heeft, gebruiken gemeenten de spelregelkaart wel als toetsingskader aan de hand waarvan wordt bepaald of de gemeente meewerkt aan een afwijking van of ontheffing op het bestemmingsplan. De mate waarin de spelregels **regulerend** of **richtinggevend** zijn verschilt per casus. Een aantal gemeenten (met name Amsterdam in twee cases Crurquius en Buiksloterham) houdt strikt vast aan de eigen spelregels als voorwaarde voor medewerking. Dat geldt overigens ook als het plan anders uitpakt dan verwacht, maar wel past binnen de kaders van de spelregels.

Bij andere gemeenten is een groter deel van de spelregels onderhandelbaar. In die spelregelkaarten wordt onderscheid gemaakt tussen harde kaders en nader in te vullen ambities/doelstellingen. De kaders zijn regulerend. De ambities/doelstellingen zijn richtinggevend. Alhoewel hierbij wel geldt dat aan tenminste een deel van de ambities invulling moet worden gegeven, voordat gemeentes instemmen met een plan. In de casus Nieuw Middelland is voor het invulling geven van ambities ook beschreven op hoeveel ambities er welk kwaliteitsniveau behaald moet worden en in hoeverre dat uitwisselbaar is met kwaliteitsniveaus op andere ambities. Dit moet vervolgens door zowel de gemeente als de ontwikkelaar worden geconcretiseerd in een spinnenwebdiagram. Deze uitwerking dient vervolgens als input voor overleg en toetsing.

Door alle geïnterviewden wordt de spelregelkaart als een **stimulerend instrument** ervaren. Vooral daar wat dit leidt tot minder regels en meer duidelijkheid over de onderhandelingsruimte voor beide partijen. De overzichtelijkheid en duidelijkheid die de spelregelkaart biedt leidt direct tot een kostenbesparing en vermindering van risico's voor ontwikkelaars. Hierdoor is er vooraf meer duidelijkheid over de onderhandelingsruimte voor grondeigenaar en ontwikkelaar om de grondwaarde te bepalen. De ontwikkelaar kan ook een duidelijkere rendementsverwachting afgeven tegenover zijn investeerder door te laten zien aan welke voorwaarden een ontwikkeling in het gebied moet voldoen. Bovenal kunnen ontwikkelaars meer gebruik maken van hun eigen expertise bij het zoeken naar passende oplossingen om binnen de gemeentelijke doelstellingen en spelregels een plan te realiseren. Ontwikkelaars geven aan tevreden te zijn met de situatie waarin de gemeente voor hun planontwikkeling niet tot in detail voorschrijft wat het moet zijn, maar tegelijkertijd wel voldoende zekerheden over de kaders, zodat de ontwikkelaars geen tijd en geld verliest aan het ontwikkelen van plannen waarover zij geen of pas na lange tijd overeenstemming bereikt met de gemeente. Want, zo geven ontwikkelaars aan, ook als er geen (spel)regels voor transformatie zijn voorgeschreven, zijn er (ongeschreven) kaders en ambities waar de plannen van de ontwikkelaar aan moet voldoen. Alleen waren die op voorhand nog niet duidelijk of bekend. Bij enkele ontwikkelaars bleef er desalniettemin onduidelijkheid of onenigheid over de haalbaarheid van spelregels en/of interpretatie van gemeentelijke spelregels, met name over de mate waarin moet worden voldaan aan zachte spelregels (ambities). Deze onenigheid heeft zich voor zover bekend alleen voorgedaan bij ontwikkelaars die al grond hadden verworven voordat de spelregelkaart werd opgesteld/vastgesteld. Het bieden van een stimulering voor de transformatie door het binnenhalen van subsidies door gemeenten of door zelf financiële bijdragen leveren aan de transformatie van het gebied, staat in principe los van de keuze voor het instrument spelregelkaart. Wel blijkt dat het opstellen van een spelregelkaart met daarin een concrete uitwerking van de ontwikkelvisie voor het gebied, leidt tot meer mogelijkheden voor het aanvragen van subsidies voor het gebied en voor het oprichten van een gebiedsfonds.

De mate waarin de spelregelkaart als een **verbindend instrument** wordt beschouwd verschilt per casus. Afhankelijk van de vraag of er in het gebied bewoners of direct omwonenden zijn worden inwoners in meer of mindere mate bij betrokken bij het bepalen van de uitgangspunten voor de

spelregels voor het gebied. In een aantal cases komen spelregels vooral tot stand in samenwerking met grondeigenaren en/of ontwikkelaars (Cruquius, Klein Plaspoelpolder). In de meeste cases worden de spelregels vooral gebaseerd op gemeentelijke visies en beleid. De mate waarin er door het opstellen en werken met de spelregelkaart een actief netwerk ontstaat tussen gemeente, grondeigenaren, ontwikkelaars, bewoners en andere actoren verschilt sterk per gebied. In enkele cases leggen ontwikkelaars via bijeenkomsten die gemeente organiseert direct contact met vertegenwoordigers van inwoners of omwonenden om hun plannen te toetsen (Cruquiusgebied en Hoefkwartier) met als doel om praktische oplossingen te zoeken voor knelpunten die in bijeenkomsten naar voren zijn gekomen. In gebieden waar (nog) geen bewoners zijn, worden inwoners van de gemeente vaak minder actief betrokken.

In de meeste cases organiseert de gemeente (ook) na vaststelling van de spelregelkaart reguliere bijeenkomsten voor ontwikkelaars met grondposities of concrete verwervingsplannen. In enkele cases worden ook bestaande bedrijven en grondeigenaren actief betrokken (m.n. Cruquiusgebied en Nieuw Middelland) die nog geen plannen hebben voor herontwikkeling van hun plot. In enkele gebieden (Buiksloterham, Hoefkwartier en Kogerveldwijk) is het aantal grondeigenaren en gevestigde bedrijven te groot om ze allemaal actief te betrekken bij de planvorming. Daar moet men zich zelf aanmelden als er interesse is.

In elke cases ontstaat een groep met actieve ontwikkelaars. Hun voornaamste belang voor samenwerking is om geïnformeerd te blijven over de ontwikkelingen in het gebied en om hun gezamenlijke belangen te behartigen bij de gemeente. Slechts een klein deel van de ontwikkelaars heeft interesse om actief mee te denken over de transformatieopgave van het hele gebied. Hierbij gaat het vooral om ontwikkelaars en woningcorporaties met meerdere ontwikkelkavels in het gebied.

Onderlinge afstemming tussen ontwikkelaar leidt nauwelijks tot een gezamenlijke aanpak van bouwplannen. In meerdere cases (Hoefkwartier, Nieuw Middelland en Kogerveldwijk) proberen ontwikkelaars gezamenlijke oplossingen voor parkeren met elkaar af te stemmen. Het kan daarbij gaan om het uitruilen van parkeerplaatsen of om het realiseren van gezamenlijke mobiliteitshubs. In geen van de case waar dit wordt geprobeerd heeft dit tot nu toe tot concrete resultaten geleid. Ontwikkelaars geven aan dat zij vinden dat de gemeente hierin meer de regie zou moeten pakken. Enkele gemeenten overwegen om hierop meer regie te pakken, maar vinden dit primair iets voor de markt om zelf op te pakken. Een probleem dat zich vaker voordoet is het verschil in tijd/planning waarbinnen er gezamenlijke parkeervoorzieningen nodig zijn.

Conclusie is dat de gemeente grote ontwikkelaars kan betrekken bij de planvorming, maar zelf de regie moet houden bij het sturen op de realisatie integrale samenhang in het gebied.

7.2. Beantwoording deelvraag 2

In hoeverre zijn de 4 aanbevelingen van De Bruijn (2017) over procedurele spelregels van toepassing op het opstellen van en werken met spelregels in de spelregelkaart?

De aanbevelingen van De Bruijn (2017) zijn (vrij vertaald):

- a. Betrek actoren vroegtijdig bij het opstellen van spelregels en houdt ze betrokken;
- b. Maak van de spelregels geen blauwdruk, maar zorg wel voor inhoud;
- c. Respecteer de afgesproken procedures/spelregels
- d. Creëer een aantrekkelijk speelveld door:
 - i. het geven van openheid over de motivatie en werkwijze
 - ii. het beschermen van elkaars kernwaarden
 - iii. het bieden van incentives voor voortgang
 - iv. het bieden van prikkels voor de inhoud

In alle case worden stakeholders **vroegtijdig betrokken** bij het opstellen van een visie en ruimtelijke kaders voor het gebied. Bij het opstellen van de spelregels zelf worden grondeigenaren en ontwikkelaars alleen in de kleinere gebieden actief betrokken. In de grotere gebieden is de gemeentelijke visie en de inbreng van andere belanghebbenden meer leidend. Ontwikkelaars hebben wel de mogelijkheid om feedback te geven op door de gemeente voorgestelde spelregels.

De mate waarin ontwikkelaars actief betrokken zijn bij het opstellen van de spelregels, lijkt niet bepalend te zijn voor de mate van tevredenheid over de mogelijkheden die de spelregels bieden. In sommige cases draagt de intensieve samenwerking bij een goede verstandhouding tussen gemeente en ontwikkelaars en wederzijds vertrouwen. In andere cases leidt intensieve samenwerking tot onenigheid als blijkt de gemeente de adviezen van de gemeente niet overneemt.

Het actief betrekken en betrokken houden van diverse actoren, lijkt wel bij te dragen aan de mate waarin men elkaar weet te vinden en zelfstandig tot nieuwe ideeën en oplossingen komt. Dit gebeurt vaak doordat de gemeente reguliere bijeenkomsten organiseert en/of placemaking activiteiten organiseert in het gebied.

In geen van de onderzochte cases is de gemeente gestart met een **blauwdruk** de gebiedstransformatie. Er zijn wel cases waar de gemeente is gestart met het vaststellen van een globale visie voor het gebied en de interesse uit de markt heeft afgewacht. Dit heeft niet tot de gewenste resultaten geleid, waarna men de visie heeft vertaald naar een spelregelkaart met een concretere uitwerking. Hiermee zijn meer **inhoudelijke kaders en spelregels** vastgesteld. Dit heeft geleid tot meer interesse van ontwikkelaars in het gebied en tot een versnelling van de transformatie.

In alle cases is het uitgangspunt voor de gemeente om de vastgestelde **spelregels te respecteren**, deze voor langere tijd ongewijzigd te laten en ook plannen te accepteren die afwijken van wat de gemeente in gedachten had, maar wel past binnen de spelregels. Dit levert een zekere mate van voorspelbaarheid waar ontwikkelaars behoefte aan hebben om hun risico's te verminderen bij de aankoop van gronden en het ontwikkelen van plannen. Een aantal gemeenten is ervan overtuigd dat de spelregels consequent het uitgangspunt moeten blijven voor toetsing. Andere gemeenten zien de spelregels deels als een richtlijn, waarover onderhandeling mogelijk is. Onduidelijkheid over de mate waarin invulling moet worden gegeven aan de ambities in de spelregels kan ook aanleiding tot discussie en vertraging zijn.

Het creëren van een **aantrekkelijk speelveld** is één van de redenen waarom de gemeente een spelregelkaart opstelt. Door het geven van duidelijkheid over de kaders en ambities en een balans te vinden in de belangen van de grondeigenaren en ontwikkelaars hopen gemeenten een aantrekkelijk speelveld te creëren op basis waarvan er marktpartijen invulling geven aan de organische ontwikkeling van een gebied.

Bij het opstellen van een visie voor het gebied is er een grote mate van **openheid** voor alle actoren om deel te nemen aan de discussie. De mate van **openheid** om betrokken te worden bij het opstellen van de spelregels zelf verschilt per cases. Alleen in de cases Cruquiusgebied is er echt sprake van co-creatie. Dit leidt tot grote tevredenheid bij vastgoedeigenaren en ontwikkelaars. Maar ook in de cases waar ontwikkelaars niet actief betrokken zijn bij de vaststelling van de spelregels is er grote tevredenheid over de spelregels. Het is de ontwikkelaars met name te doen om de vraag welke inhoudelijke mogelijkheden de spelregelkaart biedt om een businesscase te realiseren. De spelregelkaart zelf geeft veel openheid over welke criteria de gemeente hanteert voor toetsing van ingediende plannen en wat de motivatie voor de spelregel is.

De mate waarin elkaars **kernwaarden** worden gerespecteerd zijn moeilijk objectief te maken. In dit onderzoek is gekeken naar de vraag of er bewust rekening wordt gehouden met de belangen van andere actoren. Daar waar de gemeente bij de planvorming actief rekening houdt met de eigendomsverhouding op percelenniveau en met de veronderstelde verwervingskosten die de ontwikkelaar heeft betaald, versnelt dat de onderhandelingen. Er zijn gemeenten die er bewust voor kiezen om weinig rekening te houden met de eigendomsverhouding en de betaalde verwervingskosten, omdat zij voorrang geven aan de kwaliteit van het eindbeeld dat de spelregelkaart moet opleveren. Te hoge verwervingskosten worden dan als risico van de ontwikkelaar gezien. Uiteraard leidt dit tot discussie en vertraging. Anderzijds zijn er ontwikkelaars die in hun plannen geen rekening houden met de gemeentelijke belangen. De spelregelkaart geeft meer duidelijkheid en minder onderhandelingsruimte over het gemeentelijke standpunt. Daar waar al gronden verworven zijn, leidt dit tot meer discussie. Daar waar de gronden nog niet in handen zijn van ontwikkelaars creëert dit duidelijkheid aan de voorkant van het proces.

Als **incentives voor de voortgang** valt te denken aan placemaking, gebiedsmarketing, maar vooral financiële prikkels die kunnen worden geboden als het proces dreigt vast te lopen. En enkele cases is er sprake van placemaking en gebiedsmarketing. De mogelijkheden om specifieke financiële prikkels te bieden zijn beperkt. In de meeste cases is de marge die wordt geboden in de gebiedsbijdrage, exploitatiebijdrage of erfpachtberekening beperkt. Wel biedt de spelregelkaart in algemene zin spelregels die de risico's voor ontwikkelaars verminderen en het vinden van een businesscase mogelijk maken. Ook zijn er subsidies voor de gebiedsontwikkeling, voor sanering en soms ook voor verplaatsing van bedrijven beschikbaar. Dit wijkt nauwelijks af van de incentives voor andere gebiedsontwikkelingen.

Prikkels voor de inhoud bestaan volgens gemeente en ontwikkelaars vooral uit een goede kwaliteit van het gebiedsplan en van de impact van spelregels. Hierbij worden genoemd: structuurvisie, ontwikkelvisie, ontwikkelkader en spelregelkaart. Maar ook dat er is nagedacht over de toekomstige identiteit van het gebied. Het opstellen van een spelregelkaart dwingt gemeenten om daar in een vroegtijdig stadium over na te denken en concrete keuzen te maken. Geïnterviewden bij gemeenten en ontwikkelaars zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van de plannen en over voordelen die de inhoudelijke duidelijkheid die de spelregelkaart biedt. Het belangrijkste voor ontwikkelaars is echter de vraag welke mogelijkheden een specifieke spelregelkaart biedt om met gebruik van eigen expertise binnen die spelregels een businesscase te kunnen realiseren op hun eigen plot.

7.3 Deelvraag 3

In hoeverre draagt het gebruik van een spelregelkaart bij aan de versnelling van gebiedstransformatie?

Aan alle geïnterviewden is gevraagd om de gebiedstransformatie met de spelregelkaart te vergelijken met de reguliere aanpak van gebiedstransformatie door de gemeente of met een vergelijkbare ontwikkeling waar zij bekend mee zijn. Gemeentelijke actoren constateren allen dat er na de transformatie van het gebied na vaststelling van de spelregelkaart in een versnelling is gekomen. Een aantal gemeenten heeft eerst afgewacht of de transformatie op basis van een visie voor het gebied op organische wijze tot stand zou komen. Andere gemeenten hebben direct gekozen voor het vaststellen van een spelregelkaart als solitair instrument of als centraal onderdeel van de structuurvisie, het ontwikkelkader, of het investeringsbesluit.

Actief grondbeleid

In de hypothetische vergelijking met transformatie op basis van actief grondbeleid kan de ontwikkeling veel eerdere gestart worden. Geïnterviewden geven aan dat er voor het vaststellen van

een spelregelkaart niet hoeft te worden gewacht totdat gronden zijn verworven of totdat er overeenstemming is bereikt met de vastgoedeigenaren in het gebied over de transformatieopgave, over het bestemmingsplan en het exploitatieplan voor het gebied. Daardoor kan eerdere worden gestart met de transformatie. De duur van het opstellen en vaststellen van een spelregelkaart verschilt per casus. De snelheid is mede afhankelijk van de omvang van het gebied, maar lijkt vooral af te hangen van de besluitvaardigheid van de gemeentelijke organisatie (ambtenaren en politiek). Ten opzichte van actief grondbeleid is het bij het werken met de spelregelkaart relatief eenvoudig om zittende bedrijven deels te behouden en om vastgoedeigenaren geleidelijk te interesseren om tot verkoop van gronden aan ontwikkelaars over te gaan en bedrijven te verplaatsen. Voor het actief verwerven door gemeenten is er bovendien vaak onvoldoende budget beschikbaar. Ook zijn gemeentes sinds de financiële en economische crisis (ongeveer 2008-2012) nog zelden bereid om de financiële risico's te accepteren die horen bij het grootschalige verwerven van gronden in een gebied met versnipperd grondeigendom. De kosten en doorlooptijden voor verwerving in een gebied met versnipperd grondeigendom, worden door de geïnterviewde gemeenten niet (meer) gezien als een realistisch alternatief voor de gekozen aanpak met de spelregelkaart.

Structuur- of gebiedsvisie

De vergelijking met een andere aanpak om organische gebiedsontwikkeling te realiseren is in algemene zin moeilijk te maken omdat de aanpak op veel manieren kan worden vormgegeven en van veel factoren afhankelijk is. In meerdere gemeenten is eerder geprobeerd op de gebiedsontwikkeling op gang te krijgen op basis van de vaststelling van een Structuurvisie of gebiedsvisie. In een aantal gevallen leidde dit tot te weinig interesse uit de markt. In andere cases was er veel interesse uit de markt, maar liep de gemeente zelf vast op het beoordelen van de particuliere initiatieven omdat de door ontwikkelaars voorgestelde plannen de plancapaciteit van het gebied overtroffen. De gemeentes moest daardoor terug naar de tekentafel om een integraal samenhangend plan en dito afwegingskader te ontwikkelen. Dit leidt tot vertraging en frustratie bij ontwikkelaars in het gebied. In vergelijking met een het werken op basis van een Structuurvisie of gebiedsvisie, wordt de spelregelkaart derhalve als zeer positief en versnellend ervaren.

Duidelijkheid, commitment en zekerheid

Het vaststellen van duidelijke kaders met spelregels voor een gebied, leidt tot meer interesse uit de markt. Dit lijkt vooral veroorzaakt te worden doordat de gemeente aantoont zij gecommitteerd is om serieus werk te maken van de transformatieopgave, subsidies binnenhaalt of beschikbaar stelt en duidelijke spelregels vaststelt waarbinnen plannen kunnen worden ontwikkeld op kavelniveau. Dit creëert voor een langere periode duidelijkheid voor ontwikkelaars over de spelregels die in het gebied gelden om te ontwikkelen en geven een grotere mate van zekerheid dat de gemeente zich hiervoor actief zal meewerken om de ambities voor het gebied te realiseren. Door ontwikkelaars wordt echter het belangrijkste gevonden dat zij snel inzicht krijgen in wat hun kansen zijn om op kavelniveau een businesscase te maken en dat zij een grote mate van zekerheid hebben dat gemeente medewerking zal verlenen als hun plan voldoet aan de voorwaarden in de spelregels. Op basis van hiervan kunnen ontwikkelaars snel berekeningen wat de grondwaarde is en daarover in onderhandeling gaan met eigenaren. Geïnterviewde ontwikkelaars geven aan dat zij dit als positief ervaren. De keerzijde van meer zekerheid is dat de vraagprijs voor de grond ook kan stijgen. Ontwikkelaars die ontwikkelen op basis van een hoog risicoprofiel zullen minder snel geneigd zijn om hier te gaan ontwikkelen.

Voor ontwikkelaars die al grondposities hebben in het gebied kunnen de mogelijkheden die de spelregelkaart biedt duidelijkheid geven, maar ook tegenvallen ten opzichte van de aankoopprijs die is betaald voor de grond. Voor ontwikkelaars die nog grond moeten verwerven biedt spelregelkaart

duidelijkheid vooraf en daarmee meer zekerheid. Cruciaal voor ontwikkelaars is niet alleen dat er duidelijke spelregels zijn, maar ook dat de spelregels zodanig zijn opgesteld dat ze flexibiliteit bieden bij het opstellen en uitwerken van plannen waarmee aan de globale en specifieke gemeentelijke ambities moet worden voldaan.

Ontwikkelaars geven aan minder tijd kwijt aan het opstellen van plannen omdat zij al bij aanvang kennis kunnen nemen van de gemeentelijke spelregels. Er is minder stapeling van eisen en meer duidelijkheid over de prioriteiten van beleidsdoelen die de gemeente stelt in een gebied.

Ontwikkelaars geven aan dat ook in gebieden waarvoor geen spelregelkaart is vastgesteld er impliciet toch gemeentelijke spelregels gelden. Alleen zijn die spelregels bij aanvang nog niet duidelijk gecommuniceerd of nog niet expliciet doordacht door de gemeente. Een stapeling van eisen en het meermaals moeten herzien van plannen, kost de ontwikkelaar tijd en geld. Met spelregels die vanaf het begin duidelijk zijn en niet tussentijds worden gewijzigd, wordt de doorlooptijd om tot een definitief plan te komen verkort en worden kosten bespaard.

Door het vaststellen van een spelregelkaart committeert een gemeenteraad zich om in te stemmen met plannen die aan de voorwaarden van de spelregelkaart voldoen. Doordat hierin vooraf een weging van belangen is gemaakt, verloopt de beoordeling van ingediende plannen en de vaststelling hiervan sneller. Vooral gemeenten die met een spelregelkaart werken die vooraf duidelijk biedt over de onderhandelingsruimte, geven aan dat de goedkeuring van plannen snel verloopt. Enkele gemeenten hebben minder concreet gemaakt welke aspecten wel of niet onderhandelbaar zijn. Zij geven aan zich daarvan bewust te zijn omdat op voorhand niet altijd duidelijk is of er binnen de spelregels wel voor iedere gewenste ontwikkeling een business mogelijk is, maar ook omdat zij van mening zijn dat meer onderhandelingsruimte soms ook kansen biedt om op basis van onderhandeling nog net iets meer kwaliteit toe te voegen aan de plannen. De onderhandelingen die de meeste discussie opleveren en de meeste tijd kosten zijn die met ontwikkelaars die al een grondpositie in het gebied hebben en die met andere verwachtingen en/of tegen een (te) hoge prijs hebben ingekocht. De ervaringen met deze partijen zijn wisselend. De onderhandelingen met ontwikkelaars die de duur hebben ingekocht gaan niet per se sneller na vaststelling van een spelregelkaart, wel is duidelijk dat er voor langere tijd alleen ontwikkelmogelijkheden zijn als een in te dienen plan aan de spelregels voldoet. In Amsterdam wordt aangegeven dat er voor het gebied Buiksloterham geen vervolgesprekken plaatsvinden met ontwikkelaars die plannen indienen die niet aan de spelregels voldoen. Hierdoor kan de beschikbare ambtelijke capaciteit worden ingezet voor onderhandeling met partijen die wel aan de spelregels voldoen.

Een ander voordeel dat door ontwikkelaars wordt benoemd, is dat er voor de vaststelling van een spelregelkaart al veel belanghebbenden actief bij het proces betrokken zijn en er een vorm van participatie heeft plaatsgevonden. Enkele ontwikkelaars hebben dankbaar gebruik van deze door de gemeente georganiseerde informatie- en/of participatiebijeenkomsten. Ontwikkelaars zoeken vooraf contact met actoren die bepaalde zorgen hebben en proberen hun plan aan te passen om zienswijzen en beroep te voorkomen. In de onderzochte gebieden zijn er bijzonder weinig zienswijzen ingediend en is er zelden beroep aangetekend tegen plannen die binnen de spelregels passen. Dit leidt tot een versnelling van het doorlopen van de procedures. Alleen in de casus Buiksloterham wordt volgens de projectleiders een reguliere hoeveelheid aan zienswijzen ingediend en beroep aangetekend. Ten opzichte van de andere gebieden is het gebied relatief groot, zijn er al veel bewoners in het gebied zelf en zijn er formele participatie procedures doorlopen voordat het Investeringsbesluit met daarin de spelregelkaart is vastgesteld. Als oorzaken voor het beperkte aantal zienswijzen en beroepsprocedures in andere gebieden wordt enerzijds genoemd dat diverse actoren in een vroegtijdig stadium hebben kunnen meepraten over hoofdlijnen van de ambities en plannen voor het gebied, maar ook dat naast de gemeente ook ontwikkelaars zelf het gesprek aangaan met zittende bedrijven en omwonenden. Als andere oorzaak wordt genoemd dat er bij de

start nog weinig of geen bewoners in het gebied zelf woonden en dat degenen die er zijn gaan wonen wisten binnen welke spelregels de realisatie van plannen rondom hun woning te verwachten waren in de komende jaren.

Conclusie

Het werken met een spelregelkaart leidt tot een versnelling. Als eerste stap kan de spelregelkaart relatief snel kan worden opgesteld en vastgesteld. De spelregelkaart leidt tot voor een langere periode tot meer duidelijkheid voor marktpartijen en daarmee tot meer interesse uit de markt om te zoeken naar kansen tot herontwikkeling. De spelregelkaart bevestigt het commitment van de gemeente dat zij een transformatie te willen realiseren zonder het “hoe” concreet voor te schrijven aan marktpartijen. Dit wordt gezien als een incentive door marktpartijen. Doordat de gemeente op voorhand op een overzichtelijke wijze aangeeft aan welke spelregels een particulier initiatief moet voldoen, kunnen ontwikkelaars sneller plannen ontwikkelen die aan op instemming van de gemeente kunnen rekenen. Ook besluitvorming over ingediende plannen verloopt sneller als deze voldoen aan de voorwaarden van de spelregels uit de spelregelkaart.

7.4 Deelvraag 4

In hoeverre draagt het gebruik van een spelregelkaart bij aan het vinden van integrale oplossingen voor uiteenlopende opgaven in een gebiedstransformatie?

Aan geïnterviewden bij gemeenten en ontwikkelaars, woningcorporatie en vastgoedeigenaren is gevraagd om de integraliteit van de gebiedsontwikkeling te beoordelen en om dit te vergelijken met een denkbare reguliere gemeentelijke aanpak voor dit gebied of met een vergelijkbare gebiedsopgave elders.

Gemeenten bleken verschillende aanleidingen te hebben om te werken met de spelregelkaart. De gemeente Amsterdam startte in het Cruquiusgebied tijdens de financiële en economische crisis met deze aanpak. Het doel was om de transformatie naar woningbouw op basis van particuliere initiatieven mogelijk te maken terwijl en weinig investeringsbereidheid in de markt was en de gemeente zelf ook onvoldoende middelen had om zelf het initiatief te nemen. Leidschendam-Voorburg heeft ook de spelregelkaart opgesteld om ontwikkelingen uit de markt uit te lokken en tegelijkertijd te kunnen sturen op de samenhang van ontwikkelingen in het gebied. In Amersfoort en Zaanstad gaven aan dat er voldoende interesse uit de markt was, maar dat er vooral meer regie van gemeente gewenst was toen de interesse overweldigend leek en de samenhang/integraliteit van de ontwikkeling geregeld moest worden. In Woerden verwachtte men voldoende interesse en is men meteen gestart met het uitwerken van een gebiedsaanpak met spelregels, waarbij de gemeente de regie nam om te kunnen sturen op een integrale ontwikkeling van het gebied. De volgorde van ontwikkeling heeft de gemeente Woerden daar bewust losgelaten. De volgorde is afhankelijk van het moment dat het voor kantoren en bedrijven gunstig is om te verkopen en voor ontwikkelaars om te ontwikkelen. De doelstellingen en het programma voor het gebied werd hiermee echter wel al op voorhand bepaald. Alle gemeenten hebben zich als doel gesteld om te sturen op integraliteit in het gebied. Omdat op voorhand niet duidelijk is wanneer er hoeveel woningen zullen komen en voor welke doelgroep is het moeilijker om te bepalen wanneer er bijvoorbeeld een school, een buurthuis of een supermarkt in het gebied gewenst is. In Amsterdam was er eigen grond voor een school aanwezig. Deze werd echter halverwege geclaimd voor tijdelijke woningbouw. Nadat de ontwikkelingen sneller gingen dan verwacht was de gemeente genoodzaakt om alsnog een stuk grond voor de realisatie een basisschool te verwerven. In Zaanstad is de eigen grondpositie al in een vroegtijdig stadium uitgegeven voor woningbouw, waardoor er later geen ruilmogelijkheden meer zijn om een school in het gebied te realiseren. Mogelijk zal de grond daarvoor tegen hoge kosten moeten worden aangekocht. Hier wordt rekening mee gehouden in de spelregelkaart die wordt

gemaakt. In Woerden zijn al een aantal voorzieningen in het gebied aanwezig, waaronder een middelbare school en kinderopvang. In de andere gebieden wordt afgezien van de realisatie van een eigen school. Er wordt wel gestuurd op programma en woontypologieën en voldoende voorzieningen. Dit kan per deelgebied en per kavel verschillen. Alleen de gemeente Zaanstad wil per ontwikkeling een gelijke verdeling van doelgroepen (sociaal, middelduur en vrije sector) en een oplossing van parkeren per kavel. Onderlinge uitwisseling tussen projecten is hier niet gewenst. In andere gebieden is er meer ruimte voor het uitwisselen van doelgroepen en parkeervoorzieningen tussen projecten. In Woerden is het zelfs mogelijk om verschillende accenten per deelgebied en ontwikkeling toe te staan, waardoor het ene gebied bijvoorbeeld hoger scoort op duurzaamheid en groen en iets minder betaalbare woningen realiseert en in dat er in een ander gebied meer betaalbare woningen worden gerealiseerd, maar bijvoorbeeld een lagere parkeernorm realiseert. Deze uitwisseling van kwaliteitsaspecten is bespreekbaar op basis van een afweging die zichtbaar wordt gemaakt in het spinnenwebdiagram. Voor het hele gebied zijn wel normen en richtlijnen bepaald die gehaald moeten worden.

In meerdere gebieden wordt er door gemeente en ontwikkelaars gestreefd naar het realiseren van gezamenlijke mobiliteitshubs. Dat lukt nog niet. De gemeenten zijn van mening dat de ontwikkelaars hier zelf uit moeten kunnen komen. De ontwikkelaars geven aan dat hierin een regierol van de gemeente nodig is. Probleem is vaker dat de planning van projecten niet gelijk opgaat, waardoor ontwikkelaars moeilijker gezamenlijk kunnen investeren in mobiliteitshubs als nog voor de andere ontwikkelaars nog niet zeker is of en met welk plan hij een ontwikkeling kan realiseren. Op elkaar wachten of vooruit financieren wordt te risicovol en kostbaar te worden gevonden.

Het gezamenlijk ontwikkelen door meerdere ontwikkelaars van een deelgebied of over de eigen kavelgrenzen heen gebeurt niet of nauwelijks. Hiertoe worden wel pogingen gedaan door gemeente en ontwikkelaars. Maar tot nu toe gebeurt dat nauwelijks. De focus van ontwikkelaars ligt voornamelijk op het eigen plot. Er is wel interesse voor het grotere plaatje, maar voor partijen met weinig positie in het gebied is dit van ondergeschikt belang. Alleen partijen met grote posities, zoals Amvest in Amsterdam, AM en Rochdale in Zaanstad mengen zich actief in het mede (willen) bepalen van de identiteit van het gebied en de samenhang tussen de deelgebieden en projecten in het gebied.

Ondanks de onderdelen waarop het niet lukt om samen te werken, zijn gemeenten en ontwikkelaars positief over de integraliteit die alsnog behaald wordt in de onderzochte gebieden. Het resultaat is vele malen beter dan wanneer het gebied volledig organisch zou worden ontwikkeld. Op sommige aspecten zou een volledige integrale ontwikkeling ervoor zorgen dat er van tevoren meer is nagedacht over alle voorzieningen in het gebied. Daar staat tegenover dat er met de spelregelkaart flexibeler kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en trends ten opzichte van een plan waarvoor het bestemmingsplan voor het hele gebied in één keer zou worden vastgesteld. Ook leidt de organische aanpak met gemeenteregie (door spelregels) tot een meer verrassing en creativiteit dan in de gemiddelde wijk die met actief grondbeleid wordt ontwikkeld. Met de spelregelkaart kunnen onder meer het behoud van cultuur historische gebiedswaarden (zoals industriële panden in Cruquius en Kogerveldwijk) beter worden geborgd dan bij reguliere gronduitgifte waarbij alleen kan worden verplicht om monumentale panden te behouden. De diversiteit van ontwikkelingen en de integraliteit van het gebied is verder erg afhankelijk van de voorwaarden die in de spelregels worden opgenomen. Zo zijn er in Cruquius geen Welstandeisen gesteld en is er voor het merendeel van het gebied één FSI en één maximale bouwhoogte bepaald. Hoewel het gebied overwegend een heel divers karakter heeft, vallen de uniforme bouwhoogten en enkele panden met een blokachtige architectuur hier op. Dit wordt onder meer opgemerkt door een voormalige vastgoedeigenaar en

ontwikkelaar. De gemeente zelf is zeer tevreden over het weglaten van welstandeisen. De gemeentelijke projectleider wil dit vaker toepassen in andere gebiedsontwikkelingen. Alle gemeentelijke actoren zijn ervan overtuigd dat ontwikkelaars tegenwoordig allemaal een kwalitatief mooi gebouw willen realiseren en dat het aantal eisen dat de gemeente hieraan stelt beperkt kan worden tot enkele kernwaarden. De spelregelkaart, mits goed doordacht, biedt voldoende mogelijkheden om de regie te houden op een integrale invulling van het gebied. Ook biedt de spelregelkaart voldoende mogelijkheden om hier op een later moment in de tijd nog op te kunnen bijsturen als de ontwikkelen sneller of anders verlopen dan voorzien. Het is wel een extra uitdaging om met name bouw van een school en van buurtvoorzieningen tijdig te voorzien en hiervoor grond op een gunstige locatie te verwerven.

H8 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale hoofdvraag:

In hoeverre draagt het werken met een spelregelkaart bij aan het versnellen van gebiedstransformaties en aan de realisatie van een integraal samenhangend gebied?

Hoewel het streven naar snelheid en naar het realiseren van een integraal samenhangend gebied tegenstrijdig lijkt, hoeft dan niet zo te zijn. Juist doordat er aan de voorkant van het proces een integraal visie voor het gebied wordt uitgewerkt, waarin op basis van integrale afwegingen een spelregelkaart met spelregels worden opgesteld, kan er later in het proces meer snelheid worden geboekt bij het toetsen en realiseren plannen die hoofdstructuur en integrale samenhang van het gebied vorm moeten geven.

Snelheid

In meeste gevallen ontstaat er al bij het opstellen van de spelregelkaart een prettige samenwerking en onderling vertrouwen tussen diverse actoren in de gebiedstransformatie. Vooral een goede relatie met vastgoedeigenaren, zittende bedrijven, ontwikkelaars en bewoners in het gebied blijkt later fasen van grote waarde voor goede samenwerking en snelle voortgang. Het opstellen van een spelregelkaart duurt langer dan wanneer de gemeente ontwikkelaars direct de kans geeft om plannen in te dienen. Maar de praktijk leert dat gebieden met een spelregelkaart meer initiatief uitlokken bij ontwikkelaars en dat er sneller overeenstemming wordt bereikt met ontwikkelaars over de ingediende plannen voor zover die voldoen aan de spelregels. In geval van voldoende interesse uit de markt wordt er niet verder onderhandeld met ontwikkelaars die initiatieven indienen die afwijken van de gemeentelijke spelregels. Meer passende initiatieven uit de markt betekent dat de transformatie van het gebied sneller gaat.

Ook ontwikkelaars hebben voordeel bij duidelijke spelregels. Op basis van duidelijke spelregels kunnen zij per kavel sneller een plan maken dat aan de spelregels voldoet en lopen zij minder risico dat investeringen in aankoop van gronden of in de ontwikkeling van plannen lange doorlooptijden hebben of uiteindelijk niet leiden tot een uitvoerbaar plan. Doordat ontwikkelaars sneller een plan kunnen ontwikkelen binnen gegeven spelregels, kunnen zij ook sneller een businesscase maken en de waarde van de aan te kopen grond bepalen. In de meeste gevallen helpt dit hen in de onderhandeling met vastgoedeigenaren. Echter in het geval dat de vastgoedeigenaar ook goed kan rekenen, kan dit ook een prijsopdrijvend effect hebben. In die situatie blijven voor ontwikkelaars over die kiezen voor een lagere marges en minder risico's.

Een prijsopdrijvend effect van de vastgoedwaarde kan voor de transformatie van het gebied echter ook een positief effect hebben, doordat vastgoedeigenaren eerder geneigd zullen zijn om zittende bedrijven te verplaatsen en het vastgoed samen met een ontwikkelaar te ontwikkelen of aan een ontwikkelaar te verkopen. Doordat de spelregelkaart een redelijk stabiel beeld geeft van de ontwikkelmogelijkheden per kavel is er minder ruimte voor grondspeculatie tegen onrealistische waarden. In gevallen waar ontwikkelaars al voordat een spelregelkaart is vastgesteld gronden tegen te hoge waarden hebben aangekocht, kan dit tot een stagnatie van de ontwikkeling op die kavels leiden. Maar het kan ook er toe leiden dat de ontwikkelaar eieren voor zijn geld kiest.

In gebieden met een spelregelkaart bereiken ontwikkelaars sneller overeenstemming met de gemeente over ingediende plannen, mits de plannen passen binnen de spelregelkaart. Doordat er al integrale afwegingen zijn gemaakt op basis waarvan de toetsingskaders zijn opgesteld, verloopt de ambtelijke toetsing van het plan en de vaststelling van het postzegelbestemmingsplan door de gemeenteraad sneller dan te doen gebruikelijk.

In de meeste cases worden er geen of minder bezwaren ingediend tegen het bestemmingsplan. Hierbij moet het voorbehoud worden gemaakt dat het mogelijk is dat dit weinig met spelregelkaart

te maken heeft, maar vooral veroorzaakt wordt doordat vaak nog geen of weinig bewoners in het transformatiegebied woonachtig zijn.

Hoeveel extra plannen er worden ingediend en hoeveel sneller de procedures verlopen op basis van de aanpak met de spelregelkaart kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld. Hiervoor zijn er teveel variabelen en te weinig data beschikbaar. Wel blijkt uit dit caseonderzoek dat het zeer aannemelijk is dat de gebiedstransformatie wordt versneld wanneer er wordt gewerkt met een spelregelkaart die in overleg met betrokken actoren is opgesteld gebaseerd op een integrale gebiedsvisie voor het gebied.

Integraal samenhangend gebied

Omdat alle gebiedsontwikkelingen nog gaande zijn, kan nog niet worden vastgesteld wat het eindresultaat zal zijn van de aanpak met een spelregelkaart. Er kan wel worden geconcludeerd dat het aannemelijk is dat de spelregelkaart bijdraagt aan het realiseren van een integraal samenhangend. Het feit alle bij aanvang van het onderzoek bekende spelregelkaarten in het onderzoek zijn meegenomen en de cases zich in verschillende regio's in verschillende marktomstandigheden tot stand kwamen, maakt de aannemelijkheid dat de uitkomsten van dit onderzoek kunnen worden geëxtrapoleerd.

Om de spelregelkaart op te stellen moet er een integrale visie op het gebied worden geconcretiseerd. Hiervoor worden hoofdstructuren voor het gebied opgesteld en worden ontwikkelprincipes per deelgebied, ontwikkelveld en/of per kavel bepaald. Deze uitgangspunten worden vertaald naar een spelregelkaart en naar spelregels. Voor het realiseren van de hoofdstructuur trekt de gemeente de regie naar zich toe en vraagt ontwikkelaars om een bijdrage in het gebiedsfonds. De plannen van ontwikkelaars zelf moeten aan de spelregels voldoen, waarmee gestuurd wordt op het realiseren van integrale samenhang van ontwikkelingen in het gebied. De gemeente moet zelf opnieuw de regie pakken om tijdig een strategie te bedenken waarmee zij gronden behoud of verwerft om daar maatschappelijke voorzieningen, zoals scholen te realiseren. Omdat de gemeente afhankelijk is van eigenaren die hun grond verkopen aan ontwikkelaars en ontwikkelaars alleen plannen indienen voor gronden waar zij over kunnen beschikken en waarop zij een businesscase hebben om tot ontwikkeling over te gaan, blijft een actieve regie van de gemeente noodzakelijk om te sturen op het bereiken van de gewenste integraliteit. Het feit dat er veelal nog zittende bedrijvigheid is tijdens de transformatie kan verstorend zijn voor het gebied, maar kan ook voor levendigheid zorgen en voor een prettige mix van wonen en werken en een deel van de identiteit van het gebied behouden.

Het feit dat de gemeente al in een eerder stadium integrale afwegingen heeft gemaakt over wat er in het gebied behouden moet blijven en wat er moet komen, maakt besluitvorming over de realisatie van deelplannen makkelijker en geeft de gemeente in ieder geval een instrument om op de gewenste integrale samenhang te sturen.

Nadelen van de spelregelkaart

Een nadeel van de spelregelkaart kan zijn dat dit instrument slechts flexibel is in de wijze waarop de doelstellingen worden gerealiseerd. Het veranderen van doelstellingen, beleid en spelregels naar aanleiding van veranderende omstandigheden blijkt in de praktijk een moeizaam proces te zijn. Het vertrouwen van ontwikkelaars in de spelregelkaart is deels gebaseerd op de aanname dat de gemeente de spelregels voor lange tijd ongewijzigd laat en de ontwikkelaar en toenemende mate van zekerheid heeft over het speelveld waarin hij businesscase moet maken. Een verandering in het voordeel van ontwikkelaars zal geen probleem zijn. Maar het aanscherpen van de gemeentelijk eisen vanwege voortschrijdend inzicht over het aandeel betaalbare woningen, over parkeernormen, of duurzaamheidseisen kan wel tot een frustratie en geschaad vertrouwen leiden. Een toegepaste optie is om over bepaalde onderwerpen af te spreken dat de inzichten hierover periodiek worden herzien. Het laten doorwerken van nieuw gemeentelijk beleid of het inspelen op crises kan lastig zijn als bij vastgoedeigenaren en ontwikkelaars de indruk is gewekt dat de spelregels voor lange tijd ongewijzigd blijven.

H9 Persoonlijke reflectie en aanbevelingen

Reflectie

Mijns inziens leidt het opstellen van spelregels leidt bovenal tot duidelijkheid voor alle partijen. Deze duidelijkheid ontstaat binnen de gemeentelijke organisatie (zowel tussen projectleiders en beleidsmakers als tussen ambtenaren en politiek), maar ook bij ontwikkelaars en grondeigenaren in het gebied en andere de actoren die een belang hebben in de gebiedsontwikkeling. Door het opstellen van spelregels wordt aan de voorkant de discussie worden gevoerd over welke gemeentelijk beleidsambities prioriteit hebben in het gebied en welke gemeentelijke beleidsregels er wel of niet, dan wel in aangepaste vorm, van toepassing zijn. Ook wordt duidelijk aan welke wensen van eigenaren, ontwikkelaars en anders stakeholders worden opgenomen in de spelregels. Doordat de kaders en ambities compact worden gevisualiseerd in één of meerdere spelregelkaarten en de spelregels kernachtig worden verwoord, is de spelregelkaart helder en toegankelijk voor alle actoren om hier kennis van te kunnen nemen. Hiermee wordt een duidelijk toetsingskader gecreëerd, dat voor marktpartijen, gemeente en andere stakeholders duidelijk is en op basis waarvan snel gehandeld kan worden. Ontwikkelaars kunnen hiermee sneller in kaart brengen wat hun mogelijkheden zijn om op een kavel te ontwikkelen en zij daarvoor een businesscase kunnen maken. Vastgoedeigenaren kunnen sneller inzichtelijk krijgen wat hun grond waard als hierop een plan wordt ontwikkeld. De gemeente kan ingediende plannen sneller beoordelen, omdat er vooraf intern is afgestemd over de toetsingscriteria. Ook andere betrokken actoren kunnen al voordat er een ontwikkeling plaatsvindt inschatten met welke ontwikkelingen de gemeente zal instemmen en achteraf controleren of de gemeente zich aan haar voornemen houdt.

Het vaststellen van een spelregelkaart kan voor het college van B&W en voor de gemeenteraad een relatief eenvoudige snelle procedure zijn. Dat komt doordat de spelregelkaart geen formeel juridisch-planologische status heeft en er hiervoor in principe geen planologische onderzoeken noodzakelijk zijn. Hoe snel dit gaat hangt echter ook af van de aanwezige expertise en besluitvaardigheid van de gemeente en van de vraag in hoeverre zij een zekere mate van overeenstemming met grondeigenaren, ontwikkelaars en andere stakeholders wil hebben, voordat de spelregelkaart wordt vastgesteld. Er kunnen geen rechten worden ontleend aan de spelregelkaart en in de meeste cases kunnen er ook geen zienswijzen tegen de spelregelkaart worden ingediend, omdat het slechts een voorgenomen besluit betreft over de criteria op basis waarvan een in te dienen bouwplan/bestemmingsplan/omgevingsplan getoetst zal worden. Echter, indien er te weinig draagvlak is voor de spelregelkaart bij grondeigenaren en ontwikkelaars zal er weinig ontwikkeld worden. Indien er weinig draagvlak is in de omgeving is de kans op zienswijzen en beroep tegen het bestemmingsplan en/of de omgevingsvergunning groot.

Om een goed doordachte spelregelkaart op te stellen is derhalve een weloverwogen gebiedsvisie, overleg met stakeholders en een afweging van gemeentelijke prioriteiten en beleidskaders nodig. Het verdient aanbeveling om de spelregelkaart in overleg met belanghebbenden, waaronder zittende bedrijven en ontwikkelaars tot stand te brengen. Vanwege de onderlinge afhankelijkheid van actoren is draagvlak een belangrijke vereiste om voortgang en snelheid te kunnen realiseren.

In een aantal cases is de spelregelkaart vastgesteld als centraal onderdeel van de Structuurvisie en/of het ontwikkelkader. In die gevallen is er relatief weinig aanvullend onderzoek en overleg nodig om de

spelregelkaart te kunnen opstellen en vast te stellen. In die gevallen moeten er vooral knopen worden doorgehakt om de uitgangspunten te vertalen naar concrete kaders en spelregels. Hetzelfde geldt voor vaststelling van de spelregelkaart als onderdeel van het investeringsnota. Voor het vaststellen van de investeringsnota geldt dat hierop wel zienswijzen kunnen worden ingediend en beroep kan worden aangetekend. Dit heeft niet direct betrekking op de spelregelkaart, maar de spelregelkaart maakt wel onderdeel uit van de investeringsnota. Als de spelregelkaart als solitair sturingsinstrument wordt vastgesteld, zoals voor het Cruquiusgebied, dan is er wel veel voorbereiding nodig om op basis van interne afstemming binnen de gemeente en met ontwikkelaars een kader met spelregels op te stellen en vast te stellen. Hiertegen zijn geen gegronde mogelijkheden tot bezwaar en beroep, omdat het beperkter omdat het een voorgenomen besluit betreft over te hanteren toetsingscriteria betreft.

In het vervolgprocedure waarin plannen worden opgesteld en ingediend, is het voor alle betrokken actoren snel duidelijk welke plannen er wel en niet passen binnen de spelregels uit de spelregelkaart. Dit leidt in de praktijk tot een kortere periode die ontwikkelaars nodig hebben om een passend plan ontwikkelen dat voldoet aan de gemeentelijke voorwaarden. De gemeente heeft vervolgens ook minder tijd nodig om een plan te toetsen aan de eigen toetsingscriteria die al kort en concreet zijn vastgelegd in de spelregelkaart. Een uitzondering op het behalen van extra snelheid bij toetsing, zijn cases waarbij in de spelregelkaart niet concreet is gemaakt in hoeverre er naast het voldoen aan de harde eisen ook in zekere mate invulling moet worden gegeven aan de minder harde doelstellingen en ambities die in de spelregelkaart zijn opgenomen. Door meerdere ontwikkelaars zijn deze doelstellingen en ambities geïnterpreteerd als een potentiële extra kwaliteit voor het plan, maar niet als verplichtend. Zij meenden een ontwikkelrecht te hebben op basis van het voldoen aan de harde criteria. Gemeenten hebben in alle cases als doel dat plannen tenminste voor een deel ook invulling aan de geformuleerde doelstellingen en ambities. Dat geldt ook wanneer er niet concreet is gemaakt op welke wijze en in welke mate hieraan invulling moet worden gegeven. Het verdient derhalve aanbeveling om hier zo duidelijk als mogelijk over te zijn. Maar er zullen altijd doelstelling zijn die niet concreet te maken zijn of waarover onderhandeling de voorkeur heeft om tot een optimale maatwerkoplossing te komen.

Ondanks dat de spelregelkaart geen formele juridische status heeft, geeft de spelregelkaart aan ontwikkelaars toch voldoende mate zekerheid om op basis hiervan een plan te ontwikkelen. Op basis van het voorgenomen besluit van de gemeenteraad om de spelregelkaart als toetsingsinstrument te gebruiken voor het beoordelen van plannen worden de risico's voor ontwikkelaars verkleind. Het proces om te komen tot vaststelling van de spelregelkaart gaat vaak gepaard met het overleg met andere belanghebbenden en met het ontstaan van onderling vertrouwen en draagvlak. Met de kennis die wordt opgedaan in het voortraject en met het ontstaan van vertrouwen en draagvlak kunnen alle partijen hun voordeel doen. In een aantal gevallen hebben ontwikkelaars bezwaren kunnen wegnemen door maatwerkoplossingen te vinden in overleg met buurtbewoner en hebben zij daarmee zienswijzen en beroep voorkomen. In de meeste cases is aangegeven dat er uitzonderlijk weinig bezwaar en beroep is ingesteld tegen plannen die passen binnen de spelregels van de spelregelkaart. Een uitzondering hierop vormt de spelregelkaart in de casus Buiksloterham. De casus Buiksloterham verschilt ten opzichte van andere cases doordat het een relatief groot gebied betreft, waarbij geen gezamenlijk overleg met alle betrokkenen tegelijk mogelijk was en waarin de spelregelkaart voornamelijk is gebaseerd op gemeentelijk beleid en gemeentelijke uitgangspunten. Maar ook speelt mee dat hier al relatief veel mensen in het gebied woonden op het moment dat de investeringsnota met de spelregelkaart werd vastgesteld. De procedures waren hier formeler en bezwaar en beroep waren mogelijk. Desalniettemin is de gemeente Amsterdam ook erg tevreden over het functioneren van de spelregelkaart, mede omdat hiermee ambitieuze doelstellingen voor

circulair bouwen worden behaald en om dat hiermee een gebied met vele eigenaren en andere stakeholders kan worden getransformeerd om een snellen en integrale wijze.

Aanbevelingen

Omdat niet alle opgedane inzichten passen binnen het voor deze scriptie uitgevoerde onderzoek en de wetenschappelijke wijze van onderbouwing die daarvoor geldt, voeg ik graag nog enkele persoonlijke aanbevelingen toe op basis van de opgedane kennis. Deze aanbevelingen voor gemeenten zijn gebaseerd op de combinatie van theoretische inzichten, bestudeerde cases en gevoerde gesprekken.

1. Zorg voor een inhoudelijk evenwichtig en uitdagend perspectief.

Uit de theorie over netwerkmanagement blijkt dat processturing zonder goede inhoud niet tot stand komt. Ook geïnterviewden geven aan dat uiteindelijk een doordachte visie voor het gebied en inhoudelijke mogelijkheden om tot waarde creatie te komen en voor ontwikkelaars om een businesscase te kunnen maken de basis van vormen.

2. Betrek stakeholders in het gebied actief en in een vroegtijdig stadium bij het opstellen van een spelregelkaart.

Deze aanbeveling is zowel gebaseerd op de theorie als op de praktijk. Vanwege de onderlinge afhankelijkheid blijkt het onderling vertrouwen op te bouwen en om visie en spelregels te ontwikkelen waarin voor iedere actor voldoende "winst" te behalen is om aan het proces deel te nemen.

3. Sluit geen intentie overeenkomsten en anterieure overeenkomsten gedurende de periode waarin de spelregelkaart wordt opgesteld en vastgesteld.

Deze aanbeveling komt voort uit de praktijkvoorbeelden. Zowel ontwikkelaars als gemeenten geven er blijk van dat het sluiten van intentie overeenkomsten en anterieure overeenkomsten tot frustratie leidt bij beide partijen. In de cases waarbij het sluiten van intentie overeenkomsten en anterieure overeenkomsten tijdelijk werd stopgezet kon op veelal op begrip rekenen, leidde tot een snelle start na vaststelling doordat er duidelijkheid was over wat er kan op een kavel en wat de kavel waard is en op de perceptie van eerlijkheid vanwege een gelijk speelveld voor alle ontwikkelaars.

4. Stel de spelregelkaart gelijktijdig op met visievorming en strategiebepaling voor het gebied.

Uit de verschillende cases is gebleken dat het direct opstellen van spelregels bij het opstellen van een visie/strategie/ontwikkelkader minder werk is en tot meer versnelling leidt, dan wanneer hier later toe besloten wordt, of wanneer men de visievorming feitelijk wil overslaan (Cruquiusgebied). Dit voorkomt ook speculatieve grondprijsofdrijving.

5. Wees duidelijk over de mate waarin spelregels harde voorwaarden zijn en in hoeverre er invulling moet worden gegeven aan geformuleerde ambities en doelstelling.

Uit de cases is gebleken dat de meeste frustratie is ontstaan tussen gemeentes en ontwikkelaars over zaken die niet duidelijk waren de in spelregels. Dat betrof vooral de mate waarin aan zachte criteria (i.c. ambities en doelstellingen) voldaan moest worden. Voor zover dit voorkomen kan worden, is dat aan te raden, zodat hieraan zo min mogelijk tijd verloren gaat en relaties op de proef worden gesteld.

6. Neem in de spelregels flexibiliteit, bijvoorbeeld door te definiëren "wat" er in het gebied gerealiseerd mag en moet worden, maar niet "hoe" dit gerealiseerd moet worden.

Ontwikkelaars geven aan graag invulling te willen geven aan de doelstellingen van de gemeente, maar dat zij daar zelf vaak creatievere oplossingen voor hebben dan wanneer er oplossingen worden voorgeschreven voor bijvoorbeeld duurzaamheid. Maar ook de spelregels samenwerking met andere ontwikkelaars laagdrempelig maken door bijvoorbeeld uitwisseling van sociale huurwoningen en parkeerplaatsen tussen projecten mogelijk te maken.

7. Gebruik eigen grond in eerste instantie voor het realiseren van maatschappelijke voorzieningen en/of als wisselgeld later in het proces.

In meerdere cases is gebleken dat eigen grond in het gebied nodig is om daar maatschappelijke voorzieningen te realiseren of om dit als wisselgeld in te zetten bij het verwerven van grond op de gewenste locatie. De gemeentelijke positie om tijdig en tegen een redelijke prijs kunnen verwerven van gronden voor maatschappelijke voorzieningen wordt hiermee verbeterd.

8. Houd de spelregels voor langere tijd ongewijzigd.

De aantrekkelijkheid van een gebied met een spelregelkaart wordt deels bepaald doordat de spelregels consequent worden toegepast en voor langere tijd ongewijzigd blijven. Daardoor een grotere mate van voorspelbaarheid ontstaat voor grondeigenaren en ontwikkelaars en erkenning voor de rol van eerlijke spelmaker/procesbegeleider van de gemeente. Op basis van dit voorspelbare speelveld voeren ontwikkelaars en eigenaren onderhandelingen en maken zij een businesscase. Zij kunnen het meest gunstige moment voor herontwikkeling kiezen op basis van de geldende spelregels, maar weten dat de gemeente niet meer of minder eisen zal gaan stellen over een langere periode.

9. Spreek vooraf een herzieningsperiode af voor specifieke onderdelen of omstandigheden.

Omdat er altijd een aanleiding kan om bepaalde spelregels te willen herzien verdient het aanbeveling om vooraf een periode of onderwerp te bepalen waarbinnen en/of waarop dat mogelijk is. In de cases waarin tussentijds de regels werden gewijzigd leidde dit aanvankelijk tot een aantasting van het vertrouwen, tot vertraging en tot stevige discussies tussen gemeentes en ontwikkelaars. In de spelregelkaart Buiksloterham is voorzien dat er nieuwe ontwikkelingen zullen zijn op het gebied van circulair bouwen. Om hierin voorop te blijven lopen is bepaald dat ambities op dit punt periodiek (na 3 jaar) zullen worden herzien. Hiermee wordt vooraf duidelijkheid gegeven en is de verwachting dat dit niet tot vertraging en stevige discussie zal leiden.

10. Houd consequent vast aan de eigen spelregels

De legitimiteit van de niet juridisch bindende spelregels voor gemeentelijke actoren ontstaat doordat de gemeente consequent vasthoudt aan haar voornemen om de spelregels als toetsingskader te zullen gebruiken. Hier consequent aan vasthouden betekent dat de gemeente geen nieuwe spelregels toevoegt als het algemene gemeentelijk beleid wijzigt, maar ook dat de gemeente de spelregels niet loslaat op het moment dit voor een ontwikkelaar ongunstig uitpakt doordat hij bijvoorbeeld te duur heeft ingekocht. Geïnterviewden geven aan dat het consequent vasthouden aan de spelregels uiteindelijk het meest eerlijk wordt gevonden en dat deze duidelijkheid vaak tot een versnelling van de onderhandelingen leidt en van de onderhandelingen die daarna volgen over andere plannen in het gebied.

Literatuurlijst

Adams, D & Tiedell, S (2013). *Shaping Places. Urban Planning, design, and development*. London: Routledge.

Bruil, I. (2004) "Sturing en procesmanagement" in Bruil, I., Hobma, F., Peek, G.J. en Wigmans, G. (red.) (2014). *Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogensbosch*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.

Buitelaar, E. (2010), 'Cracks in the myth: challenges to land policy in The Netherlands,' *Journal of Economic and Social Geography*, 101(3), 349–56.

Buitelaar, E., M. Galle and N. Sorel (2011), 'Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law,' *Environment and Planning A*, 43, 928–41.

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

Castells, M. (2009). *The Rise of the network society Volume 1 With a new preface*. Book *The Rise of the network society, Volume 1, With a new preface*.

Cadigan, J., Schmitt, P., Shupp, R., & Swope, K. (2011). The holdout problem and urban sprawl: Experimental evidence. *Journal of Urban Economics*, 69(1), 72-81.

De Bruijn, J. A., & Ten Heuvelhof, E. F. (2017). *Management in netwerken*. Boom Bestuurskunde, Den Haag 2017. Vierde druk.

De Bruijn, H. Ten Heuvelhof, E. & In 't Veld, R. (2016). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Amsterdam; Boom Uitgevers.

Dembski, S., Buijze, A., & Van der Veen, M. (2014). Het janushoofd van het bestemmingsplan. *Rooilijn*, 47(6), 432-439.

Edelenbos, J. Klein E., Kort. M & Van Twist, M. (2007). Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meest op?. Boom. Bestuurskunde 2007, aflevering 1.

Goodin, R. E. (1996). Institutions and their design. *The theory of institutional design*, 28.

Hamerslag, T. (2018) Scriptie MSRE "Faciliteren vóór investeren. Onderzoek naar de voorwaarden van een toekomstbestendig ontwikkelperspectief als kader bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling."

Heurkens, E. (2012). *Privaat gestuurde gebiedsontwikkeling: sturing, samenwerking en effecten in Nederland en Engeland*. Delft: A+BE

Heurkens, E. W. T. M., De Hoog, W., & Daamen, T. A. (2014). *De kennismotor: Initiatieven tot faciliteren en leren in de Rotterdamse gebiedsontwikkelingspraktijk*.

Hobma, F., Heurkens, E., & van der Wal, H. (2019). Versnipperd grondeigendom. Hoe ga je om met verschillende grondeigenaren bij binnenstedelijke transformatie.

Healey, P. (2004), 'The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe,' *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 45–67.

Joling, P. van (2009) *Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis*. Delft: TU Delft

Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public administration*, 88(4), 1063-1082.

Koppenjan, J. F. M., Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Psychology Press./ Routledge London

Liefferink, I. (2011). *De gemeentelijke structuurvisie: doorwerking van een strategisch beleidsinstrument*.

Ministerie van BZK et al. (2009) "Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019: Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden". Den Haag, Ministerie van BZK

Ministerie van Rijkswaterstaat (2009) *Omgevingsmanager: de onmisbare schakel tussen buiten en binnen. Werkboek omgevingsmanagement voor de planstudie- en uitwerkingsfase*. Definitieve versie, 1 december 2009

Muñoz Gielen, D. (2016). Stedelijke kavelruil en kostenverhaal toepassing in de praktijk van locatie- en gebiedsontwikkeling. *Grondzaken in de praktijk*, 25-26.

Peek, G. J. (2005). Participatieve modellering als methode voor doelverkenning in de initiatieffase van het herontwikkelingsproces van binnenstedelijke stationslocaties. In *Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005: Duurzame mobiliteit: hot or not* (pp. 24-25).

Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Urhahn Urban Design. Den Haag, Amsterdam 2012

Pool, M.S. (2010). *Transformatieprojecten van een gesloten proces naar een open benadering*. Master Thesis. Amsterdam: ASRE

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2017). *Grond voor gebiedsontwikkeling, instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving*. Den Haag.

Schapendonk, M. (2007). "Sturen op Stromen" *Sturingsfilosofie en profielschets voor de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling*. MCD scriptie.

Spaank, E. (2017) "Gebiedsontwikkeling: Op zoek naar voorwaarden voor effectieve realisering"

Stapper, M. (2019). Wie wint met de omgevingswet?. *AGORA Magazine*, 35(2), 10-11.

Stapper, E. W., & Duyvendak, J. W. (2020). Good residents, bad residents: How participatory processes in urban redevelopment privilege entrepreneurial citizens. *Cities*, 107, 102898.

- Stadsdeel Zeeburg. (2009). Samenvatting Strategienota Cruquiuswerkgebied en Zeeburgerpad.
- Stedelijke Transformatie (2019). Leren van stedelijke transformaties. Platform 31, TU Delft
- Schuijtemaker, A. (2010). Stedenbouw als strategie. Nijmegen: SUN Trancity
- Steenbeek, D.A. (2002) De aanpak van interactief beleid. Bussum: Coutinho
- Stouten, P. (2010). Changing contexts in urban regeneration. Amsterdam: Techne Pres
- Bil, H., & Teisman, G. (2017). Zit je vast. Maak het complexer.
- Teisman, G. (2012) Proceskunst. Gebiedskunst nieuwe stijl. Utrecht. Stichting Nederland Boven Water
- Trentelman, S. (2011). Traditionele planvorming versus Gebiedsontwikkeling. TU Delft
- Uitermark, J. (2012), 'Spontane stedenbouw als politiek,' Stedebouw & Ruimtelijke Ordening.
- Urhahn Urban Design (2010), The Spontaneous City, Amsterdam, Netherlands: BIS Publishers.
- Urhahn Urban Design (2015) Strategiewijzer voor binnenstedelijke transformaties. Amsterdam: Urhahn Urban Design.
- Van Randerdaat, G. (2006) Sturen in complexiteit van binnenstedelijk gebiedsontwikkeling. Masterscriptie MCD
- Verbruggen, J. (2019). Het effect van gemeentelijk beleid en gemeentelijke instrumenten op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Een verkenning van de Binckhorst en Merwedekanaalzone.
- Verheul, W.J. (n.v.t.). (2017). Gebiedstransformaties vereisen meervoudige en lerende aanpak. Gebiedsontwikkeling.nu <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gebiedstransformaties-vereisen-meervoudige-en-lerende-aanpak/>
- Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Vriens, R. (2017). Gebiedstransformaties: Ruimte voor durf en diversiteit.
- Verheul, W. J. (Ed.), Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformatie: Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Platform 31. <https://www.stedelijketransformatie.nl/publicaties/essay-leren-van-stedelijke-transformaties>
- De Zeeuw, W. C. T. F., & Feijtel, J. (2013). Ontslakken van gebiedsontwikkeling: Wenken voor sneller, goedkoper en flexibeler acteren.
- Zeeuw, F. de (2018). Zo werkt gebiedsontwikkeling. Handboek voor studie en praktijk. Delft: SKG
- Zeeuw, F. en Verdaas, C. (2020). Na wild west en science fiction opzoek naar de juiste film. Delft: SKG

Websites/nieuwsartikelen:

https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2013/20130729-ontslakken_gebiedsontw-april_2013.pdf

<https://www.amsterdam.nl/projecten/zeeburgerpad/voorgeschiedenis/>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/zoeken/@168651/amsterdam-0/>

<https://www.rooilijn.nl/artikelen/van-stip-naar-stap-binnenstedelijke-gebiedstransformatie/>

<https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/spelregelkaart-als-instrument-voor-integrale-gebiedsontwikkeling/>

<https://www.youtube.com/watch?v=XcgGYmLDp8g&t=5183s>

<https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/spelregelkaart-als-instrument-voor-integrale-gebiedsontwikkeling/>

<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/complex-opgave-kies-dan-voor-een-procesaanpak/>

Bronnen casestudies

Algemene interviews

Maarten Hoorn, projectleider Stedelijke Transformatie en Platform 31 (faciliteerde kennisdelen bijeenkomsten over de spelregelkaart en schreef meerdere artikelen over de spelregelkaart)

<https://www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/spelregelkaarten-bij-stedelijke-transformatie-hoe-maak-je-het-gebied-de-winnaar>

Bart van Huit, planeconoom van Metafoor (was adviseur van de gemeente voor Cruquiusgebied en is adviseur voor de gemeente voor Hoefkwartier)

William Kon, planeconoom via Metafoor (was adviseur voor de gemeente voor Klein Plaspoelpolder)

H5.1 Cruquius

Interviews

Interview met Hester Omre, projectleider Cruquiusgebied (2013-2019), Gemeente Amsterdam

Interview met Martin Veldhuisen, Voorzitter Stichting Cruquius 2015 (vanaf oprichting t/m opheffing)

(N.B. Amvest wilde niet meewerken aan een interview over het Cruquiusgebied. Hiervoor zijn reeds gepubliceerde interviews geraadpleegd, zie: websites/artikelen)

Beleidsstukken/rapportage

Gemeente Amsterdam (2011), Structuurvisie Amsterdam 2040 'Economisch sterk en duurzaam'

Gemeente Amsterdam (2016), Koers 2025 'Ruimte voor de stad, versie april 2016'

Gemeente Amsterdam (2011), 'Keuzenotitie Bestemmingsplannen Oostelijk Havengebied Noord & Cruquius'

Gemeente Amsterdam (2012), 'Spelregels en spelregelkaart voor projecten Cruquius, d.d. 19 januari 2012'

Inbo (2011) Strategische ontwikkelverkenning 2015 (in opdracht van Stichting Cruquius 2015)

Literatuur

Hamerslag, T. 2018 Scriptie MSRE Gebieds- en Vastgoedontwikkeling 'Faciliteren vóór investeren'

De Zeeuw, F. et al. 2013 p14 'Ontslakken van gebiedsontwikkeling'

Kring van Adviseurs i.s.m. praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, juni 2012, 'Gemeentelijke Grondbedrijven in een andere realiteit, Aanbevelingen voor gebiedsontwikkeling'.

Dembski, S. et al. (2014) 'Het janushoofd van het bestemmingsplan', in Rooijlijn, Jg. 47/Nr.6/2014

Websites/artikelen

NUL20 Nr 109, December 2021 'Spelregelkaart Cruquiusgebied heeft ontzettend goed gewerkt', interview met Wienke Bodewes, CEO Amvest (2007-2018)

Amvest.nl 'Cruquius-eiland heeft alles wat een ontwikkelaar zich kan wensen' 11 juli 2018, interview met Bas van de Ven, ontwikkelaar van Cruquius en huidig directielid van Amvest (sinds 2018), URL: <https://www.amvest.nl/nieuws/cruquius-eiland-heeft-alles-wat-een-ontwikkelaar-zich-kan-wensen/Nieuws>

<https://vastgoedjournaal.nl/news/42346/transformatie-cruquiuseiland-mix-van-wonen-werken-en-historie>

<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/spelregelkaarten-bij-stedelijke-transformatie-hoe-maak-je-het-gebied-de-winnaar/>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/zoeken/@168651/amsterdam-0/>

www.amsterdam.nl/projecten/cruquiusgebied/

www.cruquius.nl

H5.2 Klein Plaspoelpolder

Interviews

Marlies Bruinstroop, projectleider van meerdere deelgebied in Klein Plaspoelpolder, Gemeente Leidschendam-Voorburg

Jeroen van de Ven, ambtelijk opdrachtgever, sinds 2013 betrokken bij het opstellen van de Ontwikkelvisie KPP (2014), bij het opstellen van de Ontwikkelstrategie (2015) en bij de uitwerking van de spelregelkaarten (2015-2020)

Carel Aartsen, projectleider gebiedsontwikkeling, BPD Ontwikkeling, project: Voorburgs Kwartier

Beleidsstukken

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2014), Ontwikkelvisie Klein Plaspoelpolder 'Ruimte voor Ideeën', d.d. 27 oktober 2014

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2018), 'Spelregelkaarten Klein Plaspoelpolder, Deellocaties 2,3,4', d.d. 13 maart 2018

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2015), 'Plan van aanpak ontwikkeling Klein Plaspoelpolder (ontwikkelstrategie)', d.d. 21 april 2015

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2020), 'Spelregelkaart deellocatie Triadome Klein Plaspoelpolder', d.d. 31 augustus 2020

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2015), 'Spelregelkaart deellocatie Noord Klein Plaspoelpolder' d.d. 8 december 2015

Presentatie

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2019), 'Spelregelkaarten Klein Plaspoelpolders Themasessie Stedelijk Transformatie 11 juli 2019'

Websites/nieuwsartikelen

<https://projectenboek.lv.nl/p12755/klein-plaspoelpolder>

<https://www.ingesprekmetlv.nl/projecten+leidschendam/klein+plaspoelpolder/default.aspx>

<https://allecijfers.nl/buurt/klein-plaspoelpolder-leidschendam-voorborg/>

<https://chw.aandeslagmetdeomgevingwet.nl/projecten/leidschendam/>

H5.3 Hoefkwartier

Interviews

Maud Schimmel, projectleider Hoefkwartier, Gemeente Amersfoort

Jeroen Nieuwenhuis, ontwikkelaar bij Fransje Sprunken Development, project De Hoefse Hout

Beleidsstukken

Gemeente Amersfoort (2016), Structuurvisie De Hoef West Amersfoort, d.d. december 2016

Gemeente Amersfoort (2019), Ontwikkelkader De Hoef-West, d.d. 4 juni 2019

Websites/artikelen

<https://www.stedelijketransformatie.nl/projecten/amersfoort-de-hoef>

<https://www.vpng.nl/nieuws/verslag-werkbezoek-transitie-de-hoef-amersfoort/>

<https://www.ad.nl/amersfoort/waarom-amersfoort-ingrijpt-in-het-hoefkwartier-je-wilt-niet-de-probleemwijk-van-de-toekomst-bouwen~a040b627/>

<https://hoefkwartier.nl/>

<https://www.amersfoort.nl/project/hoefkwartier.htm>

H5.4 Nieuw Middelland

Interviews

Jeroen van Lemmen, projectleider Nieuw Middelland, Gemeente Woerden

Menno Schapendonk, projectleider en directeur van ontwikkelaar Sustay, project De Molenhoek

Beleidsstukken

Gemeente Woerden (2019), Structuurvisie Middelland-Noord – november 2019 (inclusief bijlagen Woonvisie, Parkeervisie en Nota reserve gebiedsfonds)

Presentaties

Urhahn (2017), Ontwikkelstrategie & ambities Middelland, 9 maart 2017 (door: Sjoerd Feenstra)

Gemeente Woerden (2018), Woerden Middelland transformatie naar gemengd stedelijk woongebied, 15 maart 2018 (door: Jeroen van Lemmen en Linda Schepers)

Websites/artikelen

<https://www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/fondsvorming-op-gebiedsniveau-hoe-werkt-dat>

<https://www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/kwaliteit-is-problemen-vertalen-in-kansen-voor-de-fysieke-omgeving>

<https://www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/spinnenwebdiagram-brengt-dwarsverbanden-in-woerden>

<https://www.nieuw-middelland.nl/nieuws/overeenkomst-gemeente-woerden-en-sustay-voor-72-huurappartementen-in-de-molenhoek/>

H5.5 Casus Buiksloterham

Interviews

Marian Steenhagen, Senior projectmanager Buiksloterham, Gemeente Amsterdam

Auke van de Vlist, Projectmanager voor Herijking Investeringsnota 2020 en projectleider voor de uitgifte van kavels in erfpacht, Gemeente Amsterdam

Beleidsstukken

Gemeente Amsterdam (2006), Investeringsbesluit Buiksloterham 2006

Gemeente Amsterdam (2011), Structuurvisie Amsterdam 2040 'Economisch sterk en duurzaam' d.d. 17 februari 2011

Gemeente Amsterdam (2016), Koers 2025 'Ruimte voor de stad', versie april 2016

Gemeente Amsterdam (2020), Investeringsnota Buiksloterham 2020 'Van organische ontwikkeling naar versnelde transformatie', d.d. 13 augustus 2020

Websites/artikelen

Dembski, S. (2013). Case study Amsterdam Buiksloterham, the Netherlands: The challenge of planning organic transformation.

<https://www.amsterdam.nl/projecten/buiksloterham/circulair/>

<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/buiksloterham-in-amsterdam-circulaire-stadswijk-in-wording/>

<https://atosborne.nl/project/binnenstedelijke-transformatie-buiksloterham-2/>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/@163325/amsterdam-buiksloterham/>
<https://data.rvo.nl/initiatieven/financieringsvoorbeelden/project-buiksloterham>
<https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/spelregelkaart-als-instrument-voor-integrale-gebiedsontwikkeling/>

H5.6 Kogerveldwijk

Interviews

Monica Sommer, projectmanager Kogerveldwijk, Gemeente Zaanstad

Marion de Haan, Kwartiermaker Kogerveldwijk, Conceptontwikkelaar Urbansync

Anouk Reintjens, Ontwikkelmanager bij AM Ontwikkeling en Marije Ruigrok, conceptontwikkelaar bij AM Ontwikkeling

Hilde Gründemann, hoofd gebiedsontwikkeling, Woningstichting Rochdale

Beleidsstukken

Gemeente Zaanstad (2017), Analyse Kogerveldwijk 2017 'Nieuwe verhouding tussen wonen en werken', versie 5 oktober 2017

Gemeente Zaanstad (2019), Perspectief Kogerveldwijk 2040 'Samen bouwen aan een diverse en dynamische Kogerveldwijk', definitief concept 16 april 2019

Gemeente Zaanstad (2020), Strategienota Kogerveldwijk

Gemeente Zaanstad (2020), Bidboek aanvraag Woningbouwimpuls Kogerveldwijk, d.d. 25 juni 2020

Presentaties/bijeenkomsten

Gemeente Zaanstad (2021), Verslag Themabijeenkomst 5 'Concept Spelregelkaart Kogerveldwijk' d.d. 25 februari 2021

Gemeente Zaanstad (2021), Presentatie Spelregelkaarten Kogerveldwijk, slotbijeenkomst

Gemeente Zaanstad (2021), Kogerveldwijk Spelregelkaart (in ontwikkeling) d.d. 25 februari 2021

Websites/artikelen

<https://maakkogerveldwijk.zaanstad.nl/>

<https://www.bam.com/nl/duurzaam/smart-city/gezonde-stad/kogerveldwijk-zaandam>

<https://www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/zaanse-perspectieven-op-versnipperd-grondeigendom>

<https://www.stedelijketransformatie.nl/actueel/stedelijke-transformatie-nieuws/een-platform-en-spelregelkaart-als-richtingwijzers-in-zaanstad>

<https://allecijfers.nl/buurt/kogerveld-zaanstad/>

Bijlage: Vragenlijsten

Vragenlijst gemeentelijke actoren

Gemeente :

D.d. via MS Teams

Geïnterviewde:

Inleidend

Onderzoek naar de sturing van organische gebiedsontwikkeling op basis spelregel. Mijn invalshoek is om gebiedsontwikkeling te benaderen als een proces waarin actoren onderling van elkaar afhankelijk zijn.

Met mijn onderzoek probeer ik inzicht te verkrijgen in de ervaringen met de spelregelkaart en invloed die dat heeft op de **interactie tussen actoren**. Leidt dit tot alternatieve interactie en resultaten? Ik onderzoek met name het effect op de **snelheid** en op het kunnen vinden van **integrale oplossingen**.

Ik zal een aantal **open vragen**, die ik aan meerdere actoren stel.

Vragen

Aanleiding, doel en verwachtingen

- 1) **Vanuit welke aanleiding en met welk doel** is voor de spelregelkaart gekozen in dit gebied?
- 2) Welke **andere aanpak** zou er jou betreft ook **denkbaar** zijn geweest, of voor de hand hebben gelegen voor dit gebied?
- 3) **Vervangt** de spelregelkaart andere instrumenten, of is het slecht een aanvulling?
- 4) Wat waren de **verwachtingen** over het gebruik van de spelregelkaart?
- 5) *Zorgt dit instrument voor een effectieve balans tussen regie en overlaten aan de markt?*

Proces

- 1) In hoeverre zijn **actoren betrokken** in het gebied betrokken bij de **keuze** voor het werken met een spelregelkaart?
- 2) In hoeverre zijn **actoren betrokken** bij het opstellen van de **inhoudelijke spelregels**? Is dat **meer of minder** dan in vergelijkbare cases gebruikelijk is?
- 3) In hoeverre wordt geprobeerd om de **belangen van actoren in het gebied mee te wegen** in de totstandkoming van de spelregels en in het gebruik hiervan? (borgen van kernwaarden)?

- 4) In hoeverre wordt er actief gestuurd op het **betrokken houden van de actoren** die direct of indirect belangen hebben bij de gebiedstransformatie?
- 5) In hoeverre is er een **andere interactie** ontstaan met actoren in gebied door het gebruik van de spelregelkaart?
- 6) In hoeverre zijn de **eisen en ambities** in de spelregels **onderhandelbaar**? Op welke wijze wordt geprobeerd om zoveel mogelijk van de **ambities** gerealiseerd te krijgen?

Resultaten

- 1) Welke **onderdelen** van de spelregelkaart zijn volgens u het meest **bepalend** voor enerzijds het **procesverloop** en anderzijds op het behalen van **resultaten in deze gebiedsontwikkeling**?
- 2) In hoeverre heeft het gebruik van de spelregelkaart geleid tot een **versnelling of vertraging in de voortgang** in de gebiedsontwikkeling? En **op welke momenten** vindt die versnelling of vertraging plaats en waardoor? (subjectieve beleving)
- 3) Beschikt de gemeente voldoende **incentives** om voortgang in de gebiedsontwikkeling te stimuleren als het proces dreigt vast te lopen? Kunt u er enkelen noemen? Of wat er ontbreekt aan incentives? (Bijv. eigen investeringen in het gebied, inzet van eigen gronden, subsidies e.d.)
- 4) In hoeverre leidt het werken met de spelregelkaart tot meer of minder **integrale oplossingen voor de opgaven in het gebied**? (integraal als in samenhangende ontwikkeling: functies, (maatschappelijke) voorzieningen, openbare ruimte, stedenbouwkundig)

Evaluatie

- 1) In hoeverre bent u tevreden over hoe het proces?
 - a. Bent u **tevreden over hoe het proces** verloopt?
 - b. In hoeverre leidt het opstellen en gebruiken van de spelregelkaart tot een **eerlijk of eerlijker speelveld voor betrokken actoren**? Zijn er duidelijke winnaars/verliezers?
 - c. Bent u door deze aanpak en het doorlopen eerder geneigd om **met opnieuw met de betrokken een samenwerking aan te gaan in de toekomst**? (Verschilt dat met een andere aanpak?)
 - d. Kunt u enkele **voor- en nadelen** noemen van de wijze waarop **het proces** is ingericht?
 - e. Wat zou u terugkijkend anders hebben gedaan? Heeft u do's en dont's voor het opstellen en gebruiken van de spelregelkaart?
- 2) Wat zijn de meest invloedrijke actoren geweest in deze gebiedsontwikkeling? Met wie moet er zeker worden gesproken?

Vragenlijst voor niet-gemeentelijke actoren:

- 1) Heeft de gemeentelijke keuze voor het opstellen en gebruiken van de spelregelkaart een rol gespeeld in de aanleiding voor u om grond aan te kopen en/of met de gemeente in gesprek te gaan over het ontwikkelen van een bouwplan?

- 2) Wat is volgens u de reden dat de gemeente heeft gekozen voor de spelregelkaart? Welk probleem wordt hiermee opgelost? Heeft u kunnen meepraten over de keuze voor dit instrument?

Toelichting: met deze vraag wil ik duidelijk krijgen, zonder daarin sturend te zijn, of andere actoren actief zijn betrokken bij de totstandkoming van spelregelkaart en welk idee zij hebben over de aanleiding waarom de gemeente voor dit instrument heeft gekozen en of dat voor hun als positief of negatief wordt ervaren en waarom.

Relatie tot deelvraag: Het antwoord op deze vraag geeft een levert een bijdrage aan het antwoord op de deelvraag 2 of er een **aantrekkelijk speelveld** wordt gecreëerd door **partijen vroegtijdig te betrekken** en of de bedoelingen van de gemeente begrepen worden.

- 3) Heeft u kunnen meepraten over invulling van de spelregels? Zijn uw belangen daarin naar tevredenheid meegenomen?

Toelichting: met deze vraag wil ik toetsen of er een **aantrekkelijk speelveld** wordt gecreëerd, waarin partijen de invulling van **spelregels hebben kunnen beïnvloeden**. En door te vragen naar hun tevredenheid, wordt een indicatief antwoord gegeven op de vraag of hun cruciale belangen zijn geborgd.

Relatie tot deelvraag 2: deelvraag speelveld op aspecten **beïnvloeding van het proces en het borgen van kernwaarden**.

- 4) Heeft u de indruk dat de gemeente de gebiedstransformatie als een project of als een proces ziet en hier op dito wijze sturing aan geeft?

Toelichting: het gaat om een checkvraag of de sturing van de gemeente projectmatig of procesmatig wordt ervaren.

Relatie met theoretisch kader: match met de theorie over netwerkbenadering

- 5) Kunt u in het kort enkele inhoudelijke aspecten noemen die voor u van belang, c.q. van doorslaggevend belang zijn om positief te staan tegenover de **aanpak met de spelregelkaart** die de gemeente heeft gekozen? Kunt u ook enkele nadelen benoemen?

Toelichting: met deze vraag wil ik eveneens toetsen of men vindt dat er een **aantrekkelijk speelveld** is gecreëerd en tegelijkertijd of dit een aanleiding voor hen was om met de gemeente en met andere actoren in gesprek te gaan over gebiedstransformatie en of dat daarmee tot een versnelling van de start heeft geleid.

Relatie met deelvragen: deelvraag 2 inzake het creëren van een **aantrekkelijk speelveld** en met deelvraag 2 inzake het realiseren van een **versnelling**?

- 6) Wat betekent de keuze voor de spelregelkaart voor de **interactie** die u kunt hebben met de gemeente en met andere stakeholders (actoren)? Ervaart u dit als positief/negatief? En waarom?

Toelichting: met deze vraag wil ik achterhalen in hoe actoren de interactie met de gemeente en met andere actoren hebben ervaren en of die interactie anders is door het proces van het opstellen en gebruik van de spelregelkaart. En zo ja, waarin worden de verschillen ervaren? Pos/neg?

Relatie tot deelvraag 2: mogelijkheden om via **beïnvloeden van het proces** de uitkomst te kunnen beïnvloeden

- 7) Ervaart u meer of minder **flexibiliteit** in de mogelijkheden die u door de gemeente wordt geboden ten opzicht van het proces in vergelijkbare gebiedsontwikkelingen? Waar zit dat verschil voor u in?

Toelichting: met deze vraag wordt getoetst of de spelregelkaart en de wijze waarop de gemeente daarmee omgaat volgens actoren **voldoende flexibiliteit** bieden. Flexibiliteit is een voorwaarde voor procesmatige sturing. Hiermee wordt getoetst of de spelregelkaart op procesmatig of projectmatig wordt toegepast.

Relatie tot deelvraag 2: over de rol van de gemeente, wordt deze ook **procesmatig ingevuld** of als projectmatig ingevuld.

- 8) Verwacht u dat de spelregelkaart tot meer of minder **integrale oplossingen voor de opgaven in het gebied** leidt voor het gebied ten opzichte van een andere aanpak die de gemeente had kunnen kiezen? Welke andere aanpak had u denkbaar / logisch geacht voor dit gebied?

Toelichting: Met integrale oplossingen voor de opgaven in het gebied, wordt bedoeld dat er een sterke onderlinge samenhang ontstaat op aspecten, zoals openbare ruimte en infrastructuur, de combinatie van wonen en werken/bedrijvigheid, het mengen van doelgroepen, stedenbouwkundige/architectonische samenhangen. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat er geen centrale regie van de gemeente is zoals bij een integrale gebiedsaanpak, waarbij de gemeente zelf de grond uitgeeft of deelneemt in een PPS. In hoeverre zorgt gemeentelijke sturing via de spelregelkaart voor het procesmatig ontstaan van integrale oplossingen? Of is de samenhang/integraliteit die in het gebied ontstaat uiteindelijk het kind van de rekening?

Relatie tot deelvraag 4: zijn actoren van mening dat de **spelregelkaart leidt tot integrale oplossingen**?

- 9) In hoeverre verwacht u dat de spelregelkaart tot een **versnelling** of een vertraging van de gebiedsontwikkeling leidt in dit gebied? En waarom? Wat geldt er voor uw eigen plotontwikkeling? Zijn er concrete resultaten qua versnelling/vertraging die kunnen worden toegeschreven aan het instrument spelregelkaart of de daarin gemaakte inhoudelijke keuzen? In welke fase vindt die versnelling wel/niet plaats?

Toelichting: met deze vraag wil ik toetsen of men van mening is dat de spelregelkaart leidt tot een versnelling van de gebiedsontwikkeling. Door te vragen naar het eigen project ontstaan wordt inzichtelijker of er een contrast is tussen de algemene perceptie en die voor het eigen project. Gezamenlijk geeft dat een representatiever beeld opvattingen van de actor.

Relatie tot deelvraag 3: duidelijke link aan de vraag **in hoeverre de spelregelkaart leidt tot een versnelling**

- 10) Heeft en/of gebruikt de gemeente voldoende **incentives** om voortgang in de gebiedsontwikkeling te houden? Kunt u er enkelen noemen? (Bijv. eigen investeringen in het gebied, inzet van eigen gronden, subsidies e.d.)

Toelichting: met deze vraag wordt concreet getoetst of men van mening is dat de gemeente over voldoende incentives beschikt om de voortgang te borgen en welke dat zijn

Relatie tot deelvraag 2: volgens De Bruijn (2017) zijn het kunnen beschikken en inzetten **incentives** een belangrijke voorwaarde voor een **aantrekkelijk speelveld**

- 11) In hoeverre bent u tevreden over hoe het proces is verlopen?
- Bent u **tevreden over hoe het proces** is verlopen?
 - In hoeverre heeft het opstellen van de spelregelkaart en het gebruik daarvan geleid tot een **eerlijk speelveld voor alle betrokkenen**? Voor u?
 - Bent u door deze aanpak en het doorlopen meer of minder **geneigd om opnieuw met de gemeente en met andere betrokken actoren samen te werken in de toekomst**? (Likkertschaal 1 tot 7)
 - Kunt u enkele voor en nadelen noemen van de wijze waarop het proces is ingericht?

Toelichting: om te evalueren of het proces binnen een netwerk succesvol is verlopen is het volgens De Bruijn (2017) niet verstandig om te toetsen of de globale doelstellingen aan het

begin van het proces zijn behaald. Dit omdat deze doelen in een dynamische context waarbij de omstandigheden veranderen, meerdere doelen met elkaar verbonden moeten worden en ook coalities van actoren veranderen. Naar verloop van tijd kan kunnen de doelen zijn bijgesteld en/of verbreed om meerdere doelen te dienen. Dit kan tot een verbetering van het totale resultaat leiden, terwijl als er alleen wordt gekeken naar het behalen van de oorspronkelijke doelen er een ander beeld kan ontstaan. Volgens De Bruijn (2017) is het beter om te kijken naar de vraag of het proces goed is doorlopen, of men het een eerlijk proces vond en of men geneigd is om naar aanleiding van hoe het proces is doorlopen vaker met de andere samen te werken. En of er een **duurzame relatie is opgebouwd tussen betrokken actoren** waarbij men elkaar in nieuwe opgaven weer met een goed gevoel op zal zoeken.

Relatie tot evaluatie van een proces volgens De Bruijn(2017).

- 12) Wat zijn de meest invloedrijke actoren geweest in deze gebiedsontwikkeling?

Toelichting: checkvraag om na te gaan of de interviews met de belangrijkste actoren zijn afgenomen.

- 13) Wat zou u terugkijkend anders hebben gedaan? Heeft u do's en don't voor het opstellen en gebruiken van de spelregelkaart?

Toelichting: algemene vraag om leerpunten op te halen over het gebruik van de spelregelkaart