



# VORMGEVEN AAN DE SPONTANE STAD

BELEMMERINGEN EN KANSEN VOOR ORGANISCHE STEDELIJKE HERONTWIKKELING

Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design

p. 20 GEMENGD STEDELIJK GEBIED **EBBINGEKWARTIER, GRONINGEN**

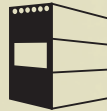
**p. 40 Open Lab Ebbinge**  
Ondernemers realiseren tijdelijk gebruik op braakliggende grond



**p. 45 SKSG Kinderopvang**  
Maatschappelijk ontwikkelaar realiseert tijdelijk paviljoen voor kinderopvang

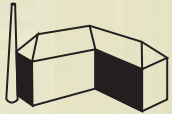


**p. 46 Het Gasfornuis**  
Creatieve ondernemers bouwen folly met gebruikte zeecontainers

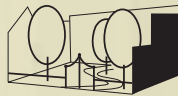


p. 22 GEMENGD STEDELIJK GEBIED **COOLHAVENEILAND, ROTTERDAM**

**p. 53 De Machinist**  
Architect/ondernemer realiseert buurthuis 2.0



**p. 61 Schat van Schoonderloo**  
Buurtbewoners benutten groenbestemming en realiseren buurtpark



**p. 62 Strandpark/ Coolhavenkade**  
Ondernemers programmeren openbare ruimte om leefbaarheid te verbeteren



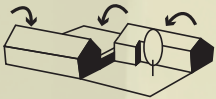
p. 24 NAOORLOGSE WOONWIJK **EMMERHOUT, EMMEN**

**p. 67 Bewonersbedrijf Emmerhout**  
Van erkende overlegpartner tot wijk-eigenaarschap tot bewonersbedrijf



p. 26 NAOORLOGSE WOONWIJK **DOORNAKKERS, EINDHOVEN**

**p. 70 De Tongelaar**  
Exploitant van ruimtes voor creatieve bedrijvigheid realiseert (flex)werkplek voor de buurt



p. 28 KANTORENGBIED **BEUKENHORST-WEST, HOOFDDORP**

**p. 73 De Beuk Erin**  
Ondernemers starten samenwerking voor transformatie en verduurzaming kantorengedebied



**p. 77 Holiday Inn Express Hotel**  
Hotelontwikkelaar en -exploitant transformeert kantoorgebouw tot select-servicehotel



**p. 78 HQ 023**  
Eigenaar maakt starterswoningen van leegstaande kantoren



p. 30 KANTORENGBIED **AMSTEL III, AMSTERDAN**

**p. 87 Glamourmanifest**  
Creatieve ondernemer met een gebiedstransformatie missie probeert partijen te verbinden



**p. 88 Atlas Arena**  
Eigenaar transformeert verouderd kantoorcomplex naar multifunctioneel gebied



**p. 91 ABN Amro-gebouw**  
Architect/CPO-regisseur onderzoekt haalbaarheid transformatie kantoorpand



p. 32 BEDRIJVENTERREIN **HEMMES, ZAAINSTAD**

**p. 92 Onke plek**  
Creatieve ondernemers willen pauselandschap benutten en met omgeving verbinden



p. 34 BEDRIJVENTERREIN **HAVENKWARTIER, DEVENTER**

**p. 96 Podium WILLIE**  
Kunstenaarscollectief realiseert publiekstrekker in havengebied



**p. 101 Bella Macchina**  
Ondernemerspaar realiseert plek voor Italiaanse auto's en lifestyle



**p. 102 Zwarte Silo**  
Maatschappelijk ontwikkelaar geeft nieuwe functie aan monumentaal industrieel pand



# Vormgeven aan de Spontane Stad

belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling

Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design



## Woord vooraf

Gebiedsontwikkelingen zijn vastgelopen. Ze worden om die reden uitgesteld, gefaseerd, krijgen een ander programma of worden helemaal stopgezet. Velen hebben het over nieuwe verdienmodellen en manieren om gebiedsontwikkeling uit het slop te trekken. Organische gebiedsontwikkeling wordt daarbij regelmatig aangedragen als noodverband. Zowel PBL als Urhahn Urban Design heeft eerder al het pleidooi gehouden dat we in sommige gevallen ten principale moeten kiezen voor een andere vorm van stedelijke ontwikkeling of gebiedsontwikkeling. Een vorm van ontwikkeling waarbij initiatieven vanuit de samenleving voorop staan en waarbij de overheid veel meer een faciliterende en kaderstellende rol speelt. Dit betekent automatisch minder integraal (financieel en organisatorisch) en minder grootschalig. Immers, initiatieven laten zich niet plannen, laat staan op hetzelfde moment. Behalve dat eindgebruikers meer betrokken raken bij hun stad leveren dergelijke vormen van ontwikkelen ook andere voordelen op. Er komt meer diversiteit in het stedelijk weefsel. En doordat ontwikkelingen onderling *loosely coupled* zijn wordt het systeem minder kwetsbaar voor onvoorziene omstandigheden, zoals veranderende behoeften. Met andere woorden, organische gebiedsontwikkeling is beter in staat om om te gaan met onzekerheden en de risico's die daaruit voortvloeien.

Organische gebiedsontwikkeling dus als *mainstream*, en niet als exotische variant of tijdelijk oponthoud van de staande praktijk. Organische gebiedsontwikkeling is in Nederland niet nieuw, integendeel, het was tot eind negentiende eeuw *usance*. De Nederlandse binnensteden en de uitbreidingswijken uit de tweede helft van de negentiende eeuw zijn allemaal min of meer organisch, op grond van particuliere initiatieven en met een kaderstellende overheid, ontstaan. Deze voorbeelden geven meteen aan dat dit niet tot verrommeling hoeft te leiden, zoals vaak verondersteld. Deze ontwikkelingen vonden immers plaats binnen een strak stramien van door de gemeente bepaalde verkaveling en door de gemeente aangelegde infrastructuur en openbare ruimte.

In voorliggend onderzoek hebben PBL en Urhahn Urban Design de handen ineengeslagen om te kijken hoe organische gebiedsontwikkeling in de praktijk verloopt, wat voor belemmeringen zich daarbij voordoen en, in het bijzonder, welke rol de (gemeentelijke) overheid speelt. Hiermee vormt deze publicatie een vervolg op *De Spontane Stad* van Urhahn Urban Design en *De Energieke Samenleving* van het PBL. Echter, in deze studie staat primair de hoe-vraag centraal.

Op basis van een uitgebreide analyse van initiatieven en gebieden concluderen we dat het faciliteren van initiatieven en het organisch (laten) ontwikkelen van gebieden voor gemeenten vooral betekent dat gewoonten en werkpraktijken (de informele instituties) moeten worden aangepast, en in mindere mate het systeem van wetten en regels (de formele instituties). Zo zijn gemeenten gewend aan projectmatig werken. Maar bij organische gebiedsontwikkeling is op voorhand nog niet bekend of er initiatieven komen, van wie en hoe die eruit zullen zien. Dit betekent een andere opstelling, organisatie, invulling van visie- en plandocumenten, financieel-economische planbegeleiding en omgang met het juridisch-planologische instrumentarium.

Ondanks dat de bal primair bij gemeenten ligt, kunnen veranderingen in het omgevingsrecht er wel degelijk toe bijdragen dat gemeenten beter in staat zijn organische ontwikkelingen te faciliteren. Als ruimtelijke ontwikkelingen in de nieuwe Omgevingswet minder worden opgevat als projecten, met een duidelijk eindpunt en eindbeeld, en meer als open-eindeprocessen, dan helpt dat de lokale praktijk.

Prof. dr. Maarten Hajer  
Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

Ir. Gert Urhahn  
Urhahn Urban Design

## LEESWIJZER

- Deel I, de bevindingen, omvat de conclusies die kunnen worden getrokken uit de studie.
- Deel II, de acht gebieden, geeft een overzicht van de in deze studie onderzochte gebieden. De beschrijvingen worden aangevuld met gebiedsdata en verwijzingen naar de initiatieven die in deze gebieden liggen.
- Deel III, de verdieping, gaat uitgebreid in op de centrale vraag van deze studie.
- Door het boek heen worden 18 initiatieven nader toegelicht. Een overzicht daarvan is te vinden op de flap van het boek.



### Achtergrond

In voorliggend onderzoek verkennen het PBL en Urhahn Urban Design hoe gebieden langs organische weg kunnen worden herontwikkeld en getransformeerd. Hiermee sluit dit onderzoek aan op het eerder door Urhahn Urban Design gepubliceerde boek *De Spontane Stad* (2010) en het PBL-essay *De Energieke Samenleving* (Hajer 2011). Daar waar *De Spontane Stad* en *De Energieke Samenleving* zijn bedoeld als pleidooi om bij stedelijke ontwikkeling meer gebruik te maken van de krachten in de samenleving, richt dit onderzoek zich primair op de vraag hoe dit in praktijk wordt vormgegeven en welke belemmeringen daarbij een rol spelen.

# Inhoudsopgave

<b>7</b>	<b>DEEL I • BEVINDINGEN</b>
8	Inleiding
10	Het initiatief centraal
11	Naar een faciliterende gemeente
15	Naar een faciliterende Rijksoverheid
<b>19</b>	<b>DEEL II • ACHT GEBIEDEN</b>
20	Ebbingekwartier, Groningen (gemengd stedelijk gebied)
22	Coolhaveneiland, Rotterdam (gemengd stedelijk gebied)
24	Emmerhout, Emmen (naoorlogse woonwijk)
26	Doornakkers, Eindhoven (naoorlogse woonwijk)
28	Beukenhorst-West, Hoofddorp (kantorengebied)
30	Amstel III, Amsterdam (kantorengebied)
32	Hemmes, Zaanstad (bedrijventerrein)
34	Havenkwartier, Deventer (bedrijventerrein)
<b>37</b>	<b>DEEL III • VERDIEPING</b>
<b>39</b>	<b>1. Inleiding: naar een andere vorm van herontwikkeling van de stad?</b>
41	1.1 Institutionalisering van integraliteit en grootschaligheid
43	1.2 Naar een meer organische stedelijke ontwikkeling
47	1.3 Een andere overheid
47	1.4 Probleemstelling
<b>49</b>	<b>2. Aanpak en afbakening onderzoek</b>
51	2.1 Afbakening van en keuze voor initiatieven en gebieden
52	2.2 Operationalisatie belemmeringen en stimulansen
<b>57</b>	<b>3. Het initiatief centraal</b>
58	3.1 De initiatiefnemer
69	3.2 Het initiatief
75	3.3 Ruimteaanbod en locatie bepalend voor de initiatieven
<b>81</b>	<b>4. Hoe faciliteert de gemeente de initiatieven?</b>
82	4.1 Gemeentelijke visie op organische gebiedsontwikkeling
84	4.2 Van een projectmatige naar een procesmatige werkwijze
85	4.3 Gemeentelijke communicatie via visie- en planvorming
89	4.4 De gemeentelijke organisatie in relatie tot de initiatieven
95	4.5 Het gemeentelijk juridisch-planologisch kader
104	4.6 Het financieel-economisch kader
108	Bijlage: lijst van geïnterviewden voor het casusonderzoek
109	Literatuur
112	Colofon
voorflap	Overzicht initiatieven
achterflap	Samenvatting





# DEEL I BEVINDINGEN

## Inleiding: naar een andere vorm van herontwikkeling van de stad?

Sinds de jaren negentig is de stad herontdekt als verblijfsplek en als katalysator van economische ontwikkeling (o.a. Glaeser 2011; De Groot et al. 2010). Tegelijkertijd krijgt de stad te maken met nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. De beroepsbevolking daalt, het 'nieuwe werken' raakt in zwang waardoor er minder vraag is naar traditionele bedrijfsruimte, en woonwensen veranderen. Mede daardoor staat de stad voor grote opgaven. Kantoorlocaties met veel leegstand. Verouderde bedrijventerreinen. En een naoorlogse woningvoorraad die vaak niet meer aansluit op de behoefte van woningzoekenden. Al deze ontwikkelingen en opgaven nopen tot een herontwikkeling en transformatie van de bestaande stad.

In voorliggend onderzoek verkennen het PBL en Urhahn Urban Design hoe gebieden langs organische weg kunnen worden herontwikkeld en getransformeerd. Hiermee sluit dit onderzoek aan op het eerder door Urhahn Urban Design gepubliceerde boek *De Spontane Stad* (2010) en het PBL-essay *De Energieke Samenleving* (Hajer 2011). Daar waar *De Spontane Stad* en *De Energieke Samenleving* zijn bedoeld als pleidooi om bij stedelijke ontwikkeling meer gebruik te maken van de krachten in de samenleving, richt dit onderzoek zich primair op de vraag hoe dit in praktijk wordt vormgegeven en welke belemmeringen daarbij een rol spelen. In het onderzoek wordt specifiek aandacht besteed aan de rol(len) van de overheid. We hebben daarbij ook gekeken naar hoe die belemmeringen kunnen worden weggenomen – door zowel gemeenten als het Rijk – zodat meer kansen ontstaan voor organische gebiedsontwikkeling.

De Nederlandse planningstraditie staat bekend om de grootschalige en integrale aanpak. We willen niet suggereren dat integrale gebiedsontwikkeling *passé* is, noch dat organische gebiedsontwikkeling het panacee is voor alle 'kwalen', als middel om 'gebiedsontwikkeling door de crisis heen te helpen' zoals soms wordt gesteld (Peek & Van Remmen 2012: 17). Ook in de toekomst zullen er gebieden zijn die zich goed lenen voor deze meer omvattende en integrale aanpak, zoals centrumstedelijke gebieden waar veel vraag naar woningen en vastgoed is, of gebieden met een dominante infrastructuuropgave. Wel denken we in algemene zin dat organische gebiedsontwikkeling een aantal voordelen kan hebben boven integrale gebiedsontwikkeling, waardoor het ook voor de periode na een crisis een belangrijke vorm van ontwikkeling kan zijn. Ten eerste worden (eind)gebruikers meer betrokken bij de ontwikkeling en het beheer van hun stad. Dit leidt tot een

grotere diversiteit in stedelijke gebieden, in verschijningsvorm, maar ook programmatisch. Ten tweede worden gebieden niet in één tijdvak ontwikkeld maar geleidelijk, waardoor er in de toekomst ook een in de tijd uitgesmeerde transformatieopgave is. En tot slot biedt organische gebiedsontwikkeling meer mogelijkheden om om te gaan met de onzekerheid (en de daaruit voortvloeiende risico's) ten aanzien van de vraag naar woningen en vastgoed. Grootschalige en integrale gebiedsontwikkelingen herbergen grotere risico's; door de relatief grote organisatorische en financiële verwevenheid, kunnen tegenvallers makkelijker doorwerken op de gehele gebiedsontwikkeling en daarmee zelfs op de financiële positie van lokale overheden of andere partijen (Buitelaar 2012). Als gebiedsontwikkeling meer functioneert als *loosely coupled system* dan ontstaat er een grotere mate van adaptiviteit. Of zoals Weick het stelt: 'If all elements in a large system are loosely coupled to one another, then any one element can adjust to and modify a local unique contingency without affecting the whole system' en 'if there is a breakdown in one portion of a loosely coupled system then this breakdown is sealed off and does not affect the other portions' (Weick 1976: 6-7).

Organische gebiedsontwikkeling vatten we in dit boek op als een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-eindeproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid. Wat faciliteren is, of kan zijn, wordt in Hoofdstuk 4 besproken. In de illustratie op pagina 43 is organische gebiedsontwikkeling afgezet tegen integrale gebiedsontwikkeling, met de kanttekening dat het hier gaat om twee uitersten op een continuüm – de praktijk bevindt zich vaak hier ergens tussenin. Zo zijn we in het empirisch onderzoek een aantal gebieden tegengekomen waarin op twee gedachten wordt gehinkt. Dat zijn gebieden waar integrale gebiedsontwikkelingen zijn vastgelopen en waar organische gebiedsontwikkeling als oplossing wordt gezien, totdat de vraag naar woningen en vastgoed weer aantrekt.

Dit rapport is primair gericht op de vraag in hoeverre organische gebiedsontwikkeling mogelijk is (en dus niet of het wenselijk is) en hoe de overheid die zou kunnen faciliteren. Deze vraag is ter zake doende omdat de Nederlandse planningstraditie sinds de tweede helft van de negentiende eeuw getypeerd kan worden als projectmatig, grootschalig en integraal (CEC 1997; De Klerk 2011), oftewel als een *tightly coupled system*. Bij organische gebiedsontwikkeling wordt vooral ontwikkeld door partijen met een langetermijnbelang in een gebied, zoals bewoners,

<sup>1</sup>Wij maken bij organische gebiedsontwikkeling in tegenstelling tot Peek & Van Remmen (2012) geen onderscheid in de investeringen van huidige gebruikers van een gebied en nieuwe investeerders. Onder een organische vorm van ontwikkeling worden in deze studie beide investeringen van beide typen initiatiefnemers verstaan.

bedrijven, beleggers en woningcorporaties<sup>1</sup>. De overheid stelt kaders waarbinnen dat gebeurt. Onze focus op de faciliterende overheid in relatie tot organische gebiedsontwikkeling sluit goed aan op recente discussies over uitnodigingsplanologie (RLI 2011). Het begrip is een aanvulling op het bekende begrippenpaar van toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. Daar waar toelatingsplanologie uitgaat van een overheid die (publiekrechtelijke) kaders stelt, en ontwikkelingsplanologie van een overheid die samen met anderen actief ontwikkelt, bevindt uitnodigingsplanologie zich hier ergens tussen. De overheid stelt de kaders én spant zich in om private en particuliere partijen uit te nodigen en te ‘verleiden’ om te investeren in het gebied. Een faciliterende overheid, uitnodigingsplanologie, organische gebiedsontwikkeling, het zijn allemaal normatieve sturingsconcepten die niet per se empirisch aanwezig hoeven te zijn. Sterker nog, in het empirisch onderzoek zijn we erachter gekomen dat organische gebiedsontwikkeling tegen een aantal institutionele barrières oploopt die processen bemoeilijken en ophouden.

We hebben een achttiental uiteenlopende initiatieven, voorkomend in acht gebieden, onderzocht. Daarbij is gekozen voor gebieden in bestaand stedelijk gebied, met daarbinnen zoveel mogelijk variëteit, met name op het gebied van grondgebruik, opgave en eigendomsverhoudingen. Dit heeft geleid tot een keuze voor verouderde bedrijventerreinen (Havenkwartier – Deventer en Hemmes – Zaanstad), kantoorgebieden met veel leegstand (Amstel III – Amsterdam en Beukenhorst-West – Hoofddorp), monofunctionele naoorlogse woonwijken (Emmerhout – Emmen en Doornakkers – Eindhoven) en gemengde en/of centrumgebieden (Coolhaveneiland – Rotterdam en Ebbingekwartier – Groningen). Er zijn gesprekken gevoerd met de initiatiefnemers en de gemeenten om zo een beeld te krijgen van het soort institutionele beperkingen en stimulansen (zie voor een uitgebreide beschrijving van de aanpak Hoofdstuk 2). Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen.

## Het initiatief centraal

Zonder initiatiefnemers, geen initiatieven en dus geen organische gebiedsontwikkeling. Maar wie ontplooit een initiatief als het gebied er onaantrekkelijk uitziet en niet gegarandeerd is dat het initiatief gevolgd wordt door andere initiatieven waardoor het gebied in de lift geraakt? Dit *prisoner's dilemma* zien we in een aantal gebieden terug.

De sociale en ruimtelijke problematiek in de door ons geselecteerde gebieden en het coördinatieprobleem vraagt om een onconventionele aanpak en onconventionele partijen. Organische gebiedsontwikkeling lijkt gepaard te gaan met andere partijen dan we bij integrale gebiedsontwikkeling gewend zijn. De initiatiefnemers die we hebben geïnterviewd, hebben met elkaar gemeen dat ze bereid zijn actie te ondernemen daar waar anderen dat niet zien zitten. Ondanks de grote variëteit (zie Hoofdstuk 3) lijkt de gemeenschappelijke deler dat het partijen zijn die bereid en in staat zijn risico te nemen, zoals vastgoedbelegger Pronam in Amstel III die een kantoorpand met 70 procent leegstand opkocht om het vervolgens te transformeren tot een multifunctioneel complex met onder andere een restaurant en kinderopvang. Maar ook partijen waarvoor de gebieden juist interessant zijn als vestigingsplaats, bijvoorbeeld omdat vestiging daar goedkoop is. Dit geldt soms voor creatieve ondernemers. We hebben het dus over *nieuwe typen* initiatiefnemers en over nieuwe benaderingen van *bestaande* categorieën van spelers. Dergelijke *early adopters* kunnen ervoor zorgen dat anderen volgen. Of dat ook werkelijk het geval zal zijn, moet in de meeste gebieden nog blijken, aangezien herontwikkeling langs organische weg in de projecten die we hebben onderzocht relatief recent is aangevangen. Ook zien we dat kennis en kunde een belangrijke rol spelen. Het is om die reden niet verwonderlijk dat een aantal van de particuliere initiatiefnemers ook professioneel met ruimtelijke ordening en stedenbouw bezig is.

De aard van de problematiek in de gekozen gebieden leidt ertoe dat initiatiefnemers zeer creatief moeten zijn in het tot stand brengen van een *businesscase*. De voorinvesteringen zijn vaak groot terwijl daartegenover relatief bescheiden en onzekere inkomsten staan. De cases lieten verschillende manieren zien waarop hiermee wordt omgegaan. Interessant zijn de voorbeelden waarbij door een combinatie van functies, en de synergie ertussen, de *businesscase* wordt rondgemaakt. De Machinist op Coohaveneiland (Rotterdam) is daarvan een goed voorbeeld. De *businesscase* kon daar alleen worden rondgemaakt door de combinatie van horeca, verhuur van werkruimtes en zaalverhuur. Deze combinatie van

functies sluit aan bij het pleidooi van Peek & Van Remmen (2012) om bij het *businessmodel* van vastgoedontwikkeling aan te sluiten bij zogenoemde *urban infrastructures*. Dat wil zeggen: de (sociale) infrastructuur die waarde toevoegt aan vastgoed of het gebruik van vastgoed mogelijk maakt, zoals communicatie, elektriciteit, warmtevoorziening, afvalverwerking, zorg, onderwijs en veiligheid. Dergelijke koppelingen blijken niet altijd mogelijk of voldoende voor een sluitende *businesscase*. We zien in de cases dat gemeenten bijspringen door subsidies te verstrekken of door relatief gunstige financiële voorwaarden te bieden, bijvoorbeeld via grondlevering tegen een lage prijs of via lage huren voor opstallen<sup>2</sup>. De gemeente doet dit soms om een ontwikkeling van een groter gebied op gang te helpen. We zien ook dat provinciale, Rijks- en Europese subsidies en ook particuliere fondsen voor initiatieven een aanjagende functie kunnen hebben.

Opvallend in de cases is ook de rol van een aantal intermediaire (netwerk)organisaties die vaak geen direct belang hebben bij de transformatie van een gebouw of perceel, maar zich tot doel stellen om een verbindende schakel te vormen tussen gebruikers, eigenaren, potentiële initiatiefnemers en de overheid, om zo een gebiedstransformatie tot stand te brengen (zie ook Hoofdstuk 3). In Amstel III is dat bijvoorbeeld Glamourmanifest, in het Ebbingekwartier de ondernemersvereniging, in Emmerhout Wijkbelangen Emmerhout, in Beukenhorst-West is dat De Beuk Erin en in Havenkwartier SIED. Alhoewel de resultaten moeilijk meetbaar zijn, lijkt het verbinden van partijen die voordien niet verbonden waren, een stimulans te zijn voor organische gebiedsontwikkeling.

<sup>2</sup> Hierbij dient opgemerkt te worden dat gemeenten hier het risico lopen dat ze ongeoorloofde staatssteun verlenen (Ministerie van BZK et al. 2011).

## Naar een faciliterende gemeente

Het empirisch onderzoek heeft laten zien dat het vaak vooral lokale ongeschreven regels en werkpraktijken (informele instituties) zijn die organische gebiedsontwikkeling en de mate waarin gemeenten die willen en kunnen faciliteren in de weg staan, en veel minder formele wetten en regels (Hoofdstuk 4). Dit maakt het overigens niet makkelijker om organische ontwikkeling te begeleiden, integendeel. Werkpraktijken en gewoonten zijn vaak diepgeworteld en moeilijk te veranderen. Dit wordt ook wel padafhankelijkheid genoemd (North 1990). Echter, wanneer gemeenten kiezen voor organische gebiedsontwikkeling als ontwikkelingsvorm – omdat zich bijvoorbeeld initiatieven aandienen – dan vraagt dat om, op sommige punten, een cultuurverandering in gang te zetten. Die verandering heeft betrekking op de rol die de gemeente wenst en de middelen die daarvoor worden gebruikt. Daarom kijken we eerst naar de rol en houding die gemeenten innemen ten aanzien van ‘faciliteren’, en vervolgens naar de middelen (communicatief, organisatorisch, financieel en juridisch) die ze ter beschikking hebben, of zouden moeten hebben, om te kunnen faciliteren.

### De rol van de gemeente: tussen koningsrol en *laissez-faire*

In zijn meest absolute en vergaande vorm betekent faciliteren dat gemeenten alle mogelijkheden creëren en/of volledig medewerking verlenen als initiatieven zich aandienen. Uiteraard zijn hier grenzen aan. Ruimte voor het ene initiatief kan namelijk ten koste gaan van andere initiatieven. Gemeenten hebben een taak om incompatibel en inefficiënt grondgebruik tegen te gaan, waardoor niet alles gefaciliteerd kan worden.

Bij organische gebiedsontwikkeling wordt al snel gesproken over ‘Belgische toestanden’ zoals ‘verlinting’ en ‘verrommeling’, oftewel over inefficiënt ruimtegebruik. Organische ontwikkeling vindt vaak plaats binnen strakke (juridische) kaders, zoals het geval is bij de ontwikkeling van de Amsterdamse grachtengordel of de invulling van de grids in Noord-Amerikaanse steden als New York en Chicago. Organische ontwikkeling moet dus niet worden verward met *laissez-faire*, zoals weleens wordt gedaan. En als dat al gebeurt dan moet ook bedacht worden dat *laissez-faire* alleen bij de gratie van een aantal spelregels gestalte kan krijgen. Of zoals Polanyi (1957) enigszins gechargeerd over het negentiende-eeuwse liberalisme in Engeland zei: ‘Laissez-faire was planned’. De investeringsbereidheid van initiatiefnemers wordt bijvoorbeeld vergroot als er enige mate van zekerheid is over wat wel en niet kan. Naast het stellen van grenzen is het wel duidelijk dat gemeenten

zich bij organische gebiedsontwikkelingen afhankelijker van anderen, van initiatiefnemers, moeten opstellen. Immers, zoals hiervoor al gesteld, zonder initiatieven geen organische gebiedsontwikkeling. Sommige gemeenten gaan daar verder in dan andere, hetgeen soms is ingegeven door de omvang van gemeentelijk grond- en vastgoedbezit (zie Hoofdstuk 4).

In de cases is een heel scala te zien aan grotere of kleinere mate van sturing door gemeenten – en dus van de mate van ‘spontaniteit’. Via het gemeentelijk eigenaarschap (van grond en of opstellen), via het bestemmingsplan of via verbeeldingen proberen zij enerzijds initiatieven te faciliteren, maar anderzijds toch ook nog vaak te sturen op de keuze van het ‘juiste’ initiatief. In sommige cases, zoals Open Lab Ebbinge (Groningen), blijft de ‘spontane stad’ zelfs beperkt tot tijdelijke kleinschalige initiatieven in de publieke ruimte, terwijl via een tweede spoor herontwikkeling plaatsvindt in samenwerking met corporaties en projectontwikkelaars via het traditionele, integrale ontwikkelingsmodel. Bij het Havenkwartier zagen we dat de gemeente Deventer enerzijds organische gebiedsontwikkeling nastreeft en anderzijds nog sterk de regie voert op basis van tot op perceelniveau uitgewerkte mogelijkheden (werkboeken). In Amstel III zagen we een interessant voorbeeld van meebewegen door de gemeente zonder concreet kaartbeeld met gedetailleerde invulling op perceelniveau. De gemeente Amsterdam verleent medewerking aan de vestiging van een horecaondernemer op een plek die volgens de gemeente suboptimaal is. Echter het hogere doel van transformatie van monofunctioneel kantoorgebied naar multifunctioneel woon-werkgebied wordt er wel mee gediend.

Faciliteren betekent niet alleen kaders en grenzen stellen en vervolgens wachten tot er initiatieven komen; ‘ware’ uitnodigingsplanologie gaat een stap verder. Initiatiefnemers (al dan niet latent) zijn lang niet altijd mensen die precies weten wat ze willen, waar en wanneer. Daarnaast beschikken ze over incomplete informatie. Ze zijn erbij gebaat als gemeenten mogelijkheden tonen en actief aanbieden. In de cases zijn de nodige voorbeelden van gemeenteambtenaren die zeer actief zijn in het bij elkaar brengen van gebruikers, eigenaren en andere initiatiefnemers. De gemeente Deventer speelt een bemiddelende rol tussen een initiatief en de Rabobank om de businesscase rond te krijgen. De gemeente Amsterdam probeert een van de eigenaren van een kantoorpand te verleiden tot transformatie naar de woonfunctie door hiervoor (op gemeentelijke kosten) een haalbaarheidsstudie te laten doen. In sommige gebieden

gaat faciliteren zover dat gemeenten, of andere overheden, subsidies verstrekken of gunstige financiële voorwaarden bieden, waardoor de businesscase sluitend wordt gemaakt.

Kortom, de praktijk laat zien dat het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling geen passieve houding van gemeenten betekent. Vandaar ook de bewust contradictoire titel 'Vormgeven aan de Spontane Stad'. De door ondernemers, buurtbewoners en andere initiatiefnemers gestarte projecten lijken spontaan in de stad op te duiken, maar in de praktijk blijkt niets vanzelf ('spontaan') te gaan. Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten kunnen faciliteren. Wij onderscheiden er hier vier: communicatief (via plannen en visies), organisatorisch (de gemeentelijke werkwijze), financieel-economisch en juridisch-planologisch.

### **Organische gebiedsontwikkeling vraagt om andere plannen en visies**

De aard en rol van het plan wordt anders bij meer organische vormen van gebiedsontwikkeling. De traditie van stedenbouw in Nederland is een lange en sterk ontwikkelde. De stedenbouwkundige plannen die ten grondslag liggen aan gebiedsontwikkeling zijn een uiting van deze traditie. Een andere manier van denken en werken zal ook tot uiting moeten komen in het type plannen dat voor gebiedsontwikkeling wordt opgesteld. De blauwdruk en het eindbeeld passen niet bij organische gebiedsontwikkeling. In de door ons onderzochte gebieden is een aantal variaties op dit andere type plannen. In Deventer heet het stedenbouwkundig plan 'ontwikkelingsplan' en het omvat naast een brede set aan inspiratiebeelden (collages, referenties), een plankaart, abstracte ontwikkeldoelen en een aantal voorbeelduitwerkingen. De bijlage bevat zeven bouwveloppen met voorwaarden en mogelijkheden voor ontwikkeling van kleine stukjes grond/vastgoed. Daarnaast heeft de gemeente werkboeken laten maken met scenario's voor transformatie van het industrieel vastgoed dat ze in bezit heeft. Het Hemmes-terrein in de gemeente Zaanstad is een van de 24 gebieden in het Ruimteplan Zaan en IJ. Het plan is een verkenning van toekomstmogelijkheden van de locaties langs de Zaan en niet bedoeld als blauwdruk. Het plan 'schildert kansen op de lange [30 jaar] en korte termijn. [...] Voor het verzilveren van de kansen moet de tijd zijn werk doen, mensen en partijen moeten de kansen gaan herkennen en benutten. Dat vraagt een strategie die inspeelt op onzekerheid en dynamiek'. In Amstel III is de oude visie ter zijde geschoven en is een 'strategiebesluit' opgesteld. In dit besluit wordt een programmatisch profiel geformuleerd, per functie (horeca, voorzieningen, kantoren,

wonen, enzovoort) wordt een maximaal aantal vierkante meters of een streefaantal vierkante meters aangegeven zonder specifieke locatie. Verder gaat het strategiebesluit in op de publieke en private maaiveldinrichting. Voor de hoofdstructuur worden globale, nog uit te werken maatregelen voorgesteld. Voor de secundaire structuur is geen concreet plan maar geeft de gemeente aan in te spelen op initiatieven.

### **Organische gebiedsontwikkeling vraagt om andere manier van organiseren van het proces**

Veel gemeenten zijn eraan gewend geraakt om ruimtelijke ontwikkelingen als project aan te pakken. Dit betekent dat er een duidelijk begin- en eindpunt is, er is een eindbeeld, een projectleider, er worden uren geschreven op het project door de verschillende gemeentelijke afdelingen, en vaak is er een (gemeentelijke) grondexploitatie waaruit die uren betaald kunnen worden. Echter, in het geval van organische gebiedsontwikkeling is veel meer sprake van een proces. Er is geen duidelijk eindpunt en eindbeeld. Het is onduidelijk of er initiatieven plaats zullen vinden, wanneer en welke vormen die aan gaan nemen. Die onzekerheid en afhankelijkheid stellen andere eisen aan de gemeentelijke organisatie. Projectmatig werken is niet altijd meer de meest geschikte vorm. Sommige door ons geïnterviewde gemeenten bevinden zich duidelijk in een transitiefase. De gemeentelijke organisatie is nog niet altijd volledig ingericht op het managen van ruimtelijke processen waar ze niet zelf primair aan zet is. Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling vragen ook om andere aanvullende competenties van beleidsmakers. Bij toelatingsplanologie staat toetsing van initiatieven centraal. Bij ontwikkelingsplanologie gaat het om actieve ontwikkeling door gemeenten. Bij uitnodigingsplanologie zijn dergelijke gemeentelijke activiteiten veel minder aan de orde. Medewerkers van gemeenten vervullen meer een netwerkrol. Hierbij is het met name ook van belang om andere typen initiatiefnemers (zie eerder) te herkennen en te erkennen. In dat licht moeten gemeenten proberen mogelijkheden te bieden, partijen met elkaar in contact te brengen en te verleiden om initiatieven te nemen. Dit vraagt het nodige van de communicatieve vaardigheden. Het onderhouden van contacten blijkt van belang om wederzijds vertrouwen tussen initiatiefnemer en gemeente op te bouwen en om verscheidene (mogelijke) initiatiefnemers aan elkaar te koppelen en daarmee initiatieven mogelijk te maken of onverwachte openingen/mogelijkheden te genereren. Deze aanpak vraagt ook om een duidelijk aanspreekpunt binnen de gemeente, een account- of gebiedsmanager. Gemeenten zijn immers

veelkoppig. Een accounthouder is iemand die veel in het gebied aanwezig is en zowel eigenaren als gebruikers kent en daar contact mee onderhoudt, vergelijkbaar met de bedrijfscontactfunctionaris die veel gemeenten hebben (PBL 2009). Het is ook bij voorkeur iemand met enig mandaat, die niet voor elke kwestie afhankelijk is van medewerking van de verschillende sectorale diensten. Uiteraard verloopt vergunningverlening nog wel via bestaande kanalen (het Wabo-loket). De cases laten zien dat het willen faciliteren door de accountmanager soms stuit op sectoraal beleid van een andere afdeling van de gemeente, zoals parkeren, welstand en veiligheid. Kanttekening bij de faciliterende, ‘meebewegende’ gemeente is dat zij ook een bureaucratische organisatie hoort te zijn die voorspelbaar en op grond van bepaalde (beleids)principes handelt. Volledige willekeur door elk geval apart te beoordelen past niet bij de ‘algemene beginselen van behoorlijk bestuur’.

### Organische gebiedsontwikkeling vraagt om een andere financieel-economische planbegeleiding

Ook de rol van de gemeentelijke planeconoom ziet er anders uit bij organische gebiedsontwikkeling. Bij dit type ontwikkeling ligt een grootschalig actief grondbeleid niet voor de hand – mogelijk wel de ontwikkeling van een enkel perceel om de gebiedsontwikkeling op gang te helpen en een eventuele impasse te doorbreken. Omdat in sommige van de door ons onderzochte gebieden de organische route vooral als remedie voor tijdelijk vastgelopen gebiedsontwikkeling wordt beschouwd, hebben de gemeenten daar nog wel de nodige grond in bezit. In die gevallen is ook sprake van gemeentelijke grondexploitatie en van een traditionele financieel-economische planbegeleiding. Wanneer een meer faciliterend grondbeleid wordt gevoerd dan is de gemeente niet degene die de grondexploitatie voert, een van de hoekstenen van het projectmatig werken. Dit heeft ook implicaties voor de bekostiging van publieke voorzieningen zoals infrastructuur en openbare ruimte (zie ook Hoofdstuk 4). Wanneer een gebied een of meerdere grondexploitaties heeft dan kunnen dergelijke voorzieningen worden bekostigd uit de inkomsten uit woning- en vastgoedontwikkeling, ook wel *binnenplanse verevening*<sup>3</sup> genoemd. Het risico bij organische gebiedsontwikkeling is dat deze initiatiefoverstijgende opgaven onderbelicht blijven. De gemeente kan ervoor kiezen – en in de praktijk wordt dat in toenemende mate gedaan – de grondexploitatie modulair op te bouwen. Dat wil zeggen dat er naast een basisgrondexploitatie een aantal mogelijke modules zijn voor extra investeringen. Indien de financiële omstandigheden dit toelaten, doordat initiatieven in het

gebied worden genomen die geld opbrengen, kunnen een of meerdere modules worden toegevoegd en er vindt dan een opwaardering plaats van de ruimtelijke ontwikkeling (Deloitte 2011: 40). Als er geen grondexploitatie is, dan moet de opgave – met name van de hoofdinfrastructuur – anderszins worden bekostigd, bijvoorbeeld via een infrastructuurfonds (zie ook Ten Have 2010), door WOZ-opbrengsten uit het gebied niet toe te laten vallen aan de gemeentelijke begroting, maar specifiek toe te rekenen aan het gebied, of via de algemene middelen. Ook dit vergt aanpassingen aan de organisatie en de structuur van de financieringsstromen binnen gemeenten. Deze kwestie speelt nog sterker bij uitleglocaties (zoals Oosterwold in Almere), waar vaak de volledige infrastructuur en de openbare ruimte nog moeten worden aangelegd en dus de investeringsopgave in publieke voorzieningen groter is.

In de cases was deze kwestie nog nauwelijks aan de orde. Het gaat om bestaand stedelijk gebied waar in de meeste gevallen de keuze voor organische gebiedsontwikkeling recent is gemaakt, onder invloed van de crisis. In de meeste van de door ons onderzochte gebieden is, vooralsnog, een gemeentelijke grondexploitatie operationeel. Daarnaast zijn de publieke voorzieningen in de meeste gebieden nog van behoorlijk niveau en ze hebben voldoende capaciteit om de toekomstige ontwikkelingen op te nemen. Hierdoor kan met bescheiden ingrepen worden volstaan. In de toekomst ligt hier mogelijk wel een opgave, wanneer het pad van organische gebiedsontwikkeling structureel wordt bewandeld.

### Organische gebiedsontwikkeling vergt juridisch-planologische flexibiliteit

Ruimtelijke ontwikkeling als proces en niet als project benaderen stelt ook eisen aan de inzet van juridisch-planologisch instrumentarium (zie Hoofdstuk 4). Het huidige wettelijk kader biedt daar mogelijkheden voor. Binnen het huidige stelsel kunnen gemeenten uitnodigingsplanologie vooral bedrijven via de structuurvisie (Wet ruimtelijke ordening, Wro) – straks de omgevingsvisie uit de Omgevingswet<sup>4</sup> – of via enig ander (buitenwettelijk) visiedocument. Deze visie kan worden gebruikt om een perspectief te schetsen voor de globale richting waarin de gemeente een gebied graag ziet transformeren, zonder dit in detail vast te leggen. Zo’n document kan ook heel expliciet beschrijven dat gemeenten openstaan voor nieuwe, afwijkende initiatieven. Dit biedt voor initiatiefnemers informatie over de kansen dat de gemeente bereid is af te wijken van het juridisch-planologisch regime en medewerking te verlenen aan het initiatief. Die

<sup>3</sup>In sommige gevallen worden ook voorzieningen uit de grondexploitatie betaald die het belang van het exploitatiegebied overstijgen. Dit wordt ook wel bovenplanse verevening genoemd.

<sup>4</sup>Deze wet is in voorbereiding en zal verschillende wetten, waaronder de Wro, Wabo en Chw vervangen en integreren. We gaan hier uit van de kamerbrief ‘Stelselwijziging Omgevingsrecht’ van 9 maart 2012.

afwijking kan nu gestalte krijgen via een bestemmingsplanherziening, een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo) en een projectuitvoeringsbesluit (Crisis- en herstelwet, Chw). Eestgenoemde blijkt in de praktijk veruit preferent, onder andere omdat gemeenten hier de nodige bekendheid mee hebben (PBL 2010; 2012). Met de komst van de Omgevingswet en de voorgenomen afschaffing van het bestemmingsplan zal die plek vermoedelijk worden ingenomen door het projectbesluit<sup>5</sup>.

<sup>5</sup>Idem.

Om niet voor elk initiatief een planologische afwijkingsprocedure op te hoeven starten, kunnen gemeenten in hun bestemmingsplannen – en straks de omgevingsverordening – flexibiliteit inbouwen. Dit kan momenteel *procedureel* door binnenplanse flexibiliteitsbepalingen zoals een ‘uitwerkingsplicht’, ‘nadere eisen’ en een ‘wijzigingsbevoegdheid’ op te nemen. In de praktijk bevat vrijwel elk plan een of meer van deze bepalingen (PBL 2010). Maar het kan ook *materieel* door relatief ruim, of globaal, te bestemmen, zoals ook de Commissie Dekker in 2008 voorstelde. Het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan voor Amstel III in Amsterdam is een goed voorbeeld van een relatief ruim plan. Hierin wordt niet op perceelsniveau de bestemming opgelegd, maar wordt een programma (in aantal vierkante meters) opgesteld voor het hele bestemmingsplangebied dat op verschillende plekken in dat gebied gerealiseerd kan worden. De woonfunctie maakt hier echter geen onderdeel van uit. Bij wonen gelden strengere normen en onderzoeksverplichtingen. Zaken als ligging, volume en hoogte moeten bekend zijn om te kunnen bepalen of aan de normen wordt voldaan. Te zijner tijd zal, indien nodig, met de uitgebreide omgevingsvergunning (inclusief onderzoeken en ruimtelijke onderbouwing) worden afgeweken van het bestemmingsplan om zo de woonfunctie planologisch mogelijk te maken.



## Naar een faciliterende Rijksoverheid

Het Rijk maakt voor een deel het ‘gereedschap en de gereedheidskist’ van gemeenten. Over het algemeen zijn gemeenten juridisch goed geëquipeerd, ze beschikken over de nodige bevoegdheden. Het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling is primair een kwestie van het aanpassen van hun eigen informele instituties. Wel zou het Rijk een rol kunnen spelen in de kennis- en competentie-ontwikkeling en -verspreiding onder gemeenten, op het gebied van het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling. Dit voorkomt dat elke gemeente volledig zelf het wiel uit moet vinden. Het Rijk zou ook enkele aanpassingen kunnen doen in de formele instituties, het wettelijk systeem, om gemeenten meer ruimte te geven om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren. Specifiek zou het Rijk dat bijvoorbeeld kunnen doen bij de herziening van het omgevingsrecht van de programmadirectie Eenvoudig Beter<sup>6</sup>.

Zoals gezegd hebben gemeenten nu al de nodige juridisch-planologische mogelijkheden om ruimte te bieden aan initiatieven. Zo kunnen ze ervoor kiezen om – dit is de procedurele weg – in bestemmingsplannen binnenplanse flexibiliteitsbepalingen op te nemen. Ook kan langs materieelrechtelijke weg de flexibiliteit worden vergroot door relatief globaal te bestemmen. Dit verkleint de kans dat voor elk nieuw initiatief een eigenstandige procedure moet worden doorlopen. Echter, er zijn nu grenzen aan de mate waarin gemeenten globaal en flexibel kunnen bestemmen. Dit heeft er mee te maken dat ook het omgevingsrecht ruimtelijke ontwikkelingen vooral als *project* en niet als *proces* lijkt te zien. Gemeenten stuiten vooral op belemmeringen bij vier aspecten rondom het bestemmingsplan, te weten het uitvoerbaarheids criterium in combinatie met de planhorizon van tien jaar; tijdelijke ontheffingen van het bestemmingsplan; de systematiek van kostenverhaal op basis van de afdeling grondexploitatie van de Wro; en de milieugebruiksruimte. Het zou dan ook goed zijn deze aspecten bij de herziening van het omgevingsrecht tegen het licht te houden.

### Heroverweging – Uitvoerbaarheid van planologische regelingen

Eén van de belemmerende factoren is het ‘uitvoerbaarheids criterium’. Bij de vormgeving van de omgevingsverordening – hier wordt momenteel aan gewerkt als alternatief voor het bestemmingsplan – is het goed om zowel het uitvoerbaarheids criterium als de huidige termijn van tien jaar tegen het licht te houden. Bij het bestemmingsplan moet de maatschappelijke en economische uitvoerbaarheid worden aangetoond (artikel 3.1.6 Bro). Maar bij uitnodigings-

planologie en organische gebiedsontwikkeling zijn de initiatiefnemers en het initiatief vaak nog niet bekend, hetgeen het bijzonder moeilijk maakt om de uitvoerbaarheid aan te tonen. Het uitvoerbaarheids criterium is ook gekoppeld aan een termijn van tien jaar, de looptijd van een bestemmingsplan. Een bestemmingsplan moet in die tien jaar uitvoerbaar zijn. Maar zoals we hebben gezien zijn processen van organische ontwikkeling een kwestie van lange adem, waarin eerder sprake is van meerdere decennia, of zelfs van een continu (her)ontwikkelingsproces.

Ter verdediging van het criterium van uitvoerbaarheid wordt wel gewezen op het belang van rechtszekerheid. Toch lijken hier twee zaken door elkaar te lopen: *rechtszekerheid* en *zekerheid* ten aanzien van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen (zie ook Buitelaar & Sorel 2010). Als er globaal bestemd wordt, zonder dat bekend is of de bestemming uitvoerbaar is of uitgevoerd zal gaan worden, dan is er onzekerheid over toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, niet over de rechten. Toch wordt deze interpretatie in de bestuursrechtspraak vaak niet gevolgd. Daarbij is het ook de vraag of het huidige bestemmingsplan wél rechtszekerheid biedt. De praktijk van ruimtelijke ontwikkelingen laten in Nederland al jaren zien dat het bestemmingsplan niet de centrale sturende rol heeft die het volgens de wet zou moeten hebben. Sommigen noemen de rechtszekerheid van het Nederlandse planningssysteem een ‘big lie’ (Needham 2005). Daar waar onder de oude WRO vrijstellingen werden gebruikt voor het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen, wordt dat nu met het bestemmingsplan gedaan (PBL 2010; 2012). Dit zijn postzegelplannen, oftewel juridische regelingen die op maat zijn gesneden voor het bouwplan. Er wordt dus flexibel en pragmatisch met het bestemmingsplan omgegaan, hetgeen het idee van rechtszekerheid zeer betrekkelijk maakt.

Ook het nut en de noodzaak van een termijn van tien jaar voor een bestemmingsplan of een verordening zou tegen het licht moeten worden gehouden. Er wordt in dit verband vaak gewezen op het belang van een actueel planologisch regime. De vraag is echter of dat belang gediend is met een actualiseringstermijn van tien jaar. De techniek heeft het recht hier ingehaald. Ten tijde van de ‘Artikel 19-procedure’ konden vrijstellingen worden verleend zonder dat die ooit werden overgenomen in het bestemmingsplan. Het resultaat was dat het bestemmingsplan vaak weinig meer van doen had met het feitelijke grondgebruik. Het gevolg: verouderde bestemmingsplannen. Echter, naar verwachting zal bij inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet (volgens planning in 2014) heel Nederland bedekt zijn met digitale

<sup>6</sup> Ook fiscale regels kunnen belemmerend werken bij transformatie van gebieden. Deze laten we hier echter buiten beschouwing omdat deze niet specifiek belemmerend zijn voor organische gebiedsontwikkeling; andere vormen van gebiedsontwikkeling hebben hier in gelijke mate last van. Maar ook omdat suggesties voor verandering voor aanpassing alleen gemaakt kunnen worden na een brede afweging van belangen, waaronder het belang van de rijksbegroting. Dat gaat verder dan de reikwijdte van dit onderzoek.

bestemmingsplannen (vanaf dan omgevingsverordeningen). Deze zijn vervolgens aanzienlijk makkelijker te actualiseren dan analoge. Wanneer daarbij aan het projectbesluit de verplichting tot digitale inpassing in de omgevingsverordening wordt gekoppeld, dan is heel Nederland bedekt met actuele planologische regelingen. Hierdoor ontstaat meer *dynamische regelgeving* (Hajer 2011).

Aanvullend kan ook nog gewezen worden op de ambitie het bestemmingsplan te vervangen door een verordening. Ook aan de provinciale ruimtelijke verordening (artikel 4.1 Wro) en de Algemene Plaatselijke Verordening (artikel 147 Gemeentewet) is geen termijn verbonden.

Angst voor een overheid die willekeurig gaat bestemmen als bestemmingen niet meer, of in mindere mate, uitvoerbaar hoeven te zijn lijkt ongegrond. Er zijn nog altijd *checks and balances* tegen overheidsop treden, zoals de ‘algemene beginselen van behoorlijk bestuur’, een algemene zorgplicht voor de ruimtelijke ordening of leefomgeving (zoals een ‘goede ruimtelijke ordening’ uit de Wro) en de planschaderegeling. Gemeenten kunnen met het wegvallen of versoepelen van het uitvoerbaarheids-criterium niet ineens naar hartenlust grondeigenaren ‘wegbestemmen’.

### **Heroverweging – Ruimte bieden aan tijdelijke functies**

Een ander aspect waar in het licht van de relatie organische gebiedsontwikkeling en het bestemmingsplan op wordt gewezen is de ‘zwaarte’ van de procedure van de tijdelijke ontheffing en de beperkte duur van ‘tijdelijkheid’. Organische ontwikkelingen gaan vaak gepaard met (ook) tijdelijk gebruik, zoals het tijdelijk gebruik van braakliggende grond door Open Lab Ebbinge in Groningen. In de huidige wetgeving is het mogelijk om een tijdelijke omgevingsvergunning (artikel 2.12 lid 2 Wabo) te verlenen. Volgens de wet kan dit maximaal vijf jaar zijn, maar dit is voor een initiatiefnemer soms te kort om de businesscase sluitend te krijgen, en soms vanuit het oogpunt van het ruimtegebruik ongewenst – omdat de ‘definitieve’ invulling nog langer op zich laat wachten, of omdat het tijdelijke initiatief als waardevol voor de omgeving wordt beschouwd. De strikte termijn van vijf jaar (middels jurisprudentie bekrachtigd) en een procedure van zes maanden maken het voor sommige initiatiefnemers niet interessant het project daadwerkelijk te starten (Smeenk et al. 2010). Het verlengen van de periode voor een tijdelijke bestemming naar tien jaar is onderdeel van het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet dat op 6 juli 2012 is aangenomen

door de Tweede Kamer. Daarin wordt tevens voorgesteld de procedure voor een tijdelijke bestemming te verkorten door niet de uitgebreide Wabo-procedure van 26 weken te hoeven volgen, maar de reguliere procedure van 8 weken. Dit sluit beter aan op de praktijk van organische gebiedsontwikkeling.

### **Heroverweging – Verhalen van publieke kosten bij organische ontwikkeling**

Ten derde wordt de planologische ruimte beperkt door de systematiek van kostenverhaal op basis van de afdeling grondexploitatie van de Wro. Indien een bestemmingsplan bouwen mogelijk maakt, dan moet gelijktijdig een exploitatieplan worden vastgesteld, tenzij kostenverhaal anderszins is verzekerd. Aan het exploitatieplan zit automatisch een fasering vast. Immers, de timing van kosten en opbrengsten is essentieel voor de hoogte ervan, en dus voor het verhalen ervan. Daarbij geldt ook hier – zij het dat dit niet expliciet in de wet staat – dat het exploitatieplan een looptijd van tien jaar heeft, gelijk aan het bestemmingsplan. De wet schrijft daarnaast toepassing van de PPT-criteria voor: kostenverhaal mag alleen indien de exploitant *profijt* van de kosten heeft, als de kosten *proportioneel* zijn en als ze *toerekenbaar* zijn. Echter, hoe reken je nu kosten toe als er nog geen concreet bouwplan en eindbeeld is? Wat is dan proportioneel? Met fasering over tien jaar en het toepassen van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid lijkt de wetgeving ook in dit verband uit te gaan van ruimtelijke ontwikkeling als project en niet als proces. Dit staat meer globale en flexibele bestemmingsplannen<sup>7</sup> in de weg. Bij de totstandkoming van de nieuwe omgevingswet zou nagedacht kunnen worden over een systematiek van kostenverhaal waarmee gemeenten beter in staat zijn om te gaan met onzekerheid ten aanzien van het eindpunt en het eindbeeld.

### **Heroverweging – Flexibiliseren omgang met de milieugebruiksruimte**

Tot slot worden de mogelijkheden voor gemeenten om globaler en ruimer te bestemmen beperkt door het milieurecht en het natuurrecht. Milieuregels vragen vaak een gedetailleerde toetsing (vooraf) van de mogelijke effecten van een plan. Een plan dat ruimte laat voor meerdere invullingen zal op de verschillende mogelijkheden beoordeeld moeten worden. Bijvoorbeeld in relatie tot geluid zal moeten worden uitgegaan van verschillende faseringen van het plan. Met name ‘planafhankelijke dossiers’ (Sorel et al. 2011) zoals luchtkwaliteit, geluid en het groepsrisico bij externe veiligheid zijn lastig in te schatten als nog onduidelijk is wat er precies in een gebied

<sup>7</sup> Het gaat hier om zogenoemde globale eindplannen.

gaat gebeuren. Dit omdat de toetsing aan de normen afhankelijk is van de toekomstige ontwikkelingen en middels modelberekeningen moet worden bepaald of een plan binnen de wettelijke normen blijft. In het kader van organische gebiedsontwikkeling lijkt meer flexibiliteit in de tijd gewenst. Het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis- en herstelwet biedt hiertoe een eerste aanzet<sup>8</sup>. Met dit plan mag voor een periode van tien jaar worden afgeweken van milieunormen zodat er meer tijd genomen kan worden voor milieuhinderbeperkende maatregelen zonder dat een gebied juridisch op slot gaat. Daarnaast kan de gemeente de beschikbare milieugebruiksruimte opnieuw verdelen en daarvoor projecten en maatregelen vastleggen. Dat betekent dat bestaande rechten van bedrijven, zoals de mogelijkheden die een verleende milieuvergunning biedt, kunnen worden aangepast. Dit is op het eerste gezicht<sup>9</sup> een stap in de richting van het geleiden van organische ontwikkeling.

<sup>8</sup> Met het permanent worden van de Crisis- en herstelwet is het ontwikkelingsplan als aparte planfiguur opgeheven en is zijn functie opgegaan in het bestemmingsplan.

<sup>9</sup> De effectiviteit zal nog moeten blijken.



# DEEL II

# ACHT GEBIEDEN



**LOCATIE:** Ebbingekwartier, Groningen

**TYPE GEBIED:** gemengd stedelijk gebied

**OMVANG:** ca. 9 ha

**GBIEDSOPGAVE:** binnenstedelijke ontwikkeling op industrieterrein in onbruik

**EIGENDOM:** grond van gemeente, met ontwikkelclaim van ontwikkelaars en corporatie, vastgoed versnipperd



**Initiatief: Open Lab Ebbinge**

Ondernemers realiseren tijdelijk gebruik op braakliggende grond  
Zie pag. 40

1



**Initiatief: SKSG Kinderopvang**

Maatschappelijk ontwikkelaar realiseert tijdelijk paviljoen voor kinderopvang  
Zie pag. 45

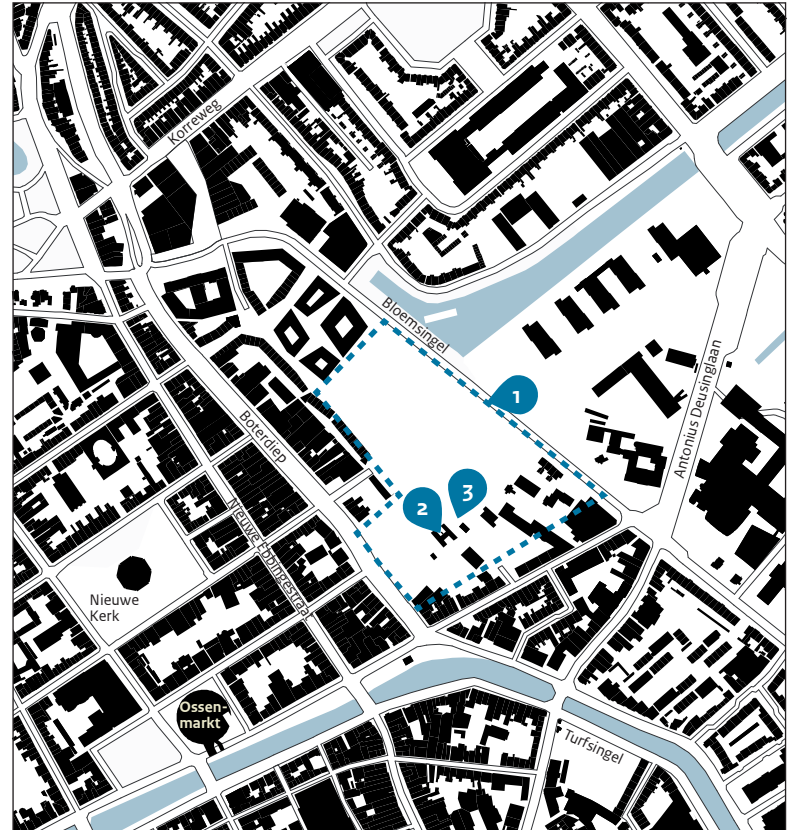
2



**Initiatief: Het Gasfornuis**

Creative ondernemers bouwen *folly* met gebruikte zeecontainers  
Zie pag. 46

3



## Ebbingekwartier Groningen

### Wat is de ruimtelijke opgave?

Op de grens van de historische stad ligt het voormalige Circus-, Boden- en Gasterrein (CiBoGa). Na het verdwijnen van de gasfabriek uit de stad heeft het terrein vele jaren min of meer braak gelegen. Midden jaren negentig komt daar verandering in. Groningen maakt, net als andere steden met vergelijkbare terreinen als Ceramique in Maastricht en het Chasséterrein in Breda, plannen voor de transformatie naar een gevarieerd woongebied. In 2000 worden de eerste woongebouwen opgeleverd, maar daarna stagneert de gebiedsontwikkeling. Er zijn bouwkundige problemen met de ondergrondse parkeergarage en het stedenbouwkundig concept blijkt niet goed aan te sluiten bij de marktvraag. Een verandering van de plannen is noodzakelijk. De gebiedsontwikkeling valt daarmee enkele jaren stil en een braakliggend bouwterrein blijft over. Dit tot onvrede van de winkeliers in de aangrenzende Nieuwe Ebbingestraat. De ondernemers zien de bouwput en de verloedering in de buurt als groot probleem. Zij komen daarop met het idee om het CiBoGa-terrein te gebruiken voor tijdelijke functies, in afwachting van de hervatting van de geplande ontwikkeling.

### Hoe pakt de gemeente de opgave aan?

Aanvankelijk is het gemeentebestuur niet erg enthousiast over tijdelijk gebruik van het terrein. Via een motie van de gemeenteraad wordt het college van B&W echter opgedragen medewerking te verlenen aan het idee: Open Lab Ebbinge. De

gemeente heeft de grond op het CiBoGa-terrein opgehoogd en, vooruitlopend op de geplande ontwikkeling, alvast het fietspad dwars door het gebied aangelegd. Langs het fietspad zijn 'kavels' beschikbaar voor tijdelijke gebouwen. Het Open Lab past goed in het streven van de gemeente om de creatieve stad Groningen te versterken. Het Ebbingekwartier heeft daarvoor de juiste eigenschappen, als ligging nabij het centrum, relatief lage huurprijzen en voldoende 'rafelrandjes' waar ruimte is voor initiatieven. Eerder werd bijvoorbeeld het voormalig scheikundig laboratorium van universiteit op initiatief van kunstenaars getransformeerd tot Het Paleis, een 'cultuurlab' met ateliers, appartementen, vergaderzalen en horeca. Het plan voor de integrale gebiedsontwikkeling is inmiddels aangepast en de stedenbouwkundige opzet sluit aan bij de omliggende buurten. De bouw gaat binnenkort gefaseerd weer beginnen.

### De relatie tussen de plek en de initiatieven

Het Ebbingekwartier ligt strategisch in de stad. Tussen de binnenstad en de noordelijke naoorlogse uitbreidingswijken, nabij het ziekenhuis en de universiteit en grenzend aan de winkelstraat Nieuwe Ebbingestraat. Open Lab Ebbinge, en met name de publieksfuncties als het in aanbouw zijnde horecapaviljoen Het Gasfornuis en de nog te bouwen 'outlet-store', maken gebruik van deze ligging. Voor het paviljoen met de kinderopvang is vooral de mogelijkheid om een tijdelijk gebouw neer te zetten bepalend geweest.

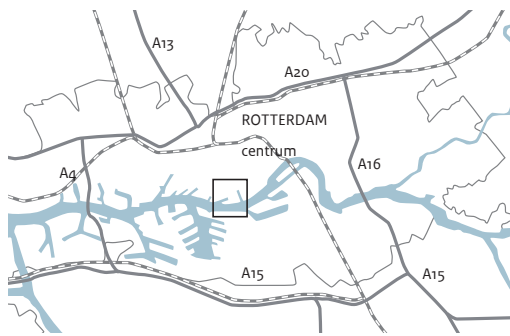
### Wat is het juridisch-planologisch kader?

De ruimte die het bestemmingsplan voor de herontwikkeling van het CiBoGa-terrein bood, maakte het eenvoudig de tijdelijke paviljoens toe te staan. Inmiddels is er een nieuw bestemmingsplan Ebbingekwartier opgesteld voor de geplande integrale gebiedsontwikkeling. Via een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de initiatiefnemers van de tijdelijke bebouwing en de gemeente is vastgelegd dat de paviljoens uiterlijk 1 juli 2016 weg moeten. Een hotelketen heeft recent interesse getoond om er een hotel te bouwen. Het nieuwe bestemmingsplan biedt voldoende ruimte om dit verzoek te kunnen honoreren.

### Wat is het financieel-economisch kader?

Open Lab Ebbinge wordt deels betaald uit de grondexploitatie van de voorziene integrale gebiedsontwikkeling. Om het Open Lab te faciliteren is eerder in de openbare ruimte geïnvesteerd dan aanvankelijk gepland. De grond wordt voor de looptijd van Open Lab om niet aan initiatiefnemers ter beschikking gesteld. De investering van de gemeente is gebruikt als cofinanciering bij de aanvraag van een EFRO-subsidie. Dit 'Europese geld' wordt gebruikt voor de bekostiging van het door de initiatiefnemers gerunde projectbureau. De door vertraging van de integrale gebiedsontwikkeling opgelopen renteverliezen hoopt de gemeente te kunnen compenseren met de structurele ontwikkeling die nu weer op gang komt.





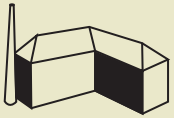
**LOCATIE:** Coolhaveneiland, Rotterdam

**TYPE GEBIED:** gemengd stedelijk gebied

**OMVANG:** ca 36 ha

**GEBIEDSOPGAVE:** verbeteren leefbaarheid, aanpak verouderd vastgoed, verbetering openbare ruimte

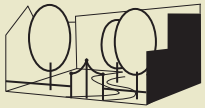
**EIGENDOM:** versnipperd, corporatie grote partij



**Initiatief: De Machinist**

Architect/ondernemer realiseert buurthuis 2.0  
Zie pag. 53

1



**Initiatief: Schat van Schoonderloo**

Buurtbewoners benutten groenbestemming en realiseren buurtpark  
Zie pag. 61

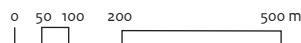
2



**Initiatief: Strandpark/Coolhavenkade**

Creative ondernemers programmeren openbare ruimte om leefbaarheid te verbeteren  
Zie pag. 62

3





## Coolhaveneiland Rotterdam

### Wat is de ruimtelijke opgave?

Coolhaveneiland ligt in de Rotterdamse wijk Delfshaven. In 2004 is voor Coolhaveneiland een 'stuurgroep' opgericht, met daarin de deelgemeente Delfshaven, het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, de corporaties Woonbron en Stadswonen en (toentertijd) ontwikkelaar Kristal. Deze partijen signaleren twee structurele problemen in de wijk, namelijk het vertrek van toonaangevende instellingen (het scheepvaartcollege, Codarts) en een eenzijdige woningvoorraad. Ze formuleren het als hun centrale opgave om Coolhaveneiland 'om te vormen tot een aantrekkelijke en creatieve stadswijk, waar creatieve bedrijvigheid en onderwijs zorgen voor een klimaat waarin de huidige bewoners en hoger opgeleide stedelingen, geslaagde migranten en creatieve jongeren graag willen verblijven'. In een visiedocument definiëren ze een aantal 'kwartieren' met verschillende potenties. In het oostelijk gedeelte, het *Creatieve kwartier*, moeten de vaak monumentale panden ruimte bieden aan kleine bedrijven, kennisinstellingen, short-stay- en studentenhuisvesting. Dit kwartier moet het profiel van de wijk gaan bepalen. Het westelijk *Historische kwartier* moet vooral aansluiting vinden bij historisch Delfshaven. De noordelijke kade zou als *Werkplaats* ruimte moeten bieden aan werkplaatsen, broedplaatsen en 'leven op straat'. Het centrale gedeelte tenslotte, de *Driehoek*, zou vooral kunnen profiteren van de spin-off van de andere gebieden, en goedkope woon/werkruimte voor starters op de woning/

arbeidsmarkt bieden. Verbetering van de sociaal-economische kansen van zittende bewoners hoort expliciet bij de opgave, evenals de opwaardering van de openbare ruimte. Hoewel de economische situatie veranderd is, blijft het masterplan van 2008 deze centrale doelstelling behouden.

### Hoe pakt de gemeente de opgave aan?

De gemeente en de corporaties kiezen expliciet niet voor een 'klassieke' herstructurering van het gebied, waarbij bloksgewijs wordt gesloopt of gerenoveerd, en 'gaten' in het gebied worden opgevuld met appartementen. Niet alleen ontbreekt daarvoor nu het geld bij de corporaties, de partijen vinden het ook niet wenselijk. Het gebouwenbestand in de wijk is weliswaar voor een groot deel in handen van Woonbron, maar heel divers, en niet op hetzelfde moment aan het einde van zijn fysieke levensloop. Daarnaast zou met een 'klassieke' herstructurering het diverse karakter van de wijk en haar bewoners teniet worden gedaan. Iets wat de wijk juist aantrekkelijk maakt voor de gewenste doelgroep. In plaats van een grootschalige aanpak wordt nu per vrijkomend pand bekeken wat ermee kan gebeuren. Tegelijk faciliteert en ondersteunt de stuurgroep beeldbepalende projecten in panden of in de openbare ruimte, en bottom-up-initiatieven die de leefkwaliteit ten goede komen.

### De relatie tussen de plek en de initiatieven

De ligging in de stad is belangrijk. Coolhaveneiland is enerzijds dicht bij het vernieuwde Lloydkwartier

en het Erasmus MC. Anderzijds heeft het door de Westzeedijk aan de zuidkant en het water van de Coolhaven aan de noordkant traditioneel ook een afgesloten karakter. Belangrijk gebiedskenmerken zijn de aanwezigheid van monumentale, losstaande gebouwen en opvallend weinig groen. Initiatiefnemers spelen op deze kenmerken in, en verbouwen een oud pand op zichtafstand van Het Park (De Machinist, het voormalige scheepvaartcollege), of realiseren meer groen en recreatie (het Strandpark en het buurtpark de Schat van Schoonderloo).

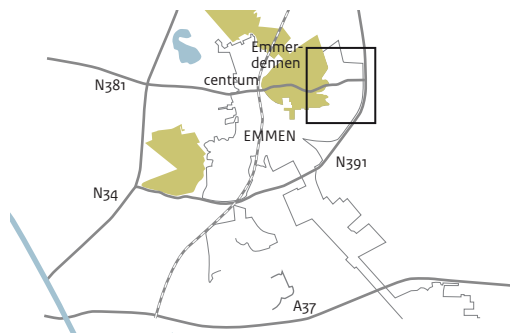
### Wat is het juridisch-planologisch kader?

Het huidige plankader bestaat uit bestemmingsplannen van 1920 en 1975. Deze werpen weinig belemmeringen op voor de initiatieven. De gemeente werkt aan een gebiedsdekkend bestemmingsplan, waarin huidige functies geconserveerd worden, maar inhoudelijk meer flexibel gedefinieerd, met veel gemengde bestemmingen.

### Wat is het financieel-economisch kader?

Er is geen sprake van een grondexploitatie voor het gebied als geheel. Financiële ondersteuning van initiatieven komt uit heel verschillende bronnen. Naast vastgoedinvesteringen door de corporaties, en Europese gelden, is er bij zowel de stuurgroep als de corporatie Woonbron geld beschikbaar voor kleinschalige initiatieven op het gebied van cultuur en leefbaarheid. Daarnaast investeert de gemeente in verbetering van de openbare ruimte.





**LOCATIE:** Emmerhout, Emmen

**TYPE GEBIED:** naoorlogse woonwijk (jaren '70)

**OMVANG:** 208 ha

**GEBIEDSOPGAVE:** verbeteren vitaliteit, op peil houden voorzieningenniveau, sociaal economische positie bewoners

**EIGENDOM:** versnipperd, corporaties grote partij (40%)

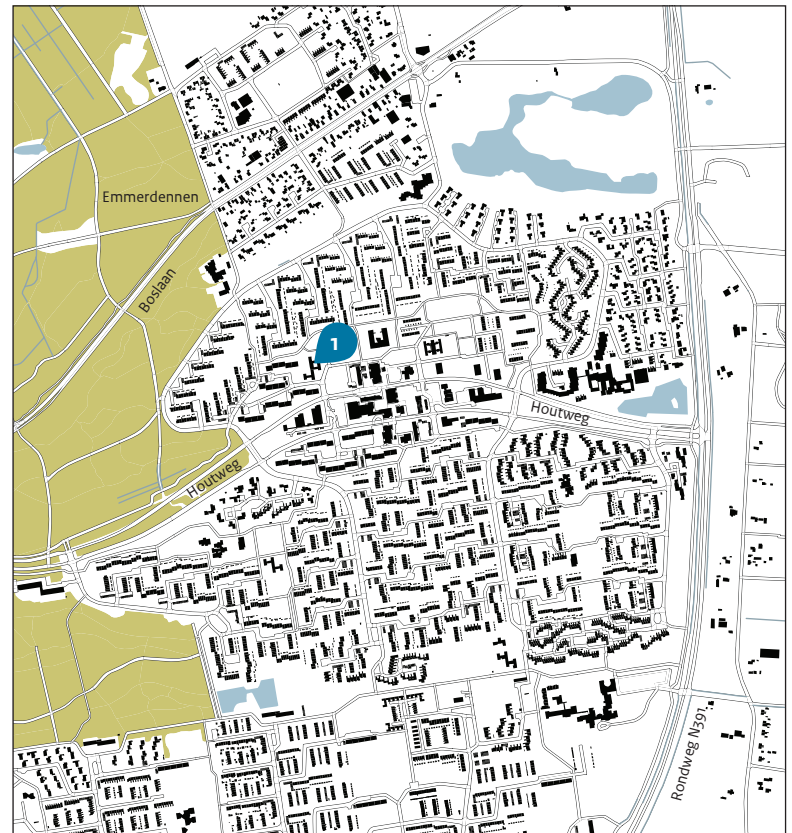


**Initiatief: Bewonersbedrijf Emmerhout**

Van erkende overlegpartner tot wijk eigenaarschap tot bewonersbedrijf

Zie pag. 67

1



## Emmerhout Emmen

### Wat is de ruimtelijke opgave?

De woonwijk Emmerhout dateert uit de jaren zeventig en is inmiddels fysiek aan het verouderen. De gemeente ziet het daarom als haar opgave om de wijk aantrekkelijker te maken, en een waardedaling van woningen te voorkomen. Kern van de aanpak ligt in een vernieuwing van het centrumgebied van de wijk. In het Masterplan Emmerhout uit 2007 wordt de concentratie van voorzieningen in het centrum van de wijk verder versterkt, onder andere door de bouw van een nieuw winkelcentrum en een multifunctionele accommodatie, waarin verschillende scholen en maatschappelijke instellingen worden geconcentreerd. In het stedenbouwkundige masterplan is op verschillende vrijkomende locaties in het centrumgebied nieuwe woningbouw gepland die verdere differentiatie van het woningaanbod in de wijk moet bewerkstelligen. Daarbij ligt de nadruk op de nieuwbouw van woningen in de middeldure en dure koopsector en woningen voor senioren en bijzondere doelgroepen. In de rest van de wijk is geen sprake van grootschalige fysieke ingrepen. Er is wel een programma van verkoop van huurwoningen door de corporatie. Naast de fysieke herstructurering is sinds het wijkprogramma 2005-2009 en 2010-2014 ook het verbeteren van het 'sociale kwaliteit' als een bredere opgave gedefinieerd. Dat wil zeggen dat naast verbetering van de woningvoorraad ook verbetering van de woonomgeving tot de opgave wordt gerekend. Kortom, een revitalisering van de gehele wijk op sociaal, fysiek en economisch terrein.

### Hoe pakt de gemeente de opgave aan?

De aanpak van de gemeente is tweeledig. Enerzijds is er gekozen voor een klassieke herstructurering van het centrumgebied, in samenwerking met corporaties, projectontwikkelaars en zorginstellingen als ontwikkelende partijen. Sinds de gemeente als gevolg van de crisis elders in Emmen drastisch heeft moeten schrappen in haar woningbouwplannen, probeert ze de afspraken over precieze aantallen en het soort woningen en voorzieningen niet te zeer dicht te timmeren. De gemeente probeert vooral te zorgen dat er geen overaanbod aan woningen ontstaat. Anderzijds zet de gemeente al sinds 1998 in op verbetering van de kwaliteit van de (sociale) leefomgeving. Hiervoor werkt ze intensief samen met bewoners in de 'structuur' van Emmen Revisited. Per wijk overlegt de gemeente met Erkende Overlegpartners (EOP's) die de bewoners vertegenwoordigen, en met professionele organisaties die in de wijk actief zijn. Hierbij gaat het niet zozeer om inspraak achteraf, maar vooral om zeggenschap vooraf. Bijvoorbeeld over het beheer van de openbare ruimte hebben de EOP's steeds meer zeggenschap gekregen. Tegenwoordig hebben ze eigen wijkbudgetten voor beheer, en de EOP's in sommige wijken besteden deze werken ook zelf aan.

### De relatie tussen de plek en de initiatieven

Emmen is een uitgestrekte gemeente, met veel kernen buiten de stad Emmen. Dit maakt de

structuur van samenwerking met EOP's logisch: deze buitendorpen hebben zo hun eigen specifieke vertegenwoordiging. Maar ook wijken binnen de stad nemen aan deze structuur deel. De bewonersinitiatieven kunnen zich dan ook via deze structuur makkelijk organiseren. De aard van de wijk Emmerhout – een naoorlogse woonwijk met bijna uitsluitend wonen – maakt ook dat de initiatieven in de sfeer van de woonomgeving liggen.

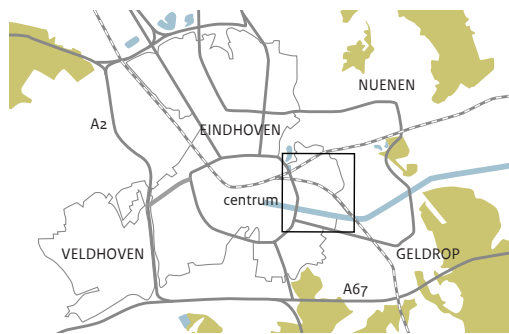
### Wat is het juridisch-planologisch kader?

Het huidige bestemmingsplan dateert van 1970, en is zodanig gedetailleerd dat voor de veranderingen in het centrumgebied een aanpassing noodzakelijk is. Behalve deze aanpassingen zal het nieuwe bestemmingsplan voornamelijk een conserverend karakter hebben, en opnieuw bestemmingen gedetailleerd toekennen.

### Wat is het financieel-economisch kader?

Voor de vernieuwing van het centrumgebied zijn er grondexploitaties opgesteld. Deze hebben niet direct raakvlak met de bewonersinitiatieven, die hun financieringsbronnen vinden in landelijke (Rijks)fondsen en gemeentelijke gelden. Alleen de realisatie van het bewonersbedrijf (verderop behandeld als een van de initiatieven) in één van de scholen die worden opgeheven, heeft mogelijk indirect invloed op de bekostiging van de multifunctionele accommodatie, waar de nieuwe school in gehuisvest zou worden.





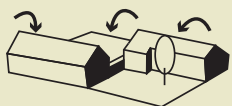
**LOCATIE:** Doornakkers, Eindhoven

**TYPE GEBIED:** naoorlogse woonwijk (jaren '50/'60)

**OMVANG:** 171 ha

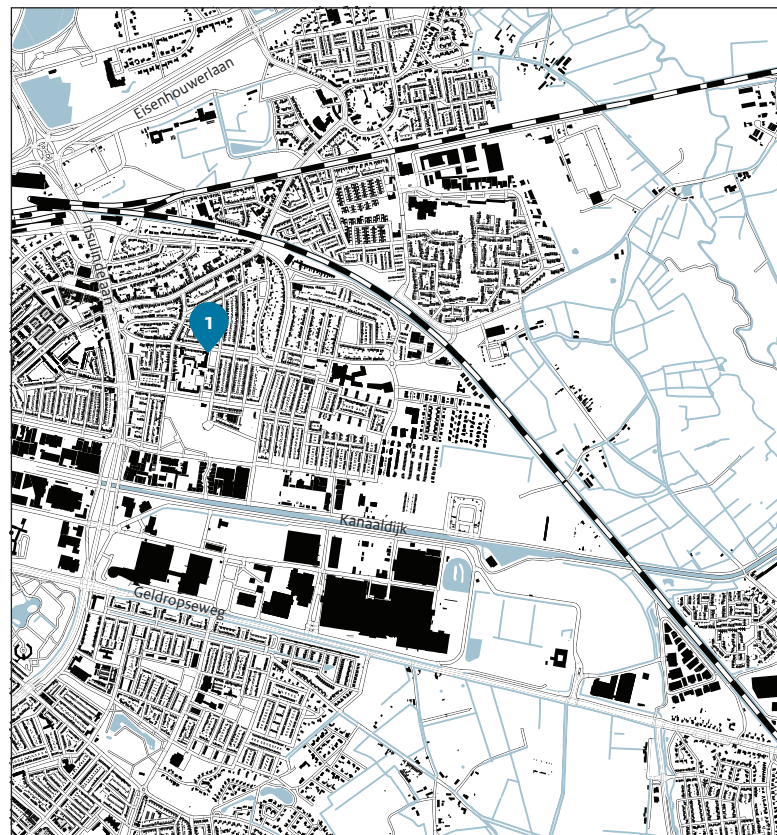
**GEBIEDSOPGAVE:** verbeteren leefbaarheid en sociaal-economische positie bewoners

**EIGENDOM:** versnipperd, corporaties grote partij (70%)



**Initiatief: De Tongelaar**

Exploitant van ruimtes voor creatieve bedrijvigheid realiseert (flex)werkplek voor de buurt  
Zie pag. 70



## Doornakkers Eindhoven

### Wat is de ruimtelijke opgave?

Doornakkers is een aandachtswijk in Eindhoven met veel sociale problemen waaronder een hoge werkloosheid. Ook de fysieke omgeving vraagt aandacht. Panden staan leeg, buitenruimte wordt niet meer gebruikt en niet onderhouden. Doornakkers is gebouwd in de tijd van de wederopbouw. De stedenbouwkundige opzet en een groot aantal woningen is door de rijksbouwmeester in 2008 benoemd tot cultureel erfgoed. Het ruimtelijk beleid voor Doornakkers bestaat uit herbestemming van leegstaande panden, herinrichting van de buitenruimte, toevoegen van duurdere huurwoningen en het creëren van werkruimte voor zelfstandig ondernemers in de wijk.

### Hoe pakt de gemeente de opgave aan?

In 2000 kozen de gemeente en de corporaties voor een integrale wijkvernieuwing met sloop en nieuwbouw in tien gebieden. Deze aanpak kon niet worden gevolgd voor Doornakkers vanwege het cultureel erfgoed, dat bovendien in redelijk goede staat verkeert. Met de toevoeging van duurdere koopwoningen in de aangrenzende Tongelresche Akkers wordt de woningvoorraad gevarieerder, hoewel door de economische crisis niet alle goedgeplande woningen zijn gerealiseerd. Om oud en nieuw te integreren is op het snijvlak van Tongelresche Akkers en Doornakkers een nieuw centrum gerealiseerd met een plein, brede school, winkels en ouderenvoorzieningen. Verder is gekozen

voor een strategie van natuurlijke wijkvernieuwing en ontwikkelend beheer: ambities formuleren en activiteiten van onderop bevorderen die uitvoering geven aan die ambities. De gemeente heeft twee ontwikkellocaties aangewezen rondom leegstaande scholen en heeft bij het Rijk en 'Europa' subsidies verkregen (met eigen cofinanciering) voor planontwikkeling en herontwikkeling. De Stichting Ruimte is verzocht een concept te ontwikkelen voor hergebruik van een school om de economie in de wijk te stimuleren. Gedurende een pilot van twee jaar huurt de Stichting de school goedkoop van de gemeente. Na de pilot moet het pand zonder steun te exploiteren zijn. Ook is de gemeente in gesprek met eigenaren van leegstaande winkelpanden en woningcorporatie Woonbedrijf om woonruimte te scheppen voor Turkse ouderen. Zelf winkels opkopen en transformeren past niet in de strategie.

### De relatie tussen de plek en de initiatieven

Eindhoven heeft veel creatieve ondernemers op zoek naar werkruimte. Daarnaast heeft onderzoek opgeleverd dat er in Doornakkers veel zzp'ers aan huis werken. Er is dus vraag naar professionele werkruimte (ateliers en een buurtkantoor met flexplekken), zowel in Doornakkers als in de rest van de stad. Een architectenbureau gespecialiseerd in aandachtswijken vestigt zich graag in deze wijk. Maar ook sociale ondernemers zoals Reactive Vision die probleemjongeren fysiek trainen, en een ondernemerscoach zitten graag in de wijk waar ze werken. De ondernemerscoach maakt voor de

gemeente ook een businessplan voor de exploitatie van een monumentale boerenschuur. Ook komen er initiatieven voor tijdelijk gebruik van braakliggend gebied.

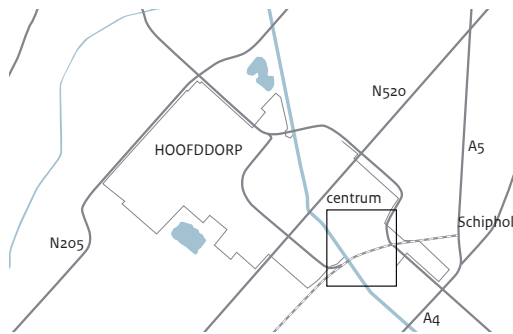
### Wat is het juridisch-planologisch kader?

Eindhoven werkt met globale bestemmingsplannen met uitwerkingmogelijkheden. Voor de twee ontwikkellocaties wordt een uitwerkingsplan gemaakt als basis voor een nieuw bestemmingsplan. De aanpak van natuurlijke wijkvernieuwing en de ambities staan in de Visie Doornakkers (november 2011). Tijdelijk gebruik in afwachting van definitieve bestemming wordt gefaciliteerd met beheersovereenkomsten.

### Wat is het financieel-economisch kader?

Omdat Doornakkers niet integraal wordt vernieuwd, krijgt de wijk geen geld van het Rijk voor het opknappen van de openbare ruimte. Het nieuwe wijkcentrum is betaald uit de opbrengst van verkoop van het nutsbedrijf NRE. Doornakkers krijgt geld van de rijksbouwmeester, het ministerie van EL&I en Lively Cities (Interreg IVB) voor planontwikkeling en uitvoering. De gemeente cofinanciert. Er is geen grondexploitatie, wel komt er een globaal gebieds-exploitatieplan. Geld voor inrichting en onderhoud van de openbare ruimte komt uit de eigen middelen van de gemeente, subsidies en investeringen door derden via anterieure overeenkomsten, met name met alliantiepartner Woonbedrijf die veel bezit heeft in de wijk.





**LOCATIE:** Beukenhorst-West, Hoofddorp

**TYPE GEBIED:** kantoreengebied

**OMVANG:** ca. 37 ha

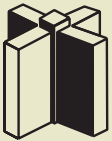
**GBIEDSOPGAVE:** leegstand, veel panden in handen grote internationale beleggers, wens station en centrum beter op elkaar te laten aansluiten (B-W ligt daar tussen)

**EIGENDOM:** versnipperd



**1** **Initiatief: De Beuk Erin**

Ondernemers starten samenwerking voor transformatie en verduurzaming kantoreengebied  
Zie pag. 73



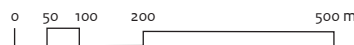
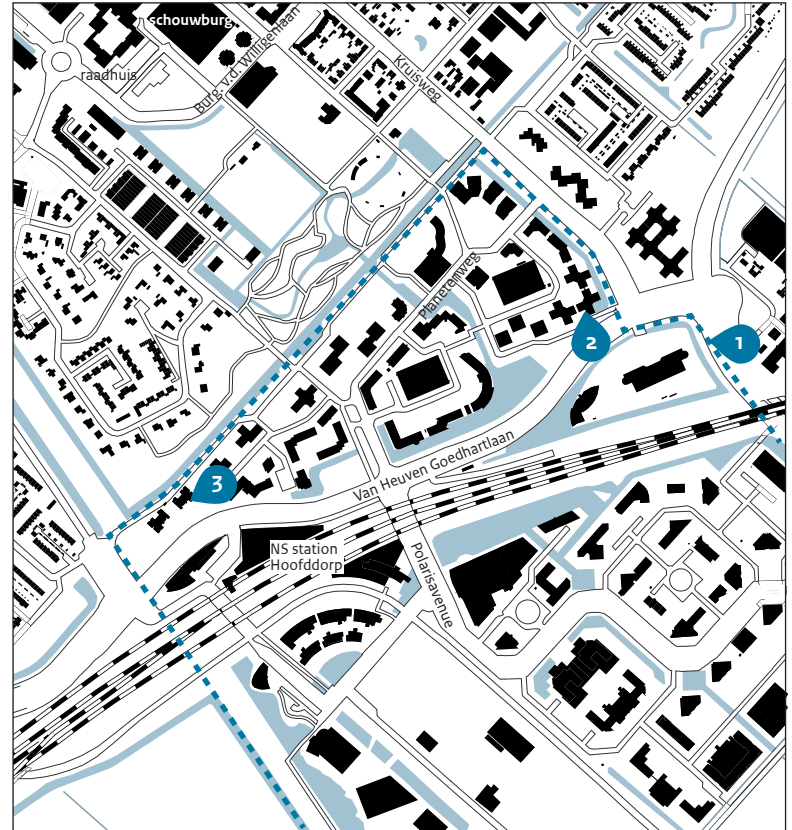
**2** **Initiatief: Holiday Inn Express Hotel**

Hotelontwikkelaar en -exploitant transformeert kantoorgebouw tot select-servicehotel  
Zie pag. 77



**3** **Initiatief: HQ 023**

Eigenaar maakt starterswoningen van leegstaande kantoren  
Zie pag. 78



## Beukenhorst-West Hoofddorp

### Wat is de ruimtelijke opgave?

In Hoofddorp, in de gemeente Haarlemmermeer, ligt ten westen van de spoorlijn het woon- en werkgebied Beukenhorst-West. De spoorlijn markeert een tweedeling in de gemeente. Aan de oostzijde liggen werkgebied Beukenhorst-Zuid en -Oost. Door de ligging nabij start- en landingsbanen van Schiphol is woningbouw aan de oostzijde van het spoor niet toegestaan. Het station ligt geïsoleerd tussen kantoren en is slecht verbonden met het centrum. Beukenhorst-West ligt in de Metropoolregio Amsterdam waardoor de gemeente Haarlemmermeer is gebonden aan de regionale afspraken (Plakeba) om de leegstand in kantoren tegen te gaan. Beukenhorst-West is aangewezen als krimpgebied, waar de kantorenvoorraad drastisch moet worden teruggebracht. De leegstand op Beukenhorst-West bedroeg in 2011 23 procent en wanneer contractuele leegstand wordt meegerekend (leegstand bij doorlopend huurcontract) zelfs 39 procent. De kantoren zijn verouderd en, ondanks de goede ligging nabij station en centrumvoorzieningen, niet meer aantrekkelijk. De gemeente wil een stadsboulevard ontwikkelen tussen station en centrum, bestaande uit kantoren, appartementen en (onderwijs) voorzieningen. In dat kader wil de gemeente Beukenhorst-West transformeren van een monofunctioneel kantoreengebied tot een gemengd woon-, werk- en voorzieningengebied.

### Hoe pakt de gemeente de opgave aan?

De gemeente heeft een accountmanager aangesteld voor Beukenhorst-West. Deze faciliteert vastgoedeigenaren met transformatie- en herontwikkelingsplannen voor panden. Hij legt ook contact met de (buitenlandse) institutionele beleggers die eigenaar zijn van leegstaande panden. De urgentie van transformatie wordt door deze partijen echter minder gevoeld; zij doen beheer op afstand. De accountmanager gaat daarnaast in gesprek met partijen die meerdere panden tegelijk zouden kunnen aanpakken, maar de financiële haalbaarheid van een dergelijk project aanpak is nog onduidelijk. Voor de gemeente zelf is het te duur om panden op te kopen en te transformeren.

### De relatie tussen de plek en de initiatieven

Door de ligging nabij de luchthaven Schiphol, de A4 en station Hoofddorp is Beukenhorst-West een geschikte plek voor hotels. De kantoorpanden Plus-point III en het Canongebouw zijn al tot hotel getransformeerd, door een ontwikkelaar die de hotels ook gaat exploiteren. De ligging nabij woonwijken, een parkje en het centrum van Hoofddorp maakt Beukenhorst-West aantrekkelijk voor wonen. De kantoorpanden Meerveste I en II zijn door de eigenaar omgezet in starterswoningen. Ook voor medische voorzieningen is het een aantrekkelijke locatie, maar een eerste initiatief voor het opzetten van een ooglaserkliniek is

mislukt door aarzelingen binnen de gemeente. Enkele lokale professionals (met name makelaars) hebben een visie ontwikkeld op Beukenhorst-West. Ze proberen de betrokkenheid van gebruikers, eigenaren en beleggers bij het gebied te vergroten en hen te interesseren voor parkmanagement van het kantoreengebied.

### Wat is het juridisch-planologisch kader?

De gemeente Haarlemmermeer heeft in maart 2012 een structuurvisie Hoofddorp 2030 vastgesteld waarin de ambities voor Beukenhorst-West in het bredere kader van een nieuwe centrumontwikkeling worden geplaatst. Daarnaast moeten de initiatieven passen in de bestemmingsplannen. De huidige transformaties pasten net binnen de contingenten voor woningbouw en horeca van het oude bestemmingsplan Beukenhorst-West. Er is een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding dat de gewenste krimp en functiemenging moet accommoderen.

### Wat is het financieel-economisch kader?

Behalve de openbare ruimte heeft de gemeente geen grond in bezit op Beukenhorst-West. Er ligt geen opgave voor de inrichting van de openbare ruimte alsmede voor de herontwikkeling van het station. De gemeente zal voor investeringen die het budget te boven gaan de mogelijkheden van de Wro voor kostenverhaal optimaal benutten.





**LOCATIE:** Amstel III, Amsterdam

**TYPE GEBIED:** kantorengedebied

**OMVANG:** ca. 250 ha

**GBIEDSOPGAVE:** leegstand, gebrekkige openbare ruimte, gebrek aan voorzieningen

**EIGENDOM:** grond van gemeente, vastgoed versnipperd



**1**  
**Initiatief: Glamourmanifest**

Creative ondernemer met een gebiedstransformatie-missie probeert partijen te verbinden  
Zie pag. 87



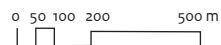
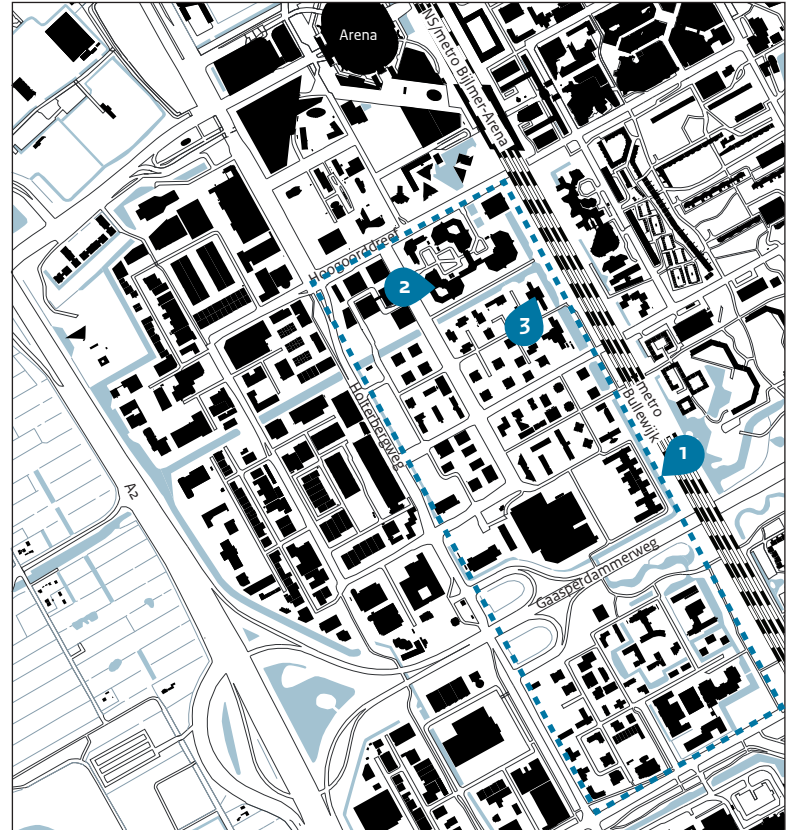
**2**  
**Initiatief: Atlas ArenaA**

Eigenaar transformeert verouderd kantoorcomplex naar multifunctioneel gebied  
Zie pag. 88



**3**  
**Initiatief: ABN Amro-gebouw**

Architect/CPO-regisseur onderzoekt haalbaarheid transformatie kantoorpand  
Zie pag. 91





## Amstel III Amsterdam

### Wat is de ruimtelijke opgave?

Amstel III is een kantoren- en bedrijventerrein in Amsterdam Zuidoost. In 2007 kwam uit een tevredenheidsonderzoek onder de gebruikers van het gebied een aantal negatieve aspecten naar voren: leegstand, gebrekkige openbare ruimte en gebrek aan voorzieningen. Een ander onderzoek, uit 2008, concludeerde dat een deel van de leegstand in het gebied als structureel beschouwd moest worden. Dit was voor de gemeente de directe aanleiding om een visie uit te werken voor transformatie van het gebied.

### Hoe pakt de gemeente de opgave aan?

In 2009 heeft de gemeente een visie opgesteld waarin een grootschalige transformatie van Amstel III tot gemengd stedelijk woon- en werkgebied werd voorgesteld. Al snel bleken de voorgestelde stappen om dit eindbeeld te bereiken, met name door de economische crisis, niet haalbaar. In 2011 is zodoende een strategiebesluit opgesteld. Hierin wordt het eindperspectief uit de oorspronkelijke visie niet verlaten, wel wordt voor de eerste tien jaar een bescheidener en realistischer gewenst programma voorgesteld. In het strategiebesluit wordt de rol van de gemeente geformuleerd als voorwaardenscheppend en faciliterend om zo 'de markt' in staat te stellen te ontwikkelen. Projectbureau Zuidoostlob verbindt eigenaren en (potentiële) gebruikers in het gebied en stelt zich, daar waar het kansen ziet, actief op. Zo zullen investeringen in de secundaire

structuur van de openbare ruimte daar worden gedaan waar marktpartijen initiatief nemen. Op gebiedsniveau vindt de gemeente in het initiatief Glamourmanifest een partner. Dit private initiatief verbindt vastgoedeigenaren en gebruikers van het gebied rondom de ambitie om de verblijfskwaliteit en het functioneren van het gebied te verbeteren.

### De relatie tussen de plek en de initiatieven

Amstel III is een monofunctioneel gebied dat bestaat uit een kantorenstrook en een bedrijvenstrook. De locatie is goed bereikbaar per auto, trein, metro en bus. Het centrum van Amsterdam ligt op circa negen kilometer. Het gebied heeft een royale parkeercapaciteit, al is deze geheel op private grond gerealiseerd en dus niet beschikbaar voor iedereen. De openbare ruimte is voor fietsers en voetgangers weinig aantrekkelijk ingericht. Het gebied wordt geflankeerd door winkel- en recreatiegebied ArenA Poort, de woonwijken van de Bijlmer en het Academisch Medisch Centrum (AMC). Grenzend aan ArenA Poort is een aantal initiatieven bekend. Van toevoegen van functies aan een kantoorcomplex, tot vernieuwing van een kantoorpand waarbij ook de omringende parkeervelden worden aangepakt, tot de realisatie van een nieuwbouwhotel en een hostel in een leegstaand kantoor. Grenzend aan het AMC worden studentenhuisvesting en een short-stay-hotel gerealiseerd. In de bedrijvenstrook is minder leegstand en zijn ook minder initiatieven voor transformatie.

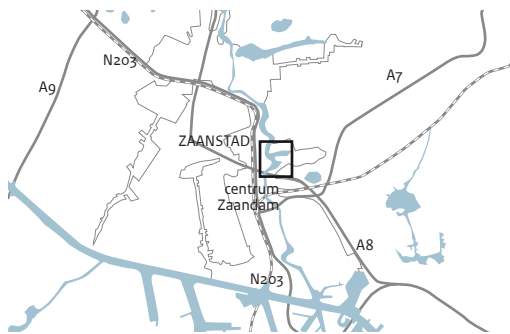
### Wat is het juridisch-planologisch kader?

Het vigerend bestemmingsplan stamt uit 1988. Een nieuw bestemmingsplan is in voorbereiding en wordt naar verwachting in 2013 vastgesteld. In dit bestemmingsplan worden de bestaande bouwvolumes en stedenbouwkundige *footprint* geconsolideerd. Programmatisch is het een globaal bestemmingsplan, per functie is voor het gebied (of een groot deel daarvan) een maximum aantal vierkante meters gesteld. De functie wonen is wegens de daarvoor benodigde hoeveelheid onderzoeken voorsnog niet in het bestemmingsplan opgenomen, maar kan op termijn middels een omgevingsvergunningsprocedure worden gerealiseerd.

### Wat is het financieel-economisch kader?

Momenteel geeft de gemeente nog steeds grond uit in het gebied. In de bestaande grondexploitatie heeft ze middelen gereserveerd voor ingrepen in de hoofdstructuur van de openbare ruimte van Amstel III. Deze middelen zijn echter beperkt. Voor investeringen in de secundaire structuur is gekozen voor een 'transformatie-exploitatie'. Wanneer bij functieverandering van kantoren naar woningen, ook de hoogte van de erfpacht wijzigt, kan de waardevermeerdering van de erfpachtrechten worden aangewend voor de dekking van proceskosten en investeringen in de openbare ruimte. Als er geen inkomsten uit een transformatie-exploitatie komen, kan het gemeentebrede Transformatieteam besluiten de kosten te dekken.





**LOCATIE:** Hemmes, Zaanstad

**TYPE GEBIED:** bedrijventerrein

**OMVANG:** 5,6 ha

**GBIEDSOPGAVE:** hergebruik braakliggend terrein, locatie voor woningbouwopgave

**EIGENDOM:** grond van gemeente en paar andere partijen, vastgoed enkele partijen



**Initiatief: Onke plek**

Creative ondernemers willen pauselandschap benutten en met omgeving verbinden  
Zie pag. 92

1

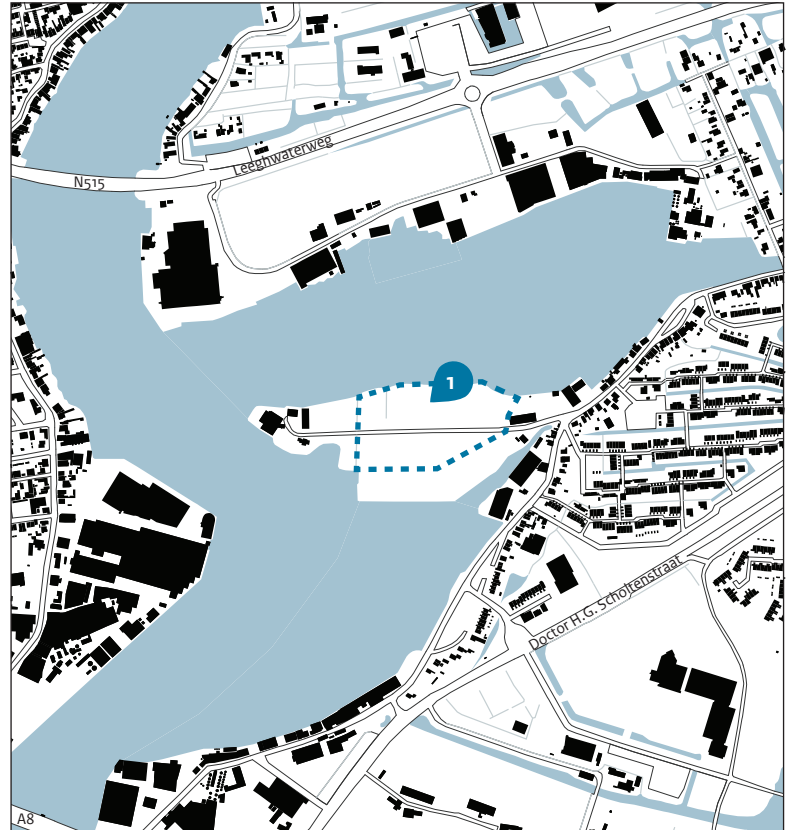


FOTO: BART HOMBURG

## Hemmes Zaanstad

### Wat is de ruimtelijke opgave?

De Hemmes – de naam verwijst naar ‘hemland’ oftewel land dat buitendijks ligt – is een schiereiland in de Wijde Zaan. In de zeventiende eeuw wordt het schiereiland gebruikt voor molens, later wordt het een industrieterrein. Begin jaren negentig komt de Hemmes bij de gemeente in beeld als potentiële woningbouwlocatie. Het terrein krijgt een Vinex-status en in 2000 wordt een deel van het terrein aangekocht door een consortium bestaande uit projectontwikkelaars BAM en ERA en de corporaties Parteon en ZVH. Bedoeling is op het terrein 300 tot 400 woningen te bouwen. Het overige deel is in gebruik door scheepswerf Kramer op de ‘kop’- en kraan- en transportbedrijf Schol aan de ‘land’-kant van de Hemmes. De woningbouwplannen komen echter niet van de grond. De hoge kosten voor de noodzakelijke bodemsanering, de milieufactoren van de fabrieken (cacao, Duyvis) in de buurt en het gebrek aan overeenstemming tussen het consortium en de twee overige grondeigenaren zijn hiervoor de belangrijkste oorzaak. Het gevolg is dat een deel van het terrein inmiddels al vele jaren braak ligt.

### Hoe pakt de gemeente de opgave aan?

Eind 2011 geeft het consortium het idee op om woningen op de Hemmes te gaan bouwen; ze zijn van plan hun grondpositie te verkopen aan een partij die er nieuwe bedrijven wil vestigen. Dit strookt niet met de plannen van de gemeente, maar

die kan juridisch-planologisch niets doen; voor de Hemmes is nog geen bestemmingsplan.

De gemeente besluit daarop de 2,6 hectare zelf van het consortium te kopen. Woningbouw is op termijn nog steeds het doel. Het aantal woningen en het precieze type staan niet vast en de gemeente wil ruimte bieden voor particulier opdrachtgeverschap. In de tussentijd staat de gemeente open voor andere initiatieven. Dat kan zijn voor tijdelijke initiatieven of voor permanente functies. Voorwaarde voor het toestaan is dat de ontwikkelingen de woningbouwmogelijkheden op de Hemmes niet in de weg mogen zitten. De stichting Babel – een vrijwilligersorganisatie, actief als denktank voor de stedelijke ontwikkeling van Zaanstad – organiseerde in 2011 een workshop over de mogelijkheden van de Hemmes. De deelnemers worden opnieuw benaderd of zijn bezig met het bedenken van nieuwe gebruiksmogelijkheden van de Hemmes.

### De relatie tussen de plek en de initiatieven

De ligging van de Hemmes aan het water en nabij de toeristische trekpleister de Zaanse Schans leent zich voor initiatieven die de toeristisch recreatieve waarde van de plek benutten. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan een camping of een camperplaats. Ook het opnemen van de Hemmes in een recreatieve route is een optie. Een veerpont voor een verbinding met de Zaanse Schans lijkt een noodzakelijk te realiseren randvoorwaarde.

### Wat is het juridisch-planologisch kader?

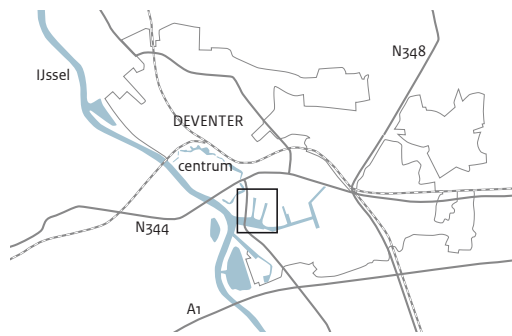
Het bestemmingsplan Zaanstad-Noord wordt momenteel geactualiseerd. De Hemmes zal onderdeel gaan uitmaken van dat bestemmingsplan. Het bestemmingsplan moet zo ruim worden geformuleerd dat zo veel mogelijk verschillende functies mogelijk zijn, zolang ze de toekomstige woonfunctie maar niet in de weg zitten. Het bestemmingsplan is daarmee de formalisering van de visie uit het Ruimteplan Zaan en IJ. Om iets aan de milieuhinder te doen is het gebied aangewezen als ‘ontwikkelingsgebied’ uit de Crisis- en herstelwet. De gemeente probeert echter voornamelijk in overleg met de omliggende bedrijven de mogelijkheden voor woningbouw te vergroten.

### Wat is het financieel-economisch kader?

Met de aankoop van de grond staat deze nu op de gemeentelijke begroting als ‘grond niet in exploitatie’. De gemeente hoopt de rentekosten via een tijdelijke gebruiker te kunnen dekken, maar neemt eventueel met minder genoeg als dat de *business case* van een goed idee sluitend kan maken.



FOTO: BART HOMBURG



**LOCATIE:** Havenkwartier, Deventer

**TYPE GEBIED:** bedrijventerrein

**OMVANG:** ca. 14,4 ha (19 ha incl. water)

**GEBIEDSOPGAVE:** verouderd bedrijventerrein, structurele leegstand

**EIGENDOM:** gemeente grote eigenaar, ontwikkelcombinatie en in gebied gevestigde bedrijven (van verschillende grootte)



**Initiatief: Podium WILLIE**

Kunstenaarscollectief realiseert publiekstrekker in havengebied  
Zie pag. 96

1



**Initiatief: Bella Macchina**

Ondernemerspaar realiseert plek voor Italiaanse auto's en lifestyle  
Zie pag. 101

2



**Initiatief: Zwarte Silo**

Maatschappelijk ontwikkelaar geeft nieuwe functie aan monumentaal industrieel pand  
Zie pag. 102

3



## Havenkwartier Deventer

### Wat is de ruimtelijke opgave?

Het Havenkwartier in Deventer maakt onderdeel uit van bedrijventerrein Bergweide. Het Havenkwartier kende sinds de jaren tachtig een structurele leegstand (30 tot 40 procent) en het bedrijven-terrein had een matige uitstraling. Bergweide werd vanaf eind jaren negentig gerevitaliseerd. Voor het Havenkwartier was daarbij grootschalige transformatie voorzien.

### Hoe pakt de gemeente de opgave aan?

In 2004 stelde de gemeente een visie op voor de ontwikkeling van het Havenkwartier. In het gebied zouden 1.000 woningen in hoge dichtheid worden gerealiseerd. Dit plan kon op grote weerstand van de zittende bedrijven rekenen, hetgeen er uiteindelijk toe heeft geleid dat het masterplan in 2006 werd verlaten. Ondertussen had de gemeente, in samenwerking met Woonbedrijf Iederen en Ontwikkelingsmaatschappij Apeldoorn, veel grond verworven. Dit bezit zorgde voor blijvende urgentie om het gebied aan te pakken. In 2007 begon de gemeente met een nieuw plan voor het gebied wat resulteerde in een in 2010 vastgestelde ontwikkelingsvisie met een meer organische benadering: het 'Vlaams Model'. In deze visie worden voor bepaalde zones en gebouwen programmatische accenten geformuleerd en is het aantal woningen dat gerealiseerd wordt bijgesteld van 1.000 naar 400. De gemeente probeert om de in het gebied gevestigde gebruikers voor het gebied te behouden en gewenste nieuwe gebruikers aan te trekken.

### De relatie tussen de plek en de initiatieven

Het Havenkwartier ligt dicht bij het centrum, grenst aan een woonwijk en een belangrijke autoroute. Vanaf de snelweg is het gebied met markante silo's goed zichtbaar. De ligging aan het water, de industriële uitstraling en aanwezigheid van monumentale panden geven het gebied een specifiek karakter. In het gebied is vanaf 2005 tijdelijk ruimte gegeven aan creatieve ondernemers. Als broedplaats telt het Havenkwartier werkplekken voor 130 creatievelingen. Een aantal van hen heeft geprobeerd om langer in het gebied te blijven: een kunstenaarsduo heeft het pand waarin zij gehuisvest waren gekocht, en gaat dit renoveren. Een garagehouder wil op dezelfde plek zijn bedrijf verder uitbreiden met een restaurant, woningen en werkplekken. Andere ondernemers zetten een huis voor amateurkunst annex horeca op. Een kunstenaarscollectief stopt met het podium dat ze runden, maar blijft voorlopig atelierruimtes huren in een oude fabrieksloods. Een maatschappelijke belegger restaureert een monumentale silo om er hoogwaardige horeca in te realiseren. Tot slot worden er kavels uitgegeven voor woningen die kunnen worden gebouwd in particulier opdrachtgeverschap.

### Wat is het juridisch-planologisch kader?

Voor het Havenkwartier is een nieuw bestemmingsplan opgesteld dat naar verwachting in 2012 wordt vastgesteld. Dit bestemmingsplan is

globaal van aard. Wonen is toegestaan waar dat op basis van werkelijke milieuocontouren mogelijk is. Die gebieden worden voor gemengde doeleinden bestemd. Er zijn drie verschillende zones voor gemengde doeleinden. In een van de zones is een centrum met een mix van functies voorzien. In de andere gemengd bestemde gebieden zijn de mogelijkheden beperkter. Voor de bedrijfsmatige doeleinden wordt de beperking toegevoegd dat ze moeten passen bij het economisch cluster voor het gebied dat draait om creatieve industrie, zoals ontwerp- of reclamebureaus. In een deel van het gebied dat voor bedrijfsdoeleinden is bestemd, heeft de gemeente gebruik gemaakt van een wijzigingsbevoegdheid om daar bij eventueel vertrek van bedrijven op eenvoudige wijze ook woningbouw mogelijk te maken. Aanvullend op het bestemmingsplan is een beeldkwaliteitsplan opgesteld.

### Wat is het financieel-economisch kader?

Het Havenkwartier kent als onderdeel van bedrijventerrein Bergweide een deelgrond-exploitatie. Er is verevening mogelijk met de grondexploitaties van andere delen van Bergweide. Momenteel heeft de gemeente een fors bedrag op de exploitatie afgeboekt. Daarnaast investeert de gemeente, samen met de provincie, in het behoud van karakteristieke panden op het terrein en de openbare ruimte. Waar mogelijk zal de gemeente kosten voor investeringen in de openbare ruimte verhalen op ontwikkelende partijen.





# DEEL III

# VERDIEPING





# 1. INLEIDING: NAAR EEN ANDERE VORM VAN HERONTWIKKELING VAN DE STAD?

In de staande praktijk stuit grootschalige en integrale gebiedsontwikkeling regelmatig op problemen, mede als gevolg van de veranderde demografische en economische context waarbinnen die plaatsvindt. Als alternatief introduceren we in dit hoofdstuk organische gebiedsontwikkeling voor de (her)ontwikkeling van bestaande stedelijke gebieden. Deze alternatieve vorm van stedelijke ontwikkeling vraagt om een andere, faciliterende rol van de overheid.



## OPEN LAB EBBINGE • EBBINGEKWARTIER GRONINGEN

Initiatiefnemer: Ondernemersvereniging Ebbingekwartier

OMVANG

RUIMTELIJKE TYPERING

EIGENDOM VASTGOED

AARD INITIATIEF

PROGRAMMA

FINANCIERINGSBRONNEN

JAAR BEGIN

STATUS

HOUDING GEMEENTE



gebied



braakliggende grond



gemeente



intermediair / sloop-nieuwbouw



n.v.t.



EU / Rijk / gemeente

ANNO  
2009



doorlopend



passief



actief



ondernemerscollectief

# ONDERNEMERS REALISEREN TIJDELIJK GEBRUIK OP BRAAKLIGGENDE GROND

In afwachting van nieuwbouw op het Groningse CiBoGa-terrein ligt een groot stuk grond al lange tijd braak. Ondernemersvereniging Nieuwe Ebbingestraat merkt dat dit een negatieve uitstraling heeft op het functioneren van hun winkelstraat die aan het gebied grenst. Tijdens een bijeenkomst van Stichting Creatieve Industrie Groningen, waar de ondernemersvereniging medeoprichter van is, ontstaat het idee voor tijdelijk gebruik van het braakliggende gebied. Na lobbywerk bij de gemeente krijgen ze steun voor hun ideeën en wordt het concept verder uitgewerkt: Open Lab Ebbinge (OLE). Ze stellen een bidbook op waarmee meerdere subsidiebudgetten succesvol worden aangeschreven.

## Podium voor tijdelijk gebruik

Het idee van OLE is het bieden van een podium voor tijdelijk gebruik met modulaire bouw. Deze bouwwerken kunnen voor een periode van vijf jaar blijven staan. Voor het bepalen van het OLE-gebied

is het bestaande gebiedsontwikkelingsplan als vertrekpunt genomen. De gemeente heeft voor de realisatie van OLE een aantal geplande ingrepen naar voren gehaald, zoals de aanleg van een fietspad en nutsvoorzieningen, en de gemeente heeft een basisfundering van betonplaten aangelegd voor de tijdelijke paviljoens. De grond wordt om niet in bruikleen gegeven. Om initiatiefnemers te enthousiasmeren organiseert OLE een meet & greet-bijeenkomst waarbij veel ideeën voor tijdelijke paviljoens worden gepresenteerd. De mensen achter deze paviljoens zijn echter veelal aanbieders van huisvesting en niet zozeer initiatiefnemers met een programma. Zodoende zijn van deze voorstellen van het eerste uur maar enkele gerealiseerd.

## Eigen gebiedsmanagement

De initiatiefnemers managen het gebied zelf vanuit projectbureau OLE. Hun zakelijk leider speelt de rol van matchmaker tussen plek en initiatief en van verbinder tussen gemeente en

initiatiefnemers. Het gebiedsmanagement wordt gefinancierd uit subsidiegelden en de bijdrage vanuit paviljoenhouders die per vierkante meter een, van de functie afhankelijke, bijdrage betalen. Voor een artistiek leider die de programmering van het gebied verzorgt, is helaas geen budget beschikbaar. Bij programmering valt te denken aan het op regelmatige basis organiseren van activiteiten, het actief binnenhalen van partijen die goed bij het gebied passen, en dergelijke.

## Vertrek als succes

Voor de ondernemersvereniging hoeft de termijn van vijf jaar niet per se verlengd te worden. Als het goed is zal het tijdelijk gebruik meer reuring aan het gebied geven en meer mensen naar het gebied trekken. Als na vijf jaar de tijdelijke paviljoens moeten vertrekken voor de ontwikkeling van nieuwbouw dan kan dat alleen maar als succes worden gezien. Momenteel heeft OLE in ieder geval al een positief effect op het functioneren van het winkelgebied.



## Inleiding

Het is al vaker geconstateerd: de stad is terug van weggeweest. Na jaren van de-industrialisatie, suburbanisatie en de gedachte dat afstand en nabijheid irrelevant zijn, is de stad herontdekt. Glaeser (2011) toont aan dat steden ons rijker, slimmer, duurzamer, gezonder en gelukkiger maken. Ook in Nederland is recent aandacht besteed aan de voordelen van urbanisatie en stedelijkheid (De Groot et al. 2010; Marlet 2009). In Nederland, maar ook in andere westerse, vergrijzende economieën, is tevens te zien dat de stedelijke uitbreidingsbehoefte afneemt. Uitgaande van de huidige natuurlijke bevolkingsgroei en de migratiecijfers valt te verwachten dat in veel steden de bevolkingsgroei zal gaan stagneren en vermoedelijk zelfs negatief zal worden (zie PBL 2011). Groei is in ieder geval niet meer vanzelfsprekend.

De herontdekking van de stad en de demografische ontwikkeling hebben gevolgen voor gebiedsontwikkeling. Belangrijker dan het uitbreiden van de steden wordt investeren in de bestaande. We hebben in Nederland een aantal prototypen van gebieden geïdentificeerd waar een opgave ligt op het gebied van transformatie, herstructurering en revitalisering. Gedacht moet worden aan verouderde bedrijventerreinen, monofunctionele kantoorgebieden met veel (structurele) leegstand en monofunctionele naoorlogse woonwijken.

De vraag die we ons hier stellen is: wie investeren in de stad? En hoe gaan ze dat doen?

## 1.1 Institutionalisering van integrale en grootschalige ruimtelijke ontwikkeling

### Integraliteit

De Nederlandse ruimtelijke planning wordt dikwijls gekarakteriseerd als integraal en grootschalig. Dat karakter blijkt vooral uit vergelijkingen met andere Europese landen. Sommige verschillen met het buitenland zijn ook voor de oppervlakkige beschouwer evident. Het contrast met Vlaanderen is al bijna een cliché geworden: de grote, planmatige Vinex-locaties hier versus de kavelsgewijs gegroeide lintbebouwing over de grens (zie ook Tennekens & Harbers 2012). Andere verschillen zijn misschien minder gemakkelijk 'leesbaar' maar even kenmerkend. Een in opdracht van de Europese Commissie gemaakte vergelijking van planningsstijlen laat de verschillen binnen Europa zien (CEC 1997). Dit compendium onderscheidt vier hoofdtypen van planning in Europa: de *comprehensive integrated approach*, *regional economic approach*, *land-use management* en *urbanism tradition*. Nederland wordt gerekend tot de eerste stijl, evenals Duitsland. Frankrijk wordt geassocieerd met de *regional economic approach*, België en Engeland hebben een traditie van *land-use management* en een aantal Zuid-Europese landen kennen zogenoemde *urbanism tradition*, een traditie die vooral ontwerp en esthetiek vooropzet.

Nederland wordt gezien als een schoolvoorbeeld van de *comprehensive integrated approach*. Deze categorie is breder dan de drie andere en probeert een afweging te maken tussen zoveel mogelijk verschillende (sectorale) belangen. Hiermee staat Nederland, en deze planningsstijl, met name tegenover de traditie van *land-use management* in België en Engeland. Daar waar *land-use management* veel meer een ad hoc-karakter heeft en probeert te voorkomen dat er zich grondgebruiksfuncties voordoen die zich niet goed tot elkaar verhouden, vindt bij de Nederlandse planningsstijl een meer integrale afweging van belangen en alternatieven plaats.

De recente decentralisatie van de ruimtelijke ordening uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR 2011) verandert niets aan het principe van de 'omvattende integraliteit' (Van der Burg 2012). Het zwaartepunt verschuift weliswaar van de Rijksoverheid naar provincies en gemeenten, maar de provinciale en gemeentelijke structuurvisies ademen dezelfde principes. Die integraliteit werkt ook door in de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Niet alleen woonlocaties, werklocaties en winkels, maar ook stedelijk groen, infrastructuur en openbare ruimte worden zoveel mogelijk in (financiële en organisatorische) samenhang ontwikkeld. Dat maakt gebiedsontwikkeling complex: veel afstemming is nodig, veel publieke en private actoren zijn betrokken.

## Grootschaligheid

De wortels van de grootschaligheid van de Nederlandse ruimtelijke planning gaan ver terug, verder dan de voorkeur voor een omvattende integrale planning. Het proces van schaalvergroting begint ergens in de tweede helft van de negentiende eeuw, als de band tussen bouw en eindgebruiker wordt doorgesneden. Er wordt niet meer gebouwd voor eigen gebruik, maar woningen en kantoren worden verhandelbare marktartikelen (De Klerk 2011: 398). Na de Tweede Wereldoorlog neemt dit een nog hogere vlucht. Serieproductie en ontwikkeling van grotere gebieden wordt mogelijk, en door schaalvoordelen vaak efficiënter. Het is opvallend dat juist dit verdwenen element van het bouwen voor de eindgebruiker in de jaren negentig in de vorm van de term 'particulier opdrachtgeverschap' in de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is teruggekeerd. Eerst om ideologische motieven, maar met het recente vastlopen van de grootschalige gebiedsontwikkeling steeds vaker ook om economische redenen.

De grootschaligheid van gebiedsontwikkeling kreeg in Nederland een zichzelf versterkend effect. Gemeenten werden actiever, en deden bij voorkeur zaken met relatief grote corporaties op de markt van huurwoningen, en met projectontwikkelaars op de markt van koopwoningen, kantoren en winkels. De schaalvergroting is achtereenvolgens zichtbaar in de stadsuitbreidingen van het type Berlage aan het begin van de twintigste eeuw, de naoorlogse wederopbouw in de jaren vijftig en de Vinex-locaties in de jaren negentig. Deze vorm van gebiedsontwikkeling was gebaseerd op een relatieve schaarste aan bouwgrond en de belofte van voortgaande groei. Ook voor de binnenstedelijke ontwikkeling werd deze aanpak kenmerkend. Na de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening uit 1988 raakte zelfs de Rijksoverheid betrokken bij een aantal grote 'sleutelprojecten': onder andere de Kop van Zuid in Rotterdam, het Amsterdamse Oostelijk Havengebied, Céramique in Maastricht, en later bij de HSL-stationsgebieden. Maar ook andere gebieden werden (aanvankelijk) door gemeenten grootschalig ontwikkeld. Denk aan Paleiskwartier in Den Bosch, Rijnboog in Arnhem, Inverdan in Zaanstad, Kanaalzone in Apeldoorn en Waalfront in Nijmegen. Is grootschaligheid in Nederland een algemeen kenmerk van stedelijke gebiedsontwikkeling, in het buitenland geldt dat vooral de 'toplaag' van de stedelijke projecten die de regio internationaal moet profileren (Oresund bij Kopenhagen, Docklands in Londen, Hafencity in Hamburg).

Door de economische crisis zijn de condities van de gebiedsontwikkeling radicaal veranderd. De gemeenten

met het actiefste grondbeleid zuchten nu onder hun te royale grondaankopen, gemeentelijke grondbedrijven die voorheen voor veel inkomsten zorgden schieten in de min (Deloitte 2011), en projectontwikkelaars krijgen hun plannen niet meer door de banken gefinancierd. En de belofte van groei keert niet zo maar terug: Nederland staat een periode te wachten waarin de verschillen tussen groei- en krimpregio's zullen toenemen (PBL 2011). En ook voor de consument op de markt van koopwoningen is de groeiketen doorbroken: je kunt niet meer je woning met winst verkopen en een nieuwe en duurere woning kopen. De condities voor de gebiedsontwikkeling zijn voornamelijk veranderd, en sommige veranderingen lijken structureel (zie bijvoorbeeld Vulperhorst 2009). De vraag is daarom of stedelijke gebieden, gelet op de problematiek, de onzekerheid en de risico's, nog wel geschikt zijn voor ontwikkeling op basis van instituties als grootschaligheid en integraliteit. Er lijkt sprake van *institutional conflict* (Seo & Creed 2002), oftewel een conflict tussen de geïnstitutionaliseerde praktijk van gebiedsontwikkeling en de opgaven en omstandigheden waar overheden en ontwikkelaars voor staan.

### Voorbeeld van veranderde condities voor de gebiedsontwikkeling

Het college van Burgemeester & Wethouders van de gemeente Rotterdam stelt in een brief aan de raad dat 'er (...) een einde [is] gekomen aan de mogelijkheid om te sturen op realisatie van grootschalige ruimtelijke ontwikkeling op basis van grondposities. De directie Gebiedsontwikkeling zal zich meer toeleggen op een faciliterende en initiërende rol, waarbij zij het voor anderen mogelijk maakt te werken aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de stad' (College van B&W Rotterdam 2011).

## 1.2 Naar een meer organische stedelijke ontwikkeling

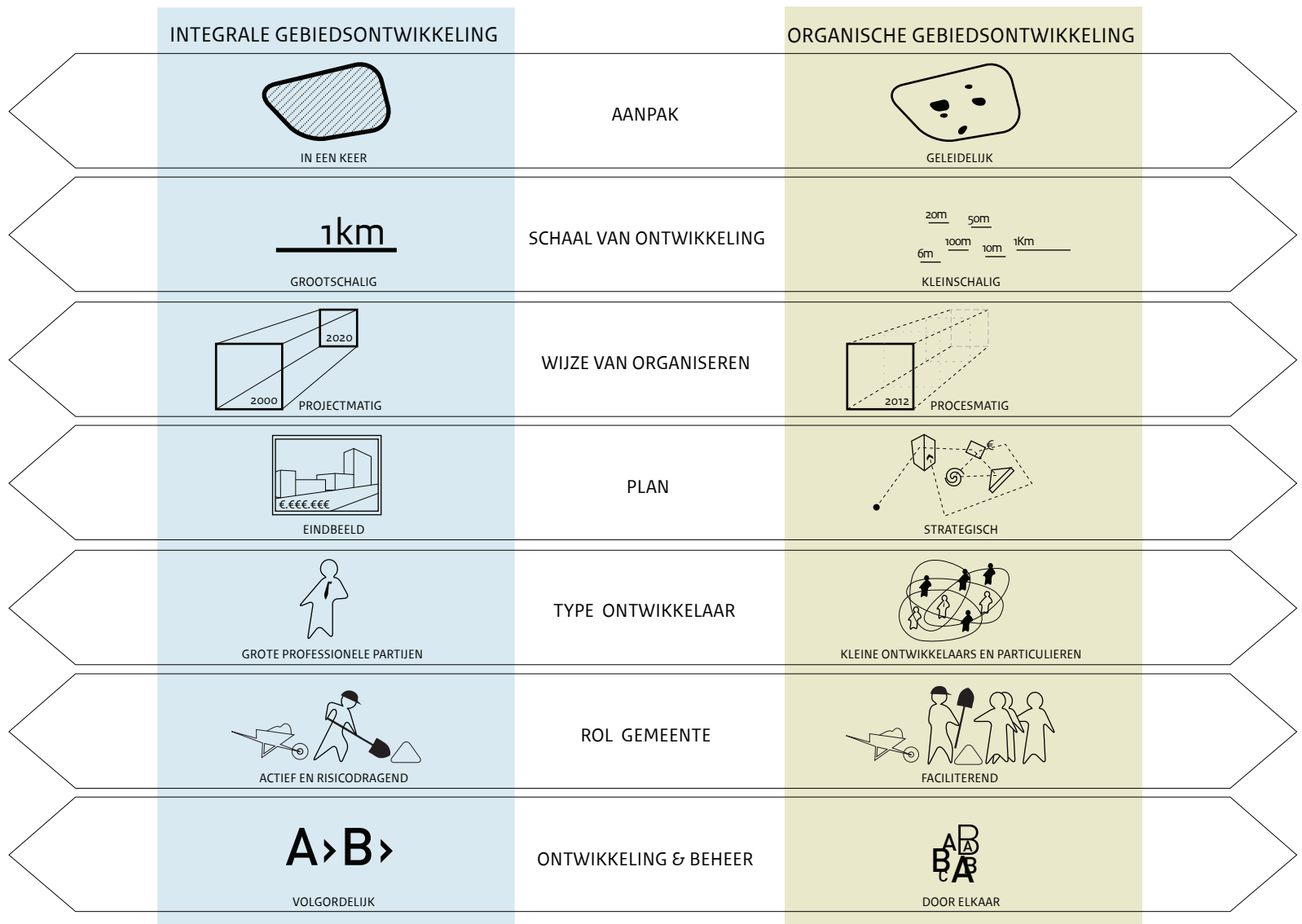
Naast de integrale en grootschalige gebiedsontwikkeling kan een andere soort stedelijke ontwikkeling bestaan. In lijn met het pleidooi uit de Spontane Stad (Urhahn Urban Design 2010) wijzen wij op de mogelijkheden van meer organische vormen van gebiedsontwikkeling – zonder het einde van integrale gebiedsontwikkeling te claimen. Er zullen opgaven blijven bestaan waar grootschalige (her)ontwikkeling met een beperkt aantal ontwikkelende partijen voor de hand blijft liggen. Zoals bijvoorbeeld de stationslocaties of centrumgebieden, wanneer de marktvaag nog hoog is, en wanneer het vanuit (bouw) logistieke overwegingen wenselijk is om in een hoog tempo het gebied aan te pakken.

Om duidelijk te maken wat we bedoelen met organische gebiedsontwikkeling hebben we in onderstaande illustratie deze ontwikkelingsvorm afgezet tegen integrale gebieds-

ontwikkeling. Het gaat dus niet alleen om een aaneenschakeling van kleinschalige ontwikkelingen – zoals vaak gesuggereerd – maar ook om de betrokkenheid van andere actoren en een andere rol van de overheid. En het gaat om een ander type proces. Bij integrale gebiedsontwikkeling wordt meer projectmatig geopereerd met een duidelijk eindbeeld, daar waar organische gebiedsontwikkeling meer een open-eindekarakter heeft. De implicatie hiervan is ook dat de grenzen van het gebied bij organische gebiedsontwikkeling veel minder ‘hard’ zijn. Overigens is het van belang te benadrukken dat het hier gaat om uitersten op een continuüm; de praktijk wordt gekenmerkt door vele mengvormen.

Organische gebiedsontwikkeling is in velen zien het als panacee voor het vlottrekken van vastgelopen gebiedsontwikkelingen. Als het niet integraal en grootschalig kan,

Organische gebiedsontwikkeling ten opzichte van integrale gebiedsontwikkeling



dan maar kleinschalig en organisch. Kortom, organische gebiedsontwikkeling als opportunistische strategie. Veel gevestigde partijen willen de draad van voor de crisis graag weer oppakken als de vraag naar woningen en vastgoed weer aantrekt. Echter, er zijn ook argumenten om bewust te kiezen voor een organische ontwikkeling van steden. Ten eerste vergroot een grotere betrokkenheid van de eindgebruiker bij het vormgeven aan de stad de kans dat deze tevredener is over het proces en met het eindresultaat. Steden worden dan niet alleen gebouwd voor mensen, maar ook door mensen. De aanwezige creativiteit en denkkraft kan beter aangewend worden (Urhahn Urban Design 2010; Hajer 2011). Ten tweede zorgt een continue transformatie van de stad ervoor dat overheden en corporaties niet op één moment komen te staan voor een enorme transformatieopgave zoals nu het geval is bij de naoorlogse flatwijken. Die opgave is behapbaar als straten en buurten in verschillende tijdvakken zijn ontwikkeld. Ten derde kan een organische aanpak als planproces tegemoet komen aan het probleem dat het telkens weer buitengewoon moeizaam blijkt te zijn de grote integrale projecten op een planmatige manier aan te pakken. Te optimistische inschattingen van kosten en opbrengsten zijn eerder regel dan uitzondering (Kahnemann 2011). Bij integrale gebiedsontwikkeling bestaat een sterk verlangen naar het scheppen van orde in de complexiteit, maar deze is – althans volgens Teisman – gedoemd te falen (KEI-centrum 2010). Tot slot omdat er, zoals gezegd, grote onzekerheid bestaat ten aanzien van de demografische en economische ontwikkeling, en dus ten aanzien van de vraag (PBL 2011). Een meer geleidelijke vorm van ontwikkelen biedt de mogelijkheid om sneller en flexibeler in te spelen op veranderingen in behoeften (Buitelaar 2012). Hierdoor worden de risico's verminderd. Voor de crisis wees het PBL al op de risico's van grootschaligheid en integraliteit (Buitelaar, Segeren & Kronberger 2008). Een incrementele ontwikkeling heeft minder voorinvesteringen nodig. Vastgoedontwikkeling kan na de kredietcrisis minder rekenen op een autonome waardeinstijging; een te hoge financieringslast aan de voorkant wordt niet zomaar aan de achterkant terugverdiend (Vulperhorst 2011). Kortom, door gebiedsontwikkeling meer organisch en minder integraal aan te pakken ontstaat een zogenoemd *loosely coupled system* dat meer bestand is tegen een veranderende context. Weick stelt: 'If all elements in a large system are loosely coupled to one another, then any one element can adjust to and modify a local unique contingency without affecting the whole system' en 'if there is a breakdown in one portion of a loosely coupled system then this breakdown is sealed off and does not affect the other portions' (Weick 1976: 6-7).

Daarnaast kan bij organische gebiedsontwikkeling een aantal risico's worden vermeden. Zo doet het probleem van *holdout* zich niet of nauwelijks voor als grote gebieden niet in een keer en integraal worden ontwikkeld. *Holdout* is de praktijk waarbij grondeigenaren zo lang mogelijk wachten met het verkopen van hun grond aan de gemeente of de ontwikkelaar met het doel om het laatste perceel – en daarmee het meest waardevolle – te zijn dat verworven moet worden voor de ontwikkeling (Miceli & Sirmans 2007). Het bekendste Nederlandse voorbeeld van *holdout* (zij het goeddeels fictief) is waarschijnlijk dat van de vioolbouwer Vedder en zijn woning naast het Victoria Hotel in Amsterdam, zoals beschreven in Publieke Werken van Thomas Rosenboom. Voor de bouw van het Victoria Hotel wilde de exploitant verschillende kleinere panden verwerven, waaronder dat van Vedder. De vioolbouwer vroeg bewust een hoge prijs voor zijn woning, en hield hieraan vast, wetend dat het om het laatste pand ging en in de veronderstelling dat de exploitant van het Victoria Hotel niet om hem heen kon. Dat bleek een verkeerde inschatting – het hotel werd er letterlijk omheen gebouwd. Het resultaat is dagelijks te zien aan de overkant van Amsterdam CS. Dergelijk strategisch gedrag speelt bij organische ontwikkeling veel minder een rol, aangezien initiatieven veel meer perceelsgewijs plaatsvinden. Daartegenover staat echter wel het *prisoner's dilemma*, het dilemma waarbij iemand pas wil gaan investeren als anderen daarin zijn voorgegaan, waardoor uiteindelijk niemand investeert (Klosterman 1985). Hier komen we in hoofdstuk 3 op terug.

Ook neemt bij organische gebiedsontwikkeling het financiële risico voor de overheid af. Bij een organische gebiedsontwikkeling past een meer faciliterende rol van de overheid. De verliezen bij grondbedrijven hebben de risico's – financieel maar ook politiek – van een massaal actief grondbeleid manifest gemaakt. In Apeldoorn werd duidelijk wat een al te ruimhartig grondverwervingsbeleid kan betekenen voor politici; de gemeenteraad zegde het vertrouwen op in vijf wethouders. Minder actief ontwikkelen voorkomt tevens dat gemeenten een dubbele pet hebben bij ruimtelijke ontwikkeling (Segeren 2007). Die bestaat eruit dat gemeenten naast de zorg voor een 'goede ruimtelijke ordening' (artikel 3.1 Wro) tevens een financieel belang hebben bij het exploiteren van de grond. Die twee belangen kunnen af en toe conflicteren. Zo kan het vanuit het perspectief van grondopbrengsten goed zijn om winkels of dure koopwoningen te realiseren, waar dat uit andere overwegingen geen passende ontwikkeling is. In dit onderzoek staat echter niet de wenselijkheid maar de haalbaarheid van deze vorm van verstedelijking centraal.



## SKSG KINDEROPVANG • EBBINGEKWARTIER GRONINGEN

Initiatiefnemer: BEAK Vastgoed

OMVANG

RUIMTELIJKE TYPERING

EIGENDOM VASTGOED

AARD INITIATIEF

PROGRAMMA

FINANCIERINGSBRONNEN

JAAR BEGIN

STATUS

HOUDING GEMEENTE



gebouw



modulaire bouw



privaat



sloop-nieuwbouw



kinderopvang, studentenwoning, kantoor



private investering

ANNO  
2009

gerealiseerd



passief



actief



maatschappelijke organisatie

# MAATSCHAPPELIJK ONTWIKKELAAR REALISEERT TIJDELIJK PAVILJOEN VOOR KINDEROPVANG

BEAK Vastgoed onderzoekt uitbreidingsmogelijkheden voor een jongerenhotel dat aan het CiBoGa-terrein grenst. De gemeente Groningen wijst op het Open Lab Ebbinge (OLE), dat hier wellicht interessant voor zou kunnen zijn. Een voorstel voor hoe het tijdelijke gebouw, een paviljoen, eruit zou kunnen zien wordt meegeleverd. Dit is een van de plannen die eerder al voor een meet & greet-bijeenkomst voor de invulling van OLE is ontwikkeld.

### Businesscase rondkrijgen

In de ontwikkeling van een haalbaar plan blijkt al snel dat de exploitatie, met alleen de functie van het jongerenhotel, niet rond zou komen. BEAK benadert de Groningse kinderopvangorganisatie waar hij al meerdere malen vastgoed voor heeft ontwikkeld en waarvoor hij ook het beheer van vastgoed voor verzorgt. Zij hebben interesse in tijdelijke huisvesting op het OLE-terrein

als 'schuifruimte'. Gaandeweg blijkt dat, de combinatie van functies ten spijt, het plan met jongerenhotel niet haalbaar is. Deze invulling komt dan ook te vervallen. De kinderopvang blijft wel in het plan, samen met twee studentenwoningen waarvan er een nu dienst doet als kantoor. Het oorspronkelijke paviljoen wordt daarop in omvang sterk verkleind.

### Slimme afspraken

Het paviljoen is opgebouwd uit standaard modulaire bouwelementen. Door standaardmaten te gebruiken kunnen de elementen in de toekomst makkelijk hergebruikt worden. Om de exploitatie en financiering rond te krijgen, is de periode van vijf jaar, de periode dat de modulaire bouwwerken op Open Lab Ebbinge kunnen blijven staan, te kort. Daarop sluit BEAK met de gemeente een overeenkomst dat het paviljoen, na het verstrijken van de periode van Open Lab Ebbinge, vijf jaar

op een andere tijdelijke plek in de stad kan staan en kan het een tienjarig contract met de kinderopvangorganisatie tekenen. Met deze afspraken lukt het om een lening bij de bank te krijgen.

### Vertraging

De moeilijkheden rondom het rondkrijgen van de exploitatie en de financiering hebben ervoor gezorgd dat de uiteindelijke realisatie van het paviljoen langer heeft geduurd. Waar in eerste instantie wordt uitgegaan van een realisatietermijn van een jaar is dit uiteindelijk bijna drie jaar geworden. Wat de initiatiefnemer verbaast, is dat Welstand bij de vergunningverlening in eerste instantie bezwaren maakte tegen de hekwerken die onderdeel uitmaken van het ontwerp voor het paviljoen. Voor kinderopvang zijn dergelijke hekken namelijk noodzakelijk.



FOTO: JAN-MARTIJN EEKHOF



## HET GASFORNUIS • EBBINGEKWARTIER GRONINGEN

Initiatiefnemer: RIO Projects/Harm Naaijer ontwerpen

OMVANG	RUIMTELIJKE TYPERING	EIGENDOM VASTGOED	AARD INITIATIEF	PROGRAMMA	FINANCIERINGSBRONNEN	JAAR BEGIN	STATUS	HOUDING GEMEENTE
						ANNO 2011		
gebouw	modulaire bouw	privaat	nieuwbouw (met bestaand materiaal)	horeca, zalen, expositieruimte	private investering		gerealiseerd	passief actief



zelfstandig ondernemer

## CREATIEVE ONDERNEMERS BOUWEN FOLLY MET GEBRUIKTE ZEECONTAINERS

Tijdens de bijeenkomst van Creatieve Industrie Groningen waar het idee van Open Lab Ebbinge (OLE) ontstaat, komen de twee initiatiefnemers van Het Gasfornuis elkaar tegen. De een wil al langer iets opzetten wat bijdraagt aan bewustwording rondom de noodzaak tot verduurzaming van de voedsel- en energieconsumptie. De ander is groot fan van *folly's* (kunstzinnige vaak onzinnige bouwwerken in het landschap) en loopt met het idee om op het terrein van de voormalige gasfabriek een groot gasfornuis te realiseren.

### Publieke plek

De twee initiatiefnemers ontwikkelen het concept van een bouwwerk in de vorm van een groot gasfornuis met een programma van horeca (koffiecorner en (take away)restaurant), expositieruimte rondom de thema's voedsel en energie, en multifunctionele ruimten. Met dit concept gaan ze op pad om financiers te vinden.

Die vinden zij in Boretti en andere sponsors als Gasunie en GasTerra. Boretti zal tevens de horeca exploiteren. De bijdrage van de sponsors maakt het mogelijk het paviljoen, dat geheel is opgebouwd uit gebruikte zeecontainers, te realiseren. Zaalverhuur en opbrengsten uit de horeca moeten voldoende zijn voor de exploitatie van het gebouw. Met Het Gasfornuis wordt een publieke voorziening gerealiseerd. Van de initiatiefnemers mogen er wel meer van dit soort open paviljoens in het gebied gerealiseerd worden.

### Meerdere initiatieven

Voor een van de initiatiefnemers van Het Gasfornuis, Bert-Jan Bodewes van RIO projects, is het realiseren van ruimtelijke ideeën zijn dagelijks werk. Hij heeft jarenlang collectieven in particulier opdrachtgeverschap voor woningbouw begeleid. Zo heeft hij een grote rol gespeeld in de begeleiding van de initiatiefnemers van Het

Paleis: in een gerenoveerd laboratorium in het Ebbingekwartier zijn ateliers, appartementen, een hotel, een café-restaurant, bedrijfsruimte en zalen voor verhuur gerealiseerd. In OLE is hij ook bezig met de realisatie van een tweede paviljoen. Hierin worden studentenwoningen gecombineerd met een Boretti outletstore. De exploitatie hiervan is anders georganiseerd dan bij Het Gasfornuis. Het paviljoen wordt geleased van een Duitse producent van modulaire bouweenheden. Met de verhuur van de woningen en de outlet-ruimte wordt de lease betaald.

### Berlijns model

De initiatiefnemer is een groot voorstander van het 'Berlijns model': dingen proberen, niet bang zijn dat er misschien soms wat mislukt en ervan uitgaan dat niet alles direct 'netjes' en 'klaar' moet zijn. Dat vergt nog wel een omslag in het denken, maar met OLE komt daar in ieder geval al wat beweging in.



FOTO: RIO PROJECTS



### 1.3 Een andere overheid

Interessant is wat deze vorm van verstedelijking betekent voor de relatie overheid – samenleving. De Spontane Stad vraagt om een andere rol van de overheid, dus niet perse om minder overheid, zoals vaak wordt gesuggereerd. Hajer (2011) spreekt in dit verband van de *enabling state*, de faciliterende overheid. Deze overheid moet barrières voor particulier en kleinschalig initiatief zoveel mogelijk proberen te slechten en waar mogelijk prikkels introduceren ter bevordering van deze initiatieven.

Naast het faciliteren van initiatieven lijkt de overheid een rol te hebben in het ‘losweken’ van initiatieven. Mogelijkheden voor initiatieven moeten vaak gecreëerd. De casussen laten zien dat maar weinig vanzelf of spontaan gaat. Dit ‘losweken’ vraagt wel een enigszins andere manier van planologie bedrijven. De RLI (2011), en in navolging daarvan KEI en NICIS (2012), introduceert het begrip ‘uitnodigingsplanologie’, waarbij de overheid kaders stelt en daarbinnen initiatieven toelaat. Het zou een aanvulling kunnen zijn op het bestaande paar van *ontwikkelingsplanologie* en *toelatingsplanologie* (Dammers et al. 2004). Echter, zoals uitnodigingsplanologie tot nu toe is uitgelegd, is er niet of nauwelijks verschil met toelatingsplanologie (zie ook De Klerk 2011). Ook bij toelatingsplanologie valt de overheid terug op het publiekrechtelijk instrumentarium en laat ze het initiatief aan anderen. Uitnodigingsplanologie is wel onderscheidend als ze tevens nadrukkelijk vraagt om een actieve rol van de overheid; een overheid die potentiële initiatiefnemers opzoekt en aanspoort, oftewel actief uitnodigt. Hiermee verschilt de uitnodigingsplanologie ook van ontwikkelingsplanologie waarbij de overheid, vaak samen met private partijen, zelf actief ontwikkelt en risico neemt. De praktijk zal vermoedelijk vaak mengvormen laten zien. Eerder werd ook al geconstateerd dat ontwikkelingsplanologie zelden werkt zonder toelatingsplanologie (Needham 2003).

Organische ontwikkeling, ruimte voor het initiatief, uitnodigingsplanologie: de suggestie wordt snel gewekt dat de overheid initiatieven geen strobreed in de weg mag leggen en overal medewerking aan moet verlenen. Dat is uiteraard niet het geval. Een primaire taak van de overheid blijft het voorkomen van incompatibel grondgebruik. Dit betekent in sommige gevallen dat de overheid geen medewerking verleent. Daarnaast blijft de overheid verantwoordelijk voor het leveren van (semi)publieke voorzieningen, zoals infrastructuur en openbare ruimte. Hieraan kunnen initiatiefnemers ook een bijdrage leveren.

### 1.4 Probleemstelling

Het Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design hebben gezamenlijk onderzoek gedaan naar bovengenoemde thematiek. De vraag die daarbij centraal staat is: *hoe geven gemeenten vorm aan hun faciliterende rol bij processen van organische stedelijke herontwikkeling? En wat kan daarvan worden geleerd om tot een meer (of betere) faciliterende overheid te komen?*

Om antwoord te kunnen geven op die vraag kijken we welke institutionele belemmeringen en stimulansen zich voordoen bij de praktijk van particulier en kleinschalig initiatief. Daarnaast onderzoeken we welke institutionele voorwaarden nodig zijn om tot organische gebiedsontwikkeling te komen. Het gaat daarbij zowel om formele instituties, zoals wetten en regels, als informele instituties, zoals historisch gegroeide werkpraktijken, gewoonten en conventies. Voor een deel worden lokale instituties bepaald of beïnvloed door instituties op nationaal niveau, het systeemniveau. Daarom kijken we ook hoe lokale voorwaarden voor organische gebiedsontwikkeling doorvertaald kunnen worden naar voorwaarden op systeemniveau. Welke ‘wissels’ binnen met name het omgevingsrecht, de nationale financieringsstromen en de kennisinfrastructuur zouden omgezet kunnen / moeten worden? De Rijksoverheid kan mogelijk gemeentelijke bevoegdheden uitbreiden of aanpassen om initiatieven in het kader van organische gebiedsontwikkeling te faciliteren.

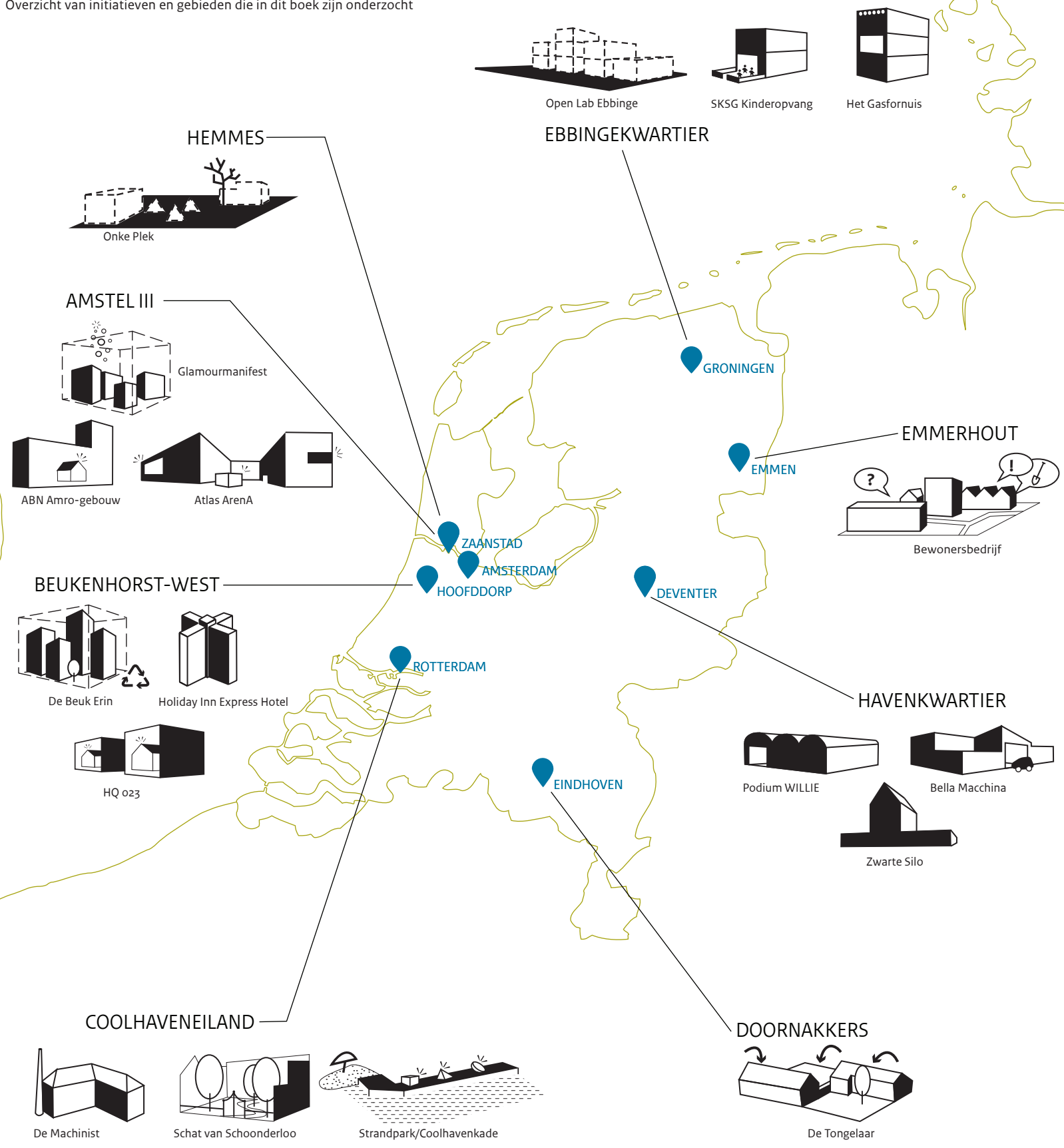
Hierna volgen vier verdiepende hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bespreekt de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 3 staan we stil bij het initiatief en de initiatiefnemers. Immers, zonder initiatieven geen organische gebiedsontwikkeling. Dit wordt gevolgd door hoofdstuk 4 waarin de rol van de overheid ten opzichte van initiatiefnemers uiteen wordt gezet.



## 2. AANPAK EN AFBAKENING ONDERZOEK

In dit hoofdstuk bespreken we de aanpak en afbakening van het onderzoek. We gaan eerst in op het gebruik van de begrippen 'initiatieven' en 'gebieden'. En leggen vervolgens uit hoe we de initiatieven en gebieden hebben geselecteerd voor ons empirisch onderzoek. Daarna wordt uiteengezet hoe de belemmeringen en stimulansen die spelen bij organische gebiedsontwikkeling zijn geoperationaliseerd in dit onderzoek.

Overzicht van initiatieven en gebieden die in dit boek zijn onderzocht



## 2.1 Afbakening van en keuze voor initiatieven en gebieden

### Het initiatief centraal

De initiatieven zijn het uitgangspunt van onze analyse – omdat het bij organische gebiedsontwikkeling gaat om initiatieven vanuit de samenleving zelf, en omdat we willen kijken naar de belemmeringen en stimulansen die deze initiatieven ontmoeten. Onder een initiatief verstaan we activiteiten van individuen of organisaties die zijn gericht op het ontwikkelen of gebruiken van een locatie, waarbij de initiatiefnemer nauw bij het gebruik betrokken is. Het gaat hier om zowel (eind)gebruikers zelf als eigenaren van grond en vastgoed met een langetermijnbelang, zoals corporaties en beleggers die verhuren aan gebruikers. Deze keuze heeft tot gevolg dat professionele grondontwikkelaars, zoals projectontwikkelaars en gemeentelijke grond- of ontwikkelingsbedrijven, niet worden meegenomen. Zij zijn immers noch gebruikers, noch hebben ze een langetermijnbelang in het gebied. Hiervoor is gekozen omdat de relatie tussen gebruik en ontwikkeling bij organische gebiedsontwikkeling (zoals gedefinieerd in Hoofdstuk 1) sterker is dan bij integrale gebiedsontwikkeling waarbij doorgaans professionele, tijdelijke partijen als ontwikkelaars aan zet zijn.

Op basis van een brede verkenning hebben we een groot aantal initiatieven geïdentificeerd. Hieruit hebben we de keuze gemaakt voor een aantal initiatieven, om die aan een nadere analyse te onderwerpen. Die selectie wordt verderop toegelicht.

### Bestaande stedelijke gebieden

Organische gebiedsontwikkeling wil niet zeggen dat er niet meer naar de samenhang der dingen moet worden gekeken; de schaal van het gebied blijft van belang. We kijken daarom niet alleen naar initiatieven *an sich*, maar ook naar de gebiedscontext ervan. Gemeenten hebben namelijk de verantwoordelijkheid om in het kader van ‘een goede ruimtelijke ordening’ (artikel 3.1 Wro) grondgebruiksfuncties op elkaar af te stemmen. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de openbare ruimte en voor infrastructuur. Deze gemeentelijke verantwoordelijkheden zullen anders ingevuld moeten worden wanneer verstedelijking in de tijd en in de ruimte meer gefragmenteerd plaatsvindt.

De gebieden die we hebben onderzocht, zijn gebieden in de bestaande stad. De grootste uitdaging voor organische verstedelijking doet zich namelijk in de bestaande stad voor. In bestaand stedelijk gebied is immers sprake van een hoge mate van complexiteit in eigendomsverhoudingen en belangen. Tevens ligt hier de grootste (her)ontwikkelingsopgave (zie ook hoofdstuk 1). We kijken dus niet naar

‘organische uitleg’, zoals in Almere bij de nieuw aan te leggen stadswijk Oostvaarderswold wordt nagestreefd.

We hebben gebieden geselecteerd die variëren qua gebiedsopgave en grondgebruik enerzijds en eigendomsstructuur anderzijds. De gedachte hierachter is dat een grotere variatie daarin, samengaat met een grotere variatie in belemmeringen en stimulansen. De eerste categorie gebieden betreft kantoorlocaties met een relatief hoog leegstandspercentage. De grond en het vastgoed zijn daar vaak in handen van institutionele beleggers. Ten tweede onderscheiden we verouderde en deels in onbruik geraakte bedrijventerreinen. Deze worden vaak gekenmerkt door een groot aandeel eigenaar-gebruikers. Als derde categorie gelden de naoorlogse woonwijken die veelal gekenmerkt worden door monofunctionaliteit en een verouderde woningvoorraad. De woningvoorraad is doorgaans in handen van woningcorporaties. Naast deze drie betrekkelijk monofunctionele categorieën kijken we naar een vierde categorie die bestaat uit meer gemengde gebieden en/of centrumgebieden. Grondeigendomsverhoudingen in deze gebieden kunnen variëren en zijn niet eenduidig te karakteriseren.

### De cases: geselecteerde gebieden en initiatieven

Per categorie hebben we twee gebieden geselecteerd, oftewel acht in totaal (zie afbeelding hiernaast). We hebben ernaar gestreefd om zoveel mogelijk gebieden te selecteren waarin meerdere initiatieven zijn genomen. Enerzijds ligt er dan ook een taak om initiatieven te verbinden of af te stemmen. Anderzijds kunnen vanuit verschillende initiatieven ervaringen met de lokale overheid worden opgetekend waardoor een completer beeld te verkrijgen is. Ook is erop gelet dat de gebieden in redelijke mate over Nederland zijn verdeeld. De geselecteerde gebieden worden op verschillende plekken in het boek in detail beschreven.

De keuze van gebieden en initiatieven heeft dus grotendeels in samenhang plaatsgevonden. Naast de eerdere omschrijving van wat wij onder een initiatief verstaan hebben we bij de selectie van initiatieven ook gelet op spreiding naar functie. Hierdoor is een mix ontstaan van bewonersinitiatieven, commerciële initiatieven en initiatieven van creatieve ondernemers (zie afbeelding op pagina 54-55). Daarnaast is een aantal initiatieven geselecteerd dat niet direct gericht is op fysieke transformatie of ontwikkeling, maar die meer een intermediaire of verbindingsfunctie vervullen (zoals Glamourmanifest, Stichting Babel en De Beuk Erin). Het zijn allemaal initiatieven die lopen of reeds zijn afgerond.

## 2.2 Operationalisatie belemmeringen en stimulansen

Om belemmerende factoren goed in beeld te kunnen brengen hebben we er aanvankelijk naar gestreefd om ook initiatieven te selecteren die zijn gestrand (vanwege institutionele belemmeringen). Dit bleek echter niet goed mogelijk, omdat ze er niet waren, of bij betrokken partijen niet bekend waren. Daarnaast bleken er bij lopende en reeds voltooide initiatieven voldoende belemmerende en stimulerende factoren aanwezig te zijn om een behoorlijk compleet beeld te verschaffen.

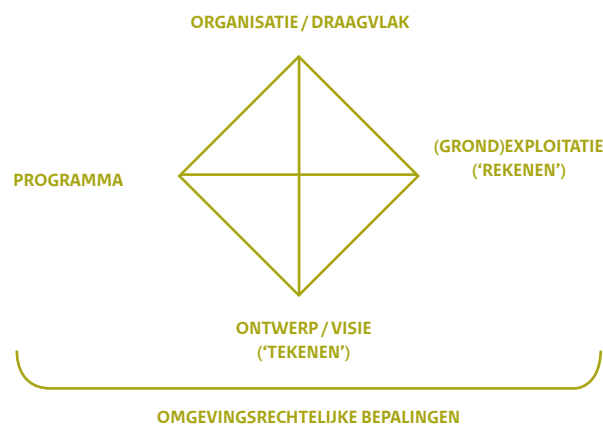
Met de betrokkenen van ieder initiatief dat in dit boek wordt beschreven hebben we persoonlijk gesprek gevoerd. Voorts is er ten minste één gesprek gevoerd met de gemeente waarbinnen het gebied lag. Achterin dit boek is een lijst van respondenten opgenomen. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van project- of gebiedsdocumentatie. In aanvulling op dit onderzoek heeft het Nirov, in samenwerking met Urhahn Urban Design en PBL, een viertal werksessies<sup>1</sup> georganiseerd. Hiervoor zijn vier van de acht door ons geselecteerde gebieden gekozen, te weten Havenkwartier, Emmerhout, Amstel III en Coolhaveneiland. Aan deze bijeenkomsten namen, naast betrokkenen uit het gebied, (gemeente)ambtenaren, adviseurs en stedenbouwkundigen uit heel Nederland deel. Ook inzichten uit deze bijeenkomsten zijn meegenomen in de verslaglegging van dit onderzoek.

Om de probleemanalyse en de gesprekken met respondenten te structureren, is gebruik gemaakt van de indeling in hoofdactiviteiten binnen het proces van (organische) gebiedsontwikkeling. Deze indeling hanteerde het PBL ook in het rapport *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling* (Sorel et al. 2011). Onderstaande afbeelding geeft het iteratieve proces weer van rekenen, tekenen, programmeren en draagvlak verwerven (zowel intern als extern), binnen het kader van het omgevingsrecht<sup>2</sup>. Op al die vijf punten kunnen zich belemmeringen en stimulansen voordoen die gebiedsontwikkeling, en dus ook organische gebiedsontwikkeling, in de weg staan of er juist de weg voor vrijmaken. Hierbij kan gedacht worden aan hogere grondwaarden van bestaande functies dan van nieuwe, voorinvesteringen in infrastructuur en openbare ruimte, rechtszekerheid en beperkingen van de milieugebruiksruimte door het omgevingsrecht.

Bij zowel de interviews met initiatiefnemers als met de gemeenten hebben we dit analysekader als leidraad gebruikt. De interviews waren semigestructureerd<sup>3</sup> en de vragen gecategoriseerd op grond van deze indeling in hoofdactiviteiten. Vervolgens hebben we de empirische informatie vertaald naar beleidsimplicaties binnen het huidige (juridische) systeem, dus vooral voor gemeenten, en implicaties ten aanzien van het juridische systeem zelf, dus vooral gericht aan de Rijksoverheid (zie Bevindingen). Hierbij geldt wel dat lang niet alle belemmeringen en stimulansen zijn te vertalen in veranderopties voor het systeemniveau, sommige beperken zich tot een lager schaalniveau en bevinden zich binnen het huidige (juridische) systeem. Zo blijkt de 'menselijke factor' zeer bepalend voor het welslagen van organische gebiedsontwikkeling, oftewel de attitude van zowel initiatiefnemers als politici en ambtenarij.

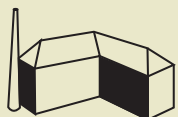
<sup>2</sup> Omgevingsrecht is het rechtsgebied dat zich bezighoudt met de fysieke leefomgeving; het wordt gewoonlijk onderscheiden in milieurecht, waterrecht, natuurrecht en het recht van de ruimtelijke ordening (Van den Broek 2010).

<sup>3</sup> In dit geval wil het zeggen dat de interviews zijn gestructureerd aan de hand van een vaste set vragen, maar dat daarnaast nog voldoende ruimte was voor inzichten van respondenten waarop in de vragenlijst niet werd geanticipeerd.



Categorieën van activiteiten bij gebiedsontwikkeling (Bron: bewerking van Sorel et al., 2011)

<sup>1</sup> De verslagen van deze werksessies zijn te vinden op [www.nirov.nl](http://www.nirov.nl).



## DE MACHINIST • COOLHAVENEILAND ROTTERDAM

Initiatiefnemer: Leendert Steijger

OMVANG

RUIMTELIJKE TYPERING

EIGENDOM VASTGOED

AARD INITIATIEF

PROGRAMMA

FINANCIERINGSBRONNEN

JAAR BEGIN

STATUS

HOUDING GEMEENTE



gebouw



verouderd schoolgebouw



corporatie



hergebruik met  
functieverandering



café-restaurant, kinderdagverblijf,  
kantoren, zalen, flexwerkplekken, cult. ruimtes,



private investering, Europa

ANNO  
2008



gerealiseerd



passief



actief



zelfstandig ondernemer/  
commerciële exploitant

## ARCHITECT/ONDERNEMER REALISEERT BUURTHUIS 2.0

Met zijn architectenbureau MIII Architecten heeft Leendert Steijger het concept *Quality Centers* ontwikkeld; een plek waar de combinatie van voorzieningen bijdraagt aan sociale interactie in een gebied. Na een ontmoeting met de Rotterdamse woningcorporatie Woonbron besluiten ze dit concept uit te werken voor De Machinist, een monumentaal gebouw op Coolhaveneiland in de aandachtswijk Delfshaven. Waar de *Quality Centers* eerst voornamelijk op bedrijventerreinen gevestigd zijn, wordt het concept nu ingezet in gemengd stedelijk gebied. Steijger noemt het ook wel een buurthuis 2.0. De combinatie van functies moet een bijdrage leveren aan sociale cohesie in de buurt.

### Gezonde businesscase

De combinatie van functies zorgt ook voor een gezonde businesscase. Door het café-restaurant te combineren met werkruimtes, zaalverhuur en culturele programmering wordt enerzijds

een deel van de eigen klandizie gegeneerd. Anderzijds zijn de werkruimtes extra aantrekkelijk door de aanwezigheid van kinderopvang, receptie, catering en cultuur. Waar op de culturele programmering toegelegd moet worden, genereert het café-restaurant weer extra inkomsten. De werkruimtes en zaalverhuur lopen break-even.

### Samenwerkingsrelatie

Voor Woonbron is het belangrijk dat De Machinist een impuls geeft aan de herpositionering van de buurt in de stad en een bijdrage levert aan de sociaaleconomische positie van buurtbewoners. Dit heeft bijgedragen aan een nauwe samenwerkingsrelatie met Steijger c.s.. Zo zijn beide partijen investeerder in de renovatie van het gebouw, waarvoor Woonbron ook met succes een aanvraag voor Europese bijdrage heeft gedaan. Steijger zorgt ervoor dat de helft van het personeel uit de buurt komt. Veel van de ondernemers die

werkplekken huren komen ook uit de buurt, en zalen worden tegen maatschappelijke tarieven verhuurd aan buurtbewoners en -organisaties. Steijger is verantwoordelijk voor de exploitatie van het pand en is met Woonbron een 'groeihuur' overeengekomen; tegelijkertijd deelt Woonbron in eventuele winsten.

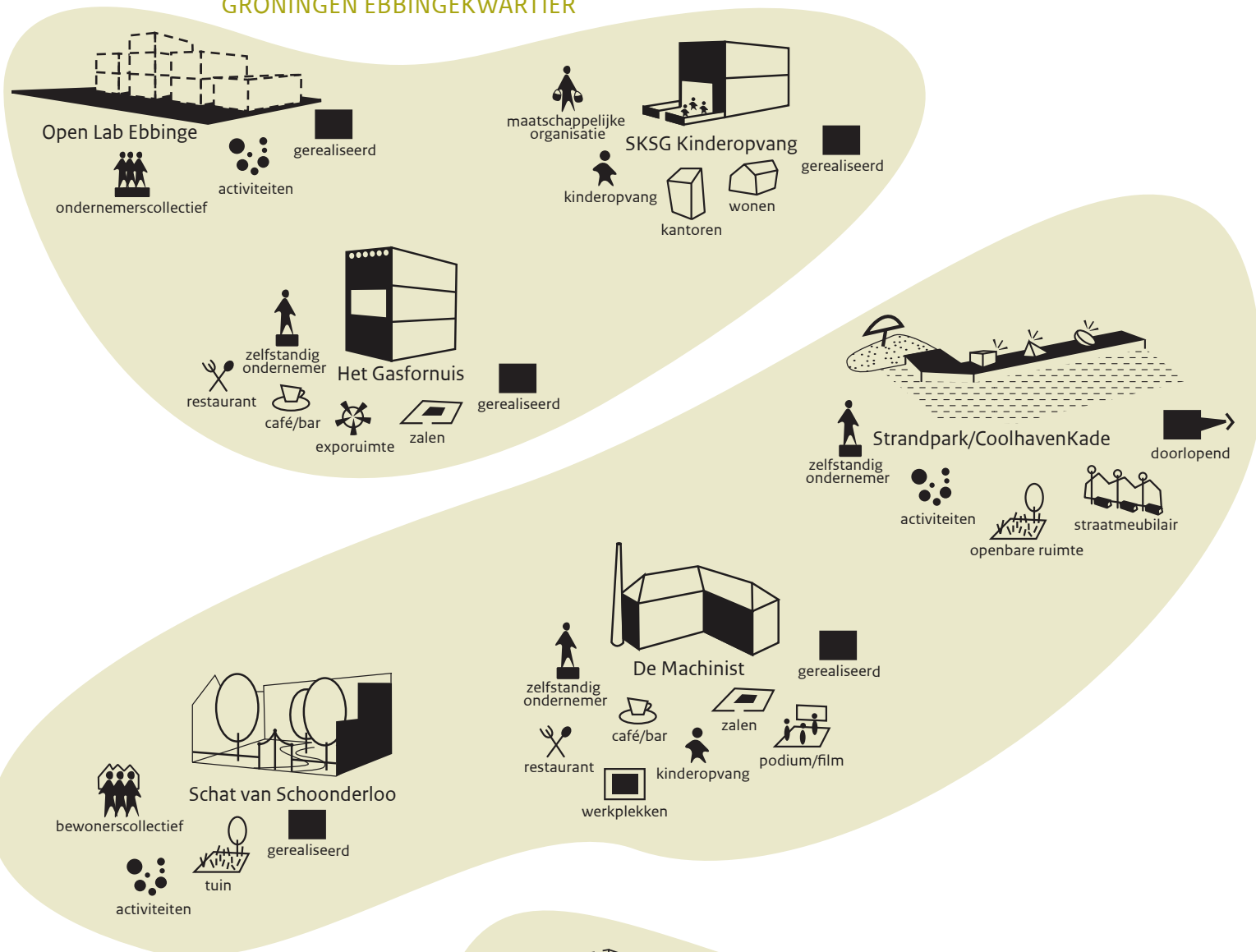
### Belang van de plek

Voor Steijger zijn het gebouw en zijn locatie van groot belang geweest. De monumentale uitstraling, de bereikbaarheid en de ligging op een zichtlocatie aan de rand van het eiland bepalen mede het succes. Met de andere initiatieven in het gebied is vooralsnog niet echt sprake van een nauwe samenwerking. Wel heeft De Machinist een belangrijke bijdrage geleverd aan de leefbaarheid in de directe omgeving. Een buurtbewoonster, bijvoorbeeld, durft tegenwoordig weer 's avonds laat haar hond uit te laten.



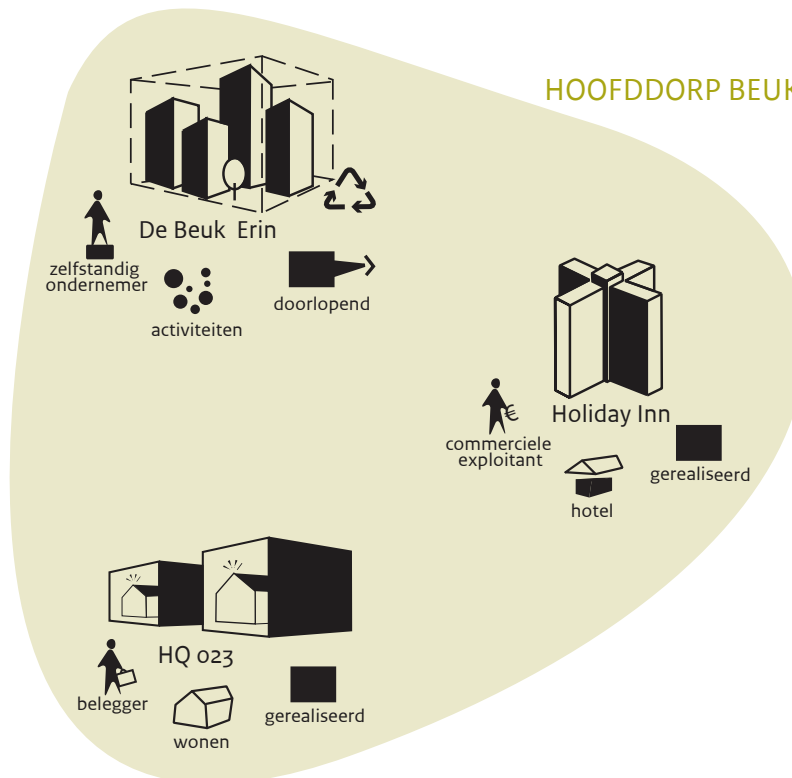
In deze afbeelding zijn het type initiatiefnemer, het programma en de status van de 18 initiatieven weergegeven.

## GRONINGEN EBBINGEKWARTIER



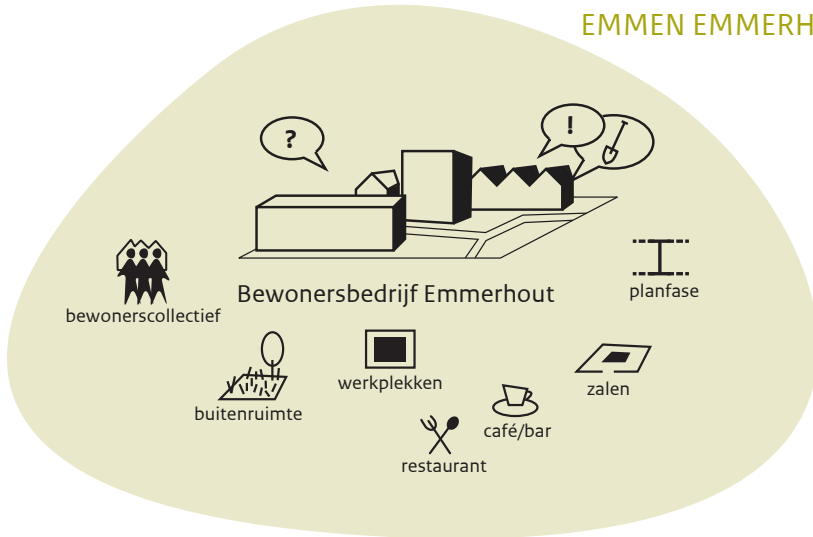
## ROTTERDAM COOLHAVENEILAND

## HOOFDDORP BEUKENHORST-WEST

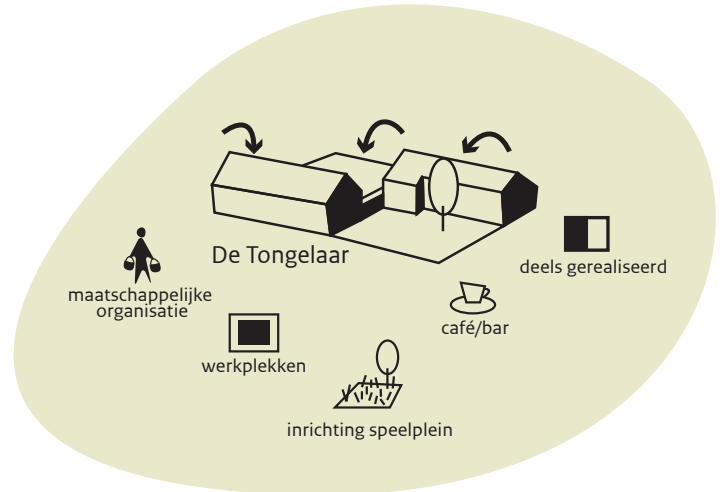




## EMMEN EMMERHOUT



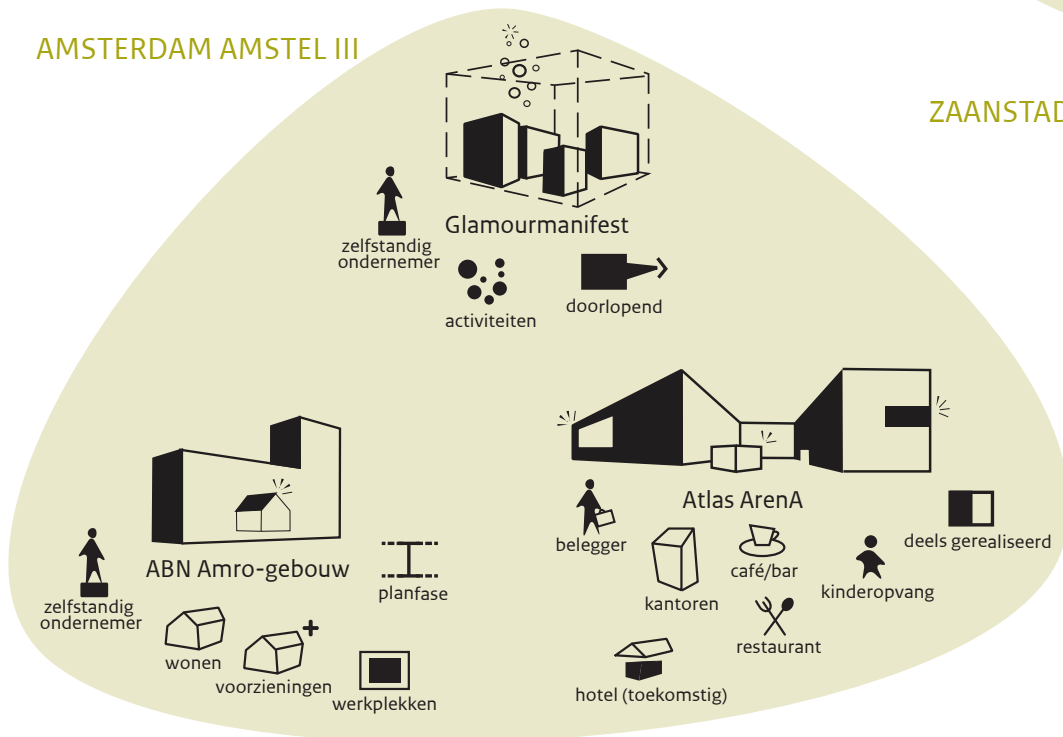
## EINDHOVEN DOORNAKKERS



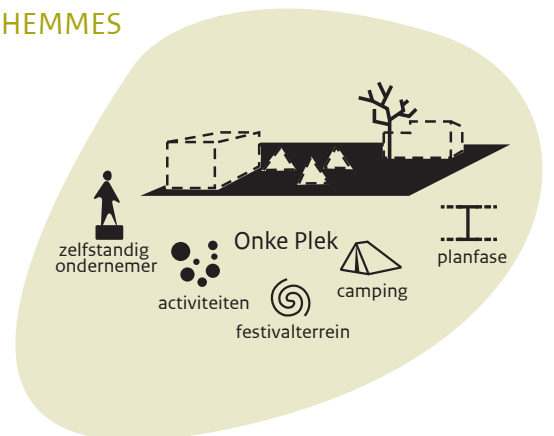
## DEVENTER HAVENKWARTIER



## AMSTERDAM AMSTEL III



## ZAA NSTAD HEMMES





### 3. HET INITIATIEF CENTRAAL

Een van de voorwaarden om überhaupt over organische gebiedsontwikkeling te kunnen spreken is dat er initiatiefnemers en initiatieven zijn. Daarom wordt dit eerst besproken. Wie zijn de initiatiefnemers, wat drijft ze en hoe gaan ze te werk? Hierbij kijken we eerst naar het type initiatiefnemers. Vervolgens staan we stil bij de initiatieven: wat zijn het, hoe komen ze tot stand en wat is het business-model? Tot slot kijken we naar de interactie tussen het initiatief en de fysieke en sociale kenmerken van de plek.

### 3.1 De initiatiefnemer

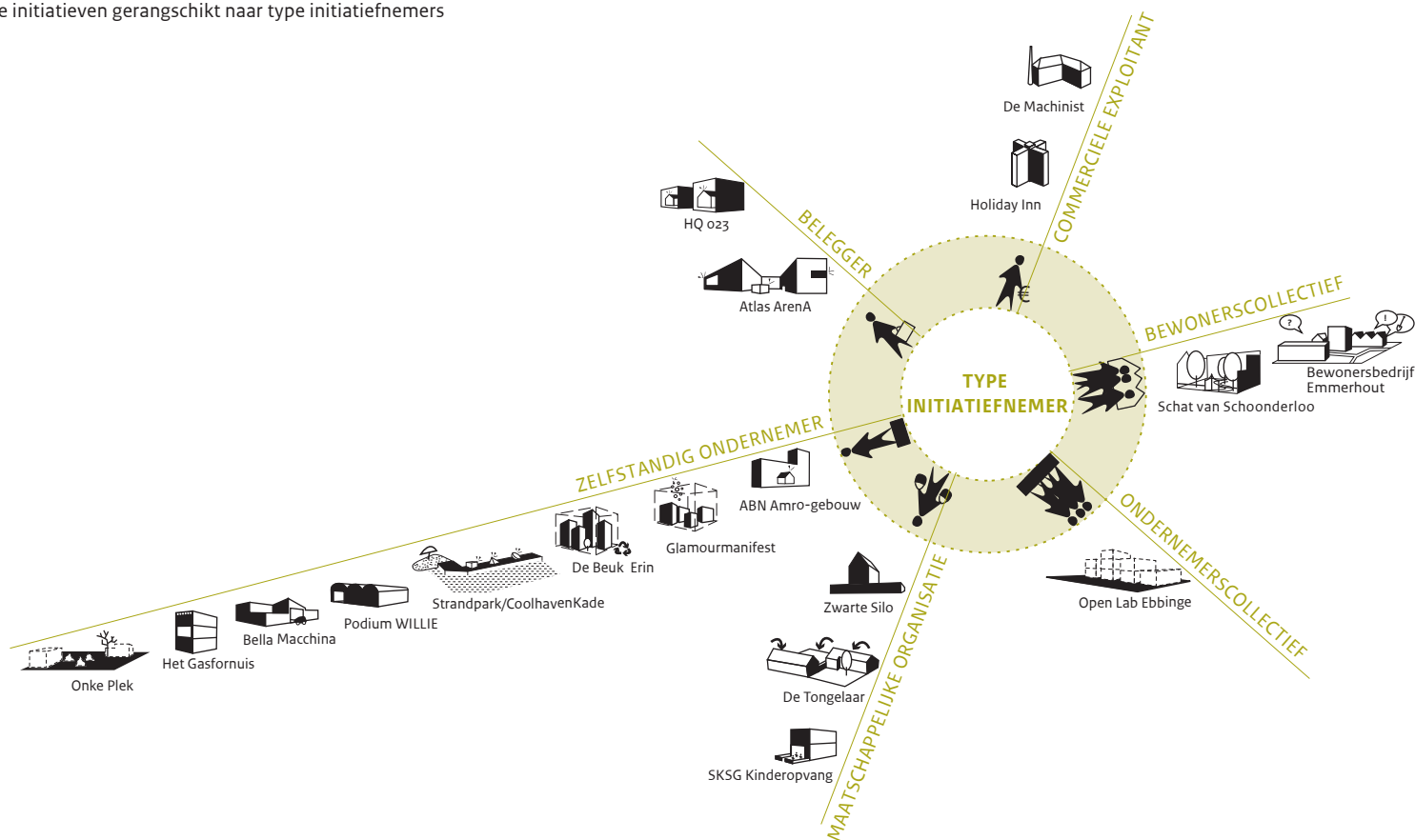
Er zijn veel verschillende typen initiatiefnemers. Er zijn de grote, conventionele, professionele partijen zoals beleggers, ontwikkelaars en woningcorporaties. En daarnaast zijn er kleinere partijen en individuen, zoals individuele bewoners, bewonerscollectieven, kunstenaars en ondernemers. Allen hebben ze hun eigen motieven en drijfveren om al dan niet tot een initiatief over te gaan.

Het probleem in veel gebieden, zeker als er meerdere eigenaren zijn, is de vraag ‘wie begint er?’ De opgaven in sommige gebieden zijn groot – zeker in de door ons geselecteerde gebieden – en vragen om substantiële investeringen. De kosten gaan niet alleen voor de baat uit, ze zijn ook nog eens hoog terwijl het nog maar de vraag is of er voldoende baten tegenover zullen staan. Wanneer een gebied niet wordt herontwikkeld door ‘tijdelijke eigenaren’ zoals de gemeente of een ontwikkelende partij, dan zijn in principe de oorspronkelijke of toekomstige eigenaren en eindgebruikers aan zet. Er zijn echter vaak vele eigenaren, waardoor er een coördinatieprobleem kan ontstaan. Zo zijn er op kantorenlocatie Amstel III 120 vastgoedobjecten die in handen zijn van 80 verschillende eigenaren. Het meest voordelige voor hen is om te wachten tot een ander

begint. Immers, dan hoef je (nog) niet te investeren maar profiteer je wel van de inspanningen van een ander. Maar als iedereen dat doet dan gebeurt er niets en raakt een gebied niet in de lift (Klosterman 1985). Dit is het klassieke *prisoner’s dilemma*. Dit dilemma lijkt groter naarmate de opgave in gebieden groter is en de investeringen (of verliezen door afboeken op de waarde van het vastgoed) groter zijn. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren in het gesprek met de initiatiefnemer van Glamourmanifest die actief is in het werkgebied Amstel III. Het idee van Glamourmanifest was om de uitstraling van Amstel III en de verbinding tussen de Bijlmer en Amstel III te verbeteren door middel van een horecavoorziening en extra verlichting nabij het spoor tussen Amsterdam en Utrecht. Verschillende eigenaren waren voor – het zou de loop naar het metrostation Bullewijk prettiger maken voor het personeel van de daar gevestigde bedrijven – maar geen van hen was bereid de eerste investering te doen.

Om het *prisoner’s dilemma* te doorbreken lijkt een bepaald type initiatiefnemer nodig. Een initiatiefnemer die kansen ziet en risico’s durft te nemen. Dit betekent in de praktijk dat initiatiefnemers in ‘moeilijke’ gebieden niet uitgaan

De initiatieven gerangschikt naar type initiatiefnemers



van doemscenario's, maar positiviteit aan de dag leggen en geneigd zijn belemmeringen niet als onoverkomelijk te zien. Bij een aantal gebieden zien we intermediaire organisaties die er met name op gericht zijn het *prisoner's dilemma* te doorbreken.

<sup>1</sup>Dit is een inschatting van de financiële kosten en de baten gericht op het bepalen van de financiële haalbaarheid van een investering.

Een ander obstakel waar initiatiefnemers tegenaanlopen is het rondkrijgen van de businesscase<sup>1</sup>. De casusgebieden hebben een aanzienlijke opgave: eis leegstand, fysieke veroudering of functionele veroudering. Dit heeft gevolgen voor het rondkrijgen van de businesscase van initiatieven. We zijn weliswaar initiatiefnemers tegengekomen die geen sluitende businesscase nodig hebben (zoals bij bewoners-initiatieven) of initiatiefnemers die heel creatief zijn in het rondkrijgen ervan. Hiermee ligt de nadruk op initiatieven die in ontwikkeling zijn of waarvan de verwachting is dat zij dat binnenkort kunnen komen. Veel initiatieven stranden echter eerder. Een veel gehoorde reden hiervoor, genoemd door projectbureaus en gemeenten die de initiatieven 'aan het loket krijgen', is dat het juist op het punt van de businesscase niet lukt. Aan ideeën geen gebrek, maar het vertalen van het idee naar een initiatief dat duurzaam te exploiteren valt is een grote stap. Zo waren er bij de 'startmarkt' van het Open Lab Ebbingewel veertig ideeën voor tijdelijke gebouwen op het terrein van een gestrande meer traditionele gebiedsontwikkeling. Daarvan zijn en worden er slechts een handvol daadwerkelijk gerealiseerd. In dit geval was het manco dat de indieners van ideeën niet de ondernemers waren die de plannen uitvoerden.

### Eindgebruikers

Eerder gaven we al aan dat het bij organische gebiedsontwikkeling niet alleen gaat om een vorm van ontwikkeling die kleinschaliger is maar ook om een waarbij een directere koppeling bestaat tussen (her)ontwikkeling en gebruik. We hebben een aantal eindgebruikers geselecteerd die tevens initiatiefnemer van de ontwikkeling zijn. Ook hier zien we een grote variëteit in typen initiatiefnemers. In sommige gevallen blijken ze zelfs moeilijk te categoriseren. The Vincent Hotel Group (TVHG), bijvoorbeeld, zoekt zelf lege kantoorpanden om die te herontwikkelen tot select-service-hotel. Na de herontwikkeling huren ze het pand langdurig van de eigenaar/belegger en exploiteren het hotel. Ze zijn dus zowel projectontwikkelaar als eindgebruiker.

### Commerciële gebruikers

Een deel van de eindgebruikers is volledig commercieel en zelfvoorzienend met betrekking tot de bedrijfsvoering. Ze hebben het pand waarin ze hun initiatief ontplooiën gekocht of gehuurd.

In het Havenkwartier in Deventer heeft zich een startend commercieel garagebedrijf voor Italiaanse auto's gevestigd in een verlaten industriepand. Het bedrijf wilde zich graag op deze plek vestigen vanwege de industriële uitstraling. Het bedrijf is uitgebreid met een espressobar en een Italiaanse delicatessenzaak. De exploitant is van plan zijn pand en het naastgelegen pand te kopen en uit te breiden met een restaurant en eventueel woningen of bedrijfsruimte voor zzp'ers. Daarover zijn nu gesprekken gaande met de gemeente (als eigenaar van de panden). Voor een haalbaarheidsstudie van de uitbreiding heeft de exploitant subsidie bij de provincie aangevraagd, maar (vooral nog) niet gekregen wegens uitputting van het budget.

Een ander voorbeeld is Leendert Steijger, architect, die bij architectenbureau M3 het concept 'Quality Centres' ontwikkelde. Hierin worden verschillende functies aan elkaar gekoppeld zoals flexibele werkplekken, horeca, culturele activiteiten en kinderopvang. Met deze clustering van voorzieningen wordt een locatie aantrekkelijker voor huurders en kan deze tegelijkertijd functioneren als een ontmoetingsplek voor de buurt, zo is de gedachte. Corporatie Woonbron had op Coolhaveneiland een voormalige machinistenschool in eigendom, en was geïnteresseerd in het concept. Toen door een faillissement het Quality Centre in het gebouw niet door dreigde te gaan, investeerde Steijger eigen geld. Dankzij een Europese subsidie kon het pand helemaal verbouwd worden. Steijger huurde vervolgens als exploitant het gebouw van Woonbron tegen een sociale voorwaarde, namelijk dat 50 procent van de werknemers uit de buurt moest komen.

De ondernemers die de tijdelijke paviljoens op het Open Lab Ebbingewel in Groningen tot maximaal 1 juli 2016 hebben neergezet, doen dat voor eigen rekening en risico, alhoewel zij de grond wel om niet tijdelijk mogen gebruiken. BEAK Vastgoed is een ontwikkelaar/belegger die is voortgekomen uit een stichting voor de huisvesting van kinderopvang. BEAK realiseert en beheert vastgoed met een relatief lage huur voor maatschappelijke organisaties in Groningen. Op verzoek van de gemeente heeft BEAK verkend of het mogelijk was een tijdelijk gebouw te vullen. Aanvankelijk was de bedoeling een groot tijdelijk multifunctioneel gebouw met onder andere een jongerenhotel en kinderopvang neer te zetten, maar dit bleek financieel niet haalbaar. Uiteindelijk heeft BEAK een kleiner tijdelijk gebouw neergezet waarin op de begane grond een kinderopvang zit en erboven twee studentenwoningen en een kantoor. Voor een sluitende businesscase bleek de

tijdelijke exploitatie een te korte termijn te hebben. BEAK heeft daarop bij de gemeente bedongen dat na afloop van het Open Lab Ebbinge het gebouw elders ook nog vijf jaar elders in de stad mag staan.

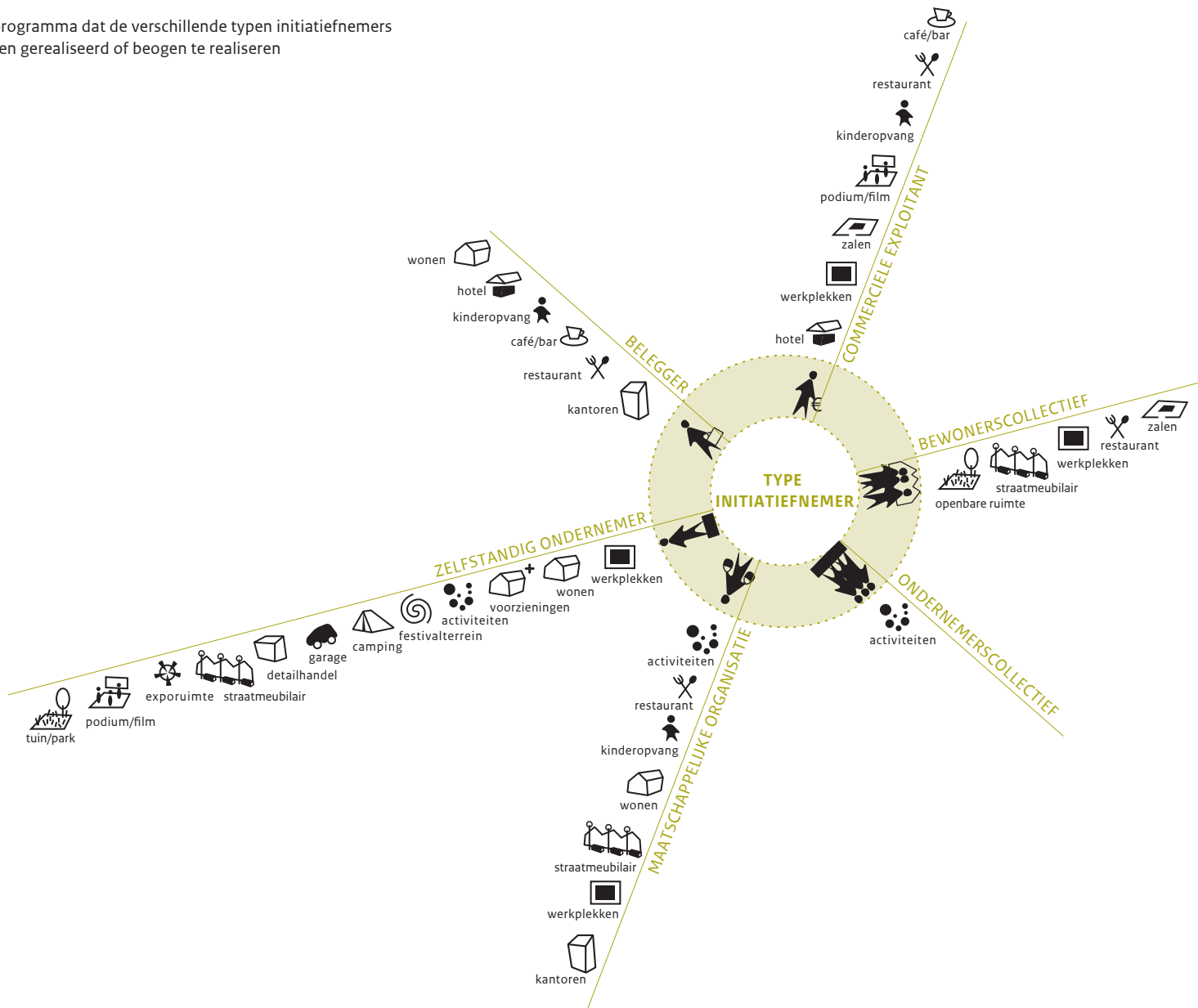
Een andere initiatiefnemer op het Open Lab-terrein hanteert een andere aanpak. RIO-projects ontwikkelt een tweetal tijdelijke gebouwen. Het eerste is Het Gasfornuis, een gebouw opgebouwd uit twaalf gebruikte zeecontainers. Erin komen een koffiebar, expositieruimte, een restaurant en er kan overlegruimte worden gehuurd. Het gebouw wordt door diverse partijen financieel gesteund, bijvoorbeeld door Boretti, een leverancier van onder andere gasfornuizen, GasUnie en GasTerra. De sponsorinkomsten zorgen ervoor dat er een sluitende businesscase is. In het

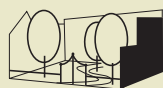
andere tijdelijke gebouw komen studentenwoningen en een outletstore. De leaseprijs die de gemeente voor het tijdelijke gebouw moet betalen, is lager dan de opbrengst van de verhuur.

### Kunstenars

Daarnaast zijn we een groep initiatiefnemers tegengekomen die we hier categoriseren als kunstenaars. Het gaat hier vaak om creatieve ondernemers die veelal met behulp van externe gelden (subsidies) een in onbruik geraakt gebied adopteren als hun werkgebied. Dit wordt deels ingegeven door kostenoverwegingen (de huren zijn vaak laag) en deels door de fysieke en sociale condities. De gebieden vervullen vaak een broedplaats-functie waar creatieve ondernemers elkaar opzoeken.

Het programma dat de verschillende typen initiatiefnemers hebben gerealiseerd of beogen te realiseren





## SCHAT VAN SCHOONDERLOO • COOLHAVENEILAND ROTTERDAM

Initiatiefnemer: Stichting Schat van Schoonderloo

OMVANG

RUIMTELIJKE TYPERING

EIGENDOM VASTGOED

AARD INITIATIEF

PROGRAMMA

FINANCIERINGSBRONNEN

JAAR BEGIN

STATUS

HOUDING GEMEENTE



kavel



braakliggende grond



gemeente



herinrichting/hergebruik openbare ruimte



tuin, activiteiten



gemeente, private fondsen

ANNO  
2002



gerealiseerd



passief



actief



bewonerscollectief

## BUURTBEWONERS BENUTTEN GROENBESTEMMING EN REALISEREN BUURTPARK

In de Rotterdamse Schoonderloostraat ligt een kavel lange tijd braak. Het is een plek waar oude koelkasten worden gedumpt en waar junks vrij spel hebben. Op een gegeven moment zijn er plannen voor nieuwbouw op het kavel. Een buurtbewoner komt erachter dat op het kavel een groenbestemming ligt en vat samen met andere buurtbewoners het plan om die groenbestemming te benutten. Ze richten een stichting op en gaan in gesprek met de gemeente. Deze ziet na acht jaar in dat het beter is de bestemming in de groenarme buurt niet te wijzigen en besluit de kavel in bruikleen te geven aan de bewoners.

### Bewonersparticipatie

De initiatiefnemers richten een stichting op en van de gemeente krijgt de stichting een bruidsschat mee, een budget dat hoog genoeg is voor een groene basisherinrichting van het

gebied. Aan de deelgemeente vragen de bewoners om begeleiding voor brede bewonersparticipatie. Voor een maatschappelijk uurtarief krijgen zij een groenadviseur toegewezen. Met hem, en andere buurtbewoners, maken ze een plan voor de tuin: De Schat van Schoonderloo. De aanleg daarvan wordt grotendeels verzorgd door buurtbewoners zelf. Grote onderdelen, zoals de aanleg van de vijver en de jeu de boulesbaan worden via de deelgemeente onderhoudsvrij aanbesteed. Met een eigen 1 procentregeling geeft de stichting kunstenaars uit de buurt opdracht voor kunstwerken voor de tuin.

### Creatieve fondsenwerving

Voor verder budget voor inrichting en activiteiten werft de stichting fondsen bij het Oranjefonds en reguliere gemeentelijke fondsen voor bewonersinitiatieven. De tuin wordt soms verhuurd voor bijeenkomsten. Daarnaast dragen bewoners en ondernemers bij met tweedehands spullen en de

twee buurtslagers sponsoren bewonersbijeenkomsten met vlees voor op de barbecue.

### Schat voor de buurt

De beheerde tuin heeft een belangrijke functie voor de buurt. Niet alleen heeft het kavel weer een prettige uitstraling, er worden kinderactiviteiten georganiseerd en een brede groep buurtbewoners wordt actief bij de tuin betrokken. De stichting heeft zo'n tachtig vrijwilligers die helpen met het onderhoud en verdere ontwikkeling van de tuin. Daarnaast biedt de tuin werkplekken voor re-integratie. Vanuit de sociale dienst kunnen werkloze buurtbewoners aan de slag als toezichthouder. Professionele organisaties zien de kracht van de Schat van Schoonderloo en vragen hen vaak deel te nemen aan de eigen activiteiten. Op de dag van het vrijwilligerswerk helpen corporatiemedewerkers het tuinhuis te schilderen.





## STRANDPARK (LANDGOED VAN COOL TOT TERHAVE)/COOLHAVENKADE

COOLHAVENEILAND ROTTERDAM Initiatiefnemers: Frederique Kreeftenberg, Wouter van Brakel, Peter Kremer

OMVANG



gebied / kavel

RUIMTELIJKE TYPERING



braaklig, grond/  
openb. ruimte

EIGENDOM VASTGOED



gemeente, semi-privaat  
(Hoogheemraadschap, Havenbedrijf)

AARD INITIATIEF



herinrichting/  
hergebruik openb. ruimte

PROGRAMMA



park, straatmeubilair,  
activiteiten

FINANCIERINGSBRONNEN



gemeente, private fondsen

JAAR BEGIN

ANNO  
2009/2010

STATUS



doorlopend

HOUDING GEMEENTE



passief

actief



zelfstandige ondernemers

# ONDERNEMERS PROGRAMMEREN OPENBARE RUIMTE OM LEEFBAARHEID TE VERBETEREN

Op de braakliggende grond ter hoogte van de Rotterdamse Willem Buytewechstraat 37-43 is in 2006 een woontoren gepland. Door de economische crisis blijft realisatie vooralsnog uit. Dat brengt buurtbewoner en tuinontwerper Peter Kremer in 2009 op het idee op die plek in de tussentijd een buurtpark te realiseren. Met stadsocioloog (en bewoner deelgemeente) Frederique Kreeftenberg wordt het idee uitgewerkt. Wens is een bijdrage leveren aan de leefbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte. Stand-ontwerper Wouter van Brakel sluit niet veel later aan.

### Van strandpark tot landgoed

In eerste instantie krijgen de initiatiefnemers van de gemeente toestemming om de grond te gebruiken voor de duur van een half jaar. Ze ontwikkelen de plek als Strandpark, een tijdelijk buurtpark met strandelementen, en voeren een

programming voor de plek. Aandachtspunt daarbij is dat de plek niet wordt toegeëigend door één bepaalde doelgroep. Er worden evenementen georganiseerd in samenwerking met partijen uit de buurt. Naast vergunningen voor de aanleg vragen ze voor elk evenement afzonderlijk een vergunning aan. Financiering komt van de Stuurgroep Coolhaveneiland en deelgemeente Delfshaven. Voor de activiteiten vragen ze aanvullende bijdragen bij gemeentelijke fondsen voor buurt-initiatieven. In 2010 horen Kreeftenberg en Van Brakel dat de bouw van de woontoren opnieuw vijf jaar is uitgesteld. Eind 2011 besluiten ze het concept verder uit te werken en het Strandpark te ontsluiten, te verbinden, uit te breiden en om te dopen tot Landgoed van Cool tot Terhave.

### Coolhavenkade

Het succes van de ontwikkeling van het Strandpark inspireert Kreeftenberg voor de ontwikkeling van

de rest van de kade. Ze gaat een samenwerking aan met buurtbewoner en landschapsarchitect Gudrun Bosch. Ze zetten een project op, gericht op het verbeteren van de sociale en fysieke kwaliteit van de kade van de Coolhaven door fysieke ingrepen in de vorm van zit-, groen- en kunstobjecten, ontworpen en gemaakt met en voor bewoners en buurtgebonden organisaties. Ambtenaren worden actief betrokken bij het project om de te ontwerpen objecten te kunnen realiseren en plaatsen. Door directe bestuurlijke en financiële steun lukt het om ook van andere particuliere fondsen een bijdrage te verwerven en kan het project starten in juli 2010. Eind 2011 ronden ze het project officieel af. Onderhoudsverplichtingen en beheer lopen door tot 2015.



FOTO: JORIS DEN BLAAUWEN



Creatieve ondernemers kunnen uitgroeien tot commerciële gebruikers als zij zonder externe bijdragen de exploitatie rond kunnen krijgen.

Toen de herontwikkeling van het Havenkwartier stagneerde wilde de gemeente Deventer tijdelijk een creatieve broedplaats creëren. In dat kader heeft ze aangekochte gebouwen voor een periode van vijf jaar goedkoop verhuurd aan kunstenaars. Uiteindelijk wil de gemeente de panden doorverkopen, maar tevens doorgaan met de broedplaats. Dus is de gemeente nu expliciet op zoek naar kopers die de broedplaatsfunctie willen doorontwikkelen. Een eerste voorbeeld waar dat gelukt is zijn de Space Cowboys, twee kunstenaars die hun pand hebben gekocht en hun creatieve activiteiten in het Havenkwartier voortzetten. Voor de andere loodsen zoekt de gemeente zelf huurders uit de creatieve sector die tegen acceptabele (maar hogere) huren de loodsen willen betrekken, en is tegelijkertijd actief op zoek naar een bijpassende partij die het pand in verhuurde staat wil kopen en beheren. Echter, de doelen doorontwikkeling van de broedplaatsfunctie en verkoop van de loodsen blijken niet altijd te verenigen, want niet alle kunstenaars die er nu zitten kunnen de hogere huren betalen en zullen dus vertrekken.

#### **Maatschappelijke organisaties**

Ook maatschappelijke organisaties – vaak organisaties zonder winstoogmerk – kunnen initiatiefnemer zijn. Een voorbeeld uit de cases is de non-profitontwikkelaar en belegger BOEi BV (Nationale Maatschappij tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van industrieel erfgoed) die in het Havenkwartier in Deventer het initiatief heeft genomen om een oude graansilo, de zogeheten Zwarte Silo, voor een symbolisch bedrag te kopen van de gemeente om deze te restaureren en vervolgens te verhuren aan een horeca-ondernemer.

In Eindhoven is de Stichting Ruimte als initiatiefnemer betrokken bij de realisatie van De Tongelaar. In een oud schoolgebouw zijn werkplekken gerealiseerd voor kleine ondernemers uit de buurt Doornakkers en wordt gewerkt aan een Buurtkantoor met flexplekken voor zzp'ers uit de buurt, kleinschalige horeca en een nieuwe invulling van het schoolplein. Doel is dat de plek een motor voor de lokale economie wordt en een plek van en voor de buurt. Stichting Ruimte creëert en beheert meerdere panden in Eindhoven en realiseert werkplekken voor, in hoofdzaak, kunstenaars en creatieve ondernemers. Dit doet zij veelal in samenwerking met gemeente en corporaties. Daarnaast speelt ze een rol in het samenbrengen van vraag en

aanbod in deze sector. Bij De Tongelaar is de doelgroep iets uitgebreid, ondernemers hoeven niet per se 'creatief' te zijn. Ook speelt Stichting Ruimte een rol als intermediair door zzp'ers in de wijk bijeen te brengen en hen te helpen een werkbare beheersorganisatie op te zetten. Doel is dat het Buurtkantoor in twee jaar zelfstandig kan draaien.

De Stuurgroep op Coolhaveneiland steunt maatschappelijke initiatieven in de buurt, onder andere doordat de aangesloten corporatie Woonbron tijdelijk gunstige huurvoorwaarden voor deze initiatieven biedt. Een van de maatschappelijke initiatieven is een computercollectief, waarbij IT-vaardige bewoners hun buurtgenoten helpen met het omgaan met de computer. In deze wijk zijn ook zowel de welzijnsorganisatie als het opbouwwerk op zoek naar nieuwe woonruimte, soms juist kleinere woonruimte als gevolg van krimpende budgetten. Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam probeert verschillende van deze initiatieven 'bij elkaar te vegen', bijvoorbeeld in een leegkomend schoolgebouw.

#### **Bewonerscollectieven**

Bewoners kunnen zowel individueel als collectief initiatieven nemen voor de ontwikkeling en inrichting van een gebied. Dit vraagt wel om een sterke betrokkenheid bij het gebied, en soms om een pioniersmentaliteit. Het gaat immers in de gebieden die we hebben onderzocht om gebieden met een aanzienlijke transformatieopgave.

Een potentieel bewonersinitiatief is de transformatie in Amsterdam van het ABN AMRO-gebouw in Amstel III. De gemeente heeft in eerste instantie de architect Hein de Haan gevraagd een haalbaarheidsstudie te maken. Deze heeft naast een technische en financiële studie ook een aanpak van het proces uiteengezet. Dat proces bestaat eruit dat hij potentiële bewoners – veelal afkomstig uit zijn netwerk – bijeenbrengt om gezamenlijk, onder begeleiding van hemzelf, de transformatie van kantoorgebouw naar een gebouw met woonwerkwoonruimten ter hand te nemen. In zekere zin vervult Hein de Haan dus de rol van intermediair voor een bewonerscollectief.

Bewoners kunnen naast initiatieven in het kader van de woonfunctie ook initiatieven nemen ten aanzien van de woonomgeving en de leefbaarheid van de wijk waarin ze wonen. Toen bewoners van het Rotterdamse Coolhaveneiland erachter kwamen dat er een groenbestemming lag op een leeg, verwaarloosd terrein aan de Schoonderloostraat waar de gemeente bouwplannen had, kwamen ze in actie om daar ook

daadwerkelijk een parkje in de verder groenarme wijk te realiseren. Na jaren van 'strijd' heeft de gemeente de grond in bruikleen gegeven aan de bewoners, verenigd in een stichting. In de loop van de jaren heeft de stichting een beheerde tuin voor de hele buurt gerealiseerd: de Schat van Schoonderloo. Het beheer en toezicht op het park is het werk van een kern van vaste vrijwilligers uit verschillende bevolkingsgroepen in de buurt. Klussen (aanleg, verbetering en onderhoud) worden gedaan door een veel grotere groep vrijwilligers uit de buurt. Tot slot 'huurt' de stichting mensen die in re-integratietrajecten zitten in voor het houden van toezicht.

Zzp'er Frederike Kreeftenberg (stadssocioloog) nam het initiatief om op terrein naast het verzamelgebouw De Machinist, het voormalige scheepvaart- en transport-college, het tijdelijke Strandpark op te zetten. In 2009 kreeg ze het terrein beschikbaar voor een half jaar, op het terrein zou daarna een woontoren worden gerealiseerd. Inmiddels wordt de bouw van de toren steeds verder vooruitgeschoven; de haalbaarheid wordt per jaar bekeken. Naast het Strandpark realiseert Kreeftenberg, in samenwerking met andere zzp'ers, projecten in de openbare ruimte op de Coolhavenkade. In hun businesscase doen zij een voorstel voor een initiatief, veelal een activiteit, aan de Stuurgroep Coolhaveneiland, en krijgen bij goedvinden van hen een opdracht terug. Ook schakelen ze andere fondsen in, zoals reguliere fondsen van de gemeente, de Stichting Doen en het J.E. Jurriaanse Fonds.

De gemeente Emmen organiseert betrokkenheid van bewoners al heel lang via zogenoemde Erkende Overlegpartners (EOP's), organen die de verschillende wijken in de stad en dorpen in het uitgestrekte buitengebied van de gemeente vertegenwoordigen. In 1997 gaat 'Emmen Revisited' (ER) van start, een samenwerkingsverband van bewoners, gemeenten, corporaties en welzijnsinstellingen. In de loop van de samenwerking tussen deze partners krijgen de EOP's minder het karakter van 'inspraak achteraf' en meer naar zeggenschap over het programma voor de openbare ruimte en voorzieningen in de wijk, en uiteindelijk zelfs de verantwoordelijkheid om zelf werken aan te besteden.

Wijkbelangen Emmerhout is de EOP die namens de wijk deelneemt aan ER. De voorzitter is een van de drijvende krachten achter deze ontwikkelingen. Zij streeft naar 'wijk-eigenaarschap' voor bewoners, bewoners die structureel verantwoordelijkheid nemen voor, en investeren in verbeteringen van het leefklimaat en de

openbare ruimte. Het plan om, in navolging van de Engelse *Development Trusts*, een zogenoemd bewonersbedrijf op te richten, gaat nog een stap verder in deze richting. Het bewonersbedrijf wordt exploitant van een leegkomend schoolgebouw, verhuurt ruimtes aan onder andere kleine ondernemers uit de buurt, ontwikkelt diensten voor de buurt en investeert de opbrengsten in de buurt. Wijk-eigenaarschap is dan niet alleen maar gericht op het verbeteren van het fysieke en sociale leefklimaat, maar ook op ontwikkeling van de lokale economie en sociaal-economische verbeteringen.

In Doornakkers, Eindhoven, wordt de gymzaal van een leegstaande school door de Stichting Ruimte omgebouwd tot Buurtkantoor, een collectieve werkruimte voor zzp'ers uit de buurt. Het is de bedoeling dat de verhuur van werkplekken in handen komt van een daartoe op te richten vereniging waarvan de leden tegen betaling van contributie plekken kunnen huren.

### Beleggers, corporaties en ontwikkelaars

#### Beleggers

Beleggers zijn vaak grote professionele partijen die vermogen hebben dat ze willen investeren en dat ze door middel van een langdurige en continue kasstroom willen laten renderen. Het kan echter ook gaan om vermogende particulieren. Beleggers streven naar direct en indirect rendement. *Direct rendement* is het rendement dat afkomstig is uit de jaarlijkse kasstroom, terwijl *indirect rendement* verband houdt met de waardeontwikkeling van het vastgoed.

Beleggen in vastgoed kan op twee manieren: direct en indirect (Van Gool et al. 2007). Een *directe belegging* in vastgoed is min of meer een belegging in stenen. Er is een nauwe band tussen belegging en beheer. Een *indirecte belegging* is een belegging in een (beursgenoteerd) vastgoedfonds, oftewel een belegging in waardepapier. In dat laatste geval is er een relatief grote afstand tussen de investeerder en het beheer van het vastgoed. Dit kan ook zijn weerslag hebben op de betrokkenheid bij een gebied.

Zo heeft het Amsterdamse Amstel III te maken met een aantal vastgoedfondsen, veelal van Duitse komaf, waarbij het vastgoedobject op Amstel III een van de velen in het fonds is. Hierdoor wordt de leegstand en de urgentie van transformatie minder 'gevoeld' dan bij partijen die daar nauwer bij betrokken zijn. Pronam is een interessant voorbeeld van een partij met een heel directe betrokkenheid bij Amstel III. Pronam is met zijn kantoor

gevestigd in de kantoorgebouwen van Atlas ArenA dat ook nog eens een groot deel (40 procent) van de totale vastgoedportefeuille uitmaakt. Voor de ontwikkeling schakelt Pronam Peak Development in, een kleine ontwikkelaar en eveneens een partij die lokaal goed bekend en betrokken is.

Op de kantoorlocatie Beukenhorst-West in Hoofddorp zit Verwelius, die belegger, bouwer en ontwikkelaar ineen is. Toen twee kantoorpanden als belegging niet meer rendeerden omdat er op die plek geen vraag meer was naar (verouderde) kantoorruimte, heeft Verwelius de panden zelf omgebouwd tot woningen en vervolgens (deels) verkocht, maar met behoud van de grond; deze blijft in de beleggingsportefeuille.

Bij het initiatief van Holiday Inn Express Hotel, een ander initiatief in Beukenhorst-West, is een indirecte belegger betrokken. De initiatiefnemer voor de transformatie van het kantoorgebouw tot een select-servicehotel is echter niet de belegger zelf, maar de ontwikkelaar en exploitant van het hotel. De belegger heeft mee-geïnvesteerd in de transformatie omdat hij dacht dat dit een positieve invloed op het rendement zou kunnen hebben.

### **Woningcorporaties**

Corporaties hebben net als beleggers een 'direct lange-termijnbelang'. Het vermogen van de corporaties wordt voor het grootste deel bepaald door de waarde van het vastgoed, de zogenoemde *volkshuisvestelijke exploitatiewaarde*. Deze waarde is primair afgeleid van de huren (de bedrijfswaarde) en niet van de marktwaarde van het vastgoed. Zo bekeken is het primaire belang van corporaties de verhuurbaarheid van hun woningen. Aangezien er in veel gemeenten – met uitzondering van de krimpregio's (Verwest & Van Dam 2010) – wachtlijsten zijn, hoeven corporaties nauwelijks extra inspanningen te leveren. Corporaties zijn echter geen zuivere ondernemers. Naast het verschaffen van woningen voor de aandachtsgroep, worden ze sinds een aantal jaren ook geacht te investeren in de combinatie van wonen en zorg en in leefbaarheid (zie het BBSH).

Met de brutering in 1995 worden corporaties geacht financieel op eigen benen te staan, behoudens eventuele project- en saneringssteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Er wordt uitgegaan van de zogenoemde *revolving fund*-gedachte, hetgeen inhoudt dat corporaties de ontwikkeling, het onderhoud en het beheer van hun voorraad zelf moeten bekostigen. Hiervoor is een aantal bronnen denkbaar, zoals huurinkomsten, inkomsten uit

de verkoop van huurwoningen en de inkomsten uit de bouw van koopwoningen. Dit is een van de redenen dat corporaties zich in toenemende mate ook als projectontwikkelaar zijn gaan gedragen (Buitelaar, Van den Broek & Segeren 2009).

In de cases hebben we verschillende initiatieven van corporaties gezien om de leefbaarheid van wijken te vergroten. In de wijk Coolhaveneiland in de deelgemeente Delfshaven in Rotterdam nemen de corporaties Woonbron en Stadswonen deel aan een 'stuurgroep', samen met de deelgemeente Delfshaven en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam. Deze stuurgroep begeleidt en subsidieert initiatieven die passen in de visie van de geleidelijke transformatie naar een wijk waar startende en creatieve bedrijven of zelfstandigen een voor hun geschikte stedelijke omgeving vinden. Daarmee zou ook de leefbaarheid voor de zittende bewoners vergroot worden. De stuurgroep richt zich op het verbeteren van de woningvoorraad, het faciliteren van de startende en creatieve bedrijvigheid, en het faciliteren van beeldbepalende projecten zoals het verzamelgebouw De Machinist.

Woonbron zet daarnaast ook zijn eigen vastgoed in voor dit doel. De corporatie verhuurt aan sommige ondernemers onder niet-marktconforme voorwaarden. Zo benadert Woonbron De Machinist niet als een 'normale' vastgoed-investering, waarop een bepaald rendement behaald moet worden. De corporatie ziet het als een investering in de wijk, waardoor de leefbaarheid wordt verbeterd en tevens de verkoopbaarheid van de eigen woningen wordt bevorderd. Omdat Woonbron veel bezit heeft in dit gebied, kan het zijn woningvoorraad bovendien strategisch inzetten om 'schuifruimte' in het gebied te creëren: door woningen te renoveren in het ene gedeelte, kunnen sociale huurders daarheen verhuizen en komen in het andere gedeelte oude panden beschikbaar die interessant zijn als klushuizen voor jonge starters.

Maar ook in de rol van projectontwikkelaar komen we de corporaties tegen. In de tijd dat de gemeente Deventer het industrieterrein Havenkwartier nog integraal dacht te transformeren tot woningen heeft de woningcorporatie Woonbedrijf ieder1, als partner in de Ontwikkelingsmaatschappij Apeldoorn (OMA), grond verworven in het gebied. Door verzet van zittende bedrijven koos de gemeente voor een meer geleidelijke ontwikkeling van het gebied. Vervolgens bleek woningbouw op de door de woningcorporatie aangekochte gronden door milieucontouren van de blijvende bedrijvigheid voorlopig onhaalbaar.

Noodgedwongen is zij nu dus partner geworden in organische gebiedsontwikkeling. De woningcorporatie is in beroep gegaan tegen het bestemmingsplan waarin het nieuwe beleid wordt vastgelegd.

Ook in het Ebbingekwartier (in Groningen) treedt een woningcorporatie, Nijestee, op als ontwikkelaar. In het Ebbingekwartier is sprake van zowel tijdelijke organische gebiedsontwikkeling als traditionele integrale gebiedsontwikkeling. De corporatie heeft afspraken gemaakt met de gemeente en de betrokken projectontwikkelaars over de ontwikkeling van woningbouw op het voormalige Circus-, Boden- en Gasterrein (CiBoGa). Deze herontwikkeling van het CiBoGa-terrein (inmiddels spreekt men van het 'Ebbingekwartier') valt rond 2003 stil door een stedenbouwkundig concept dat niet meer aansluit bij de markt vraag. Bovendien zijn er technische problemen met de aanleg van een ondergrondse parkeergarage. Op aandringen van de ondernemersvereniging blijft het terrein niet braak liggen na deze gestrande integrale gebiedsontwikkeling. Het terrein wordt voor een deel tijdelijk – vooralsnog tot 1 juli 2016 – vrijgegeven voor gebruik: het Open Lab Ebbinge. Inmiddels is het stedenbouwkundig plan aangepast en wordt waar mogelijk de meer traditionele vorm van ontwikkelen weer opgepakt, vooralsnog om Open Lab Ebbinge heen. Nijestee is gestart met de ontwikkeling van 31 woningen, in zowel de koop- als huursector.

### **Projectontwikkelaars**

Anders dan beleggers (en corporaties) hebben projectontwikkelaars over het algemeen geen vermogen om te investeren, maar zijn ze gericht op het verkrijgen van winst (Vlek et al. 2011). Hun voorinvesteringen worden hoofdzakelijk met vreemd vermogen gefinancierd. Hierdoor is hun tijdshorizon over het algemeen wat korter dan die van een belegger. Gelet hierop, maar ook vanwege de indirecte koppeling tussen ontwikkeling en gebruik, spelen projectontwikkelaars bij 'pure' organische gebiedsontwikkeling een relatief bescheiden rol. Maar aangezien 'pure' organische gebiedsontwikkelingen in de praktijk niet heel vaak voorkomen, hebben projectontwikkelaars toch ook een rol in aantal door ons onderzochte cases.

In het Ebbingekwartier (Groningen) is naast woningcorporatie Nijestee ook ontwikkelaar AM Wonen betrokken. De gemeente Groningen heeft de ontwikkelaar in een eerder stadium ontwikkelingsrechten toegezegd. De verwachting (en hoop) is dat ook AM Wonen de traditionele ontwikkeling weer oppakt.

Een andere rol voor de ontwikkelaar zien we bij het Atlas ArenA-complex. Hier was Peak Development actief, een ontwikkelaar in dienst van vastgoedbelegger Pronam. Deze ontwikkelaar werkt in opdracht en ontwikkelt dus niet voor eigen rekening en risico, zoals ontwikkelaars vaak doen.

### **Intermediaire partijen**

Opvallend is dat we in een aantal gebieden een groep partijen zijn tegengekomen die we als eindgebruiker noch als eigenaar aan kunnen merken. Het zijn intermediaire partijen die proberen initiatieven mogelijk te maken, vaak door (potentiële) initiatiefnemers en eigenaren van grond of vastgoed bijeen te brengen. Organisaties die wij tegenkwamen waren Glamourmanifest (Amstel III - Amsterdam), Stuurgroep Coolhaveneiland (Coolhaveneiland – Rotterdam), Stichting Babel (Hemmes – Zaanstad), Stichting Industrieel Erfgoed Deventer (SIED) (Havenkwartier – Deventer), Wijkbelangen Emmerhout (Emmerhout – Emmen), Stichting Ruimte (Doornakkers – Eindhoven), Ondernemersvereniging Ebbingekwartier (Ebbingekwartier – Groningen), en De Beuk Erin (Beukenhorst-West - Hoofddorp).

Glamourmanifest in Amsterdam is een initiatief van een architecte en is tot op heden gericht geweest op het bijeenbrengen van huurders en eigenaren van vastgoed in Amstel III. Dit gebeurt door middel van evenementen en borrels. Inmiddels is Glamourmanifest zelf ook huurder in het gebied, maar het is ontstaan vanuit een individuele ambitie om het organiserend vermogen van het gebied te vergroten.

Op Coolhaveneiland fungeert de secretaris van de Stuurgroep in de praktijk als een intermediaire partij. Hij fungeert als aanspreekpunt voor initiatieven, die hij ofwel bij zijn eigen organisatie (in dit geval corporatie Woonbron) ofwel naar andere organisaties kan uitzetten. Hij is daarom goed op de hoogte wat er aan ontwikkelingen speelt in de wijk.

In Zaanstad heeft een aantal 'creatieven' zich verenigd in de stichting Babel, een vrijwilligersorganisatie waarin architecten, kunstenaars, stedenbouwers actief zijn als denktank voor de stedelijke ontwikkeling van de Zaanstreek. Babel heeft een workshop georganiseerd met als doel tijdelijke invulling te bedenken voor het al jaren grotendeels braakliggende schiereiland Hemmes. Ideeën voor deze onduidelijke en ondefinieerbare – oftewel 'onke' plek in het Zaan – zijn opgetekend in een boekje (Stichting Babel 2011). Het doel was om aandacht te vragen voor de



## BEWONERSBEDRIJF EMMERHOUT • EMMERHOUT EMMEN

Initiatiefnemer: Wijkbelangen Emmerhout

OMVANG

RUIMTELIJKE TYPERING

EIGENDOM VASTGOED

AARD INITIATIEF

PROGRAMMA

FINANCIERINGSBRONNEN

JAAR BEGIN

STATUS

HOUDING GEMEENTE



gebied/kavel



verouderd schoolgebouw



gemeente



hergebruik met  
functieverandering



werkplekken, horeca, zalen, buitenruimte



private fondsen/gemeente



ANNO  
2012



planfase



passief



actief



bewonerscollectief

# VAN ERKENDE OVERLEGPARTNER TOT WIJKEIGENAARSCHAP TOT BEWONERSBEDRIJF

In de naoorlogse woonwijk Emmerhout heeft Wijkbelangen Emmerhout, sinds 1999 erkend overlegpartner van de gemeente, geleidelijk aan steeds meer ruimte gekregen om op initiatief van bewoners een bijdrage te leveren aan het functioneren van de wijk. Na een pilot met een extra wijkbudget in 2006 is nu een structurele situatie ontstaan waarbij zij naar eigen goeddunken, onder de vlag van 'wijkeigenaarschap', met het wijkbudget kunnen investeren in hun wijk en haar bewoners. Afgelopen jaren zijn zo onder andere achterpadverlichting aangelegd, parkeerproblemen opgelost en speelplekken vernieuwd. Alles met actieve inbreng van bewoners. Organisatorisch hebben ze in de wijk een structuur opgebouwd waarbij elke speelplek in de wijk een coördinator heeft en elke straat een contactpersoon. Bij misstanden of gepland onderhoud worden deze personen ingeschakeld.

## Bewonersbedrijf

Vanuit deze proactieve wijsamenwerking heeft Wijkbelangen Emmerhout nu het initiatief genomen een bewonersbedrijf op te zetten in een leegstaand schoolgebouw. Dit naar voorbeeld van de Engelse *development trusts*. Het bewonersbedrijf moet een rol spelen in de ontwikkeling van de lokale economie en een vliegwiel zijn voor lokale ondernemers en bewonersinitiatieven. In de wijk zijn veel zzp-ers gevestigd die na een bijeenkomst hebben aangegeven graag meer samen te werken. Het bewonersbedrijf moet daar ruimte aan geven. Vanuit het bewonersbedrijf zullen verder diensten worden ontwikkeld waar in de wijk behoefte aan is. Denk aan een 'eetbare tuin' met buurtrestaurant. Ook wil het bewonersbedrijf op termijn mee kunnen doen aan aanbestedingen vanuit gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van thuiszorg. Winst gemaakt door het buurtbedrijf zal terugvloeien in de wijk en besteed worden aan prioriteiten in de wijk.

## Netwerk

Wijkbelangen Emmerhout is met haar voorzitter stevig verankerd in het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA), zij is daar ook voorzitter van. Momenteel ondersteunt LSA de opzet van twaalf bewonersbedrijven in Nederland en dient het als platform voor uitwisseling van ervaringen. Aedes (koepelorganisatie van woningcorporaties) en de PostcodeLoterij hebben een budget beschikbaar gesteld dat voor deze eerste bewonersbedrijven als startkapitaal kan dienen. Een jury zal de ondernemingsplannen van de bewonersbedrijven in spe beoordelen op levensvatbaarheid, waarna de bedrijven aanspraak kunnen maken op het startkapitaal. Doel van Wijkbelangen Emmerhout is om een bedrijf op te zetten dat in drie jaar zelfstandig kan functioneren. Subsidie kan op projectbasis, maar structurele subsidie willen ze niet.



FOTO: JAAP MEULMAN

potentie van de Hemmes. De workshop leidde inderdaad tot media-aandacht, maar niet direct tot een uitvoerbaar initiatief. Een belangrijke reden hiervoor is de vervuilde grond op het voormalige industrieterrein. Pas nadat de gemeente het schiereiland begin 2012 heeft gekocht, is een van de betrokkenen bij de eerste workshop, een cultureel ondernemer, bezig met de uitwerking van het idee voor een plek voor campers. Aan de overkant ligt de toeristische trekpleister Zaanse Schans.

De Beuk Erin is een lokaal initiatief in de Haarlemmermeer van een makelaar, een architect en iemand van de Stichting Bouwland<sup>2</sup>. Zij hebben samen met de eindgebruikers een visie ontwikkeld op transformatie en verduurzaming van het hele kantorenpark Beukenhorsten, waar Beukenhorst-West deel van uitmaakt. Toen ze in 2009 begonnen met De Beuk Erin had Beukenhorst-West 34 procent leegstand. Hun wens is om door functiemenging van Beukenhorst-West weer een kwalitatief hoogwaardige werkomgeving te maken in plaats van beleggingsproduct. Hun activiteiten worden gefinancierd door partijen uit het gebied en omvatten promotie van het gebied, ontmoeten en verbinden van partijen in het gebied en het bevorderen van samenwerking in het gebied bijvoorbeeld in de vorm van parkmanagement. Het netwerk

dat ze inmiddels hebben opgebouwd bezit meer dan de helft (200.000 vierkante kilometer) van de kantoorruimte in de Beukenhorsten.

Stichting Ruimte speelt bij de realisatie van De Tongelaar in Eindhoven ook een intermediaire rol. De stichting brengt zzp'ers uit de wijk bijeen en ondersteunt hen bij het opzetten van een beheersorganisatie voor het Buurtkantoor dat onderdeel is van De Tongelaar.

In Deventer heeft SIED een intermediaire rol gespeeld als pleitbezorger voor het behoud van industrieel erfgoed. Zo ondersteunen zij de Space Cowboys en Bella Macchina bij hun plannen voor doorontwikkeling van hun panden. Daarnaast hebben ze veel lobbywerk verricht voor het verkrijgen van provinciale gelden voor de restauratie van de Zwarte Silo en investeringen in de openbare ruimte.

Tot slot spelen Ondernemersvereniging Ebbingekwartier (Groningen) en bewonersvereniging Wijkbelangen Emmerhout (Emmen) een evidente verbindende functie in deze gebieden als aanspreekpunt en belangenbehartiger voor bewoners en ondernemers.

<sup>2</sup> Een netwerk voor duurzaamheid & innovatie in de regio Schiphol. Het netwerk Bouwland is verbonden met de stichting Urgenda, een nieuw duurzaamheidsplatform onder aanvoering van hoogleraar duurzaamheid Jan Rotmans.

#### Intermediairs in de onderzochte gebieden

Gebied	Intermediair	Betrokkenheid	Belang/doel	Activiteiten
Ebbingekwartier, Groningen	Ondernemersvereniging Ebbingekwartier	Gebiedsgebonden	Levendig en goed functionerend winkelgebied	Bijeenkomsten, tijdelijk gebruik organiseren, gebiedsmanagement, lobbywerk
Coolhaveneiland, Rotterdam	Stuurgroep Coolhaveneiland (professionele partijen)	Gebiedsgebonden	Verbetering leefbaarheid Coolhaveneiland	Bijeenkomsten, visievorming, ondersteunen initiatieven
Emmerhout, Emmen	Wijkbelangen Emmerhout	Gebiedsgebonden	Wijkeigenaarschap voor bewoners	Bijeenkomsten, kleine (tijdelijke) interventies in de openbare ruimte, lobbywerk
Doornakkers, Eindhoven	Stichting Ruimte	Actief in heel Eindhoven	Ruimte voor (creatieve) bedrijvigheid in Eindhoven	Bijeenkomsten, ondersteuning vorming buurtondernemerscollectief, visievorming
Beukenhorst-West, Hoofddorp	De Beuk Erin	Gebiedsgebonden, maar voor alle Beukenhorsten	Transformatie en verduurzaming kantoorgebied	Bijeenkomsten, visievorming, lobbywerk, agenderen
Amstel III, Amsterdam	Glamourmanifest	Gebiedsgebonden	Transformatie kantoorgebied tot sprankelende stadswijk	Bijeenkomsten, kleine (tijdelijke) interventies in de openbare ruimte, lobbywerk
Hemmes, Zaanstad	Stichting Babel	Actief in hele Zaanstreek	Aandacht voor Zaanse identiteit en versterken Zaanse imago	Bijeenkomsten, kleine (tijdelijke) interventies in de openbare ruimte, lobbywerk, agenderen
Havenkwartier, Deventer	SIED (Stichting Industrieel Erfgoed Deventer)	Actief in heel Deventer	Behoud van industrieel erfgoed in Deventer	Bijeenkomsten, ondersteuning bij restauratieplannen, lobbywerk

## 3.2 Het initiatief

In deze paragraaf staan we stil bij de initiatieven. We kijken naar het soort initiatieven, hoe ze zijn ontstaan en naar hun *business-model*. We maken hierbij onderscheid in initiatieven die gericht zijn op sloop-nieuwbouw, initiatieven waar de functie van een pand verandert, initiatieven waarbij het pand wordt hergebruikt door dezelfde functie, initiatieven waarbij de openbare ruimte opnieuw wordt ingericht of intensiever wordt gebruikt, en de intermediaire initiatieven.

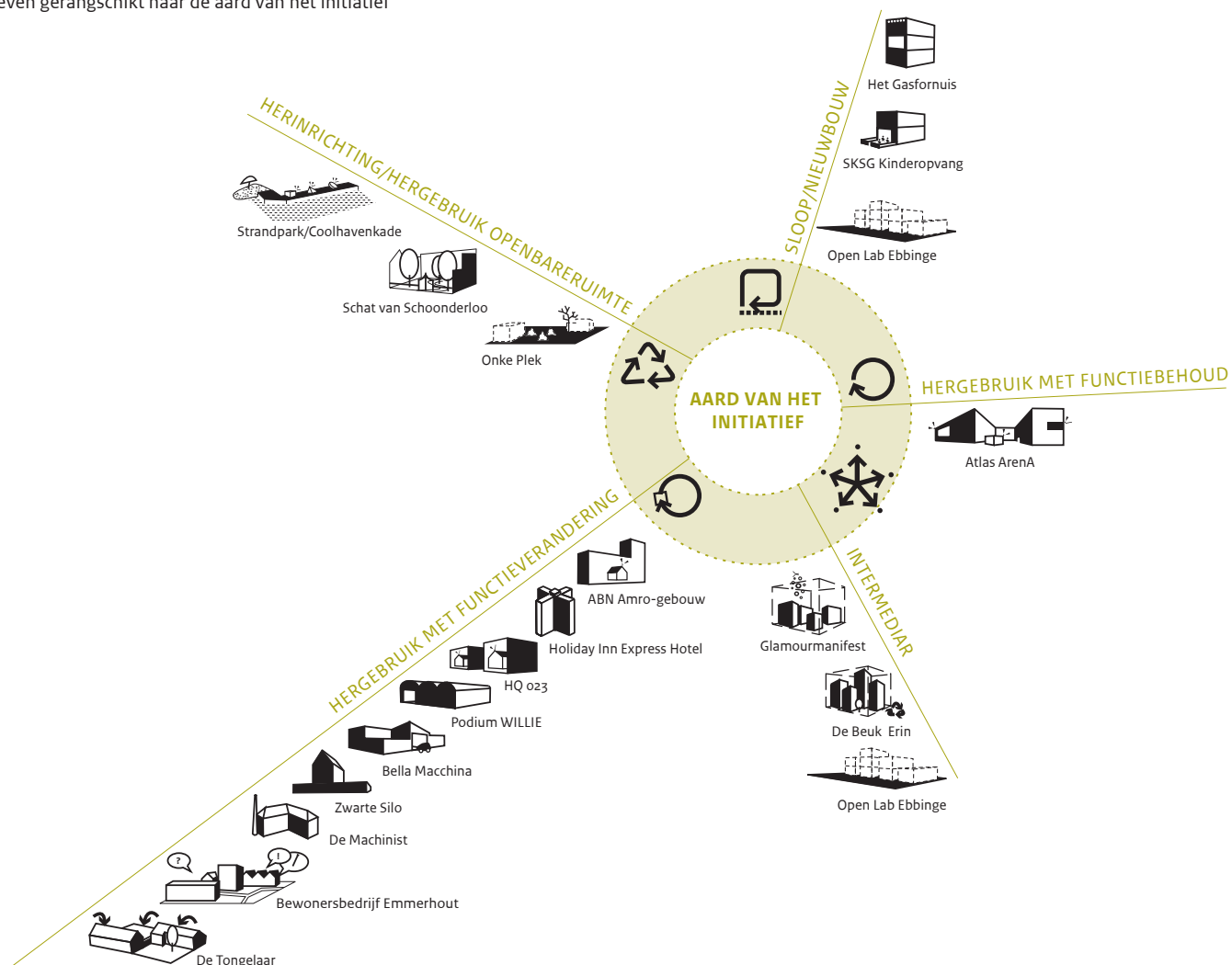
### Sloop-nieuwbouw

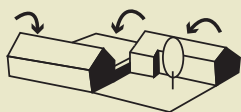
In het Havenkwartier in Deventer heeft het garagebedrijf Bella Macchina de ambitie het eigen bedrijf (een combinatie van autogarage, espressobar en delicatessenwinkel) uit te breiden met een restaurant. Voor de huisvesting betekent dit de sloop van hun huidige behuizing, en de bouw van een nieuw pand. Ook de naastgelegen loods willen ze kopen en slopen om plaats te maken voor de uitbreiding in 'industriële stijl'. Om de businesscase rond te maken willen ze aan de bestaande functies en het restaurant, woningen en werkplekken toevoegen. Vooral nog hangt het plan

op het verkrijgen van subsidie voor het haalbaarheids-onderzoek. Een verzoek dat vooralsnog is afgewezen. In het Havenkwartier staat ook een klein aantal woningen. Deze woningen verkeren in slechte staat en worden gesloopt. Het nieuwe bestemmingsplan biedt eveneens enige ruimte voor woningbouw en de gemeente heeft inmiddels 15 kavels verkocht voor zelfbouw.

In Groningen kan Open Lab Ebbinge, en de individuele paviljoens die daar onderdeel van uitmaken, beschouwd worden als sloop-nieuwbouwinitiatief. De sloop is echter al lange tijd geleden uitgevoerd en de nieuwbouw is van tijdelijke aard. Om Open Lab Ebbinge mogelijk te maken heeft de gemeente Groningen een aantal geplande investeringen voor de ontwikkeling van het gebied naar voren gehaald: de aanleg van een fietspad en nutsvoorzieningen. Deze investeringen komen ten laste van de grondexploitatie. De initiatiefnemers hebben verder, in samenwerking met de gemeente, subsidiegelden weten te verzilveren. Voor de onderzochte initiatieven

De initiatieven gerangschikt naar de aard van het initiatief





## DE TONGELAAR • DOORNAKKERS EINDHOVEN

Initiatiefnemer: Stichting Ruimte



maatschappelijke organisatie

# EXPLOITANT RUIMTES VOOR CREATIEVE BEDRIJVIJGHEID REALISEERT (FLEX)WERKPLEK VOOR DE BUURT

Stichting Ruimte is een organisatie die zich inzet om werkruimtes te creëren en te beheren voor creatieve bedrijvigheid in Eindhoven. Door de gemeente is zij benaderd om van een oude jongensschool met bijbehorend schoolplein een plek te maken die een impuls geeft aan de lokale economie en sociale cohesie: De Tongelaar. Het gebouw ligt in de krachtwijk Doornakkers en is met de realisatie van nieuwe onderwijshuisvesting elders in de wijk leeg komen te staan. Uit onderzoek bleek dat de wijk veel zzp'ers kent, maar weinig professionele werkplekken en mogelijkheden tot uitwisseling en kruisbestuiving. De Tongelaar moet ruimte bieden aan deze ondernemers en een ontmoetingsplek worden voor de buurt.

### Combinatie van functies

Het gebouw huisvest een aantal kleine ondernemers in de voormalige klaslokalen. In de toewijzing van deze werkruimtes is voorrang gegeven aan ondernemers uit de buurt. Er is ook een multi-

functionele ruimte die voor bijeenkomsten is af te huren. In de voormalige gymzaal wordt het Buurtkantoor gerealiseerd: een ruimte met 18 werkplekken voor zelfstandige ondernemers uit de buurt. Hier komt ook een kleine horecagelegenheid. Boven de gymzaal wordt een ruimte ingericht als vergaderruimte waar de buurt ook gebruik van kan maken. Het in het bouwblok gelegen schoolplein moet een publieke plek worden voor buiten werken (met behulp van een wifihotspot), verblijven, ontmoeten en spelen.

### Mensenwerk

Voor de ondernemers in de voormalige klaslokalen is Stichting Ruimte vooral de beheerder van het gebouw. Voor het buurtkantoor gaat de rol van Stichting Ruimte verder. Daar treedt zij op als conceptontwikkelaar en kwartiermaker. Zo is de stichting actief in het opzetten van een vereniging van lokale ondernemers die in een periode van twee jaar uit moet groeien tot een zelfstandige

organisatie die verantwoordelijk is voor de exploitatie van het Buurtkantoor. Leden van de vereniging betalen lidmaatschap en kunnen vervolgens gebruik maken van de werkplekken. Het schoolplein wordt samen met de in het gebouw gevestigde ondernemers en buurtbewoners geprogrammeerd. Ook dit proces begeleidt en jaagt Stichting Ruimte aan, in samenwerking met de gemeente Eindhoven.

### Mogelijk maken

Voor de realisatie van De Tongelaar heeft de gemeente een budget vrijgemaakt en er zijn vanuit het Europese Lively Cities Project middelen beschikbaar gesteld. Door het kleine renovatiebudget is het nodig creatief om te gaan met beschikbare middelen en mankracht. Bij het inrichten van het Buurtkantoor wordt bijvoorbeeld het staalskelet van een oude fietsenstalling hergebruikt en huurders in het pand helpen een handje mee met de verbouwing.





SKSG-paviljoen (met de kinderopvang en studentenwoningen) en Het Gasfornuis gelden verschillende businesscases. De eerste heeft een klassieke exploitatie gerealiseerd met inkomsten uit huur waarbij het met de gemeente heeft afgesproken na de tijdelijke termijn van vijf jaar op Open Lab Ebbinge op een andere plek nog eens vijf jaar door te kunnen gaan om zo de investeringen terug te verdienen. Het Gasfornuis heeft de realisatie van het containergebouw geheel gefinancierd uit sponsorbijdragen, en inkomsten uit huur en horeca zullen de exploitatie moeten rondmaken.

### **Panden die een nieuwe functie krijgen**

De kantoorlocatie Beukenhorst-West in Hoofddorp, gemeente Haarlemmermeer, is in het kader van de regionale afspraken over kantoren (Plakeba), aangewezen als krimplocatie waar de voorraad kantoren dus moet worden teruggebracht. Inmiddels zijn twee leegstaande kantoorpanden getransformeerd tot starterswoningen. Dit was mogelijk doordat de eigenaar bereid was af te schrijven op de waarde als kantoorgebouw. De verbouwing is gerealiseerd met subsidiebijdragen die voor de eigenaar cruciaal waren om over te gaan op transformatie. De eigenaar verkoopt de woningen maar blijft eigenaar van de grond. Zo behaalt hij toch nog enig rendement en kan hij meedelen in de waardeontwikkeling. Een ander pand is getransformeerd tot hotel. De eigenaar van dit pand investeerde mee in de transformatie door de huurder, de hotelexploitant. Deze heeft een langetermijnhuurcontract getekend (25 jaar), met een optie op verlenging met tweemaal tien jaar. Dit hotel heeft een optie op het aangrenzende pand om daarin uit te breiden. Een ander pand in het gebied wordt momenteel door de zelfde hotelontwikkelaar en -exploitant getransformeerd.

In het Havenkwartier in Deventer is de gemeente eigenaar van een groot aantal oude loodsen. Deze loodsen zijn bestemd voor transformatie naar een andere functie. Daartoe heeft Deventer werkboeken uitgegeven waarin de loodsen nauwkeurig worden beschreven en ook voor wat voor functies de loodsen zich zouden lenen. Dit met de bedoeling om (maatschappelijke) beleggers of eindgebruikers voor aankoop van de loodsen te interesseren. Zelf sorteert de gemeente voor op de uiteindelijke verkoop door in de loods waar kunstenaarscollectief WILLIE is gevestigd, over te gaan op marktconforme huur voor de atelierruimtes. Na een periode van lage huur worden de ateliers verbouwd en gaat de huur met een ingroeimodel omhoog. In een andere loods werkt de gemeente mee met de realisatie van het Huis van

Amateurkunst in combinatie met horeca. Vooruitlopend op de verkoop probeert de gemeente zodoende de exploitatie van de gebouwen rond te krijgen. Weer een andere loods is gekocht door kunstenaarsduo Space Cowboys die hun pand renoveren tot een atelier. De Zwarte Silo is voor een symbolisch bedrag gekocht door BOEi en wordt momenteel gerestaureerd om straks dienst te doen als huisvesting voor horeca. BOEi ontvangt voor de restauratie een bijdrage van de provincie Overijssel. Dit, en de aankoop voor het symbolische bedrag, was randvoorwaardelijk voor de haalbaarheid van de restauratie.

Het gebouw van het Scheepvaart- en transportcollege op Coolhaveneiland in Rotterdam werd getransformeerd tot De Machinist. Zowel de initiatiefnemer, architect Leendert Steijger, als de pandeigenaar Woonbron hebben in de transformatie geïnvesteerd. Daarnaast hebben ze een bijdrage ontvangen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De businesscase is gebaseerd op het idee van een combinatie van verschillende activiteiten binnen een gebouw. De verhuur van werkruimtes voor kleine bedrijven en zelfstandigen wordt gecombineerd met een restaurant-café, culturele activiteiten zoals concerten en filmvertoningen, zaalverhuur en kinderopvang. Enerzijds genereren de werkruimtes ‘klandizie’ voor het restaurant-café en de kinderopvang, anderzijds is het aantrekkelijker een werkruimte te huren op een plek waar al dit aanbod aanwezig is. Alleen door de combinatie kan de exploitatie sluitend gemaakt worden: het verlies op het ene deel wordt verevend met winsten op het andere deel. Daarnaast hanteert Woonbron een zogenoemde ‘ingroei huur’: in de opstartfase wordt relatief weinig huur gevraagd, en in de loop van de jaren gaat de huur omhoog. Tot slot deelt Woonbron ook in eventuele winsten.

In Emmen zal het bewonersbedrijf in Emmerhout (in oprichting) eigenaar worden van een leegkomend schoolgebouw. Na een verbouwing zullen zelfstandige en kleine ondernemers uit de buurt, maar ook maatschappelijke en welzijnsorganisaties actief in de buurt, ruimtes kunnen huren. Het idee is dat het bewonersbedrijf niet alleen de fysieke voorwaarde (een gebouw) aan kleine ondernemers biedt, maar ook een rol speelt in het bij elkaar brengen van mensen opdat zij bijvoorbeeld samen diensten kunnen ontwikkelen en ondersteunende voorzieningen kunnen delen. Het bedrijf kan ook een bijdrage leveren aan het opbouwen van een netwerk. Financieel moet het bewonersbedrijf op eigen benen kunnen staan – dit is ook uitdrukkelijk onderdeel van de filosofie ervan. Het bewonersbedrijf streeft er wel naar een ‘startkapitaal’

van de gemeente mee te krijgen voor de verbouwing. Daarnaast komt het bedrijf, als zij een vertrouwenwekkend ondernemingsplan voorleggen, in aanmerking voor een startkapitaal vanuit het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken, beschikbaar gesteld door Aedes en de Postcodeloterij. Het bedrijf zou inkomsten moeten genereren uit (niet-commerciële) verhuur, uit het aanbieden van diensten (bijvoorbeeld boodschappenservice voor ouderen of een mensa). De vormen zijn eigenlijk oneindig, en voor dit concrete gebouw nog niet volledig uitgekristalliseerd, hoewel de aanvragen voor ruimte nu al de capaciteit overtreffen.

In de Eindhovense aandachtswijk Doornakkers is een nieuwe 'brede school' gebouwd en als gevolg daarvan staan daar nu twee oude schoolgebouwen leeg. De gemeente heeft Stichting Ruimte, die overal in de stad ateliers voor de creatieve sector realiseert, gevraagd om een van de scholen, De Tongelaar, te herontwikkelen tot werkruimte voor lokale ondernemers om zo de buurt economie te stimuleren. Stichting Ruimte huurt het schoolgebouw goedkoop van de gemeente, heeft de klaslokalen herontwikkeld tot werkruimte voor vaste huurders en verzorgt de exploitatie. De gymzaal wordt getransformeerd tot Buurtkantoor, een collectieve werkruimte met achttien werkplekken en een vergaderzaal, waar zzp'ers uit de buurt gebruik van kunnen maken. Ook komt er een kleine horecavoorziening die zowel de kantoorruimte als de aangrenzende publieke buitenruimte zou bedienen. Een nog op te richten vereniging van buurt-ondernemers moet het Buurtkantoor gaan exploiteren.

In Amstel III heeft architect Hein de Haan op aanvraag van de gemeente Amsterdam een haalbaarheids-onderzoek uitgevoerd voor het hergebruik van het voormalige ABN Amro-gebouw. Het gebouw leent zich voor de transformatie naar woningen met aanvullende voorzieningen. De businesscase draait om enerzijds de noodzaak voor de eigenaar om op het vastgoed af te schrijven en anderzijds op de bereidwilligheid van financierende partijen om deel te nemen aan de voorgestelde Koopgarant-constructie om sociale koop voor de beoogde doelgroep mogelijk te maken.

### **Panden die hun functie behouden**

Bij het Atlas ArenA-complex in Amstel III gaat het primair om functiebehoud in de bestaande gebouwen; ze worden voornamelijk gebruikt als kantoren. In de buitenruimte en de plint is wel beperkt functieverandering te zien. Zo is er nu horeca en een kinderopvang gevestigd en heeft

een huurder een fitnessruimte gerealiseerd op de begane grond van de parkeergarage. In de nabije toekomst zal op het terrein van het complex een hotel gerealiseerd worden. De bestaande gebouwen zijn na een periode van leegstand weer vrijwel volledig in gebruik door ondernemingen die daar kantoor houden, zoals de Bijenkorf en Reebok-Adidas. Het initiatief komt van Pronam, een vastgoedbelegger, die in 2007 het hele complex, dat toen veel leegstand kende, heeft gekocht van een Duitse belegger. Pronam zag mogelijkheden om door middel van het ontwikkelen van een (stedenbouwkundig) totaalconcept, en bijhorende marketing, het geheel van gedaante te laten veranderen. Daarbij was de aankoopprijs aantrekkelijk genoeg om het risico aan te gaan. De investeringen in het gebied – die relatief hoog liggen – en de relatief hoge huurincentives<sup>3</sup> (Van Gool 2011) moeten op langere termijn renderen door middel van een continue stroom huurinkomsten.

### **Herinrichting en hergebruik van openbare ruimte**

De Schat van Schoonderloo is een beheerde tuin op een open plek in de gevelwand van de Rotterdamse Schoonderloostraat. De tuin is afgesloten als er geen toezichthouder aanwezig is. Naast het bieden van rust en stilte worden er (kinder)activiteiten georganiseerd. De Schat krijgt geen financiering van de gemeente. Deze fungeert wel als een financiële achtervang, mocht dat nodig zijn. De financiering voor activiteiten en materialen is afkomstig van stedelijke en landelijke fondsen (onder andere Bewoners-Activiteiten-fonds Rotterdam en het Oranjefonds), van ondernemers uit de buurt die sponsoren in natura, en soms van bijdragen van buurtbewoners die er iets organiseren. Bovendien probeert De Schat van Schoonderloo werklozen in te zetten, die voor hun uitkering verplicht vrijwilligerswerk moeten doen.

Het tijdelijke buurtpark Strandpark is ontstaan op de hoek van de kade op een lege plek naast De Machinist. Voordien was het een onaangenaam terrein met dealers en prostituees. Het Strandpark heeft enerzijds een permanente inrichting (zand, groen, een paviljoen en wat meubels) en anderzijds worden er evenementen opgezet, zoals optredens, feesten en kinderknutseldagen. Ook verderop op de Coolhavenkade organiseert het duo Kreeftenberg en Van Brakel de herinrichting van de openbare ruimte. Zij plaatsen samen met bewoners banken, (verticaal) groen, en kunst, die door de bewoners zelf moeten worden onderhouden. Het idee is dat bewoners zich verantwoordelijk voelen voor objecten in de openbare ruimte. Ook worden activiteiten zoals Tafelen aan de Kade, een grootschalig buurtdiner, georganiseerd. Al deze activiteiten

<sup>3</sup> Het gaat hier met name over het verlenen van huurvrije periodes en over aanvangs-investeringen om het pand te laten voldoen aan de wensen van de huurder.



## DE BEUK ERIN • BEUKENHORST-WEST HOOFDDORP

Initiatiefnemers: Laurens Schenk, Paul Bos, Joost Valk

OMVANG

RUIMTELIJKE TYPING

EIGENDOM VASTGOED

AARD INITIATIEF

PROGRAMMA

FINANCIERINGSBRONNEN

JAAR BEGIN

STATUS

HOUDING GEMEENTE



gebied



werkgebied



n.v.t.



intermediair



activiteiten



private investering

ANNO  
2009



doorlopend



passief



actief



zelfstandige ondernemers

# ONDERNEMERS STARTEN SAMENWERKING VOOR TRANSFORMATIE EN VERDUURZAMING KANTORENGEBIED

De groeiende leegstand op Beukenhorst-West, zo'n 23 procent, brengt de in het gebied gevestigde makelaar Laurens Schenk ertoe de handen ineen te slaan met twee anderen. Ze zetten een gebiedssamenwerking op voor de Beukenhorsten: De Beuk Erin. De samenwerking is aangesloten bij de Stichting Bouwland dat gericht is op duurzaamheid en innovatie van de Schipholregio. Een deel van de financiering komt dan ook uit deze stichting; andere financiers zijn de oprichters en beleggers met eigendom in de Beukenhorsten.

## Gebiedssamenwerking

De Beuk Erin heeft op basis van gesprekken met facilitymanagers (de tussenpersonen tussen gebruikers en eigenaren van panden), de gemeente en een aantal bedrijven in het gebied een visie voor de Beukenhorsten opgesteld. Naar aanleiding daarvan zetten ze momenteel in op promotie

van het gebied, verduurzaming van het gebied, het verbinden van partijen en het opzetten van een samenwerking in het gebied in de vorm van parkmanagement. Voor het gebied is vanuit De Beuk Erin al een parkcoach aangesteld. Ook zet De Beuk Erin zich in voor de beschikbaarheid van duurzaam vervoer in het gebied. Denk aan elektrische fietsen, oplaadpunten voor auto's, enzovoort.

## Integrale benadering

De Beuk Erin pleit voor een integrale benadering van de Beukenhorsten. Beukenhorst-West is een verouderd kantoorgebied terwijl in Beukenhorst-Zuid nog volop wordt gebouwd. Als er iets nieuws gebouwd wordt in Zuid, heeft dat direct invloed op West; zo verhuist een bedrijf in dat laatste gebied makkelijk naar een nieuw kantoor in Zuid. Voor West zien ze de noodzaak

van transformatie, daarbij zal ook rigoureuus gesloopt moeten worden. Nu zijn kantoorpanden getransformeerd naar hotels en woningen, maar meer functiemenging, en een gedeelde visie daarop, is nodig.

## Meer samenwerking gemeente

Na een aantal jaar zijn er steeds meer en betere contacten met de gemeente Hoofddorp, maar graag ziet De Beuk Erin meer samenwerking. Bijvoorbeeld op het gebied van communicatie en gebiedsmanagement. De Beuk Erin heeft ondertussen contact met partijen die meer dan de helft van het aantal kantoor-vierkante meters in de Beukenhorsten vertegenwoordigen. Wel is contact met de daadwerkelijke eigenaren van vastgoed nog een opgave. Dat zijn vaak partijen die op afstand staan, bijvoorbeeld Duitse beleggers.



worden niet bekostigd met het budget van de gemeente voor de openbare ruimte. Er komen subsidies van de Stuurgroep, en er wordt geld verworven van fondsen (bijvoorbeeld J.E. Jurriaanse Fonds en Stichting Doen). Ook worden ze gesponsord door giften in natura.

Wijkbelangen Emmerhout organiseert dat bewoners zelf verantwoordelijkheid nemen en investeren in de leefkwaliteit van hun wijk, bijvoorbeeld door bewoners lampen achter hun huis te laten ophangen, nieuwe schuttingdeuren in de achterpaden te laten installeren, borden met huisnummervwijzingen in de wijk aan te brengen of het parkeerprobleem aan te pakken door nieuwe parkeerplaatsen te realiseren. Wijkbelangen Emmerhout helpt bewoners ook om hun inrichtingsideeën te realiseren, betaald vanuit landelijke fondsen, en vanuit het wijkbudget dat de gemeente hiervoor beschikbaar stelt. Een groot deel van het werk doen de bewoners zelf. Daardoor vallen de kosten vaak lager uit dan als de gemeente de werken zou uitvoeren én voldoet het eindresultaat aan de wensen van bewoners.

### **Intermediaire initiatieven**

Zowel Glamourmanifest in Amsterdam als De Beuk Erin in Hoofddorp zijn initiatieven die een intermediaire rol spelen; ze grijpen niet direct fysiek in in het gebied. Hun activiteiten, zoals borrels en evenementen, moeten echter wel gefinancierd worden en daar zit een businesscase achter. Glamourmanifest heeft als doel zoveel mogelijk pandeigenaren lid te laten worden van het Glamourmanifest. Via verschillende lidmaatschapsoorten kunnen deze partijen zich verbinden aan de samenwerking. De Beuk Erin bestrijkt alle Beukenhorsten en niet alleen Beukenhorst-West. Zij zijn aangesloten bij Stichting Bouwland dat gericht is op duurzaamheid en innovatie in de hele Schipholregio. Vanuit die stichting krijgen zij een financiële bijdrage. Andere financiers zijn de oprichters zelf en een aantal beleggers in het gebied.

Stichting Babel (Zaan/IJ) en SIED (Deventer) zijn intermediaire organisaties die een hele gemeente of streek bestrijken en voor een bepaald onderwerp pleiten, namelijk versterking van het Z aans imago en behoud van industrieel erfgoed. Beiden genereren inkomsten door het binden van sponsors, donateurs en vrienden.

Wijkbelangen Emmerhout (Emmen) krijgt voor haar activiteiten middelen uit het door de gemeente ter beschikking gestelde wijkbudget. De Ondernemersvereniging Ebbingekwartier krijgt lidmaatschapsbijdragen

van haar leden, voor het Open Lab Ebbinge krijgen ze aanvullende middelen uit subsidies: van het Rijk uit het Mooi Nederland-fonds en van Europa met Creative City Challenge (Interreg) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

Stuurgroep Coolhaveneiland in Rotterdam is een samenwerkingsverband van traditionele partijen voor gebiedsontwikkeling. Met de gezamenlijke aanpak van Coolhaveneiland hebben deze partijen ook middelen gereserveerd voor de uitvoering van de aanpak.

Tot slot is ook Stichting Ruimte in Eindhoven een intermediaire rol toebedeeld in het verbinden van zelfstandige ondernemers in de wijk en het opzetten van het Buurtkantoor. Middelen voor hun werkzaamheden komen uit een bijdrage van gemeente en subsidie uit het Lively Cities-project, onderdeel van het Europese Interreg-programma.

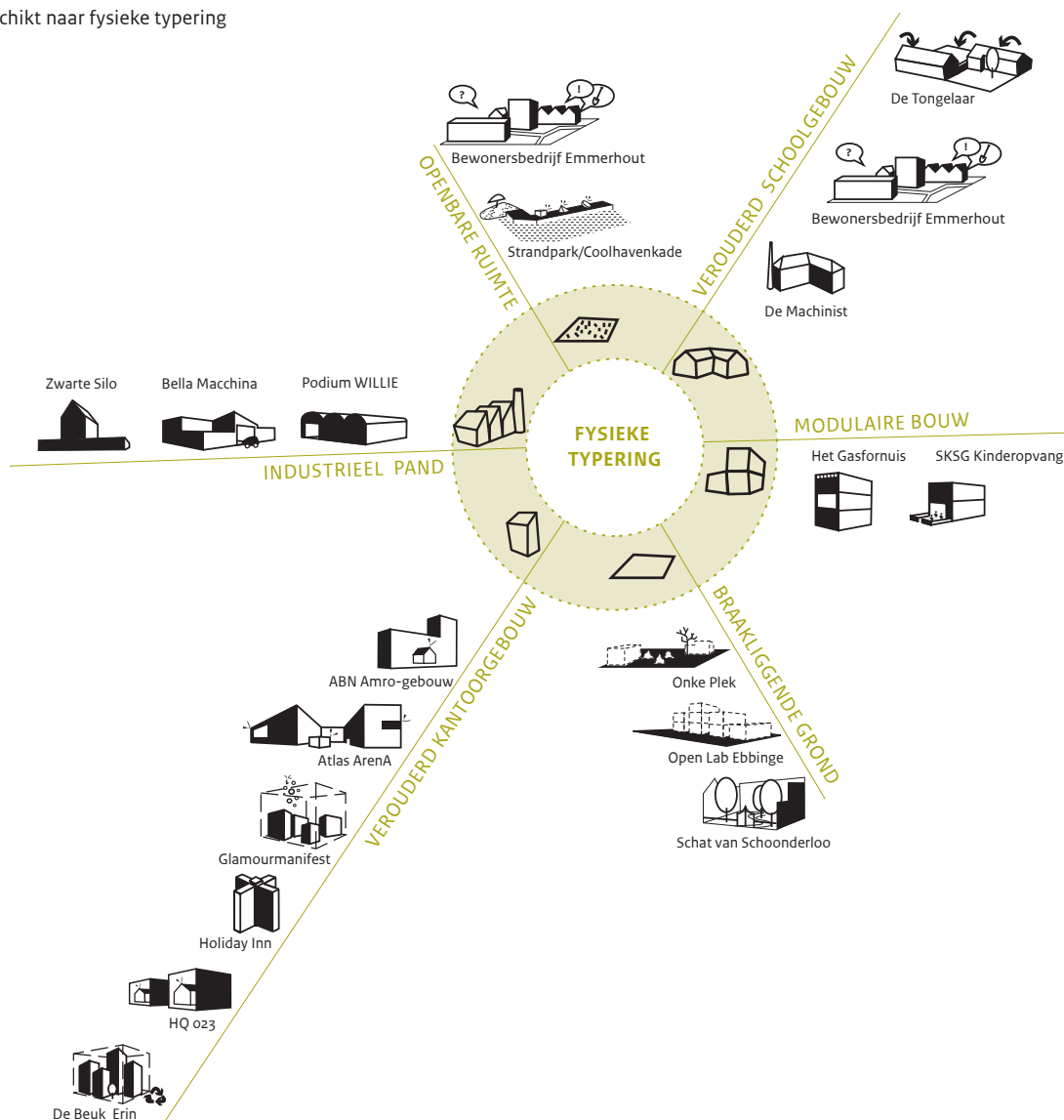
### 3.3 Ruimteaanbod en locatie bepalend voor de initiatieven

Het ruimteaanbod en de fysieke condities zijn belangrijk voor het mogelijk maken van initiatieven en dus voor het mogelijk maken van organische gebiedsontwikkeling. Er is een wisselwerking tussen initiatief en ruimteaanbod. De panden, de omgeving en de ligging kunnen initiatieven zowel 'uitlokken' als belemmeren. Het is niet altijd zo dat er een initiatiefnemer met een initiatief is die vervolgens op zoek gaat naar ruimte. Soms brengt het aanbod van ruimte mensen op ideeën om initiatieven te gaan ontplooiën. Dat is uiteraard vooral zo wanneer mensen een gebied goed kennen of er reeds gevestigd zijn. We maken onderscheid tussen zittende initiatiefnemers, die min of meer in hun bestaande 'habitat' initiatieven ontplooiën, en partijen die een pand of gebied juist gaan betrekken om er een initiatief te kunnen nemen.

#### Bestaande gebruikers nemen initiatieven

We zijn op initiatieven gestuit van bewoners en ondernemers die wat doen om de in hun ogen kwalitatief onvoldoende openbare ruimte een impuls te geven. Dit geldt met name voor de hiervoor aangehaalde voorbeelden van Coolhaveneiland en Emmerhout. Maar ook in het Ebbingekwartier is hier sprake van. De reden dat het Open Lab Ebbinge in Groningen werd opgestart, was omdat de winkeliers (verenigd in een ondernemersvereniging) een alternatief zochten voor het braakliggende bouwterrein. De stagnatie in de ontwikkeling van de woningbouw had ertoe geleid dat er al jaren een kale vlakte achter de winkelstraat lag. Het winkelgebied functioneerde slecht. Ondernemers wilden de redenering van de gemeente, dat het na de herontwikkeling vanzelf wel weer goed zou

De initiatieven gerangschikt naar fysieke typering



komen, omdraaien: juist door van het braakliggende terrein een aantrekkelijke plek met tijdelijke functies te maken wordt een impuls gegeven aan het functioneren van het winkelgebied en de plek figuurlijk bouwrijp gemaakt. Uit een soortgelijk besef van noodzaak om in te grijpen om het tij te keren, heeft eigenaar Verwelius in Beukenhorst-West in Hoofddorp besloten zijn twee kantoorpanden te transformeren tot starterswoningen.

### Nieuwe vestigingen

De meeste initiatieven die we tegenkwamen zijn van mensen en organisaties die naar een gebied of pand toetrekken, omdat ze denken hun initiatieven succesvol op die plek te kunnen ontplooiën. Ze kunnen worden aangetrokken door pand- of perceelskenmerken en/of door de ligging van de plek binnen de stad.

### Pand- en perceelskenmerken

Allereerst moeten panden natuurlijk fysiek beschikbaar en financieel haalbaar zijn. In dit verband biedt leegstand ook kansen. Maar dan nog is het ene pand voor een initiatief geschikter dan het andere. Zo boden de gebouwen van Atlas ArenA in Amsterdam – meerdere gebouwen met meerdere vleugels – goede mogelijkheden om te compartimenteren om zo kleinere huurders de gelegenheid te geven een min of meer afzonderlijke ruimte te betrekken. Heel belangrijk voor Pronam, de eigenaar, en de uiteindelijke huurders was de verhoudingsgewijs gunstige parkeernorm in het perceel. Dit komt met name door de grote parkeergarage op het terrein zelf. Ook speelde de omvangrijke hoeveelheid groen op het perceel een rol voor de keuze Atlas ArenA te kopen en te exploiteren. Niet alleen vanwege de uitstraling, maar ook vanwege de mogelijkheden die het biedt om andere voorzieningen (vooral horeca) naast de kantoorpanden te exploiteren. Er zijn bijvoorbeeld plannen om in onbruik geraakte transformatiehuusjes een functie te geven als ‘koffiecorners’.

Op Beukenhorst-West in Hoofddorp leenden de panden Pluspoint I en II en het voormalige Canongebouw zich voor transformatie tot hotel, omdat de afmetingen van de panden goed aansloten op de maat voor hotelkamers. De kamers moeten een bepaalde afmeting hebben van de hotelmerken als bijvoorbeeld Holiday Inn Express Hotel. Nadeel was wel dat de Pluspointpanden vier kopse kanten hebben die alle van een brandtrap moeten worden voorzien, hetgeen veel extra investeringen vergde. Zowel Pluspoint als het Canonpand liggen naast een ondergrondse parkeergarage van dezelfde eigenaar, waar de ontwikkelaar/exploitant van de hotels (TVHG) parkeerplaatsen kan huren.

De kantoorpanden Meerveste I en II leenden zich goed voor transformatie tot starterswoningen omdat de (identieke) panden veel hoeken hebben waardoor de woningen veel ramen konden krijgen. Bovendien waren de raamkozijnen hoog genoeg om te voldoen aan de veiligheidseisen én aan de eisen voor voldoende daglichttoetreding. Ook waren de etages relatief hoog waardoor er ruimte was om een dikke isolatielaag tussen de woningen te leggen waarin ook de leidingen konden worden weggewerkt, terwijl er dan toch nog meer dan de vereiste plafondhoogte overbleef. De liftkolom in het centrum en de gevel zijn de enige dragers van de panden, waardoor de panden van binnen geheel konden worden gestript en zo efficiënt mogelijk gevuld met starterswoningen. De panden hebben een stalen gevel die na twintig jaar nog in uitstekende staat verkeert, zodat daarvoor geen kosten hoefden te worden gemaakt, afgezien van extra isolatie. Er is bovendien voldoende parkeerruimte op het eigen terrein achter de slagboom, zodat er voor iedere koper een parkeerplaats is.

### Ligging

Bij Atlas ArenA speelde de bereikbaarheid een grote rol bij de potentie die Pronam voor het gebied voorzag. Met name de ligging nabij station Bijlmer-ArenA, en in mindere mate bij de A9 en de A10, was van belang. Verder was de ligging bij het ArenAgebied, met al zijn recreatieve voorzieningen, een pre omdat het positieve uitstraling zou hebben op Atlas ArenA. Deze kwaliteiten worden ook genoemd door architect Hein de Haan in zijn haalbaarheidsstudie voor woningen in het ABN Amro-gebouw.

Voor de initiatiefnemer van het Holiday Inn Express Hotel in Hoofddorp is ligging op loopafstand van een trein- of metrostation en de nabijheid van een snelweg een absolute voorwaarde. Het zijn budgethotels (*select-service*) waar hotelgasten voor 85 tot 90 euro per nacht inclusief ontbijt kunnen overnachten. Daarbij neemt de doelgroep vanwege de lage prijs voor lief dat een locatie als Beukenhorst-West zelf weinig te bieden heeft. Voor de hotels in Beukenhorst-West is een gratis shuttleservice naar Schiphol Airport inbegrepen.

Voor transformatie van de kantoorgebouwen Meerveste I en II op Beukenhorst-West naar woningen (appartementencomplex HQ023) was de ligging aan de rand van de kantoorlocatie naast een park een gunstige factor. Net als de ligging tegenover het station, op loopafstand van winkelvoorzieningen in de aangrenzende woonwijk en op korte fietsafstand van het centrum van Hoofddorp met een groot winkelaanbod.



## HOLIDAY INN EXPRESS HOTEL • BEUKENHORST-WEST HOOFDDORP

Initiatiefnemer: The Vincent Hotel Group

OMVANG

RUIMTELIJKE TYPERING

EIGENDOM VASTGOED

AARD INITIATIEF

PROGRAMMA

FINANCIERINGSBRONNEN

JAAR BEGIN

STATUS

HOUDING GEMEENTE



gebouw



verouderd kantoorgebouw



private belegger



hergebruik met functieverandering



hotel



private investering

ANNO  
2009



gerealiseerd



passief



actief



commerciële exploitant

# HOTELONTWIKKELAAR EN -EXPLOITANT TRANSFORMEERT KANTOORGEBOUW TOT SELECT-SERVICEHOTEL

De initiatiefnemer voor het Holiday Inn Express Hotel, The Vincent Hotel Group, heeft een formule ontwikkeld waarmee ze kantoorgebouwen transformeren tot franchisehotels, voornamelijk in het 'select-service segment' (optimale service zonder onnodige extra's). The Vincent Hotel Group is hotelontwikkelaar en exploitant. Zij werken samen met de Intercontinental Hotels Group (IHG) die een breed scala aan hotelbrands vertegenwoordigen. Ze huren het gebouw marktconform voor een periode van 25 jaar met een optie op twee maal verlenging voor een periode van 10 jaar. De eigenaar van het pand investeert mee in de transformatie van het gebouw en vraagt geen huur gedurende de verbouwperiode die vijf à zes maanden duurt. Zo is het gegaan bij het Holiday Inn Express Hotel in Hoofddorp dat nu is gerealiseerd in Plus Point III.

### Impuls voor gebied

Vanaf de opening loopt het hotel goed en het effect van het hotel op het omringend gebied is positief. Ook in de avonduren is er nu levendigheid, taxi's rijden af en aan en de bar functioneert ook voor werknemers van omringende bedrijven. Sinds de opening van het hotel krijgt de pandeigenaar geregeld aanvragen van geïnteresseerde potentiële huurders voor zijn vastgoed rondom Plus Point. De *general manager* van het hotel neemt deel aan gebiedsoverkoepelende overleggen en houdt zo de vinger aan de pols als het gaat om de ontwikkeling van het gebied.

### Gunstige randvoorwaarden

Succesfactoren voor de realisatie zijn de soepele omgang met de lokale overheid, met name het enthousiasme van de wethouder, en de ruimte die

het bestaande bestemmingsplan biedt. Hierin is namelijk ruimte voor 7.000 vierkante meter horeca opgenomen die nog niet was benut. Dat het hotel in het boekingsstelsel van de IHG is opgenomen, de ligging dicht bij snelweg en trein, de nabijheid van Schiphol en Amsterdam en de gratis airport shuttle, dragen bij aan het succesvol functioneren van het hotel. Op korte termijn zal het hotel dan ook uitbreiden naar naastgelegen Plus Point I. Ook in een ander pand op Beukenhorst-West start The Vincent Hotel Group met de transformatie van een kantoor tot hotel, wel onder een ander merk. Hiermee wordt de resterende ruimte voor horeca uit het bestemmingsplan benut.



FOTO: THE VINCENT HOTEL GROUP



## HQ 023 • BEUKENHORST-WEST HOOFDDORP

Initiatiefnemer: Verwelius Bouwen

OMVANG

RUIMTELIJKE TYPERING

EIGENDOM VASTGOED

AARD INITIATIEF

PROGRAMMA

FINANCIERINGSBRONNEN

JAAR BEGIN

STATUS

HOUDING GEMEENTE



gebouw



verouderd kantoorgebouw



privaat



Hergebruik met functieverandering 120 starterswoningen



private investering, gemeente



ANNO  
2006  
2011

gerealiseerd



passief



actief



belegger

# EIGENAAR MAAKT STARTERSWONINGEN VAN LEEGSTAANDE KANTOREN

De twee gebouwen op de kantoorlocatie Beukenhorst-West die samen HQ 023 vormen, zijn in de jaren tachtig door de initiatiefnemer zelf gebouwd als beleggingsobjecten. Bij het vertrek van de huurder van een van de gebouwen ziet Verwelius in dat het vinden van een nieuwe huurder weinig kansrijk zou zijn. In de omgeving is in 2006 al sprake van grootschalige leegstand en in Beukenhorst-Zuid worden nog steeds nieuwe kantoorgebouwen bijgebouwd. Voor Verwelius is afboeken op de waarde van het vastgoed en transformatie naar starterswoningen dan het meest kansrijke scenario. In dat segment is nog vraag naar woningen, de gebouwen zijn door hun vorm geschikt om te transformeren tot woningen, er is voldoende parkeerruimte op eigen terrein, en de locatie is aantrekkelijk voor wonen door de ligging dicht bij station, centrum en snelweg en haar groene uitstraling.

## Minimale kosten

Verwelius heeft de kosten voor transformatie relatief laag weten te houden. Wat daarbij helpt is dat voor Verwelius ontwikkelen en bouwen naast beleggen ook reguliere activiteiten zijn en dat de gebouwen in relatief goede staat waren. Voor zowel de transformatie van het eerste gebouw als van het tweede heeft de initiatiefnemer subsidie ontvangen. In het eerste geval ten behoeve van de realisatie van sociale koopwoningen en in het tweede geval ten behoeve van de stimulering van woningbouwprojecten in de economische crisis. Verwelius heeft de grond in eigen bezit gehouden en geeft deze in erfpacht uit aan de kopers van de startersappartementen. Op deze manier hoopt de belegger op termijn nog rendement te krijgen op zijn investering.

## Bestemming benut

Voor de transformatie was geen bestemmingsplanwijziging nodig. Het vigerende bestemmingsplan

gaf ruimte aan 150 woningen in het hele gebied.

Deze ruimte heeft Verwelius met de realisatie van 120 woningen grotendeels benut. Plannen voor toevoeging van nog een extra appartementengebouw tegen de Geniedijk aan, konden niet doorgaan wegens de monumentenstatus van de Geniedijk.

## Fiscale regelgeving

Waar de woningen in het eerste gebouw snel verkocht worden, loopt de verkoop in het tweede gebouw minder hard. Zodoende worden nu ook woningen verhuurd. Hiermee is Verwelius op onpraktische fiscale regelgeving gestuit. De integratieheffing bepaalt dat bij ingebruikname van getransformeerde kantoorruimte als huurwoning een 19 procent naheffing over het ingebrachte bestaande vastgoed wordt geheven. Hiermee wordt transformatie naar koop of huur fiscaal ongelijk behandeld. Voor koop wordt immers alleen overdrachtsbelasting gerekend.





De eigenaar van het garagebedrijf Bella Macchina in Deventer wilde zich heel graag vestigen in het Havenkwartier vanwege de industriële uitstraling, de broedplaats sfeer met kunstenaars, de kleinschaligheid en de kleine ondernemingen. Het Havenkwartier in Deventer behoudt ook in het nieuwe bestemmingsplan grotendeels zijn functie als bedrijventerrein. Dit kan bijna niet anders omdat het gebied omringd is door het grotere industrieterrein Bergweide waar de gemeente geen beperkingen aan wil opleggen. Alleen het gedeelte dat tegen de rest van de stad aan ligt, is voldoende ver van de industrie verwijderd om gemengde bestemmingen waaronder woningbouw toe te staan. Door deze ligging, op loop- en fietsafstand van het centrum van Deventer, is dit deel van het Havenkwartier ook echt aantrekkelijk voor wonen, horeca en podiumkunsten. Daarbij is voor zowel het restaurant in de Zwarte Silo als voor het restaurant dat de ondernemer van Bella Macchina wil starten, de ligging aan het water een groot pluspunt.

De fysieke context speelde ook voor de voormalige scheepvaartsschool De Machinist in Rotterdam een belangrijke rol. Niet alleen vanwege het monumentale gebouw zelf, maar ook de plek in de stad als geheel: het ligt goed tussen andere beeldbepalende Rotterdamse plekken zoals het Lloydkwartier en de Euromast. Het gebouw ligt aan de rand van de wijk, op een goed zichtbare plek langs een drukke weg. De initiatiefnemer Steijger betwijfelt of hij het initiatief zou zijn begonnen als het gebouw midden in de wijk had gelegen.

Daarnaast is de sociale context van de wijk belangrijk voor de initiatieven op Coolhaveneiland. In deze wijk is al een begin van gentrificatie, met veel creatieve ondernemers, hetgeen gunstig is voor initiatieven als De Machinist. Maar in de wijk zijn ook sociale problemen. De Machinist, maar ook de andere initiatieven in de buurt proberen zowel op het eerste als op het tweede in te springen, om de vooruitgang van de buurt te bevorderen en tegelijk alle bewoners daarvan te laten profiteren en de sociale cohesie binnen de buurt te vergroten. Tegelijkertijd betekent de sociale context ook een risico, namelijk dat bepaalde groepen (etnische groepen, scholieren) zich een plek als het Strandpark 'toe-eigenen'. Ook initiatiefnemer Steijger wil enerzijds dat zijn gebouw een ontmoetingsplek is, maar merkt wel op dat niet alle groepen 'matchen': verhuur van een zaal als tijdelijke klas voor een school in de buurt ging niet samen met de startende ondernemers.

Voor de Schat van Schoonderloo, ook in Rotterdam, is de sociale inbedding in de buurt cruciaal. Het park functioneert

goed omdat het is ingebed in een netwerk van enerzijds de buurt, anderzijds instanties (als opbouwwerk, politie, enzovoort). Via dit netwerk kunnen mensen worden gemobiliseerd voor klussen of bijdragen, en ontstaat er draagvlak dat belangrijk is bij conflicten of incidenten rond het park. Met andere woorden, niet alleen de fysieke ligging, maar ook de sociale ligging, de plek binnen netwerken, kan van groot belang zijn.



## 4. HOE FACILITEERT DE GEMEENTE DE INITIATIEVEN?

Gemeenten geven op uiteenlopende wijzen invulling aan de ‘faciliterende overheid’. In dit hoofdstuk gaan we hierop in. Alles begint bij de houding die gemeenten aannemen ten aanzien van initiatieven en initiatiefnemers. Die varieert van afhoudend tot stimulerend. Vervolgens zijn er verschillende manieren waarlangs gemeenten initiatieven kunnen faciliteren of blokkeren: langs communicatieve weg (via plannen en visies), organisatorisch, financieel-economisch en juridisch-planologisch. We gaan hierbij ook in op de belemmeringen van het systeem van wetgeving, in het bijzonder het omgevingsrecht.

## Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de houding van de gemeente. Bij de selectie van gebieden hebben we bewust gekozen voor gebieden waar initiatieven zijn genomen die passen in het kader van organische ontwikkeling. We mogen dan ook veronderstellen dat de betreffende gemeenten in meer of mindere mate positief staan tegenover deze vorm van ontwikkeling. Er zijn uiteraard gradaties en verschillen in de manier waarop dat het geval is.

In de eerste paragraaf wordt gekeken naar waar de gemeentelijke ambitie voor organische gebiedsontwikkeling vandaan komt en hoe die eruitziet. In het daarop volgende deel van het hoofdstuk behandelen we de manier waarop de gemeente de initiatieven faciliteert. Organische gebiedsontwikkeling vraagt een overheid die minder werkt vanuit projecten maar de opgave opvat als proces (paragraaf 4.2). In de paragrafen 4.3 tot en met 4.6 behandelen we vervolgens vier manieren waarop de gemeente initiatieven kan proberen te ontlocken en faciliteren: via hun communicatie; de organisatie en afstemming tussen de verschillende gemeentelijke diensten; financieel-economische en tot slot juridisch-planologisch.

## 4.1 Gemeentelijke visie op organische gebiedsontwikkeling

In alle gebieden die we hebben bekeken, streeft de gemeente naar een vorm van organische gebiedsontwikkeling. Vaak is dat ingegeven door de crisis en het vastlopen van gebiedsontwikkelingen die op een meer traditionele en integrale manier werden aangepakt. Door de vraaguitval en tekorten op grondexploitaties vallen gemeenten noodgedwongen terug op organische ontwikkeling. Dus de keuze is vaak een pragmatische. In sommige gevallen is de gemeente, al dan niet samen met ontwikkelende partijen, van plan om bij het aantrekken van de vraag naar woningen en vastgoed weer over te schakelen naar integrale gebiedsontwikkeling.

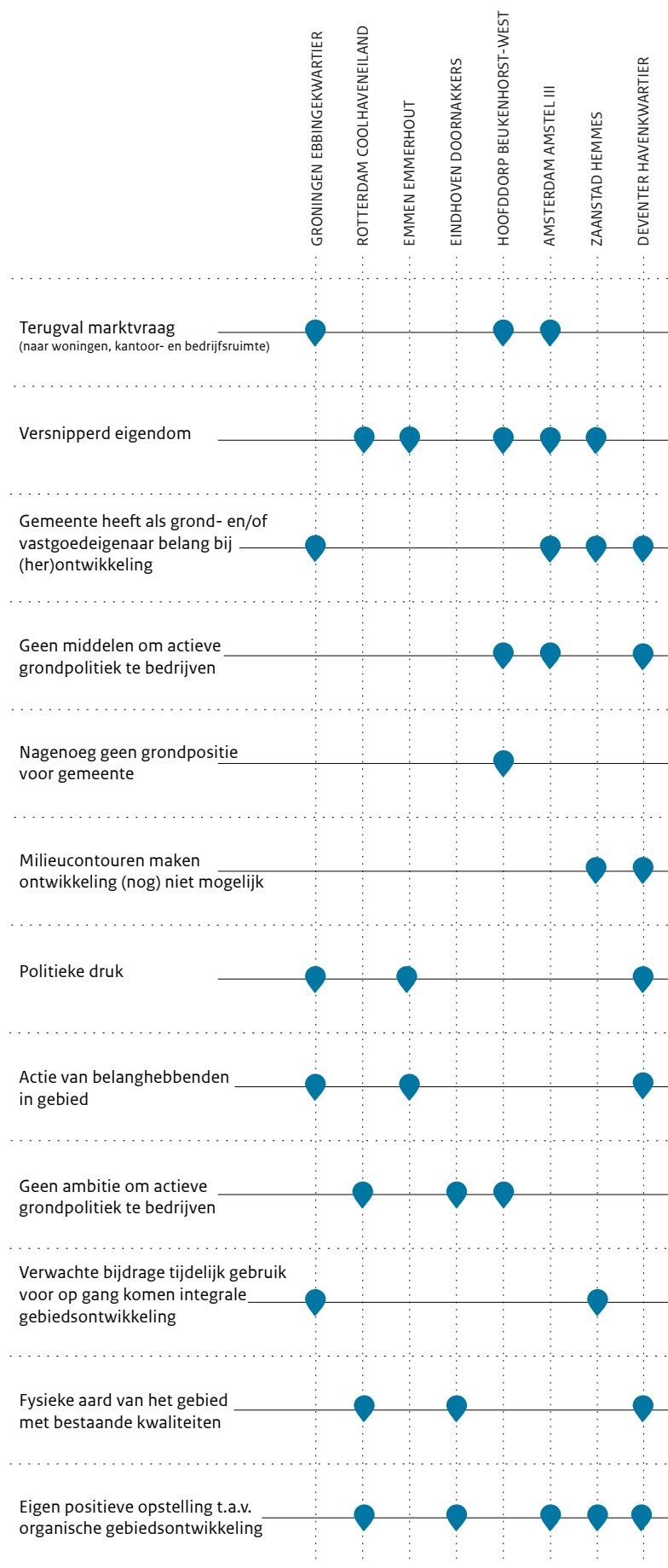
Op het voormalig CiBoGa-terrein in Groningen heeft de gemeente met Open Lab Ebbinge ruimte gegeven aan een tijdelijke vorm van organische gebiedsontwikkeling – in afwachting van het weer aantrekken van de markt en het weer oppakken van de integrale gebiedsontwikkeling door ontwikkelaars. Het tijdelijke gebruik van het terrein is bedoeld om het gebied levendig te maken, op initiatief van winkeliers in de buurt die zich al jaren geconfronteerd zagen met een onaantrekkelijk bouwterrein. De initiatieven in de vorm van tijdelijke gebouwen mogen het uiteindelijke eindbeeld (voornamelijk woningbouw) niet in de weg staan. Ook als bepaalde paviljoens een groot succes blijken te zijn, moeten ze volgens contract vóór 1 juli 2016 vertrekken. Het tijdelijke gebruik heeft echter een grotere betekenis dan alleen als ‘pauzenummer’. Alhoewel het natuurlijk lastig is om precies de invloed te bepalen draagt het bij aan de naamsbekendheid en de aantrekkelijkheid van het gebied en heeft de tijdelijke invulling de plannen voor de structurele invulling mede beïnvloed. Het tijdelijke gebruik liet met het paviljoen, bestaande uit ateliers, expositie- en projectruimte, de behoefte en meerwaarde van atelierruimte zien. Die behoefte wordt in het herziene plan gefaciliteerd. Ook wordt in het herziene plan meer aansluiting met de omgeving gezocht, daar waar eerder het plan bestond uit meer autonome bouwblokken die als ‘schotsen’ worden aangeduid. In Deventer zag de gemeente de initiatieven die werden genomen door kunstenaars en kleine ondernemers als tijdelijk, als tussentijdse oplossing voor de vastgelopen gebiedsontwikkeling. Aanvankelijk was het de bedoeling het gebied integraal te transformeren, met onder andere circa 1.000 nieuwe woningen. Onder druk van bedrijven de komst van woningbouw niet zagen zitten en dreigden met een gang naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, heeft de gemeente in 2006 – net voor de crisis – het oorspronkelijke plan losgelaten en na het uitschrijven van een prijsvraag gekozen voor een ontwikkelmodel dat uitgaat van een organische ontwikkeling. Dit ‘Vlaams’ ontwikkelmodel, zoals het daar wordt genoemd, met veel

minder woningen (ruim 300) kan op draagvlak rekenen van de bedrijven. De ingezette ontwikkeling via de tijdelijke initiatieven is met de keuze voor het 'Vlaams model' uitgangspunt voor de structurele ontwikkeling.

Ook in andere gebieden kiezen gemeenten min of meer uit nood voor organische gebiedsontwikkeling, zij het dat die keuze niet noodzakelijkerwijs samenhangt met de crisis. Voor de kantorenlocaties Amstel III in Amsterdam en de Beukenhorst-West in Hoofddorp geldt dat de boekwaarden op de (leegstaande) kantoren zodanig hoog zijn – voor de crisis uiteraard nog hoger dan nu – dat grootschalige verwerving door de gemeente gevolgd door herontwikkeling financieel onhaalbaar is. De eigendomsstructuur tezamen met de waardering van het vastgoed nopen tot een meer organische vorm van transformatie. Het Hemmes-terrein in Zaanstad zou al onder de Vinex-afspraken bebouwd worden met woningen. Deze woningbouw kwam echter niet van de grond, door de hoge kosten van de bodemsanering, de milieuocontouren van de fabrieken in de buurt en omdat er geen overeenstemming met de andere twee eigenaren van de Hemmes over de herontwikkeling kon worden bereikt. De keuze voor een organische ontwikkeling, met ruimte voor tijdelijk gebruik, is daarom uit nood geboren. De gemeente Zaanstad is er inmiddels echter ook door andere argumenten van overtuigd dat een organische benadering ook op de lange termijn tot een beter resultaat leidt.

Bij Coolhaveneiland lijkt de gemeente Rotterdam bewust en principieel te kiezen voor organische gebiedsontwikkeling. Ook hier speelt het kostenaspect: sloop en nieuwbouw is voor de aanwezige corporaties niet rendabel te krijgen. Maar anderzijds vinden gemeente en corporaties klassieke herstructurering ook niet wenselijk. Dit komt door de fysieke eigenschappen van het gebied: het gebouwenbestand is heel divers. Deze gebouwen zijn niet op hetzelfde moment aan het eind van hun levenscyclus. Klassieke herstructurering zou bovendien het diverse karakter van de wijk en haar bewoners tenietdoen en daardoor niet meer aantrekkelijk zijn voor de gewenste doelgroep: de startende en creatieve ondernemers, studenten en jonge werkenden. Ook in de Eindhovense wijk Doornakkers is sloop en nieuwbouw geen optie omdat men het karakter van een volkswijk uit de tijd van de wederopbouw wil behouden. De woningvoorraad is gevarieerd, vaak nog in goede staat en veel woningen behoren tot het cultureel erfgoed van de wederopbouw zoals de houten 'noodwoningen' van het Oostenrijkse dorp en de houten Finse school. Eindhoven heeft daarom

#### Beweegredenen voor gemeenten om in te zetten op organische ontwikkeling



## 4.2 Van een projectmatige naar een procesmatige werkwijze

voor Doornakkers bewust gekozen voor natuurlijke wijkvernieuwing door 'ontwikkelen beheren'. Samen met de woningcorporaties en bewoners heeft de gemeente ervoor gekozen de wijk 'stukje bij beetje' te ontwikkelen, en niet in een keer te herstructureren. Gebruikmakend van de kansen die zich voordoen wordt stapsgewijs gewerkt aan het realiseren van de ambitie die voor de wijk is geformuleerd.

De situatie in Emmen is weer anders. Daar is de positieve houding ten opzichte van het initiatief voor een bewonersbedrijf de uitkomst van een lang proces waarin de gemeente bewoners steeds meer verantwoordelijkheid geeft voor de inrichting van de openbare ruimte – tot en met de verantwoordelijkheid om eventueel zelf aan te besteden. De goede ervaringen die met de Erkende Overlegpartners en Emmen Revisited zijn opgedaan, hebben ertoe geleid dat de gemeente de voor Nederland nieuwe figuur van het bewonersbedrijf wil faciliteren. Overigens staat deze houding van de gemeente in de casus Emmerhout relatief los van het 'traditionele' programma van herstructurering, dat gemeente, ontwikkelaars en corporaties daarnaast in het gebied (vooral het centrum) willen realiseren. In Emmen is zodoende sprake van zowel integrale gebiedsontwikkeling als meer organische gebiedsontwikkeling.

Ondanks enkele uitzonderingen, lijkt organische gebiedsontwikkeling voor de meeste casusgemeenten een noodgreep. Als het niet integraal en grootschalig gaat, dan maar organisch en kleinschalig. De kans bestaat dat in sommige gevallen bij het aantrekken van de vraag naar vastgoed en woningen de gemeenten de draad van voor de crisis weer oppakken. Veel gevestigde partijen, zoals projectontwikkelaars, corporaties en gemeenten hebben immers lange tijd (financieel) geprofiteerd van integrale en grootschalige ontwikkelingen (hoofdstuk 1). In de jaren voor de crisis waren bijvoorbeeld gemiddeld 10 tot 15 procent van de inkomsten van gemeenten afkomstig uit bouwgrond-exploitaties (Deloitte 2011). De vraag is dan ook in hoeverre een organische visie daadwerkelijk institutionaliseert, oftewel staande praktijk wordt. Dat hangt deels af van het economisch tij en de duur die de economische neergang zal hebben. Hoe langer het duurt voor de economie aantrekt, hoe groter het momentum voor verandering van de planningscultuur. Een nieuwe planningscultuur heeft ook tijd nodig om zich te bewijzen, zowel financieel als qua gebiedskwaliteit en proces. Eveneens kan 'ballast' uit het verleden, zoals grondposities aangekocht voor een bepaalde prijs en vastgoed met een bepaalde boekwaarde, het moeilijk maken om de omslag te maken: er zullen dan waarschijnlijk verliezen moeten worden genomen.

Zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven heeft organische gebiedsontwikkeling meer het karakter van een proces dan een project. Dit heeft gevolgen voor de rol van de overheid en de relatie met andere partijen, in het bijzonder de initiatiefnemers. In de bestuurskundige literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen project- en procesmanagement, een bruikbaar onderscheid om ook het verschil tussen integrale en organische gebiedsontwikkeling aan te geven – wederom in ogenschouw nemend dat het hier om uitersten gaat – waarbij procesmanagement meer van toepassing is op laatstgenoemde. Mengvormen zijn uiteraard mogelijk (kleine projecten binnen grotere processen en kleinere processen binnen grotere projecten). Edelenbos et al. (2007) definiëren procesmanagement als een vorm van management die 'wordt gekenmerkt door openheid, door het zoeken naar draagvlak door interactie, door het zoeken naar gemeenschappelijke informatie-behoefte en manieren om met informatie in de gedeelde behoefte te voorzien, door relatiegerichtheid in begeleiding van medewerkers, door flexibiliteit en dus aanpassing in verander(en)de omstandigheden, door veel aandacht voor overleg en het laten uitmonden daarvan in zogenaamde rijke oplossingen.' In de tabel op de pagina hiernaast wordt het verschil tussen project- en procesmanagement uiteengezet.

Duidelijk is dat de overheid in de rol van procesmanager veel opener en meer extern georiënteerd moet zijn. Ten opzichte van projectmanagement is dat een bescheidener rol ten aanzien van de sturing van het proces en het eindresultaat. De vraag is alleen of gemeenten daar aan toe zijn. Tot voor kort waren gemeenten zeer dominant aanwezig bij de ontwikkeling van locaties en gebieden, al was het alleen maar omdat ze (een deel van) de grond in handen hadden. Zo lieten Korthals Altes en Groetelaers (2000) zien dat gemeenten over 64 procent van de grond op Vindex-locaties 'zeggenschap' hadden, doordat ze of zelf de grond in bezit hadden of samen met een private partij in een gemeenschappelijke rechtspersoon (zoals een Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij, kortweg GEM).

Als gemeenten het initiatief laten aan anderen, dan betekent dat een andere rol in het proces en een andere verhouding tot andere partijen. Hier gaat het om de vraag in hoeverre er sprake is van 'uitnodigingsplanologie'. En als zich eenmaal initiatieven aandienen dan is het de vraag hoe de gemeente daarmee omgaat. Op een continuüm van het faciliteren van initiatieven bevindt zich aan het ene uiterste het volledig loslaten en aan het andere het volledig regisseren (dicteren). De praktijk bevindt zich over het algemeen hier tussenin. Immers, initiatieven laten zich niet dicteren, zeker niet in

## 4.3 Gemeentelijke communicatie via visie- en planvorming

tijden van crisis. En aan de andere kant kan de gemeente niet altijd onvoorwaardelijk medewerking verlenen aan een initiatief omdat het zich slecht kan verhouden tot andere, reeds bestaande functies.

In de volgende paragrafen staan we stil bij de manieren waarop de gemeenten faciliteren, of dit achterwege laten. We maken hierbij onderscheid in vier manieren waarop gemeenten dit kunnen doen. Door communicatieve uitingen zoals via gemeentelijk beleid, plannen en visies; via de organisatie en interne werkwijzen; door financieel-economische ondersteuning; en tot slot door middel van juridisch-planologisch instrumentarium. Deze middelen bieden gemeenten de mogelijkheid om initiatiefnemers te faciliteren, maar we gaan nadrukkelijk ook in op de grenzen van de middelen – met name wat betreft het juridisch planologisch instrumentarium – in het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling.

Voor het uitnodigen van initiatiefnemers is het belangrijk dat de gemeente een wervend perspectief schetst voor het gebied. Naast dat dit initiatieven kan entameren, biedt het ook enige zekerheid voor investeringsbeslissingen. Het is daarbij zoeken naar de manieren en middelen om die zekerheid te geven, zonder te vervallen in traditionele blauwdrukplannen met een duidelijk eindbeeld. Bijvoorbeeld door prioriteiten aan te brengen en een duidelijke visie op het gebied te geven (Peek & Van Remmen 2012).

Na de keuze van de gemeenteraad van Deventer voor het ‘Vlaams’ ontwikkelmodel is een ontwikkelingsplan ‘Ruimte voor ideeën’ opgesteld, waarin de gemeente vooral de gewenste toekomstige ‘sfeer’ van het gebied wil uitdragen. Het plan wordt ondersteund door ‘voorbeelduitwerkingen’, ‘bouwenvelopen’ en ‘werkboeken’ met ideeën voor doorontwikkeling van het te behouden industrieel erfgoed. Ook zijn er ‘kavelpaspoorten’ met ideeën voor nieuwbouw in het Havenkwartier. Met deze documenten is de gemeente actief op zoek naar partijen en zelfbouwers die in het Havenkwartier willen investeren. Op die manier passeren vele initiatieven de revue. Wanneer er een kansrijk initiatief bij zit, verleent de gemeente ook assistentie bij het rondkrijgen van de businesscase. Ook organiseert de gemeente voorlichtingsbijeenkomsten om kopers te werven voor de kavels die bestemd zijn voor zelfbouw van woningen. Kortom, de gemeente gaat relatief ver in het ‘uitnodigen’.

Kenmerken van project- en procesmanagement (bron: Edelenbos et al., 2007)

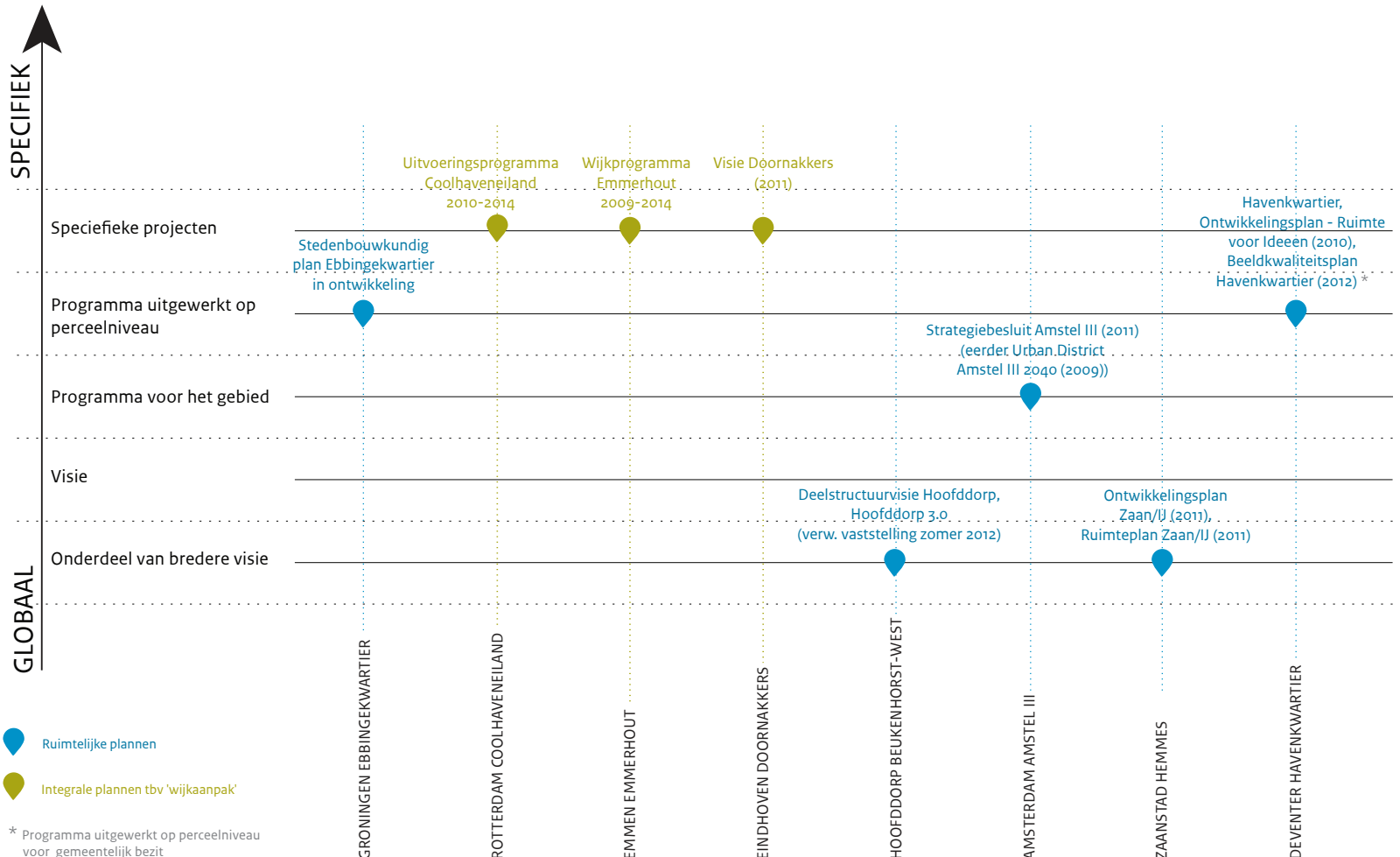
Projectmanagement	Procesmanagement
Beheersbaarheid	Betrokkenheid
Representativiteit	Variëteit
Verticale verhoudingen	Horizontale verhoudingen
Geslotenheid	Openheid
Daadkracht	Draagvlak
Conflicteren	Communiceren
Onderzoek als stand alone-proces	Onderzoek als samen feiten verzamelen, interpreteren en uitwisselen
Contracten	Vertrouwen
Resultaatgerichtheid	Relatiegerichtheid
Interne gerichtheid	Externe gerichtheid
Reactief	Proactief
Vasthoudend	Flexibel
Sturing op inhoud	Sturing op proces
Doelrealisatie	Doelzoekend
Ontwerpen	Ontwikkelen
Commitment	Bewegingsvrijheid

Het Hemmes-terrein in de gemeente Zaanstad is een van de 24 gebieden uit het 'Ruimteplan Zaan en IJ'. Het door de gemeente opgestelde plan is een verkenning van toekomstmogelijkheden van de locaties langs de Zaan en nadrukkelijk niet bedoeld als blauwdruk. Het plan 'schildert kansen op de lange [30 jaar] en korte termijn. [...] Voor het verzilveren van de kansen moet de tijd zijn werk doen, mensen en partijen moeten de kansen gaan herkennen en benutten. Dat vraagt een strategie die inspeelt op onzekerheid en dynamiek'. Bij het opstellen van het Ruimteplan is ook milieuonderzoek uitgevoerd. Niet alleen om de beperkingen van de milieuregelgeving als randvoorwaarde in beeld te brengen, maar ook als basis om te zoeken naar maatregelen om de milieugebruiksruimte te vergroten en op deze manier gewenste menging van wonen en werken te faciliteren.

In Amstel III heeft de gemeente Amsterdam de oude visie terzijde geschoven en een 'strategiebesluit' opgesteld. In dit besluit wordt een programmatisch profiel geformuleerd, per functie (horeca, voorzieningen, kantoren, wonen, enzovoort) wordt een maximaal aantal vierkante meters of een streefaantal vierkante meters aangegeven zonder specifieke locatie. Verder gaat het strategiebesluit in op de publieke en private maaiveldinrichting. Voor de hoofdstructuur worden globale, nog uit te werken maatregelen voorgesteld. Voor de secundaire structuur is geen concreet plan maar geeft de gemeente aan in te spelen op initiatieven.

Voor Coolhaveneiland in Rotterdam heeft de stuurgroep verschillende gebiedsvisies opgesteld. Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de (deel)gemeente

Stand van zaken ruimtelijke planvorming







## GLAMOURMANIFEST • AMSTEL III AMSTERDAM

Initiatiefnemer: Saskia Beer

OMVANG

RUIMTELIJKE TYPERING

EIGENDOM VASTGOED

AARD INITIATIEF

PROGRAMMA

FINANCIERINGSBRONNEN

JAAR BEGIN

STATUS

HOUDING GEMEENTE



gebied



werkgebied



n.v.t.



intermediair



activiteiten



private investering

ANNO  
2011



doorlopend



passief



actief



zelfstandig ondernemer

# CREATIEVE ONDERNEMER MET EEN GEBIEDSTRANSFORMATIEMISSIE PROBEERT PARTIJEN TE VERBINDEN

In eerste instantie wil Saskia Beer als architect een bijdrage leveren aan de ruimtelijke ontwikkeling van Amstel III. Om dat te kunnen doen vraagt ze bij het fonds BKVB een startstipendium aan, een startkapitaal voor beginnende zelfstandige architecten. Ze heeft ideeën voor ruimtelijke ingrepen en gaat in gesprek met eigenaren van panden voor wie zo'n ingreep voordelig zou kunnen zijn. Al snel komt ze erachter dat na eerste enthousiaste reacties zowel eigenaren als ondernemers, die bijvoorbeeld een horeca-gelegenheid zouden kunnen exploiteren, zich afwachtend opstellen. Niemand wil de eerste zijn om te investeren in het gebied. Aan de ene kant vanwege het risico, aan de andere kant vanwege het idee dat andere partijen wellicht van deze investeringen zouden kunnen profiteren zonder zelf bij te dragen. Dit brengt Beer tot het inzicht dat voor transformatie van het gebied gedeelde urgentie en gezamenlijke inspanning nodig is.

## Glamorous kantoorleven

Met die gedachte richt ze Glamourmanifest op. Vanuit een positieve en ludieke invalshoek wil Glamourmanifest eigenaren en ook gebruikers van de kantoren verbinden en fungeren als 'kickstarter en katalysator voor de transformatie van het monofunctioneel werkgebied tot een sprankelende stadswijk'. Het manifest pleit voor een 'glamorous kantoorleven voor de harde werkers' in het gebied. Met ludieke activiteiten vestigt Beer aandacht op het initiatief. Zoals het 's nachts uitzetten van goudgespoten kabouters in het gebied die de volgende ochtend door werknemers worden meegenomen. Na een oproep of de kabouters zich nuttig maken komen de mails met foto's binnen die Beer vervolgens weer op een website plaatst. Daarmee komt een eerste interactie tussen de kantoorgebruikers tot stand. Verder plant Glamourmanifest bloembollen in het gebied, verwelkomen ze werknemers op de dag van de

poëzie met gedichten en organiseren ze regelmatig borrels.

## Serieuze samenwerking

Met deze laagdrempelige activiteiten werkt Glamourmanifest aan serieuze zaken. Steeds meer pandeigenaren worden lid, en ondersteunen daarmee het tot gebiedsplatform uitgroeende Glamourmanifest. Het fungeert steeds meer als schakel tussen pandeigenaren, gebruikers en gemeente. Zo organiseren ze ook bijeenkomsten om met belanghebbenden over het nieuwe bestemmingsplan te praten. Met kortetermijnacties werken aan een langetermijnvisie is het motto.



FOTO: MICHEL MÖLDER



## ATLAS ARENA • AMSTEL III AMSTERDAM

Initiatiefnemer: Pronam



belegger

# EIGENAAR TRANSFORMEERT VEROUDERD KANTOORCOMPLEX NAAR MULTIFUNCTIONEEL GEBIED

In 2007 koopt de initiatiefnemer, belegger Pronam, het Atlas-kantorencomplex van een Duitse belegger. Het complex heeft op dat moment een bezettingsgraad van slechts 30 procent, maar de initiatiefnemer heeft het idee dat hij het complex met strategische investeringen weer succesvol kan maken.

### Functiemenging en marketing

Pronam vraagt een architectenbureau een visie op het complex te maken. Deze visie voor stapsgewijze renovatie omvat met name het toevoegen van aanvullende functies als horeca, kinderopvang, hotel en woningen en het terugbrengen van leven op het maaiveld. Tegelijkertijd neemt Pronam een marketingbureau in de arm om voor het complex een marketingconcept te ontwikkelen.

### Ingrepen

Sinds 2007 heeft de Atlas Arena diverse veranderingen ondergaan. Het marketingconcept

is in de revitalisatie van het complex structureel doorgevoerd. Van huisstijl tot naamgeving tot elektrische oplaadpalen in de garages. Van de aanvullende functies zijn er momenteel enkele gerealiseerd: een gemeenschappelijk bedrijfsrestaurant, een horecapaviljoen, een kinderopvang en in de plint van het op het terrein gelegen parkeergebouw een fitnessruimte. Aan het pand zelf zijn kleine fysieke verbeteringen uitgevoerd: gevelreiniging en het aanbrengen van uniforme zonwering. Voor het aantrekken van nieuwe huurders is verder in delen van het complex geïnvesteerd. Zo is voor het aantrekken van Adidas een geheel nieuwe entree in de gevel gemaakt. Van het plan om woningen te realiseren is afgestapt, met name door het terugtrekken van een woningcorporatie die mee zou investeren. In de nabije toekomst zal op het terrein van het complex nog wel een hotel met een hoogwaardig restaurant worden gerealiseerd, en worden in onbruik geraakte transformatorgebouwtjes benut voor *to go*-kiosken.

### Succesfactoren

Momenteel kent het complex een bezettingsgraad van 98 procent. Belangrijke aanjagers van het succes van de revitalisatie van het complex zijn de structuur van het gebouw, de gunstige parkeergraad door parkeergarages onder het complex, de groene omgeving om de gebouwen heen en de ligging bij Station Bijlmer en winkelgebied ArenA Poort.

### Planjuridische medewerking

Voor de realisatie van de aanvullende functies is de gemeente hulpvaardig geweest door met een artikel 19-procedure de kinderopvang toe te staan en voor het horecapaviljoen op het complex tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan te verlenen. De gerealiseerde en geplande functiemenging in Atlas Arena worden in het in voorbereiding zijnde globale bestemmingsplan geacommodeerd.



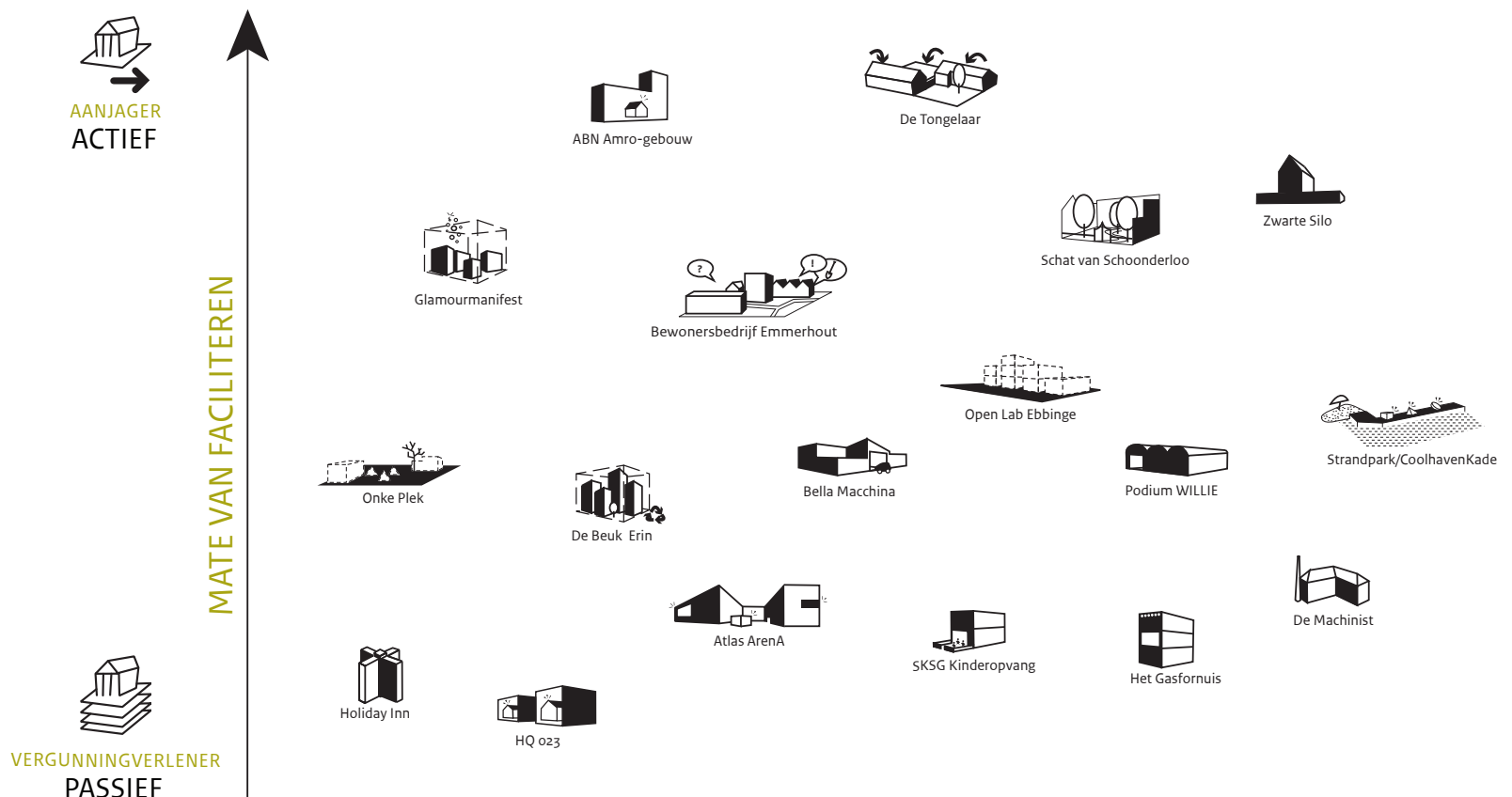
## 4.4 De gemeentelijke organisatie in relatie tot de initiatieven

en corporaties. Toch zijn deze visies voor initiatiefnemers meestal niet de aanzet geweest om het initiatief te starten; zij kenden deze visies aanvankelijk niet eens. Maar eenmaal in het gebied actief, hielp het initiatiefnemers wel om in te schatten op welke manier zij de leden van de stuurgroep het beste konden benaderen.

Kortom, de cases laten een scala zien van de mate waarin gemeenten via communicatie, met name via visies op het gebied, meer of minder actief organische ontwikkeling kunnen faciliteren. Belangrijk lijkt dat de gemeente toch op de een of andere wijze een beeld schetst van de toekomst van het gebied. Om partijen te enthousiasmeren, maar ook om bijvoorbeeld de financiering van een initiatief door een bank te vergemakkelijken. Tegelijkertijd is het een open beeld. De gemeente weet nog niet precies wat zich gaat aandienen.

Er is een duidelijke relatie tussen de interne gemeentelijke organisatie en hoe de gemeente zich verhoudt tot initiatiefnemers. Medewerkers bij gemeenten zijn vaak gewend aan projectmatige gebiedsontwikkelingen waarin ze zelf, en niet anderen, het voortouw hebben. Zo is het denken in termen van fasering en grondexploitatie diep geworteld in de werkcultuur van gemeenten. Een van de respondenten van de gemeente Amsterdam (projectbureau Zuidoostlob) gaf aan dat de gemeente elk jaar een planning van 'mijlpalen' verwacht. Echter, organische gebiedsontwikkeling laat zich moeilijk plannen en faseren. Bij organische gebiedsontwikkeling moeten gemeenten meer coalities smeden, zijn ze meer afhankelijk van anderen en moeten ze soms afwachten. Daar zijn veel (personen binnen) gemeenten niet op ingesteld. In hoeverre en hoe zijn werkprocessen aangepast?

Houding van de gemeente ten opzichte van de initiatieven



## Accountmanager

Om initiatiefnemers te faciliteren hebben veel gemeenten een projectmanager, accounthouder of gebiedsmanager aangewezen. De rol en bevoegdheden van zo'n manager variëren per gemeente. Voor de initiatiefnemers is belangrijk dat hij sectoroverstijgend is; veel gemeentelijke afdelingen behartigen alleen een sectoraal belang, zoals verkeer, flora en fauna, geluid, luchtkwaliteit en bodem, detailhandel, parkeren.

In Amstel III vervult het projectbureau Zuidostlob de rol van accountmanager. Het is een eerste aanspreekpunt voor huurders, eigenaren en potentiële initiatiefnemers van buiten. Maar het projectbureau is niet op alle punten gemandateerd. Een van de respondenten geeft aan dat voor de nodige sectorale kwesties toch met vakdiensten van de centrale stad (zoals voor de openbare ruimte) onderhandeld moet worden. Ook Deventer heeft een projectmanager Havenkwartier aangesteld die het eerste aanspreekpunt is voor de initiatieven in het gebied. De gemeente Haarlemmermeer heeft een aanspreekpunt voor kantooreigenaren in de Beukenhorsten aangesteld. Eindhoven heeft een projectmanager die de relatie met het gemeentelijk apparaat onderhoudt en een gebiedscoördinator die het aanspreekpunt is voor de bewoners en ondernemers. In Emmen is het contact tussen gemeente en bewonersinitiatieven in afzonderlijke gebieden geïnstitutionaliseerd in het doorlopende proces 'Emmen Revisited', waarbij de gemeente, corporatie en andere partijen overleggen met 'Erkende Overleg Partners' uit dat gebied. Elke wijk heeft een wijkteam bestaande uit gemeente, corporatie, welzijnsorganisatie, bewoners en vanuit de gemeente een wijkcoördinator.

Het projectbureau van het Open Lab Ebbinge in Groningen staat los van de gemeente. Het tijdelijke initiatief wordt ondersteund door het gemandateerde tijdelijke projectbureau. De wijze waarop het initiatief in Groningen tot stand kwam, namelijk vanuit de ondernemersvereniging, is hier in belangrijke mate de reden van. De gemeente heeft eigenlijk het gebied min of meer tijdelijk 'uitgeleend', waardoor andere partijen er paviljoens kunnen bouwen. Het projectbureau vervult een belangrijke schakelfunctie tussen de initiatiefnemers en de gemeente. Ideeën komen binnen bij het projectbureau en worden daarna – indien passend – doorgeleid naar de gemeente. De zakelijk leider van het projectbureau vervult de rol van 'matchmaker': hij probeert huurders (gebruikers) en verhuurders van tijdelijke bouwconstructies bij elkaar te brengen. Die rol van het projectbureau, los

van de gemeente, laat onverlet dat ook de gemeentelijke projectleider van de lange termijn integrale ontwikkeling intensief betrokken is bij het Open Lab Ebbinge.

Het hebben van een aanspreekpunt hoeft niet altijd een noodzakelijke voorwaarde te zijn voor de totstandkoming van een initiatief. De initiatiefnemers in Coolhaveneiland geven aan dat ze weliswaar niet te maken hebben met één aanspreekpunt bij de gemeente, maar desondanks alle medewerking krijgen. Het gaat volgens hen vooral om een langdurige goede verhouding met de verschillende verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders. De initiatiefnemers van De Schat van Schoonderloo vinden het 'een zegen' dat ze te maken hebben met een deelgemeente en niet met de centrale gemeente, omdat ze precies weten welke medewerker of bestuurder ze voor verschillende zaken moeten spreken. De deelgemeente staat voor hen dichterbij.

Kortom, gemeenten organiseren op verschillende manieren hun contact met de initiatiefnemers. In sommige gebieden worden gebiedsmanagers of -organisaties aangesteld, die zelf wervend actief zijn (Amstel III en Hemmes-Zaan II). Soms fungeren gebiedsorganisaties als een permanent overlegorgaan (Emmerhout), elders meer als een aanspreekpunt waar initiatieven terecht kunnen (Havenkwartier, Beukenhorst-West en Doornakkers). In weer andere gevallen is het voldoende als er een korte afstand bestaat tussen initiatiefnemer en gemeente-ambtenaren, gebaseerd op vertrouwen (Coolhaveneiland).

## De interne gemeentelijke organisatie en afstemming

De accounthouder is vaak niet volledig gemandateerd voor het nemen van alle beslissingen met betrekking tot initiatieven in het gebied. De gemeente als partner is niet monolithisch: waar het ene deel van de gemeente zich intensief bezighoudt met het faciliteren van spontane ontwikkelingen, kan het andere gedeelte daar weinig weet van hebben of zich anders opstellen. De interne strijdigheid van beleid kan een belemmerende factor zijn voor organische gebiedsontwikkeling. Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds het projectbureau dat de opdracht heeft om initiatieven in een gebied te stimuleren en zich daarbij flexibel op stellen, en anderzijds de rest van het gemeentelijke apparaat dat meer gericht is op handhaving van bestaande regelgeving en beleid. Dit sectorale beleid hanteert vaak een andere rationaliteit (bijvoorbeeld beperking milieurisico's), met als gevolg dat er soms interne ambtelijke strijd moet worden gevoerd



## ABN AMRO-GEBOUW • AMSTEL III AMSTERDAM

Initiatiefnemer: Hein de Haan/Urban Resort

OMVANG

RUIMTELIJKE TYPERING

EIGENDOM VASTGOED

AARD INITIATIEF

PROGRAMMA

FINANCIERINGSBRONNEN

JAAR BEGIN

STATUS

HOUDING GEMEENTE



gebouw



verouderd kantoorgebouw



privaat



hergebruik met functieverandering



wonen, voorzieningen,  
werken



gemeente, en bij realisatie:  
(collectieve) private investering

ANNO  
2011



planfase



passief



actief



zelfst. ondern./maatsch. ontw.

# ARCHITECT/CPO-REGISSEUR ONDERZOEKT HAALBAARHEID TRANSFORMATIE KANTOORPAND

Anticiperend op het vertrek van de huidige huurder van het ABN Amro-gebouw heeft de gemeente Amsterdam in 2011 Hein de Haan, architect en voorzitter van Urban Resort, gevraagd een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren naar de transformatie van het pand. Urban Resort realiseert ruimte voor de creatieve en culturele sector. De Haan onderzoekt, samen met een collega uit Taiwan, de mogelijkheden voor transformatie van kantoren tot woningen in Amstel III en is zelf succesvol organisator van een viertal grootschalige projecten met collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) voor wooncomplexen met werken en voorzieningen.

### Technisch en organisatorisch

De haalbaarheidsstudie omvat niet alleen de technische en financiële haalbaarheid maar belicht ook organisatorische aspecten. Het idee is dat het gebouw zonder tussenkomst van ontwikkelaars

en makelaars wordt getransformeerd door de toekomstige gebruikers (CPO). Doelgroep voor de woningen zijn voor De Haan veelal lage en middeninkomens met creatieve beroepen die interesse in 'werkwoningen' hebben. Een groot deel van de woningen zal voor de beoogde doelgroep met een koopgarantregeling gefinancierd kunnen worden. Hiervoor zal naast een CPO-groep een investerende partij als bijvoorbeeld een woningcorporatie gevonden moeten worden die ongeveer 25 procent van de investeringssom voor zijn rekening neemt. De dynamiek in de omgeving van het pand heeft, net als de gunstige ligging nabij het openbaar vervoer, een positief effect op de transformatiepotentie.

### Niet bestemd

Voor de voorziene transformatie tot woningen zal te zijner tijd nog wel een aparte afwijkingsprocedure, met bijbehorende onderzoeken,

moeten worden doorlopen. In het nieuwe bestemmingsplan is de functie wonen namelijk nog niet opgenomen. Het toevoegen van woningen in het gebied is wel de ambitie van de gemeente maar het was wegens de enorme hoeveelheid daarvoor benodigde onderzoeken onmogelijk om de functie wonen al op voorhand in het bestemmingsplan op te nemen.

### De beste uitweg

Voor daadwerkelijke transformatie zal de eigenaar van het pand bereid moeten zijn af te zien van continuering van de kantoorfunctie en, na een afboeking tot reële waarde, het complex te verkopen of zelf te investeren in de voorgestelde transformatie. Voor daadwerkelijke transformatie zal de eigenaar moeten besluiten of dit voor hem de beste oplossing is.





## ONKE PLEK • HEMMES ZAASTAD

Initiatiefnemers: Bas Husslage en Nanine Carree/Stichting Babel

OMVANG



kavel

RUIMTELIJKE TYPERING



braakliggende grond

EIGENDOM GROND



gemeente, privaat

AARD INITIATIEF



herinr./hergebr. openb. ruimte

PROGRAMMA



festivalterrein, camping, recreatie

FINANCIERINGSBRONNEN



private investering

JAAR BEGIN

ANNO  
2011

STATUS



planfase

HOUDING GEMEENTE



passief

actief



zelfstandige ondernemers

# CREATIEVE ONDERNEMERS WILLEN PAUZELANDSCHAP BENUTTEN EN MET OMGEVING VERBINDEN

Stichting Babel is een denktank voor stedelijke en culturele ontwikkeling van de Zaanstreek en bestaat uit architecten, stedenbouwkundigen en kunstenaars. Begin 2011 organiseert zij een workshop over 'pauzelandenschappen' in de Zaanstreek, een workshop over wat je met onduidelijke en ondefinieerbare plekken die braak liggen, 'onke plekken' in de streektaal, zou kunnen doen. De Hemmes wordt geselecteerd om onderwerp te worden voor deze workshop.

## Onke plek

De workshop levert voor 'onke plek' de Hemmes een hoop ideeën op voor tijdelijk gebruik die ook aan de ontwikkeling op de lange termijn zouden kunnen bijdragen. De ideeën worden gebundeld in een boekje en de initiatiefnemers organiseren een eendaagse manifestatie op het terrein. Daarmee komt de plek in de (media)aandacht en worden verschillende bij het gebied betrokken partijen op een laagdrempelige manier met elkaar verbonden.

## Tijdelijk gebruik

Als de gemeente Zaanstad begin 2012 een deel van de Hemmes opkoopt, ontstaat er een nieuwe dynamiek in het gebied. De gemeente zoekt actief contact met de initiatiefnemers om verder te praten over tijdelijke invulling van het gebied. Daarop ontwikkelt een vanuit de workshop samengestelde groep (Bas Husslage en Nanine Carree, i.s.m. Anouk Distelbrink, Klaar van der Lippe, Remco Reijke, Bart Stuart en Krijn van de Voorn) een plan om het gebied te verbinden met de Zaanse Schans. Daar is behoefte aan een camperplek. Het terrein van de Hemmes zou er geschikt voor zijn. Door een vaarverbinding met de Zaanse Schans te realiseren, zou een mooie toeristische route kunnen worden gerealiseerd: Zaanse Schans, de schans die op het terrein van Duyvis nu zichtbaar wordt gemaakt, de Hemmes, buurtschap Haaldersbroek en weer terug naar de Zaanse Schans. Op het terrein zouden ook een aantal tijdelijke jongerenwoningen kunnen worden

geplaatst waar corporatie ZVH een nieuwe plek voor zoekt. De jongeren zouden een rol kunnen spelen in het beheer van de camperplaats/camping. Tot slot zouden er festiviteiten op het terrein kunnen worden georganiseerd.

## Afwachten

Na een energieke start sinds de aankoop door de gemeente is haar houding wat meer afwachtend geworden. In de ogen van de initiatiefnemers wacht de gemeente eerst op een volledig uitgekristalliseerd initiatief voordat ze actie ondernemen. Voor tijdelijk gebruik op het terrein mogelijk is, zal echter eerst een leeflaag op de vervuilde grond gestort moeten worden, en of de gemeente daar op korte termijn in investeert is nog onduidelijk.



FOTO: NANINE CARREE

om initiatieven mogelijk te maken. We geven een aantal voorbeelden uit de cases waar (sectoraal) beleid van een afdeling van de gemeente het faciliteren van de organische ontwikkeling bemoeilijkt.

Sommige initiatieven stuiten bijvoorbeeld op veiligheidsregels. Op Coolhaveneiland gaan initiatieven in de openbare ruimte vaak samen met het organiseren van een activiteit, zoals een muziekfestival of een barbecue. Deze activiteiten worden binnen de gemeente opgevat als een 'evenement', met de daarbij behorende (professionele) beveiligingseisen. Als er alcohol wordt geschonken, moet er bij de vergunningverlening sprake zijn van een afscheiding van het gebied waarin dat gebeurt. Deze regelgeving is vanuit het veiligheidsoogpunt goed te begrijpen, maar past niet goed bij het gewenste open karakter van de activiteiten; gericht op het stimuleren van ontmoetingen tussen buurtbewoners. Daarnaast komt gemeentelijk detailhandelsbeleid in meerdere cases naar voren als belemmerend. Veel gemeenten en provincies voeren een stringent beleid ten aanzien van grootschalige en perifere detailhandel (GDV en PDV). Ondanks dat met de komst van de *Nota Ruimte* op centraal niveau geen GDV- en PDV-beleid meer wordt gevoerd, is dergelijke detailhandel nog altijd streng gereguleerd. Decentralisatie heeft in ieder geval niet geleid tot deregulering (Evers 2011). Maar ook ten aanzien van branchering bestaan soms strenge regels. Gemeenten beschikken doorgaans over distributieplanologische onderzoeken die de detailhandelsstructuur in de gemeente in beeld brengen en aangeven waar wel en geen behoefte aan is. Bestemmingsplanherzieningen of afwijkingen van het bestemmingsplan worden daarmee vergeleken. Zo kwam het Italiaanse delicatessenwinkeltje in het Havenkwartier (Deventer), dat bescheiden van omvang is en alleen op vrijdag en zaterdag is geopend, in eerste instantie niet in aanmerking voor een vergunning op grond van het gemeentelijk beleid dat detailhandel in voedingswaren op industrieterreinen verbodt. Dit beleid moet de detailhandelsstructuur in de binnenstad beschermen. Het winkeltje kreeg uiteindelijk een vrijstelling van het bestemmingsplan. En de gemeente Amsterdam wilde op Amstel III geen medewerking verlenen aan de vestiging van een tweedehands spijkerbroekenwinkel van G-star, omdat die zou concurreren met de bestaande detailhandel in het Arena-gebied.

Een andere belemmering is het in veel gemeenten streng gereguleerde parkeerbeleid, vastgelegd in een verordening. Het parkeerbeleid moet er enerzijds voor zorgen dat voldoende parkeerplaatsen zijn om de vestiging

van bedrijven en huishoudens te stimuleren, en moet anderzijds een overmaat aan parkeren (op het maaiveld) voorkomen, die de openbare ruimte ontsiert waardoor een onprettig verblijfsklimaat ontstaat. Zo moest de projectmanager van het Havenkwartier veel weerstand binnen de gemeente overwinnen toen een podotherapeut een pand in het gebied wilde kopen. In principe zou de koper het pand immers ook voor andere doelen (met een verkeersaanzuigende werking) kunnen gebruiken, waardoor wellicht parkeerproblemen zouden kunnen ontstaan. Ook bij Coolhaveneiland (Rotterdam) speelde parkeren een rol, maar is creatief omgegaan met het voldoen aan de normen. De vestiging van een nieuwe kerkgemeenschap in een leegstaande kerk had belemmerd kunnen worden door parkeerdruk op zondagochtend. In plaats van deze ontwikkeling tegen te houden, heeft de deelgemeente aangeboden de parkeerplaatsen van het deelgemeentekantoor op zondag ter beschikking te stellen.

Ook kunnen initiatieven strijdig zijn met ander gemeentelijk sectoraal beleid. Een oogkliniek wilde in een van de leegstaande kantoorpanden in Beukenhorst-West (Haarlemmermeer) trekken, een plan waar de ambtenaren die het krimpbeleid voor deze kantoorlocatie moesten uitvoeren, het mee eens waren. Het plan ging echter niet door omdat het niet strookte met de visie van de afdeling ruimtelijke ordening, die elders in de gemeente een medisch cluster had gepland. Een dergelijk probleem waarbij programmatische sturing op een hoger schaalniveau de mogelijkheden in een gebied beperken, speelt in ook Eindhoven. De projectmanager van de wijk Doornakkers zou het aantal grote betaalbare huurwoningen, waar in Doornakkers veel vraag naar is, graag uitbreiden door transformatie van bestaande woningen. Maar Eindhoven is gebonden aan regionale afspraken en mag alleen dure koopwoningen bouwen.

Welstandseisen zijn een laatste voorbeeld van sectorale regelgeving die belemmerend kan werken. Niet alleen omdat ze restrictief kunnen zijn, maar ook omdat ze in mindere mate (minder dan bijvoorbeeld de bestemmingsplanvoorschriften) van tevoren bekend zijn. Daardoor laat welstandstoetsing meer discretionaire beslissruimte, en dus onzekerheid voor aanvragers. In Amstel III is bijvoorbeeld veel discussie geweest over de hoogte en de aard van de afrastering rondom een kinderdagverblijf. Daar waar de exploitant voor de veiligheid van de kinderen een hoge houten schutting wilde, heeft de gemeente Amsterdam lang aangedrongen op een lager hek. Inmiddels heeft de gemeente het gebied tot welstandsvrij gebied verklaard,

waardoor aanvragen alleen nog maar getoetst hoeven te worden aan het bestemmingsplan, de bouwverordening en het Bouwbesluit. Hierdoor wordt de discretionaire beslissruimte van de gemeente verkleind en de zekerheid voor initiatiefnemers vergroot. Ook in Groningen was de omheining van het tijdelijke paviljoen voor kinderopvang een probleem. De welstandscommissie vond die niet passen bij het gebied en wees de aanvraag af. Ook hier is het echter na verloop van tijd opgelost en heeft de crèche toch de volgens haar noodzakelijke afrastering mogen plaatsen.

Hierboven hebben we voorbeelden genoemd van regels die beperkend werken. Maar regels kunnen mensen ook in staat stellen zaken te realiseren. Bij Amstel III lijkt een stimulans uit te gaan – zij het bescheiden – van de leegstandsverordening. Verhuurders worden geprikkeld om actief op zoek te gaan naar huurders. Ze moeten melden als er leegstand is (langer dan een half jaar). En de gemeente probeert dan mee te denken over hoe het kantoor kan worden gevuld. Als partijen leegstand niet melden, volgt er een boete. En er is een ‘vulplicht’ als er zich huurders aandienen. Echter, aangezien de gemeente dan de kosten voor de verbouwing voor haar rekening moet nemen zal de gemeente het niet snel op de spits drijven. Hiermee is de ‘vulplicht’ geen sterke stok achter de deur. Deze aanpak lijkt effect te hebben. Voorheen waren sommige eigenaren niet of nauwelijks te benaderen.

Het sectorale beleid heeft tot gevolg dat er tussen initiatiefnemers en de beleidsafdelingen veel afstemming en overleg nodig is. Ook vraagt het zoeken naar oplossingen binnen de regels om de nodige flexibiliteit en creativiteit. Relevante voorbeelden van dit laatste kwamen naar voren uit de interviews in Rotterdam. Voor tijdelijk meubilair aan de Coolhavenkade heeft initiatiefnemer Frederique Kreeftenberg actief de Dienst Stadsontwikkeling betrokken bij uitgangspunten voor de vormgeving. Hiermee wilde ze bezwaren tegen het plaatsen van het meubilair wegens strijdigheid met de ‘Rotterdamse Stijl’ (voorschriften voor straatmeubilair in de hele stad) voorkomen. Bij de Schat van Schoonderloo hebben bewoners de gemeente gevraagd hen bij de inrichting van het park te ondersteunen. Tegen een gunstig tarief konden zij een groenadviseur van de gemeente inschakelen die hen ook hielp met de bewonersparticipatie en het op juiste manier benaderen van de gemeente met voorstellen.

Kortom, behalve het aanwijzen van gebiedsmanagers (zie vorige paragraaf) proberen gemeenten op verschillende

manieren ervoor te zorgen dat de interne taakverdeling binnen de gemeente – tussen enerzijds degenen die initiatieven moeten uitlokken en anderzijds degenen die moeten toetsen – het faciliteren van initiatieven niet te zeer belemmert. Dat kan door een coulante houding van de toetsers, die plannen niet ‘kapot rekenen’ en blind de regel of norm toepassen, maar samen met initiatiefnemers zoeken naar de ruimte binnen de regels. In sommige gevallen gaan gemeentelijke diensten die zich vooral bezighouden met toetsen al van tevoren om de tafel met de initiatiefnemers om uit te leggen hoe de aanvraag het meeste kans maakt. Maar het betekent uiteraard niet dat alles is toegestaan.



## 4.5 Het gemeentelijk juridisch-planologisch kader

In deze paragraaf staat het juridisch-planologisch kader centraal. Hoe worden initiatieven planologisch mogelijk gemaakt? Hoe flexibel is het bestemmingsplan? Welke milieuregels werken belemmerend en hoe wordt daarmee omgegaan? Hierbij gaat het zowel om regels op lokaal niveau als regels op wetsniveau. Immers, alle lokale regels kunnen worden opgelegd bij de gratie van een wettelijke bevoegdheid om dat te doen. Zo kunnen gemeenten welstandseisen stellen omdat de bevoegdheid daartoe is gecreëerd in de Woningwet.

Een belangrijke vraag is of wet- en regelgeving de faciliterende rol, die gemeenten vervullen bij organische gebiedsontwikkeling, in de weg staat. Het globale beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat wetten en regels initiatieven en organische gebiedsontwikkeling niet onmogelijk maken. Andere, eerdere genoemde factoren zoals competenties van initiatiefnemers, de houding van (personen binnen) gemeenten en de gemeentelijke organisatie lijken dominanter. Ook in eerdere studies is de invloed van bijvoorbeeld het omgevingsrecht op het proces en de inhoud van gebiedsontwikkeling genuanceerd (zie bijvoorbeeld Sorel et al. 2011). Echter, dat de respondenten wetten en regels niet als overmatig belemmerend ervaren, wil niet zeggen dat ze dat niet

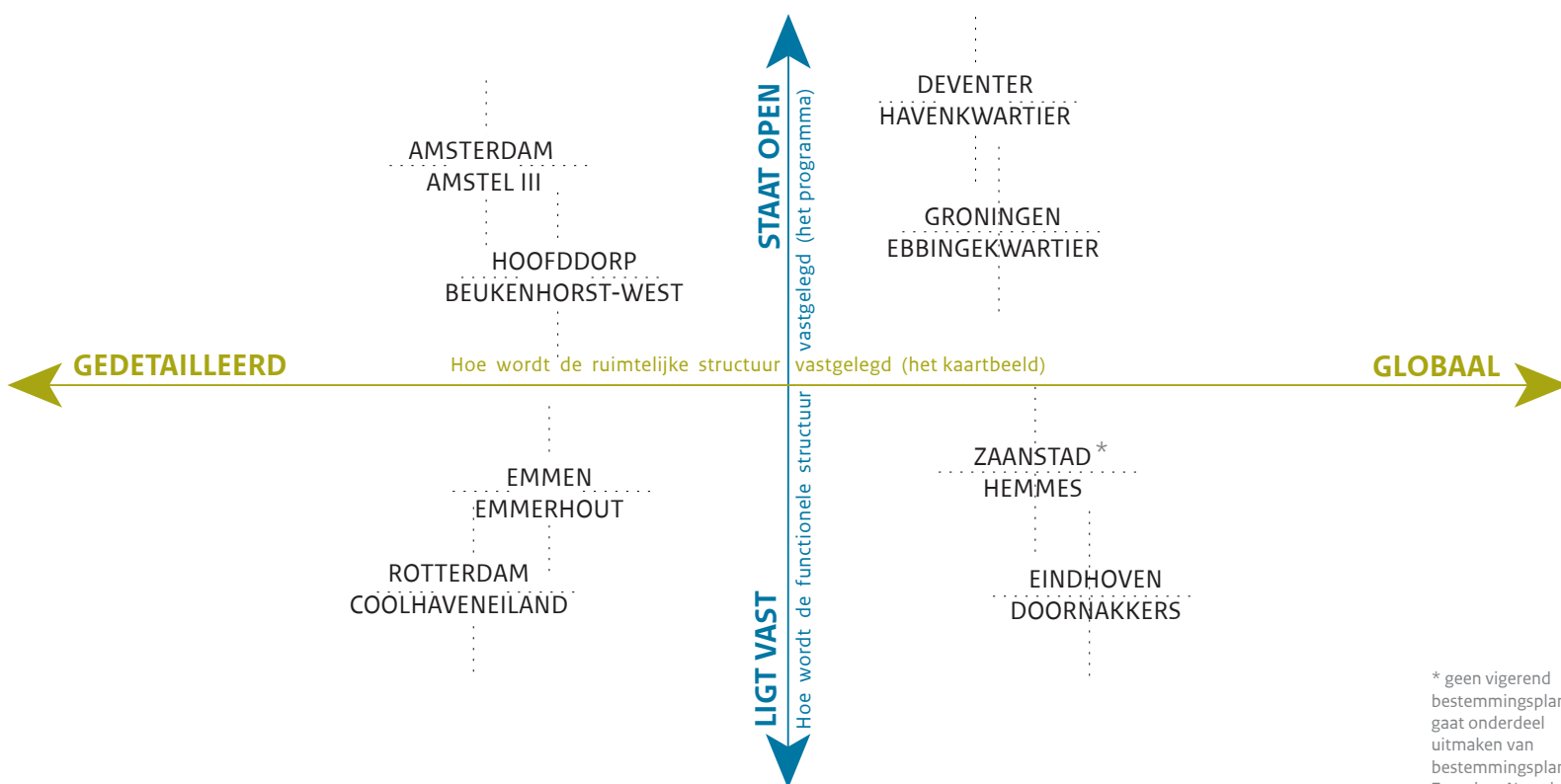
kunnen zijn. De belemmerende werking van regels wordt vaak al in het gedrag (in dit geval van de initiatiefnemer) verdisconteerd. Lindblom stelt: 'Ends and means are simultaneously chosen' (1959). Met andere woorden: bij het formuleren van doelen en ambities houden initiatiefnemers (en gemeenten) al voor een belangrijk deel rekening met de haalbaarheid ervan. Ze zullen niet snel initiatieven bedenken die op voorhand al onmogelijk kunnen worden geacht. Daarbij komt ook dat ze geen invloed hebben op regels die op hogere bestuursniveaus zijn vastgesteld. Die proberen te veranderen is doorgaans verloren energie.

### Een flexibel bestemmingsplan

Het bestemmingsplan wordt enerzijds gebruikt om ruimte te bieden aan zoveel mogelijk verschillende functies, en anderzijds om ook grenzen te stellen aan de mogelijkheden van het gebruik van de grond en opstallen. Die grenzen zijn nodig om te voorkomen dat een initiatief andere functies in de weg zit, of andersom. Vermoedelijk de belangrijkste bestaansreden van de ruimtelijke ordening is het voorkomen dat er incompatibele grondgebruiksfuncties zijn (Van der Cammen & De Klerk 2003).

Een mooi voorbeeld waar de overheid de compatibiliteit van organische ontwikkeling in de gaten houdt is bij het

Overzicht aard van bestemmingsplannen



\* geen vigerend bestemmingsplan, gaat onderdeel uitmaken van bestemmingsplan Zaanstad Noord



## PODIUM WILLIE • HAVENKWARTIER DEVENTER

Initiatiefnemer: Kunstenaarscollectief WILLIE

OMVANG

RUIMTELIJKE TYPERING

EIGENDOM VASTGOED

AARD INITIATIEF

PROGRAMMA

FINANCIERINGSBRONNEN

JAAR BEGIN

STATUS

HOUDING GEMEENTE



gebouw



industriële erfgoed



gemeente



hergebr. met functieverandering



exporuimte, podium, bar



gemeente, provincie, private investering

ANNO  
2006  
(-2012)



gerealiseerd en beëindigd



passief



actief



zelfstandige ondernemers

# KUNSTENAARSCOLLECTIEF REALISEERT PUBLIEKSTREKKER IN HAVENGEBIED

Podium WILLIE is een initiatief van kunstenaarscollectief WILLIE. Een aantal jaren runnen de kunstenaars succesvol, anti-kraak, een podium in het voormalige IJsselhotel. Met de renovatie van dit gebouw gaan ze in 2006 op zoek naar een nieuwe plek en vinden deze in het Havenkwartier. De gemeente stimuleert hier het ontstaan van een creatieve broedplaats en WILLIE kan voor een periode van vijf jaar een pand van de gemeente betrekken, het DAVO-gebouw. KunstenLab Deventer, het CBK van Deventer, heeft hierin een verbindende rol gespeeld.

### Publieksfunctie

Het pand krijgt een tijdelijke bestemming voor publieksfuncties. Een deel van het pand wordt opgedeeld in atelierruimtes, het andere deel kan benut worden als podium en expositieruimte. Voor de ateliers betalen de kunstenaars een lage huurprijs, voor het publieksgedeelte betaalt het

kunstenaarscollectief alleen de energiekosten. De kunstenaars hebben zelf geïnvesteerd in het opknappen en de verdere inrichting van de plek. Met een beperkte exploitatievergunning, een zogenaamde kantine-vergunning, kan WILLIE activiteiten organiseren die cultuur- of gebiedsgerelateerd zijn. Verhuur van de ruimte aan derden, voor evenementen en bijeenkomsten, is niet mogelijk. Voor de programmering kunnen ze per activiteit subsidie aanvragen bij Stichting Havenkwartier. Deze stichting beheert een budget, samengesteld door gemeente en provincie, om de creatieve broedplaats Havenkwartier voor de periode van vijf jaar te ondersteunen. Activiteiten in het DAVO-gebouw variëren van grootse oud-en-nieuwfeesten tot kunstexposities, concerten en kookevenementen. Na een periode op onregelmatige basis activiteiten te hebben georganiseerd, organiseert Podium WILLIE sinds 2011 elke vrijdag en zondag activiteiten.

Hiervoor ontvangen ze een vaste subsidie van Stichting Havenkwartier. In een aantal jaar groeit Podium WILLIE met deze activiteiten uit tot grote publiekstrekker in het gebied.

### Tijdelijkheid is eindig

Na ruim vijf jaar sluit Podium WILLIE eind juni 2012 zijn deuren. Reden hiervoor is dat een eind is gekomen aan de tijdelijke overeenkomst met de gemeente. De gemeente gaat het pand renoveren en zal daarna meer marktconforme huren vragen. Voor de ateliers zal de huur met een ingroei-model omhoog gaan. Voor het publieksgedeelte zal de exploitatie grootschaliger en commerciëler aangepakt moeten worden. De kunstenaars van WILLIE hebben besloten dat het uitbouwen van Podium WILLIE veel inzet zal vragen die zij niet kunnen leveren als ze daarnaast ook hun eigen werkzaamheden als kunstenaar willen voortzetten.



FOTO: HARCO RUTGERS

horecabeleid op Coolhaveneiland in Rotterdam. Enerzijds wil de gemeente graag meer horeca en anderzijds weigert ze voor sommige horeca-initiatieven op sommige plekken een bestemmingsverandering. De deelgemeente hanteert namelijk een terughoudend beleid voor horeca in woonstraten als gevolg van problemen met onder andere drugshandel in het verleden. De deelgemeente wijst erop dat in de buurt nu eenmaal niet alleen studenten en ondernemende creatievelingen wonen, maar juist ook veel kwetsbare groepen, zoals jongeren met een ongunstige sociaal-economische uitgangspositie. Elders op het Coolhaveneiland, bij de transformatie van voormalige scheepvaartschool De Machinist, had de gemeente naar eigen zeggen het 'geluk' dat het bestemmingsplan verouderd was en er in dat plan zeer algemene bestemmingen werden genoemd. Deze lieten de nieuwe functies makkelijker toe. Ook voor het nieuwe bestemmingsplan wil de deelgemeente werken met ruime bestemmingen, die vooral veel insluiten en slechts een paar heel specifieke dingen uitsluiten.

De gemeente Amsterdam probeert bij Amstel III zoveel mogelijk los te laten. Zo is het gebied inmiddels aangewezen als 'welstandsvrij'. Daarnaast probeert de gemeente in het bestemmingsplan dat in de maak is, zo weinig mogelijk op perceelniveau te regelen. Een voorbeeld dat hier ook blijk van geeft, is de omgang met een recente aanvraag van een ondernemer voor de vestiging van horeca aan de rand van het gebied. De gemeente zou dit initiatief liever centraal in het gebied zien, maar verleent toch medewerking omdat ze blij is met verschillende functies in het gebied. De gemeente hanteert het principe 'wie het eerste komt, wie het eerste maalt'; het totaal aantal vierkante meters horeca en detailhandel binnen het plangebied is gemaximaliseerd. Functieverandering kan plaats vinden tot het moment dat het maximum voor een functie in het plangebied is benut, los van de locatie waar dat plaatsvindt. De ontwerp-orderings-impuls om van tevoren te bestemmen waar bepaalde dingen kunnen plaatsvinden wordt hier dus door de gemeente losgelaten.

Voor de Hemmes in Zaanstad geldt nog geen bestemmingsplan, maar een bouwverordening die nog stamt van voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1965. Momenteel wordt voor Zaanstad-Noord een bestemmingsplan opgesteld in het kader van de actualisatie. De Hemmes zal onderdeel uitmaken van dit bestemmingsplan. Het terrein moet zo ruim/global geformuleerd worden dat tijdelijke functies mogelijk zijn zolang zij de toekomstige woonfunctie maar niet in de weg zitten.

In Deventer heeft de gemeente een globaal bestemmingsplan voor het Havenkwartier opgesteld waarin een deel van het gebied de bestemming 'gemengd' krijgt. Binnen die bestemming is een veelheid aan functies toegestaan, inclusief de functie wonen. De regels in het plan zijn er op gericht maximale functiemenging te kunnen laten ontstaan. Een functie wordt alleen dan begrensd wanneer ze strijdig is met een ander gebruiksdoel. Opvallend is de wijze waarop de gemeente in het bestemmingsplan omgaat met de concurrentie met de binnenstad. Het is niet de bedoeling dat het Havenkwartier een verlengde van de binnenstad wordt. Toch wil de gemeente het gebied niet 'op slot' zetten voor initiatiefnemers die een winkel willen vestigen in het Havenkwartier. Binnen de functie 'gemengd', is daarom in principe ook detailhandel toegestaan. De gemeente wil graag winkels die passen bij het beoogde karakter van het Havenkwartier. Hiertoe is een aantal begrippen in planregels vastgelegd, waardoor het karakter van het Havenkwartier ook juridisch betekenis krijgt. Zo beperkt het begrip 'economisch cluster' de bedrijfsmatige activiteiten tot onder andere kunst, media, creatieve zakelijke dienstverlening en 'ambachtelijke bedrijvigheid voor zover artistieke vaardigheden en unieke inhoud voorop staan'. Ook 'leefomgeving Havenkwartier Deventer' is een begrip dat voorkomt in de planregels, tussen de meer standaardbegrippen als 'aanduiding', 'bouwperceel' en 'bestaande goothoogte'. Het definiëren van die leefomgeving en het type bedrijvigheid zorgt ervoor dat detailhandel via een wijzigingsbevoegdheid heel specifiek kan worden toegelaten. De vrijheid voor het vestigen van detailhandel wordt ingeperkt door een bovengrens (500 vierkante meter per winkel) en kan eventueel worden verruimd door een wijzigingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid kan worden gebruikt als het initiatief bijdraagt aan 'een stedelijke leefomgeving met een onconventionele en patroondoorbrekende mix van wonen, werken en cultuur', oftewel aan de kenmerken van de leefomgeving van het Havenkwartier. Concrete uitwerking van dit 'abstracte' criterium is te zijner tijd aan het college van B&W.

Bovenstaande voorbeelden laten vele manieren zien waarop de gemeente in het bestemmingsplan flexibiliteit inbouwt, om organische ontwikkeling beter te faciliteren. Binnen de huidige regels voor het bestemmingsplan is het goed mogelijk om initiatieven te faciliteren. Dit kan via binnenplanse flexibiliteitsbepalingen, zoals de wijzigingsbevoegdheid of de uitwerkingsplicht. Of als het daarmee niet kan, kan een project juridisch-planologisch mogelijk worden gemaakt door een nieuw bestemmingsplan of een omgevingsvergunning in afwijking

van het bestemmingsplan. Dit is zogenoemde procedurele flexibiliteit. Het nadeel ervan is dat op voorhand niet direct duidelijk is wat wel en niet mag in een gebied, nieuwe initiatiefnemers zullen door de tijd heen afhankelijk zijn van de medewerking van de gemeente om de procedure te doorlopen.

Passend bij een organische vorm van gebiedsontwikkeling is een bestemmingsplan dat een hoge mate van *materiële flexibiliteit* bevat. Een dergelijke flexibiliteit is in het plan zelf vastgelegd door globaal te bestemmen of door globale begripsbepalingen of voorschriften op te nemen. Het globale karakter van het plan maakt dat in veel minder gevallen een nieuwe procedure nodig is en dat dit op voorhand duidelijk is gemaakt. Dit gebeurt door te werken met ruim ingevulde bestemmingen zoals ‘gemengd’, waarbij veel functies worden ingesloten en slechts een paar gebruiksvormen expliciet worden uitgesloten. Een aanvullende mogelijkheid is het opnemen van een ‘voorwaardelijke verplichting’ in het bestemmingsplan. Daarbij kunnen aan het gebruik van de planologische ruimte uit het plan bepaalde voorwaarden worden verbonden. (Doel)voorschriften voor het voorkomen van geluidhinder kunnen zo aan een bestemming worden gekoppeld, waarbij pas op het moment dat die bestemming daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden, wordt bepaald welke maatregelen, gelet op de situatie dan, genomen moeten worden. Ook kan de ruimte die in de huidige regelgeving zit zo optimaal mogelijk worden gebruikt. In het bestemmingsplan havenkwartier in Deventer is bijvoorbeeld beredeneerd afgeweken van de VNG-handreiking ‘Bedrijven en milieuzonering’ om de mogelijkheden voor functiemenging te maximaliseren. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om, in plaats van de standaardnormen uit het Activiteitenbesluit, lokaal maatwerk te bieden. Door het kiezen van deze niet-standaardoplossingen loopt de gemeente een risico dat het plan sneuvelt bij de Raad van State<sup>1</sup>. Gelet op de extra ruimte die het plan schept en de aard van het gebied (een havengebied) acht de gemeente dit risico acceptabel.

Gemeenten bepalen dus voor een belangrijk deel zelf hoe gedetailleerd een bestemmingsplan is. In de praktijk zijn er grenzen aan de mate van globaliteit door een aantal bepalingen in de wet of in algemene regels. Deze worden hier achtereenvolgens besproken.

### Het uitvoerbaarheids criterium

In Nederland moeten bestemmingsplannen uitvoerbaar zijn, en wel binnen tien jaar. De achtergrond hiervan is

het principe van rechtszekerheid en de gedachte dat belanghebbenden moeten weten waar ze aan toe zijn. Wanneer een bestemming wordt opgelegd waarvan nog niet duidelijk is of en wanneer deze zal worden gerealiseerd, dan weten belanghebbenden onvoldoende waar ze aan toe zijn, zo is de gedachte. Uitvoerbaarheid kan worden gesplitst in maatschappelijke en economische uitvoerbaarheid (Tunnissen & Van Zundert 2008: 186-188). Bij de maatschappelijke uitvoerbaarheid is de vraag van belang of de bestemmingen en de voorschriften belangen dienen die in de samenleving worden erkend, en of het plan maatschappelijk ‘opneembaar’ is. Het gaat dus primair om het maatschappelijk draagvlak voor een plan. Dit moet

#### Uitvoerbaarheids criterium in de praktijk

Het uitvoerbaarheids criterium is gekoppeld aan de bestemmingsplantermijn van tien jaar. Een bestemmingsplan moet binnen die termijn worden uitgevoerd. Er zijn maar weinig gevallen waarin hiervan wordt afgeweken. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft toegestaan dat de realisatie van de Tweede Maasvlakte meer tijd in beslag neemt (ABRvS 4 november 2009, 200900671/1/R1). Gelet op de omvang van deze ontwikkeling ligt dat ook voor de hand.

In het algemeen wordt zwaar getild aan de uitvoerbaarheid (in tien jaar). Suarez-Stavenuiter (2012) bespreekt twee recente voorbeelden waarin de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State streng toeziet op de naleving van het uitvoerbaarheids criterium en de termijn van tien jaar. Zo heeft de Afdeling een bestemmingsplan (met uitwerkingsplicht) voor 160 woningen in de krimp gemeente gemeente Pekela vernietigd omdat onvoldoende was aangetoond – er was geen woningbehoefteonderzoek gedaan – dat dit aantal woningen, gelet op de lokale woningmarktomsandigheden, zou worden gerealiseerd (ABRvS, 28 december 2011, LJN: BU9448). Een ander voorbeeld betreft een woningbouwplan in het krimp dorp Kloosterzande. Vanwege het ontbreken van een concrete behoefte aan woningen had de gemeente een wijzigingsbevoegdheid opgenomen, zodat wanneer die behoefte er wel zou zijn relatief eenvoudig medewerking zou kunnen worden verleend. Ook dat werd, omwille van niet aangetoonde uitvoerbaarheid, door de Afdeling Bestuursrechtspraak vernietigd (ABRvS, 18 januari 2012, LJN: BV1201).

<sup>1</sup> Omdat geen beroep is aangetekend, is de gebruikte argumentatie echter niet getoetst door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

worden 'aangetoond', zij het dat dit niet eenvoudig is. Bij de economische uitvoerbaarheid gaat het om een afweging van de kosten en de baten van een plan. Het betreft hier zowel financiële kosten en baten – is de exploitatie sluitend? – als economische baten en lasten – leidt het plan tot doelmatig grondgebruik?

Bij organische gebiedsontwikkeling is dit criterium des te knellender. Uitvoerbaarheid van een bestemmingplan is moeilijk aan te tonen bij een plan dat organische ontwikkeling mogelijk maakt en waarbij initiatieven en initiatiefnemers op voorhand niet bekend zijn. Dit dwingt gemeenten tot 'conserverend plannen' (PBL 2010). Het bestemmingsplan sluit zoveel mogelijk aan bij het bestaande grondgebruik en laat maar beperkt ruimte voor nog niet gerealiseerde ontwikkelingen, zeker niet als de uitvoerbaarheid niet kan worden aangetoond. Indien gemeenten later toch zaken mogelijk willen maken die niet binnen het bestemmingsplan passen, dan moeten ze kiezen voor een zelfstandige bestemmingsplanherziening (een postzegelplan) of een uitgebreide omgevingsvergunning. In Amstel III heeft dit ertoe geleid dat het bestemmingsplan alleen voorziet in verandering van het gebruik van bestaande kantoren naar andere functies, zoals detailhandel en recreatieve voorzieningen. Herontwikkeling van bouwwerken wordt planologisch niet mogelijk gemaakt, evenmin als de transitie van het gebruik van kantoren naar woningen. Aangezien de gemeente wel graag meer wonen in Amstel III wil, ziet ze zich genoodzaakt om bij wooninitiatieven gebruik te maken van planologische afwijking via de uitgebreide omgevingsvergunning. Alhoewel dit in juridisch opzicht een prima alternatief is, kan de gemeente hierdoor minder uitnodigingsplanologie bedrijven dan ze misschien zou willen. Een initiatiefnemer weet niet op voorhand (juridisch) zeker of de gemeente mee wil werken aan zijn wooninitiatief.

### **Afdeling Grondexploitatie**

Ook de systematiek van kostenverhaal kan organische gebiedsontwikkeling in de weg staan. Wat we in de cases niet zijn tegengekomen, maar wat wel zeer goed voorstelbaar is, is dat de systematiek van kostenverhaal lastig te combineren valt met het faciliteren van een organische gebiedsontwikkeling. Doordat de cases in bestaand stedelijk gebied liggen maken ze over het algemeen gebruik van de bestaande infrastructuur. Grootschalige investeringen hierin zijn vooralsnog niet nodig. Bovendien hebben, zoals hierboven beschreven, een aantal gemeenten de grond in bezit – wat het kostenverhaal anders maakt.

Met de komst van de Wro<sup>2</sup> zijn gemeenten verplicht om bij planologische besluiten die een bouwplan bevatten, de kosten van publieke diensten en voorzieningen te verhalen op de exploitant. Ook dit heeft effect op het detailniveau van bestemmingsplannen. Bij kosten moet gedacht worden aan de kosten van bouw- en woonrijp maken, de plan- en proceskosten en de kosten die gepaard gaan met eventuele bovenwijkse voorzieningen. Hiervoor moet naast het planologisch besluit gelijktijdig een exploitatieplan (eveneens voor tien jaar) worden vastgesteld, tenzij kosten 'anderszins zijn verzekerd'. Hiervan is sprake als de kosten worden verhaald via de gronduitgifte, via een publiek-private samenwerkingsconstructie, een (anterieure) exploitatieovereenkomst, of in voorkomende gevallen via de exploitatieovereenkomst. De praktijk laat zien dat kosten in meer dan 95 procent van de gevallen 'anderszins zijn verzekerd' (PBL 2012). Maar de systematiek van het exploitatieplan heeft wel een (schaduw)effect op die privaatrechtelijke constructies. De limitatieve kostensoortenlijst die geldt voor het exploitatieplan wordt ook vaak gehanteerd bij privaatrechtelijk kostenverhaal. En daarnaast geldt dat kosten alleen verhaald mogen worden voor zover de exploitant er profijt van ondervindt, ze proportioneel zijn en toerekenbaar (de PPT-criteria).

Deze systematiek van kostenverhaal gaat voor een belangrijk deel uit van het reeds bestaan van initiatieven en kennis van de aard ervan. Ruimtelijke ontwikkeling wordt beschouwd als een project, niet als proces. Echter, zoals we hebben gezien, hoeft daar bij organische gebiedsontwikkeling geenszins sprake van te zijn. Organische gebiedsontwikkeling is een proces van de lange adem waarbij de komst en de aard van de initiatieven, laat staan het eindbeeld, vaak niet bekend zijn (zie ook Hoofdstuk 1).

Bij een projectmatige aanpak kan de gemeente door middel van de fasering sturen op een gunstige cashflow. Een exploitatieplan kan daarbij een instrument zijn. Bijvoorbeeld in het specifieke geval dat een gemeente een particuliere ontwikkelaar moet betalen voor het maken van kosten die op de kostensoortlijst voorkomen, zoals het saneren van grond. Een ontwikkelaar met een perceel met hoge inbrengwaarde (de getaxeerde verkeerswaarde van de grond en opstallen) gecombineerd met die saneringskosten leidt al snel – in ieder geval volgens de rekenmethodiek van het exploitatieplan – tot een negatief saldo en een negatieve exploitatiebijdrage voor dat perceel. Door dit bouwdeel te faseren aan het eind van de looptijd van het exploitatieplan, kunnen die kosten worden betaald uit eerdere opbrengsten (Van den Brand et al. 2008: 188).

<sup>2</sup> Wanneer sprake is van een bouwplan wordt bepaald in artikel 6.2.1 Bro.

Bij een organische gebiedsontwikkeling is het voeren van een dergelijke faseringsregie echter contrair aan het doel de ontwikkelingen te faciliteren zoals ze zich aandienen.

### Tijdelijke ontheffingen

Door de procedure en de aan het bestemmingsplan gekoppelde onderzoeken naar de milieuaspecten, de maatschappelijke en de economische uitvoerbaarheid, is het bestemmingsplan een tamelijk 'zwaar' instrument. Bij een organische vorm van gebiedsontwikkeling wil de gemeente vaak (ook) tijdelijk ruimtegebruik faciliteren. Zoals Zaanstad van plan is en in Groningen wordt gedaan. De wet kent de mogelijkheid om voor maximaal vijf jaar een tijdelijke omgevingsvergunning (artikel 2.12 lid 2 Wabo) te verlenen. Die vijf jaar is soms te kort, omdat het in die periode voor de initiatiefnemer niet mogelijk is om een businesscase rond te krijgen. Of ongewenst omdat 'definitieve' invulling nog langer op zich laat wachten of omdat verlenging, vanuit het oogpunt van de bijdrage die het initiatief aan het gebied geeft, als waardevol wordt beschouwd. Daarnaast is de proceduredtijd (zes maanden) relatief lang ten opzichte van de looptijd het grondgebruik (vijf jaar).

De strikte termijn van vijf jaar (middels jurisprudentie bekrachtigd) en een procedure van zes maanden maken het voor sommige projecten niet interessant (Smeenk et al. 2010). Het verlengen van de periode voor een tijdelijke bestemming naar tien jaar is – als 'quick win' in het bestaande stelsel van het omgevingsrecht – onderdeel van het wetsvoorstel voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet dat op 6 juli 2012 werd aangenomen door de Tweede Kamer. De aparte procedure voor een tijdelijke bestemming wordt opgeheven en deze gaat over naar artikel 4 van bijlage II bij het Bor (de voormalige 'kruimellijst'). Dit betekent dat dan niet meer de uitgebreide Wabo-procedure van 26 weken hoeft te worden gevolgd, maar de reguliere procedure van acht weken (met de mogelijkheid om deze met zes weken te verlengen). Dit sluit beter aan op de praktijk van organische gebiedsontwikkeling. Ook in dit verband is de uitbreiding van de kruimellijst vermeldenswaardig, met name waar het gaat om het eenvoudiger te maken om leegstaande kantoorgebouwen tijdelijk een andere maatschappelijk gewenste functie te geven.

### Milieugebruiksruimte

Ook milieuregels zijn van invloed op de restrictiviteit van bestemmingsplannen. Bij de kantorenstrook van Amstel III spelen geluid en externe veiligheid rondom

de spoorverbinding Amsterdam - Utrecht een rol. Zowel het geplande hotel op het terrein van Atlas ArenA als de mogelijke woonfunctie in het gebouw van ABN Amro krijgen daarmee te maken. Naar het zich laat aanzien maken deze milieuregels de transformatie niet onmogelijk, maar vragen ze wel om extra maatregelen, zoals extra isolatie en niet te openen ramen.

De woningen in HQ023 op de kantoorlocatie Beukenhorst-West (Hoofddorp) kregen eveneens extra isolatie vanwege de nabijheid van het spoor. Deze kantoorlocatie heeft bovendien langs de oostrand te maken met een LIB-zone (Luchthaven Indelingsbesluit). Daar is transformatie naar woningen niet toegestaan vanwege de aan- en afvliegroutes van de luchthaven Schiphol.

In het Havenkwartier in Deventer is op twee derde van het gebied eveneens geen woningbouw mogelijk vanwege de milieuhinder van de omringende industrieën. Deventer heeft bovendien in het bestemmingsplan een maatwerkvoorschrift opgenomen waardoor voor een tot twee avonden per week en tot een bepaalde eindtijd de maximale grenswaarde van 50dB(A) mag worden overschreden tot 65dB(A). Dit met het oog op de muziekfestiviteiten die zijn toegestaan in deze 'stoere en levendige woonomgeving' met een maximale mix van wonen, horeca, ateliers en kleine bedrijven. Wel moet in de nieuw te bouwen woningen binnen de invloedssfeer van de muziekfestiviteiten voldoende isolatie zijn aangebracht zodat het geluid binnen de woning voldoet aan de wettelijke norm van 35dB(A). Met het maatwerkvoorschrift wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de standaardnormen uit het Activiteitenbesluit. In het bestemmingsplan wordt naar dit maatwerkbesluit vast vooruit verwezen, het speelt pas echt op het moment van vergunningverlening. Ook wordt in het bestemmingsplan beredeneerd afgeweken van de VNG-handreiking 'Bedrijven en milieuzonering' om de mogelijkheden voor functiemenging te maximaliseren. Door het kiezen van deze niet-standaardoplossingen loopt de gemeente een risico dat het plan sneuvelt bij de Raad van State<sup>3</sup>. Gelet op de extra ruimte die het plan daarmee schept voor het juridisch vastleggen van het karakteristieke van het havengebied wordt dit als acceptabel gezien. Een zekere mate van 'hinder' hoort bij het gebied: waar de VNG-handreiking uitgaat van een goed woon- en leefklimaat vanuit het oogpunt van milieu, neemt de gemeente Deventer, naar eigen zeggen, in het havenkwartier genoegen met een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

<sup>3</sup>Omdat geen beroep is aangetekend, is de gebruikte argumentatie echter niet getoetst door de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State.



## BELLA MACCHINA • HAVENKWARTIER DEVENTER

Initiatiefnemers: Jan Nijland, Laura Beumer



zelfstandig ondernemers

# ONDERNEMERSPAAR REALISEERT PLEK VOOR ITALIAANSE AUTO'S EN LIFESTYLE

Bella Macchina is een autobedrijf gespecialiseerd in klassieke Italiaanse auto's. Rond dit thema is het bedrijf verder uitgebouwd. De garage wordt gecombineerd met een espressobar en Italiaanse delicatessenwinkel La Bottega. Momenteel zijn de eigenaren op tijdelijke basis gevestigd in het Havenkwartier in Deventer, maar daar brengen ze graag verandering in.

### Broedplaats

Jan Nijland hoort in 2005 van de intentie om van het Havenkwartier een creatieve broedplaats te maken. Dat en de industriële uitstraling van het gebied maken dat hij daar op zoek gaat naar ruimte om een eigen zaak op te zetten. Sinds eind 2006 huist zijn garagebedrijf in het huidige pand. Met de eigenaar sluiten ze een tijdelijke huurovereenkomst die elk jaar wordt vernieuwd. De hoogte van de huur wordt bepaald door de kosten van het gebruik

en in stand houden van het pand. Sinds september 2011 is de gemeente Deventer eigenaar van het vastgoed.

### Op maat bestemd

Het is moeilijk geweest om voor de delicatessenwinkel een vergunning te krijgen. Detailhandel is in het bestaande bestemmingsplan niet toegestaan. Uiteindelijk is dit opgelost met een ontheffing op het bestemmingsplan en een exploitatievergunning met beperkte openingstijden. Binnen het nieuwe bestemmingsplan zal dit geen probleem meer zijn aangezien het gebied dan bestemd is voor gemengde doeleinden.

### Verder ontwikkelen

De initiatiefnemers willen hun pand en de werf ernaast graag kopen en met sloop-nieuwbouw hun zaak verder ontwikkelen. Naast de bestaande

functies willen ze een restaurant realiseren en, voor een gezond businessplan, werkplekken voor zelfstandige ondernemers en een aantal woningen. Voor een haalbaarheidsstudie zijn de initiatiefnemers op zoek naar cofinanciering. Voor een kleinschalige ondernemer als Bella Macchina zijn de volledige kosten van een haalbaarheidsstudie voor sloop-nieuwbouw een te grote voorinvestering.

### Kwetsbaar

Wat de initiatiefnemers vrezen is dat de kwetsbare financiële positie van de gemeente kan bijdragen aan een keuze van de gemeente om het vastgoed te verkopen aan een andere partij als deze zich aandient. Dit terwijl de intentie van de gemeente is om het gebied te ontwikkelen vanuit de huidige gebruikers van het gebied: ontwikkelen vanuit de broedplaatsen.





## ZWARTE SILO • HAVENWARTIER DEVENTER

Initiatiefnemer: BOEi

OMVANG



gebouw

RUIMTELIJKE TYPERING



monumentaal industrieel pand

EIGENDOM VASTGOED



BOEi

AARD INITIATIEF



hergebruik met functieverandering

PROGRAMMA



horeca

FINANCIERINGSBRONNEN



privaat/gemeente/ provincie

JAAR BEGIN

ANNO  
2011

STATUS



gestart

HOUDING GEMEENTE



passief

actief



maatschappelijke organisatie

# MAATSCHAPPELIJK ONTWIKKELAAR GEEFT NIEUWE FUNCTIE AAN MONUMENTAAL INDUSTRIEEL PAND

BOEi (de nationale maatschappij tot behoud, ontwikkeling en exploitatie van industrieel erfgoed) wordt als bekende non-profitontwikkelaar van industrieel erfgoed begin 2011 benaderd door de gemeente Deventer om een bieding te doen voor de Zwarte Silo. BOEi heeft het gebouw, met zijn monumentale waarde, al langer in het vizier en is geïnteresseerd. Een haalbaarheidsstudie, gesubsidieerd door de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, toont echter aan dat restauratie van het gebouw een enorme onrendabele top met zich mee zou brengen.

### Belang van erfgoedbehoud

Naast de gemeente heeft ook de provincie middelen vrijgemaakt voor de restauratie van het gebouw, echter op voorwaarde dat nog in 2011 een partij gevonden zou worden die de restauratie zou

uitvoeren. Dat is extra druk op de overeenkomst tussen gemeente Deventer en BOEi. Uiteindelijk wordt BOEi voor een symbolisch bedrag van 1 euro eigenaar van de Zwarte Silo en de onderliggende grond, en krijgen ze een substantiële bijdrage voor de restauratie. Momenteel wordt de silo gerestaureerd. Voor de exploitatie van de silo wil BOEi een hoogwaardige horecafunctie realiseren. Ze zijn in gesprek met een potentiële huurder. De gemeente zal investeren in de inrichting van de omringende openbare ruimte.

### Potentie van het pand

BOEi zou ook zonder directe interesse van potentiële exploitanten geïnvesteerd hebben in de Zwarte Silo. In hun haalbaarheidsstudies houden ze altijd rekening met een jaar leegstand na restauratie. Doorslaggevend is de potentie die

BOEi ziet in de plek. In het geval van de Zwarte Silo is dit veel: het gebouw is markant, iconisch voor het Havenkwartier, goed bereikbaar en ligt op een zichtlocatie vanaf de snelweg. Tegelijkertijd speelt de dynamiek in het gebied, de visie van de gemeente op de ontwikkeling van het gebied, en de bereidheid om te investeren in de openbare ruimte een grote rol bij de beoordeling van die potentie.

### Maatschappelijk ontwikkelen

BOEi is een non-profitontwikkelaar; met de verhuur van het pand hoeven zij dus geen winst te maken. Met de subsidie van de overheid kunnen ze de businesscase net rondkrijgen. Investeren in hergebruik van de Zwarte Silo zou volgens BOEi voor commerciële ontwikkelaars niet interessant zijn, temeer omdat ze waarschijnlijk niet in dezelfde mate subsidie zouden hebben gekregen.





Een belangrijke reden dat op de Hemmes in Zaanstad nog niet eerder woningen zijn gebouwd, is de milieuhinder op het terrein. Naast de bodemverontreiniging van het terrein zelf komt die milieuhinder in de vorm van geuroverlast door de nabijgelegen voedingsmiddelen-industrie. De beeldvorming over de beperkingen door de milieuregels lijkt echter groter te zijn dan de daadwerkelijke problematiek. De gemeente is dan ook bezig met het ontrafelen van de hinder en met het zoeken naar oplossingen. Wat betreft de bodemverontreiniging is het bijvoorbeeld niet nodig om de Hemmes volledig af te graven. Het is voldoende om de Hemmes te voorzien van een afdeklaag met daarbovenop een schone leeflaag, een veel eenvoudiger en goedkopere oplossing.

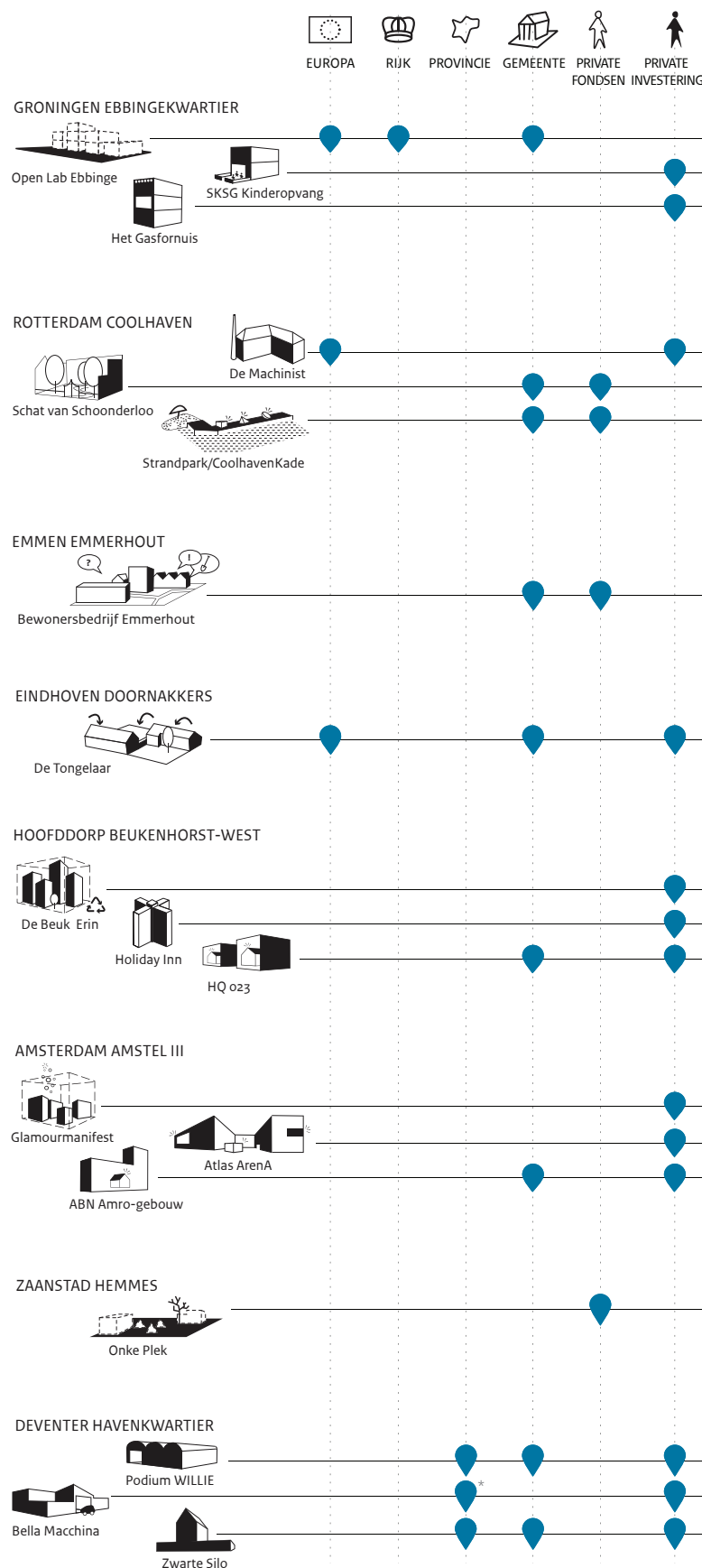
De milieuhinder door de industrie is binnen de gemeente Zaanstad al langer punt van aandacht. De streek kenmerkt zich van oudsher door een nauwe verweving van wonen en werken. Dat heeft als gevolg dat maar liefst 98 procent van de woningen binnen een milieucontour valt, veel woningen zijn zelfs meervoudig belast (Gemeente Zaanstad, 2009). Met behoud van werkgelegenheid en de karakteristieke menging van functies wil de gemeente iets doen aan de milieuhinder (met name geluid- en geuroverlast). Met vier grote overlast veroorzakende industriële bedrijven (ADM, Cargill, Duyvis en Tate & Lyle) zijn daarom in het pilotproject 'Zaans proeflokaal' (2008/2009) gesprekken gevoerd om te zien hoe de overlast omlaag kan, terwijl de bedrijven toch kunnen blijven groeien. In aanvulling op de pilot heeft de gemeente het gebied Zaanstad-Midden bij het Rijk aangemeld als ontwikkelingsgebied onder de Crisis- en herstelwet, waardoor ze vervolgens de mogelijkheid heeft om een gebiedsontwikkelingsplan vast te stellen. Door gebruik te maken van het instrument gebiedsontwikkelingsplan krijgt de gemeente de mogelijkheid om maximaal tien jaar af te wijken van de milieuregels en heeft zij de mogelijkheid om de beschikbare milieugebruiksruimte opnieuw te verdelen en daarvoor projecten en maatregelen vast te leggen. De Hemmes dient als voorbeeldproject. Streven is nog steeds om er via een dialoog – vrijwillig – met de bedrijven uit te komen en te zoeken naar wederzijdse belangen. Met de aanwijzing als ontwikkelingsgebied heeft de gemeente echter ook een juridisch alternatief achter de hand om een oplossing voor de menging van wonen en werken af te dwingen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2012).

Op het eerste gezicht kan het gebiedsontwikkelingsplan een stap zijn richting het faciliteren meer organische gebiedsontwikkeling. 'Kan' omdat de eerste ervaringen

met het instrument nu worden opgedaan. Wat bijvoorbeeld nog onduidelijk is, is wanneer precies, onder welke voorwaarden, de gemeente mag ingrijpen in een (milieu) vergunning van een bedrijf. Dit is een forse ingreep in de bestaande rechten van een bedrijf, en komt neer op een 'onteigening van milieugebruiksruimte'. Om af te wegen of een dergelijke ingreep rechtmatig en proportioneel is, vraagt de wet een 'maatwerktoets'. De invulling van die maatwerktoets geeft in de praktijk echter veel interpretatieruimte (Brans et al. 2011). Dat is bij integrale gebiedsontwikkeling ingewikkeld, maar wellicht extra lastig bij een organische aanpak omdat dan op voorhand niet helemaal duidelijk is waarom ingegrepen moet worden in die bestaande rechten. Daarbij komt dat de ontheffing van de milieuregelgeving geldt voor tien jaar, na die tijd moet weer aan de normen worden voldaan. Die ontheffing gaat uit van een projectmatige aanpak en verhoudt zich minder tot een procesmatige aanpak waarbij de toekomstige situatie hoogst onzeker is.

## 4.6 Het financieel-economisch kader

Financieringsbronnen van de verschillende initiatieven



\*aangevraagd, nog niet gehonoreerd

### Financieel-economisch faciliteren van initiatieven

Diverse casusgemeenten ondersteunen initiatieven niet alleen door een 'loket' open te stellen en via communicatie uitingen potentiële investeerders te werven, zij gaan verder en ondersteunen de initiatieven ook financieel. Gemeenten met grond en eventueel vastgoed in bezit, zoals Groningen, Deventer, Zaanstad, Amsterdam, Eindhoven en Emmen, kunnen via een aantrekkelijke grond-, huur- of verkoopprijs initiatieven ondersteunen. Tevens is die prijs een middel voor de gemeenten op de organische ontwikkeling te kunnen sturen.

De gemeente Deventer rekende aanvankelijk huurprijzen onder de kostprijs voor het vastgoed in haar bezit, om een initiatief als Podium WILLIE te ondersteunen. Om de verliezen te beperken en het pand met zittende huurders aantrekkelijk te maken voor investeerders, moeten die huren nu stijgen, met als consequentie dat Podium WILLIE besloten heeft uit het pand te vertrekken. Naast de directe inkomsten uit de verhuur of eventueel verkoop van het vastgoed, heeft de gemeente nog een andere bron om tekorten in de exploitatieopzet aan te vullen. Het Havenkwartier is onderdeel van het grotere industrieterrein Groot Bergweide. In 2005 heeft de Raad onderlinge verevening tussen exploitatiegebieden toegestaan. Het batig saldo van Groot Bergweide mag worden ingezet als reservering voor verdere planontwikkeling in het Havenkwartier. Groningen geeft de grond om niet in bruikleen aan de tijdelijke paviljoens, anders was de businesscase van de tijdelijke gebouwen waarschijnlijk ook niet sluitend te krijgen. De gemeente wil de rentelasten op termijn terugverdienen uit de grondexploitatie van de structurele ontwikkeling, deze loopt sinds 1998 en wordt jaarlijks herzien. De gemeente Groningen heeft handig de investeringen in de openbare ruimte – zoals het fietspad over het CiBoGa-terrein – ingezet als verplichte cofinanciering voor het verkrijgen van een Europese EFRO-subsidie. De Europese subsidie wordt gebruikt om het projectbureau Open Lab Ebbinge mee te financieren. De gemeente Zaanstad is nog niet zo ver, en zoekt nog naar initiatiefnemers, maar heeft sinds de aankoop van de Hemmes een zelfde soort financiële constructie als Groningen in gedachten voor het faciliteren van initiatieven. Een 'goed' en 'interessant' (tijdelijk) initiatief kan waarschijnlijk op coulance rekenen wat betreft de berekende prijs voor het tijdelijk gebruik van de locatie. De Schat van Schoonderloo op het Coolhaveneiland in Rotterdam heeft de grond voor het buurtpark gratis in gebruik gekregen. Inrichting en beheer is vervolgens betaald vanuit een 'bruidsschat' voor herinrichting,

meegekregen van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), en subsidies uit diverse fondsen (zoals het Oranjefonds en een fonds van corporatie Woonbron). Ook andere initiatieven op het Coolhaveneiland worden door het OBR ondersteund. Geprobeerd wordt om verschillende organisaties in de buurt die verlegen zitten om ruimte (bijvoorbeeld het opbouwwerk dat inkrimpt en naar een kleiner pand moet) bij elkaar onder te brengen in een school die leeg komt te staan. Het gaat dan vaak om functies die niet in staat zijn om commercieel te huren. De gemeente Eindhoven betoont zich actief door projecten in de naoorlogse wijk Doornakkers voor te dragen voor Europese gelden (INTERREG4B/LICI). In het filmpje 'Eindhoven is trots op Doornakkers' worden de kwaliteiten van de wijk breed uitgemeten.

Kortom, in de cases zien we een scala aan manieren waarop gemeenten initiatieven financieel-economische kunnen ondersteunen. Via een directe subsidiëring, via indirecte subsidiëring door aantrekkelijke grond- koop- of verhuurprijzen, via subsidiëring van activiteiten die de exploitatie vergemakkelijken (van sociale en culturele activiteiten, andere potjes dus), door het vinden van subsidies elders (Eindhoven, Coolhaveneiland, Groningen). Of expliciete dan wel impliciete subsidiering maatschappelijk legitiem is, is een ander vraagstuk, dat alleen kan worden beantwoord bij meer inzicht in de maatschappelijke baten en kosten (bijvoorbeeld via een MKBA).

#### **Bekostiging initiatieverstijgende voorzieningen**

In gebieden waar het initiatief de ruimte krijgt, en wellicht zelfs (financieel) wordt ondersteund, is vaak nog altijd wel een initiatieverstijgende opgave. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de publieke voorzieningen en de openbare ruimte. Hoe wordt daar in voorzien als initiatieven in tijd en ruimte gespreid plaatsvinden? In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan het verhalen van die publieke kosten. Bij integrale gebiedsontwikkeling wordt vaak gewerkt met een of meerdere grondexploitaties. Een grondexploitatie is een begroting voor het ontwikkelen van de grond, zodanig dat aan het eind van de exploitatie overgegaan kan worden tot de bouw en de bouwexploitatie (gevolgd door de vastgoedexploitatie). Gemeenten spelen hier vaak een belangrijke rol in omdat ze vaak geheel of gedeeltelijk (in het geval van een eerdergenoemde GEM) exploitant van de grond zijn (zie ook Hoofdstuk 1). Die sterke positie stelt gemeenten in staat om kosten voor publieke voorzieningen, zoals openbare ruimte en infrastructuur, te dekken. Dit gebeurt vaak door zogenoemde binnenplanse verevening. Dit komt erop neer dat de grondopbrengsten uit

koopwoningen (en soms particuliere huur) en commercieel vastgoed worden gebruikt als kostendragers voor grondgebruik dat onrendabel is, zoals openbaar groen, infrastructuur, sociale woningbouw en maatschappelijke voorzieningen. Naast binnenplanse verevening is er ook zoiets als bovenplanse verevening. Dit komt erop neer dat een positief saldo van de ene grondexploitatie wordt gebruikt voor het dekken van een negatief saldo van de ander. Daarmee is bovenplanse verevening ook een manier om publieke voorzieningen te bekostigen.

De mogelijkheden voor binnenplanse en bovenplanse verevening hangen sterk af van ontwikkelingen op de woning- en vastgoedmarkt. Als daar de vraag terugloopt en de prijzen dalen, dan nemen ook de grondopbrengsten af en dus ook de mogelijkheid om te verevenen. Dat is wat er momenteel aan de hand is. Daar waar gemeenten voor 2008 nog enkele honderden miljoenen euro's aan inkomsten uit bouwgrondexploitaties hadden, is dat na 2008 omgeslagen naar enkele honderden miljoenen euro's verlies (Deloitte 2011). Om dat te dekken moeten de gemeentelijke reserves worden aangesproken. Duidelijk is in ieder geval dat publieke voorzieningen niet of veel moeilijker bekostigd kunnen worden uit grondexploitaties.

Toch zijn er in de cases nog enkele voorbeelden waarbij investeringen in de openbare ruimte worden bekostigd uit de grondexploitatie. Zo is in het Ebbingekwartier alvast een fietspad aangelegd op verzoek van de ondernemers, betaald vanuit de grondexploitatie. Het fietspad tussen het Boterdiep (de kant van winkelstraat en centrum) en de Bloemsingel (de kant van het ziekenhuis UMCG en de noordwestelijke uitbreidingswijken van de stad) zorgt ervoor dat er per dag vele mensen door het gebied komen. Op deze manier komt het toekomstige deel van het Ebbingekwartier op de mental map van mensen. Daarbij zorgt het fietspad ervoor dat de paviljoens bereikbaar zijn. De gedachte is dat negatieve kasstroom mogelijk is omdat gepreludeerd wordt op positieve kasstromen later in het project. Dit project zit op dit punt dus dicht tegen integrale gebiedsontwikkeling aan (zie Hoofdstuk 1). De gemeente Deventer gaat voor 1 miljoen euro de openbare ruimte in het Havenkwartier opknappen. Dit wordt bekostigd door onderlinge verevening van alle grondexploitaties in Groot Bergweide (waar het Havenkwartier deel van uitmaakt). Bewust wordt het meeste geld voor de openbare ruimte geïnvesteerd aan de rand van het Havenkwartier. Net als in Groningen ziet de gemeente Deventer de openbare ruimte als 'reclame' voor het gebied. Het moet mensen verleiden het gebied te bezoeken.

### Planeconomie zonder grondexploitatie?

Ook als de gemeente de grondexploitatie niet voert, dan nog worden (overheids)investeringen in publieke voorzieningen verwacht. In Zaanstad vragen de initiatiefnemers om investeringen in de openbare ruimte en om een pontje om het Hemmes-schiereiland te ontsluiten. In het Havenkwartier van Deventer stelt BOEi, de organisatie die de Zwarte Silo gaat restaureren, hoge eisen aan de inrichting van de openbare ruimte rondom de silo. Dat is een belangrijke factor voor het welslagen van het initiatief, aangezien zij de silo willen gaan verhuren als horecagelegenheden. BOEi heeft vooralsnog vergeefs geprobeerd hierover een contract te sluiten met de gemeente. Nu wordt met een bijdrage van de provincie geprobeerd een impuls te geven aan de openbare ruimte.

Maar hoe moet worden omgegaan met (semi)publieke voorzieningen als sociale woningbouw, infrastructuur, openbare ruimte en andere publieke voorzieningen, als deze niet meer vanuit een grondexploitatie of via bovenplanse verevening bekostigd kunnen worden? Voor sociale woningbouw is dat betrekkelijk eenvoudig. Gemeenten kunnen sinds de komst van de Wro in 2008 via het bestemmingsplan (en eventueel gepreciseerd in het exploitatieplan) grond aanwijzen voor sociale huur en sociale koop. Een kanttekening hierbij is dat vooraf een invulling bekend moet zijn voor een gebied, terwijl organische gebiedsontwikkeling uitgaat van een open karakter. Als zij dat doen dan zal dat een prijsdrukkend, antispeculatie-effect hebben. Immers, sociale woningbouw gaat gepaard met een lagere grondwaarde. Het doel dat hiermee gediend wordt, is dat met name corporaties de grond tegen een relatief lage prijs verwerven en zo hun maatschappelijke prestaties kunnen leveren. De gemeente hoeft dan niet per se ruwe bouwgrond te kopen, bouwrijp te maken en tegen een lage prijs door te verkopen aan corporaties. Ook hoeft de corporatie zelf minder dure en risicovolle aankopen te doen. Voor het aanleggen van openbare ruimte en infrastructuur is de gemeente wel aan zet. Ook al vinden initiatieven bij organische gebiedsontwikkeling meer gefragmenteerd in tijd en ruimte plaats, toch is belangrijk dat deze goed zijn aangetakt op de infrastructuur en op kwalitatief goede openbare ruimte. Een deel van de openbare ruimte, zoals plantsoenen, wijkwegen, trottoirs en parkeerplaatsen, kunnen min of meer gelijktijdig worden ontwikkeld met het vastgoed, en hierdoor direct worden bekostigd, omdat die primair een functie hebben voor dat vastgoed. Voor beoogde kwaliteitsimpulsen in de openbare ruimte die niet direct gekoppeld zijn aan een ontwikkeling, zijn er andere bekostigingsmogelijkheden.

Zo is de gemeente Amsterdam van plan om onder andere voor Amstel III een transformatie-exploitatie te gaan voeren. Deze exploitatie gaat ervan uit dat eventuele waardevermeerdering door de transformatie van leegstaande kantoren leidt tot een hogere erfpachtcanon. Die meeropbrengst zou gebruikt moeten worden voor het aanpakken van de openbare ruimte nabij het getransformeerde kantoor. Dit is dus een voorbeeld van de baat gaat voor de kost uit. Dit zien we ook in het Havenkwartier in Deventer. De gemeente is bereid te investeren in de openbare ruimte nadat de grond is uitgegeven en zelfs als ze zelf nog eigenaar en verhuurder is van een deel van de loodsen.

Maar er zijn ook voorzieningen die het niveau van het ontwikkelinitiatief overstijgen en die preluderend op toekomstige (her)ontwikkelingen moeten worden aangelegd. Te denken valt aan hoofdinfrastructuur, zij het dat die opgave bij uitleggebieden vermoedelijk een stuk groter is dan bij binnenstedelijke locaties. Dergelijke initiatiefoverstijgende voorzieningen laten zich maar zeer beperkt gefragmenteerd of gefaseerd ontwikkelen. Vaker dan nu het geval is zal bij organische gebiedsontwikkeling dan ook sprake zijn van voorfinanciering van infrastructuur en openbare ruimte. Een ander argument om te investeren in infrastructuur dan vanuit pure noodzaak, bijvoorbeeld vanwege bereikbaarheid, is omdat van de infrastructuur ook een sturende werking uitgaat (Hajer 2011). Infrastructuur wordt dan gebruikt om partijen te verleiden in het gebied te gaan investeren. Dit moet dan worden betaald uit algemene middelen.

In Doornakkers heeft de gemeente in samenwerking met het Woonbedrijf, Vitalis Woonzorggroep en Hurks vastgoedontwikkeling De Toeloop gebouwd, een combinatie van (ouderen)woningen, brede school, wijkvoorzieningen en winkels. Het centrum ligt op het snijvlak van de bestaande wijk Doornakkers en de geplande nieuwbouwwijk Tongelresche Akkers en is gerealiseerd voorafgaand aan de nieuwbouw. Dit om te bevorderen dat de bewoners van de nieuwbouw gebruik gaan maken van deze voorzieningen en met name van de scholen. En in de hoop dat De Toeloop door zijn uitstraling ook een katalysator zal zijn voor ontwikkelinitiatieven in Doornakkers.

Voor gemeenten is het de vraag of de voorinvesteringen een dusdanig effect hebben op de ontwikkeling dat zij een *multiplier*-effect hebben, of dat het verstandiger is de investeringen in infrastructuur en openbare ruimte naar

achteren te schuiven en te laten volgen op de initiatieven. In dat laatste geval kan nadrukkelijk sprake zijn van een 'pioniersfase', waarin genoeg genomen moet worden met een inrichting van beduidend lagere kwaliteit dan gebruikelijk is.

### **Fondsvorming**

Voor de bekostiging kan ook gedacht worden aan een infrastructuurfonds (zie ook Ten Have 2010), of aan de reeds bestaande fondsen bovenwijkse voorzieningen (PBL 2010). Dit is overigens ook een manier van werken die te overwegen valt als gemeenten wél de grondexploitatie voeren. Immers, een deel van de tekorten op grondexploitaties wordt veroorzaakt door binnenplanse verevening en toerekening van bovenwijkse voorzieningen. Dergelijke fondsen zijn we in de casussen niet tegengekomen. Wel zijn we in de gemeente Haarlemmermeer een ander financieel arrangement tegengekomen: de zogenoemde BIZ-regeling (Bedrijven Investerings Zones). Die staat toe dat een extra heffing op de WOZ-waarde kan worden gedaan door de gemeente indien de gemeente dit weer teruggeeft aan de bedrijven die gezamenlijk besluiten hoe dat moet worden aangewend om het bedrijventerrein te verbeteren. De BIZ is echter alleen bedoeld voor winkelgebieden en bedrijventreinen en de termijn van de experimentenwet is inmiddels verstreken.

### **Kostenverhaal op basis van de Wro**

In de huidige systematiek biedt ook het exploitatieplan uit de afdeling grondexploitatie van de Wro mogelijkheden om publieke kosten te verhalen. Echter, de vraag is hoe de systematiek van de Wro zich verhoudt tot organische gebiedsontwikkeling. Zo is het toerekenen van kosten heel lastig als de initiatiefnemers noch de inhoud van de ontwikkelingen bekend zijn. In het verlengde hiervan is er het probleem van de planhorizon (van tien jaar) van het bestemmingsplan en het daaraan gekoppelde exploitatieplan. Organische ontwikkeling is een kwestie van lange adem. Tien jaar zal in veel gevallen een te korte termijn zijn. Deze problematiek is reeds besproken in de vorige paragraaf.

## Bijlage: Lijst van geïnterviewden voor het casusonderzoek

Gebied/initiatief	Naam	Organisatie
Amstel III Amstel III Atlas ArenA ABN Amro-gebouw Glamourmanifest	Marlies Gijzel Patrick Spaans Dennis van Westerop Hein de Haan Saskia Beer	Projectbureau Zuidoostlob, Gemeente Amsterdam Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam Peak Development B.V. in opdracht van Pronam Hein de Haan A+S Glamourmanifest
Beukenhorst-West Beukenhorst-West Beukenhorst-West HQ 023 Holiday Inn Express Hotel De Beuk Erin De Beuk Erin	Gosse Bijlenga Martijn Bijl Wilfred Kalf Ed Hordijk Lodewijk van der Meulen Laurens Schenk Yasha Schadee	Gemeente Haarlemmermeer Gemeente Haarlemmermeer Gemeente Haarlemmermeer Verwelius Bouwen Dutch Hotel Partners/The Vincent Hotel Group Schenk Makelaars Schenk Makelaars
Coolhaveneiland Coolhaveneiland De Machinist Schat van Schoonderloo Schat van Schoonderloo Strandpark (Landgoed van Cool tot Terhave)/Coolhavenkade Strandpark (Landgoed van Cool tot Terhave)/Coolhavenkade	Jetze van der Ham Ton de Vent Leendert Steijger Margriet Bootsma Jan van den Enk Frederique Kreeftenberg Wouter van Brakel	Deelgemeente Delfshaven Woonbron De Machinist / MIII Architecten Schat van Schoonderloo Schat van Schoonderloo Bureau ZOOOI Majeur Standbouw
Havenkwartier Havenkwartier Havenkwartier Bella Macchina Bella Macchina Zwarte Silo Podium WILLIE	Dennis Laing Wouter Groote Jan Oosterkamp Jan Nijland Laura Beumer Rinkjan Postma Harco Rutgers	Gemeente Deventer URbANMiND, adviseur van de Gemeente Deventer BugelHajema, adviseur van de Gemeente Deventer Bella Macchina Bella Macchina BOEi
Emmerhout Emmerhout Bewonersbedrijf Emmerhout Bewonersbedrijf Emmerhout	Dennis Mous Martijn Prent Joke Bakker Meta Korving	Gemeente Emmen Gemeente Emmen Wijkbelangen Emmerhout Wijkbelangen Emmerhout
Ebbingekwartier Open Lab Ebbingekwartier Open Lab Ebbingekwartier SKSG Kinderopvang Het Gasfornuis	Tjerd van Riemsdijk Gerrit Schuurhuis Wilma Naaijer John Wolters Bert-Jan Bodewes	Gemeente Groningen Open Lab Ebbingekwartier Ondernemersvereniging Ebbingekwartier BEAK Vastgoed RIO Projects
Doornakkers De Tongelaar	Jan van de Ven Elke Frye	Gemeente Eindhoven Stichting Ruimte
Hemmes Hemmes Onke plek Onke plek	Gert Grandiek Monica Sommer Bas Husslage Nanine Carree	Gemeente Zaanstad Gemeente Zaanstad Tekstbureau Woordenschat Carree architecten / Stichting Babel

## Literatuur

- Brans, M.C., F. Spijker, M. Lurks & A.G. Bregman (2011), *Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij?* Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, Preadvies nr. 39.
- Buitelaar, E. (2012), 'Nederland in 2040: gebiedsontwikkeling in onzekere tijden', in *Grondzaken in de praktijk*, februarinummer: 26-28.
- Buitelaar, E., L. van den Broek & A. Segeren (2009), *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties: het belang van lokale omstandigheden*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Buitelaar, E. & N. Sorel (2009), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening*.
- *Evaluatieontwerp en nulmeting*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Buitelaar, E. & N. Sorel (2010), 'Between the rule of law and the quest for control. Legal certainty in the Dutch planning system', *Land Use Policy* 27: 983-989.
- Burg, A. van der (2012), 'Nationaal ruimtelijk beleid in Nederland anno 2012', *Nova Terra*, aprilnummer: 46-55.
- Cammen, H. van der & L. De Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Houten: Spectrum.
- CEC (1997), *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, European Commission, Luxembourg.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor, *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Deloitte (2011), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*. Update 2011: 40. Rotterdam: Deloitte Real Estate Advisory.
- Edelenbos, J., E.H. Klijn, M. Kort & M. van Twist (2007), 'Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meest op?', *Bestuurskunde* 16, 1: 66-80.
- Glaeser, E.L. (2011), *Triumph of the city. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. USA: Penguin Press.
- Gool, P. van (2011), *Moet een belegger wel huurincentives geven?*, ASRE-paper. Amsterdam: ASRE.
- Gool, P. van, D. Brounen, P. Jager & R.M. Weisz (2007), *Onroerend goed als belegging*. Groningen / Houten: Wolters-Noordhoff.
- Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings & W. Vermeulen (2010), *Stad en land*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hajer, M. (2011), *De Energieke Samenleving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ten Have, F. (2010), 'Infrastructuur in gebiedsontwikkelingen: Samen en toch apart?! Stedenbouwkundige samenhang met verschillende financiële regiems?', *B&G* 2010, 4: 10-13.
- Kahnemann, D. (2011), *Thinking. Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Siroux.
- KEI en NICIS (2012), *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging*, Essay 01, Rotterdam / Den Haag.
- Klerk, L.A. de (2011). 'Terug naar AF, uw krediet is verdamppt', *Rooilijn*, 44(6): 396-403.
- Klosterman, R.E. (1985), 'Arguments for and against planning', *Town Planning Review* 56 (1): 5-20.
- Korthals Altes, W.K. & Groetelaers, D.A. (2000), 'De ontwikkeling van uitbreidingslocaties: context en praktijk', *Achtergrondinformatie van de VVG*, 1, 35-45.
- Lindblom, C.E. (1959), 'The Science of Muddling Through', *Public Administration Review*, 19, 2, 79-88.
- Marlet, G. (2009), *De aantrekkelijke stad. Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden*, Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Miceli, T.J. & C.F. Sirmans, (2007), 'The Holdout Problem, Urban Sprawl, and Eminent Domain,' *Journal of Housing Economics* 16(3-4): 309-19.
- Ministerie van BZK, Ministerie van IenM, VNG, IPO en NEPROM (2011), *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van IenM (2012), *Praktijkervaringen Chw. Voortgangsrapportage 2011-2012*. Den Haag: Ministerie voor Infrastructuur en Milieu.
- Needham, D.B. (2003), 'Onmisbare toelatingsplanologie', *Stedebouw & ruimtelijke ordening*, 84(2003)2: 39-43.
- Needham, D.B. (2005), 'The New Dutch spatial planning act: Continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning', *Planning Practice and Research*, 20, 3: 327-340.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PBL (2009), *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010), *Ex durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- PBL (2011), *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2012), *Ex durante evaluatie Wet ruimtelijk ordening: tweede rapportage*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Peek, G. & Y. van Remmen (2012), *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Polanyi, K. (1957), *The great transformation*, New York: Rinehart.
- RLI (2011), *Omgevingswet: kans voor kwaliteit. Briefadvies over fundamentele herziening omgevingsrecht*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Seo, M. & W.E.D. Creed (2002), 'Institutional contradictions, praxis, and Institutional change: a dialectical perspective', *The Academy of Management Review*, 27, 2: 222-247, Academy of Management.
- Sorel, N., E. Buitelaar, L. van den Broek, M. Galle & F. Verwest (2011), *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Smeenk, I. (2011), *Tijdelijk anders bestemmen. Handreiking voor juristen*. Den Haag: Innovatieprogramma TAB.
- Stichting Babel (2011), *Hemmes: de kracht van de onke plek*. Zaandam: Stichting Babel.
- Suárez-Stavenuiter, S. (2012), 'Woningbehoefte moet worden aangetoond', *ROM-magazin*, 2012, 3: 23.
- SVIR (2011), *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en milieu.
- Tunnissen, M.J. & J.W. Van Zundert (2008), *Het bestemmingsplan: juridisch bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*. Deventer: Kluwer.
- Urhahn Urban Design (2010), *De Spontane Stad*, Amsterdam: BIS Publishers.
- Vulpenhorst, L. (2009), *Blindeman of Coproducent. Nieuwe marktordering in de vastgoedsector door schaarse financieringsmogelijkheden*, De Vastgoedlezing 2009, Amsterdam School of Real Estate.
- Vlek, P.J., T. van Oosterhout, W. Rust, S. van den Berg & T. Chaulet (2011), *Investeren in vastgoed, grond en gebieden*, Vlaardingen: Management productions.
- Weick, K.E. (1976), 'Educational organizations as loosely-coupled systems', *Administrative Science Quarterly*, 21: 1-21.





## Colofon

### 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

ISBN: 978-94-91506-08-6  
PBL-publicatienummer: 500232002

### Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving  
Urhahn Urban Design

### Contact

edwin.buitelaar@pbl.nl  
sjoerd@urhahn.com

### Auteurs

Edwin Buitelaar (projectleider)  
Sjoerd Feenstra  
Maaïke Galle  
Judith Lekkerkerker  
Niels Sorel  
Joost Tennekes

### Klankbord

Joost Beunderman, Gert Urhahn en Ries van der Wouden

### Met dank aan

Bert Rademaker (IenM); Hendrik van Sandick (IenM); Arjan Nijenhuis (IenM); Fenna Gutter (IenM); Rosemarie Bastianen (IenM); Nicole Fikke (IenM); Yvonne van Remmen (IenM); Patrick Eysbach (Gemeente Zwolle); Arjan Bregman (Instituut voor Bouwrecht en Universiteit van Amsterdam); Harry Nijland (Gemeente Apeldoorn); Gerber van Nijendaal (Raad voor de Financiële Verhoudingen); Olav-Jan van Gerven (PBL), Jan Ritsema-van Eck (PBL) en Ton Dassen (PBL) voor hun hulp of commentaar op teksten tijdens de totstandkoming van het onderzoek.

### Eindredactie

Uitgeverij PBL, Den Haag

### Beeldmateriaal

Infographics: Bernardina Borra (Urhahn Urban Design)  
Fotografie: Urhahn Urban Design, tenzij anders vermeld  
Foto omslag: Prinsengracht Amsterdam

### Vormgeving

Josje-Marie Vrolijk (Urhahn Urban Design)

### Drukwerk

Drukkerij Zalsman, Zwolle

U kunt de publicatie downloaden via de website [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl).  
Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Buitelaar, E. et al. (2012), Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling, Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Urhahn Urban Design.

Het **Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)** is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

**Urhahn Urban Design** is een innovatief en creatief bureau voor stedenbouwkundig ontwerp en strategie. Het bureau is in 1991 opgericht en wordt geleid door Tess Broekmans en Sjoerd Feenstra. Urhahn Urban Design heeft in 2012 Studio Spontane Stad opgericht. Studio Spontane Stad is een multidisciplinair netwerk voor stedelijke ontwikkeling nieuwe stijl. De studio richt zich op het identificeren van kansen voor gebruikers-gestuurde transformatie van de stad, van gebouw tot gebied.



Planbureau voor de Leefomgeving

# Samenvatting

## Organische stedelijke herontwikkeling

- De herontdekking van de stad en de verwachte demografische ontwikkelingen nopen tot een heroriëntatie op de bestaande stad. Er is bovendien een transformatieopgave voor bijvoorbeeld kantoorlocaties met veel leegstand, verouderde bedrijventerreinen en naoorlogse woonwijken. Een organische herontwikkeling lijkt meer geschikt voor dergelijke gebieden dan de integrale, grootschalige en projectmatige manier waarop de afgelopen decennia gebiedsontwikkeling is aangepakt.
- In vergelijking tot integrale gebiedsontwikkeling is er bij organische gebiedsontwikkeling meer ruimte voor (vele) initiatieven, in uiteenlopende vormen en maten: van gemeenschappelijke ontwikkeling en beheer van de openbare ruimte tot de transformatie van kantoorgebouwen naar hotels. Kenmerkend is verder het open-eindeproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid. Hiermee wijkt ze af van de traditie van integrale gebiedsontwikkeling.
- Alhoewel organische gebiedsontwikkeling niet als panacee gezien moet worden –zoals sommigen doen – biedt ze een aantal fundamentele voordelen boven integrale vormen van gebiedsontwikkeling. De spontane stad leidt tot meer stedelijke diversiteit, kan beter omgaan met onzekerheid en veranderingen in behoeften en (markt)omstandigheden, en eindgebruikers zijn er meer betrokken.

## Het initiatief centraal

- Zonder initiatieven geen organische gebiedsontwikkeling: daarbij gaat het om initiatieven van individuen, groepen, beleggers, corporaties en soms ook van de gemeente. Het gaat dus zowel om nieuwe spelers in de gebiedsontwikkeling, zoals in het geval van collectief particulier opdrachtgeverschap, als om bestaande spelers, soms in een andere rol.
- In de beginfase van transformaties hebben veel stedelijke gebieden te maken met een prisoner's dilemma. Niemand durft als eerste te investeren uit angst de enige te zijn, waardoor uiteindelijk niemand wat doet en het gebied blijft zoals het is.
- Organische stedelijke herontwikkeling vraagt om initiatiefnemers met een langetermijnperspectief, met enig lef en bereidheid om risico's te nemen, waardoor het dilemma kan worden doorbroken. Het vraagt veelal ook om duidelijke condities. Het vraagt ook om creativiteit bij het rondkrijgen van de businesscase. Dit laat onverlet dat soms een beroep wordt gedaan op overheidsfinanciën.

## Naar een faciliterende gemeente

- De keuze voor organische gebiedsontwikkeling vraagt van gemeenten een andere houding. Het betekent meer loslaten (minder regie) en afhankelijker op durven stellen van anderen (initiatiefnemers).

- Het betekent voor gemeenten echter niet niks doen. Het losweken en faciliteren van initiatieven vraagt de nodige inspanning. Gemeenten kunnen initiatiefnemers op verschillende manieren faciliteren: communicatief (via visies), organisatorisch, financieel-economisch en juridisch-planologisch.
- Plannen en visies spelen een rol in het verbeelden van de mogelijkheden, zonder daarbij het eindbeeld vast te leggen. Dit betekent minder 'ontwerpen' en meer verbeelden en inspireren. Met andere woorden partijen 'verleiden' en verbinden om zo tot ruimtelijke en sociale initiatieven te komen. Soms betekent dat ook kiezen voor een geheel andere vorm dan een 'plan', bijvoorbeeld door een 'netwerk' van mensen op te zetten.
- Daarnaast betekent organische gebiedsontwikkeling ook een andere gemeentelijke organisatie rondom ruimtelijke ontwikkelingen. Ruimtelijke ontwikkeling moet meer als een proces dan als een project worden gezien. Dit betekent een meer externe oriëntatie – richting ontwikkelende partijen – en intern betekent het minder projectmatig werken.
- Financieel-economisch ligt er voor de gemeente vooral een opgave als ze niet zelf de grondexploitatie voert, hetgeen voor de hand ligt bij organische gebiedsontwikkeling. Initiatiefoverstijgende opgaven zoals het aanleggen van openbare ruimte en infrastructuur kunnen niet meer uit de exploitatie voor het hele gebied worden betaald, maar zullen anderszins georganiseerd en bekostigd moeten worden, bijvoorbeeld via een gemeentelijk infrastructuurfonds of via de algemene middelen.
- Juridisch-planologisch zouden gemeenten kunnen proberen om meer flexibiliteit in bestemmingsplannen in te bouwen. Het gaat dan niet alleen om het opnemen van flexibiliteitsbepalingen (zoals de wijzigingsbevoegdheid), maar ook om ruimer bestemmen, zodat aan meerdere typen initiatieven planologische ruimte wordt gegeven.

## Naar een faciliterende Rijksoverheid

- Hoewel de bal primair bij gemeenten ligt, kan de Rijksoverheid gemeenten wel beter in staat stellen om organische gebiedsontwikkeling te faciliteren. Zo kan het Rijk een rol spelen bij kennisverspreiding en competentieontwikkeling ten aanzien van de aanpak van organische gebiedsontwikkeling, met name bij gemeenten.
- Daarnaast kan het Rijk veranderingen aanbrengen in het omgevingsrecht, zodanig dat gemeenten beter kunnen omgaan met ruimtelijke ontwikkelingen zonder duidelijk begin- en eindpunt en zonder eindbeeld. In dit boek doen we voorstellen voor een minder streng uitvoerbaarheids criterium en verruiming van de planhorizon van tien jaar, horend bij het bestemmingsplan. Daarnaast doen we suggesties om de duur van tijdelijke ontheffingen van het bestemmingsplan te verlengen, om tijdelijk gebruik beter mogelijk te maken; stellen we voor anders om te gaan met het verhaal van publieke kosten als er geen duidelijke einddatum en eindbeeld is; en doen we het voorstel om flexibeler om te gaan met de milieugebruiksruimte.

Omleiding

