

PLATFORM31

kennis van stad en regio



Flexibele planvorming: Handboek voor publiek ontwikkelen

Anne-Jo Visser en Vera Beuzenberg, Platform31

Minouche Besters, Jeroen Laven en Anna Swagerman, Stipo



Flexibele planvorming: Handboek voor publiek ontwikkelen

Anne-Jo Visser en Vera Beuzenberg, Platform31

Minouche Besters, Jeroen Laven en Anna Swagerman, Stipo

Den Haag en Rotterdam, oktober 2015

Uitgave:

Platform31

Den Haag, oktober 2015

Auteurs: Anne-Jo Visser en Vera Beuzenberg, Platform31

Minouche Besters, Jeroen Laven en Anna Swagerman, Stipo

Redactie: Jeroen Niemans, Platform31

Eindredactie: Saskia Hinssen, Platform31

Beeld: Gergo Hevesi, Stipo

Platform31

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag

www.platform31.nl

Stipo

Zomerhofstraat 84, 3032 CM Rotterdam

www.stipo.nl

Grafische verzorging:   az grafisch serviceburo bv, Den Haag

Inhoudsopgave

	MIRT – Aanleiding	7
1	Waarom een andere manier van ontwikkelen?	9
2	Zoeken naar het gemeenschappelijke verhaal	11
3	Vertrekken vanuit maatschappelijke en economische waardeketens	13
4	Fasering bij publiek ontwikkelen	17
5	Nieuwe spelers en nieuwe rollen	19
6	Ruimte bieden voor flexibele planvorming	21
7	Regie houden met aanvullende instrumenten	23
8	Dilemma's bij flexibele planvorming	25
9	Publiek ontwikkelen is een vak	27
10	Kortom...	29

MIRT – Aanleiding

De Rijksoverheid, de Zuidvleugel en de Provincie Zuid-Holland pakken gezamenlijk de regionale woningbouwopgave op. Naar verwachting zijn er tot 2025 in de Zuidvleugel 230.000 extra woningen nodig. De vraag is waar en op welke manier deze woningen gerealiseerd kunnen worden. Wetende dat er een trend van stijgende vraag naar woningen in de bestaande stad is en er tegelijkertijd veel vastgoed leegstaat, lijkt het logisch dat deze woningbouwopgave voornamelijk binnenstedelijk wordt opgepakt. En dat hier transformatie van bestaand vastgoed een belangrijke rol speelt. Daarom focussen de drie initiatiefnemers zich in het MIRT-onderzoek 'Stimuleren Stedelijk Wonen' op de vraag: *Hoe kunnen partijen er samen voor zorgen dat het opstarten en sneller realiseren van (binnen)stedelijke ontwikkeling op gang komt?*

Platform31 en Stipo startten in het kader van dit MIRT-onderzoek samen met zes gemeenten een verkenning naar de stagnatie van binnenstedelijke ontwikkeling. Rotterdam, Den Haag, Alphen aan den Rijn, Schiedam, Gouda en Delft brachten elk een project in waar de ontwikkeling niet vanzelf gaat. Denk aan de ontwikkeling van een deel van de bestaande stad of een nieuwbouwlocatie. Flexibele planvorming kan het opstarten en realiseren van (binnen)stedelijke ontwikkeling versnellen en daarmee beweging in de markt krijgen. Een van de oplossingsrichtingen is kijken naar publiek ontwikkelen. Om de potentie hiervan verder te verkennen, organiseerden de initiatiefnemers een serie masterclasses. Hierin stonden publiek ontwikkelen en de rol van de publiek ontwikkelaar centraal. En gingen de deelnemers nader in op instrumenten die de markt in beweging brengen, zoals flexibele bestemmingsplannen. Dit handboek bevat de lessen uit de masterclasses die binnenstedelijke ontwikkelingen opstarten en versnellen. Niet alleen in de Zuidvleugel van Nederland, maar in elke gemeente.

7

Leeswijzer

Het handboek bevat tien hoofdstukken met daarin lessen uit de praktijk voor publieke ontwikkeling en flexibel bestemmen. Op de linker pagina zoomen we telkens in op één van de casussen. Op de rechter pagina bespreken we een geleerde les. Daaronder in het kader staat een toepasbare werkvorm.

In deze publicatie is kennis gebruikt uit de volgende publicaties van Platform31

- Verkenning nieuwe financieringsvormen in gebiedsontwikkeling
- Leegstandverordening: praktijksimulatie in de gemeente Oldambt
- Stedelijk ontwikkelen nieuwe stijl. Hoe doe je dat?



	STAD MAKEN	STAD ZIJN
Waarom	Kwantiteit, woningtekorten, groei	Kwaliteit, economie, gezondheid, internationale positie
Wat	Nieuwbouw in weilanden/ leeggemaakte binnenstedelijke gebieden	Permanent ontwikkelen bestaande stedelijke structuren
Wie	Overzichtelijk: gemeente, ontwikkelaars, corporaties	Complex: netwerken van duizenden gebruikers en tientallen investeerders
Hoe	Hink-stap-sprong en planmatig: denken, maken, beheren	Fluide en organisch: al doende leren en strategie en actie afwisselen
Disciplines	Ruimtelijk eerst. Economisch en sociaal later	Economisch, sociaal en ruimtelijk tegelijk, nieuwe verknoppingen
Sturing	Overheid heeft leidende rol bij ideevorming en realisatie	Co-creatie en zelforganisatie

1 Waarom een andere manier van ontwikkelen?

De afgelopen jaren is er volop gewerkt aan alternatieve vormen van planontwikkeling en manieren die veel beter bij de huidige samenleving passen dan de oude begrippen: top down en bottom up. Hierbij komt steeds vaker publiek ontwikkelen in beeld, waarbij investerende partijen en andere co-makers in een gebied bij elkaar komen en actief aan de slag gaan. Centraal staat de kwaliteit van de locatie. Het gaat niet om snel geld verdienen, maar om de locatie voor lange tijd van waarde te voorzien. Het doel is duurzame waardecreatie: sociaal, economisch, fysiek en financieel. Daarbij leggen we steeds de verbinding tussen initiatieven van onderop en een *top down*-aanpak.

Bij publiek ontwikkelen streven partijen naar:

- Langdurige kwaliteit: goed ontwerp en materialen, aanpasbaar voor latere functies;
- Meervoudig gebruik: variatie in gebruik, meerdere functies komen samen gedurende de dag of week;
- Publieke kwaliteit: openbaar domein nodigt uit tot ontwikkeling;
- Ziel van de plek: de plek is geliefd, heeft betekenis, is authentiek;
- Eigenaarschap: partijen bekommeren zich om de plek, voelen zich eigenaar.

Belangrijke randvoorwaarden die de kracht van het gebied versterken, is het experimenteren met tijdelijke functies die al dan niet vast kunnen worden. Het flexibel bestemmen van locaties biedt hier speelruimte om aan de slag te gaan.

9

Publiek ontwikkelaarschap

Het publiek ontwikkelaarschap is onderdeel van een bredere bewustwording dat niemand het meer alleen kan en hoeft te doen. We trekken steeds meer op in netwerken. Dit nieuwe *métier* is ontstaan toen we van 'Stad Maken' naar 'Stad Zijn' bewogen. Waar nieuwbouw eerst centraal stond bij stedelijke ontwikkeling, is het nu één van de vele onderdelen van de werkzame kracht van goede steden. De huidige tijd vraagt om meer creativiteit, herbenutting, flexibele invulling (ook in de tijd), experimenten en flexibele bestemmingen. Vanuit de vraag van de stad ontstaat de invulling en het business model.

Publiek ontwikkelaar: een nieuw *métier*

De publiek ontwikkelaar is een persoon die zich langdurig aan een opgave verbindt. Hij of zij werkt samen met de netwerken, weet te mobiliseren binnen zijn eigen organisatie en daarbuiten. De opgave is niet rechtlijnig. De publiek ontwikkelaar ontwikkelt organisch door allerlei mogelijkheden te verkennen. Hij durft te experimenteren, maar wel passend binnen een lange termijn strategie. De publiek ontwikkelaar gebruikt de experimentruimte en de lange termijn strategie om mensen te binden en te betrekken.

Daar waar ruimte en energie ontstaat, gaat de publiek ontwikkelaar verder. Hij of zij is een onafhankelijke derde, is thuis in de stedelijke ontwikkeling en in staat zowel op strategisch beleidsniveau als op straatniveau te schakelen. Tegelijkertijd is de publiek ontwikkelaar vrij van voorgeschiedenis en belangen. Deze onafhankelijkheid en brede blik stelt hem/haar in staat een *level playing field* te creëren waarbij iedereen betrokken wordt bij het gebied. Partijen in een traject kunnen als publiek ontwikkelaar fungeren. Zij zien kansen vanuit de betrokkenheid bij de locatie. Belangrijk is dat er samenwerking is met anderen die deze rol ook vervullen.



Rijnhaven Oost in Alphen aan den Rijn

Visie: Rijnhaven Oost wordt een levendig en gemengd stedelijk milieu aan de haven waar wonen, werken en vrijetijdsbesteding met elkaar verweven zijn. Deze locatie biedt kansen voor een uniek woon-werkmilieu aan de haven. Bedrijven blijven de belangrijkste gebruikers, naast de bewoners (starters en senioren), alle andere Alphenaren, de recreanten en de watersporters.

Situatie / setting: Rijnhaven Oost (24 hectare) is een gedateerd deel van bedrijventerrein Rijnhaven en heeft onder andere de volgende functies: een bouwmarkt, opslag, meubelfabriek, autobedrijf en een zwembad. Het gebied grenst aan de bebouwde kom van Alphen aan den Rijn. Omdat de haven nauwelijks wordt gebruikt, scoort het gebied slecht op de thema's omgevingskwaliteit, vastgoedwaarde en werkgelegenheid. Sinds enkele jaren treedt een kleine toename van (verborgen) leegstand op.

Vraagstuk: het initiatief voor de transformatie komt van de gemeente. Er is geen coalitie van partijen in het gebied. Bijna alle panden zijn particulier eigendom en het eigendom is versnipperd. Hoe kan de gemeentelijke visie worden verwezenlijkt?

Aanpak en denkrichtingen: kenmerkend voor de aanpak in Rijnhaven Oost is het centraal stellen van placemaking. De gemeente maakte geen blauwdruk, maar een kaderschetsend document voor een binnenstedelijk milieu. Partijen die iets willen in Rijnhaven Oost zijn welkom om mee te denken over de invulling van het gebied. Zo kan deze locatie plaats bieden aan nieuwe concepten die op basis van particulier initiatief tot stand komen.

De gemeente nodigt eigenaren uit om te investeren in het gebied. Hiervoor heeft zij een partij ingeschakeld die de rol van publiek ontwikkelaar op zich neemt. Die trekt verschillende type partijen naar het gebied en organiseert verschillende activiteiten. Ook brengt ze vraag en aanbod bij elkaar, evenals creativiteit en financiering. Doel hiervan is het gebied door nieuw gebruik een nieuwe identiteit te geven.

De gemeente neemt belemmeringen weg in de openbare ruimte en infrastructuur voor potentiële investeerders. Oud en nieuw bestaan dan naast elkaar, waardoor er ruimte ontstaat voor tijdelijk gebruik. De nadruk ligt op uitnodigingsplanologie.

2 Zoeken naar het gemeenschappelijke verhaal

Een publiek ontwikkelaar weet investeerders en andere co-makers bij de ontwikkeling van een locatie te betrekken. Hij of zij heeft zicht op de gemeenschappelijke belangen en krijgt de gemene deler boven tafel van elke partij die belang heeft in het gebied.

De ziel van de locatie analyseren

Een publiek ontwikkelaar verdiept zich in de ziel van een locatie en is in staat dwarsverbanden te leggen tussen het karakteristieke van de locatie in het verleden en de kansen voor de toekomst. Om een locatie echt te doorgronden is het ook belangrijk om relaties met de omliggende gebieden te verkennen en te zien van welk grotere verhaal het gebied deel uitmaakt. Ondanks de verschillende belangen en perspectieven kan de publiek ontwikkelaar analyseren waar de overlap zit. Wat is het unieke van de locatie waarvoor mensen zich willen inzetten? Een goede analyse bevat ook inzicht in de tekortkomingen. Een publiek ontwikkelaar zoekt naar verbeteringen, zoals achterstallig onderhoud, werkloosheid of hoge zorgkosten.

Zoeken naar de stakeholders in het gebied

Een publiek ontwikkelaar heeft oog voor het betrekken van verschillende stakeholders en weet door zijn open houding hun persoonlijke verhalen, ambities en wensen te koppelen aan het grotere verhaal van het gebied.

11

Samen de kansen voor het gebied in beeld brengen

Het gemeenschappelijke verhaal en het netwerk van stakeholders dat zich hier omheen verzamelt, geven zicht op de lange termijn doelen en de daaraan verbonden kansen. Samen een visie op het profiel van het gebied vaststellen, maakt het bovendien mogelijk dat iedereen kan bijdragen vanuit zijn eigen meerwaarde. De kunst is om ook de zwakke punten van de locatie mee te nemen en die om te zetten naar een kracht.

Co-makersgesprekken

Wat is het? Co-makersgesprekken zijn gesprekken met betrokkenen in een gebied waarin een publiek ontwikkelaar ieders toekomstvisie voor het gebied op tafel krijgt en mede-investeerders activeert. Co-makers zijn bewoners, ondernemers, vastgoedeigenaren of andere mogelijke investeerders in het gebied.

Hoe pakt een publiek ontwikkelaar dit aan? Co-makersgesprekken vinden vaak plaats in kleine setting, waarin een publiek ontwikkelaar bijvoorbeeld één-op-één met een betrokkene spreekt over wat iemand bij het gebied betreft en welke investeringen (financieel, tijd, aandacht, activiteit etc.) iemand bereid is om te doen voor een gezamenlijke vormgeving van het gebied. Het is belangrijk dit goed te doseren, en elke keer de passende vorm van betrokkenheid van de co-makers van het eerste uur te organiseren. Op basis van deze gesprekken vormt de publiek ontwikkelaar een beeld van de stappen die nodig zijn voor een bepaalde locatie. En brengt hij waar nodig mensen in positie en in contact met elkaar.



Hoeksteengebouwen in Nieuw Delft

Visie: de twaalf hoeksteengebouwen in Nieuw Delft, gelegen tussen het centrum en centraal station, vormen een belangrijke pijler in het gebied. Ze accentueren de stedelijke structuur en geven ruimte aan een gemengd stedelijk programma. Dit in samenhang met de openbare ruimte van onder andere het nieuwe Van Leeuwehoekpark.

Situatie / setting: het oude stationsgebied in Delft wordt in het kader van de gebiedsontwikkeling Nieuw Delft (24 hectare) getransformeerd tot een levendig, stedelijk gebied met een menging van functies in zowel bebouwing als de openbare ruimte. De hoeksteengebouwen zijn robuuste stadsgebouwen van vijf en zeven verdiepingen hoog op de koppen van de lange bebouwingsstroken en enkele belangrijke locaties in de stedelijke structuur. Ze vormen een begrenzing voor de rijen individuele woonhuizen en huisvesten een veelheid aan functies, zoals werkgelegenheid, horeca, detailhandel, culturele voorzieningen, extended stay en woningen. Vooral de plint van de gebouwen zijn belangrijk voor het beoogde gemengd stedelijk karakter. Daarnaast hebben de hoeksteengebouwen een belangrijke rol in het faciliteren van de parkeerbehoefte voor de nieuwe functies. Hierdoor zijn de hoeksteengebouwen complexe opgaven met een sterke functiemenging, zowel horizontaal als vertikaal.

Vraagstuk: hoe kan gemeente Delft ervoor zorgen dat de hoeksteengebouwen ook daadwerkelijk een veelheid aan functies gaan huisvesten? En hoe zorgt de gemeente ervoor dat partijen gaan investeren in het gebied en vooral in deze complexe hoeksteengebouwen?

Aanpak en denkrichtingen: aanvankelijk zou een ontwikkelcombinatie het gebied ontwikkelen. Dat plan bleek tijdens de crisis niet haalbaar en daardoor nam de gemeente Delft als grondeigenaar de regie terug. De gemeente gaat niet zelf bouwen of ontwikkelen, maar voert de regie. Ook heeft de gemeente een nieuw plan laten opstellen, dat inspeelt op de gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Het is dus geen vastomlijnd plan of blauwdruk. Het schetst de kaders, waarbij de klant (de toekomstige gebruiker of bewoner van het gebied) centraal staat. Verschillende (markt)partijen, waaronder ook eindgebruikers mogen het plan binnen de kaders invullen.

Daarnaast wordt het oude bestemmingsplan momenteel herzien. In het nieuwe flexibele bestemmingsplan streeft de gemeente naar de uitwisselbaarheid van functies. Er worden geen concrete plekken aangewezen, maar maximale aantallen genoemd. De totale aantallen liggen hoger dan wat er in het gebied mogelijk is. Voor de markt biedt dit ruimte in hun planuitwerking. Het kavelpaspoort is de leidraad voor de planuitwerking onder regie van de gemeente/Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone.

3 Vertrekken vanuit maatschappelijke en economische waardeketens

Vanuit het gezamenlijke verhaal van het gebied wordt zichtbaar wie de partijen zijn die al bijdragen aan de ontwikkellocatie of voor de propositie ervan in de toekomst betrokken zouden moeten worden. De maatschappelijke of economische waardeketen onder dit gezamenlijke verhaal ontstaat na een helikopterblik. Het is de kunst om partijen uit te nodigen die overkoepelend naar het gebied kunnen kijken en hun deelbelang tijdelijk los kunnen laten. Neem die maatschappelijke waarde uiteindelijk mee in de businesscase en gebiedsexploitatie.

Investeringspotentieel van het gebied

Het nieuwe businessmodel zit in verrassende combinaties en nieuwe samenwerkingen tussen commerciële bedrijven, publieke organisaties en buurtinitiatieven. Er gaan enorme geldstromen rond in wijken. Denk bijvoorbeeld aan al de energierekeningen, de zorgpremies of beheergelden bij elkaar opgeteld. Door op andere manieren naar de organisaties en de geldstromen in een gebied te kijken, ontstaat er investeringspotentieel. Welke toegevoegde waarde biedt ontwikkeling van het gebied? Investeer in de waarden en middelen in het te ontwikkelen gebied en zet ze in.

(Onverwachte) coalities, dragers en investeerders

13

Nieuwe investeerders in de stad en waardevolle dragers van een locatie komen uit zeer diverse netwerken. Transitie in de zorg, werkgelegenheid, onderwijs en duurzaamheid leiden tot een veranderend, deels groeiend belang van partijen om zich met stedelijke ontwikkeling te bemoeien. Ook in sport, verkeer, cultuur en religie ontstaan belangen voor bestaande en nieuwe partijen om in de stad te investeren. Ontwikkelingen rond *big data*, met partijen als Cisco en IBM, veroveren een plek in de stedelijke ontwikkeling.

Investeerders zijn groot en klein. Bewoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen ontwikkelen zich steeds vaker tot investeerders in en dragers van een gebied. Soms uit idealisme, vaak vanuit de ontwikkeling van een nieuw verdienmodel. Het verbinden van de onderwijsketen aan het oplossen van problemen in de stad kan een band scheppen tussen vers arbeidspotentieel en de stad. Dat levert vervolgens een langetermijnperspectief op voor studenten en scholieren.

Nieuwe financiële instrumenten

De tijd van gebiedsontwikkeling met een sluitende exploitatie en subsidie is voorbij. Het krediet zit grotendeels in het gebied, maar moet wel worden geactiveerd. Dat betekent ruimte geven aan buurtcoöperaties, *social impact bonds*, crowdfunding, ingroeimodellen voor huur en/of het oprichten van een GebiedsInvesteringsZone (GIZ), naar voorbeeld van de BedrijfsInvesteringsZone (BIZ) of de WijkInvesteringsZone (WIZ).

GebiedsInvesteringsZone

Een GebiedsInvesteringsZone (GIZ) is een gebied waarin de noodzakelijke kosten voor gebiedsontwikkeling worden betaald door de waardestijging van grond en vastgoed: zowel vanuit bestaande als nieuwe functies. Eigenaren kunnen bijvoorbeeld bijdragen naar rato van profijt. En is combinatie van de kasstromen vanuit exploitatie en productie mogelijk. De GIZ kan ook anders worden gebruikt, namelijk als stimuleringsinstrument voor gebiedsontwikkeling. Denkbaar is het inzetten van fiscale voordelen (prikkels) bij investeringen in grond- en vastgoed. Heffingsvoordelen lokken investeringen uit, wat uiteindelijk leidt tot hogere inkomsten voor gemeenten op andere vlakken. Zoals meer onroerendezaakbelasting door hogere vastgoedwaarde. Overigens kunnen alle stakeholders in een gebied mee doen. Een financiële inbreng vanuit stakeholders is in een GIZ niet juridisch afdwingbaar.





Oranjestraat in Schiedam

Visie: het complex wordt een leefgebouw met grotere woningen en met mogelijkheden voor een woning- en praktijkruimte op de begane grond. Aan de achterkant van het pand komt idealiter een publieke ruimte aan het water. Starters (met kinderen), senioren en ZZP-ers met werk aan huis zijn mogelijke doelgroepen.

Situatie / setting: het complex is gebouwd in de wederopbouwperiode (jaren '50), is karakteristiek en horizontaal en verticaal flexibel. Het complex heeft winkelruimten in de plint en drie lagen kleine koopwoningen boven de winkels. Ongeveer een derde van de woningen staat leeg. Ook van de tien winkelpanden is er slechts één in gebruik. Het pand ligt aan een drukke straat, die functioneert als ontsluitingsroute van het centrum en als doorgangsroute tussen Rotterdam en Vlaarding. Dit maakt de locatie goed ontsloten en bereikbaar via het openbaar vervoer. Aan de andere kant is er veel geluidshinder en zit er een hoog gehalte aan fijnstof in de lucht. Het gebouw is onderdeel van een groot aantrekkelijk woon-werkgebied en ligt naast De Plantage, het oudste stadspark van Nederland. De omgeving wordt de komende jaren heringericht, waarbij ook de verkeersinfrastructuur wordt aangepakt.

Vraagstuk: het bestemmingsplan uit 2014 biedt mogelijkheden voor transformatie van de winkelplinten naar andere functies. De detailhandelsbestemming is hier vanaf gehaald. Hoe kan de gemeente private partijen als bewoners, winkeleigenaars en andere pandeigenaren verleiden tot ontwikkeling van het complex?

Aanpak en denkrichtingen: de gemeente zit in de oriënterende fase en beschouwt het achterliggende gebied als onderdeel van de ontwikkeling. Allereerst wil ze inventariseren wie de eigenaars van het complex zijn en wie op het achterliggende terrein bezit heeft. Om een gezamenlijke koers te kunnen bepalen, wil ze met hen het gesprek aangaan. Het idee is om deze locatie weer op de mental map van de Schiedammers te zetten. Zo kunnen pop-up stores een plek krijgen in het gebied. Ook is het binnenterrein geschikt voor activiteiten, zoals moestuinen, rommelmarkten, ouderenyoga en speeltuinen.

4 Fasering bij publiek ontwikkelen

Een locatie in beweging. Daar is geld voor nodig. Dit betekent dat er steeds andere aandacht en kwaliteiten nodig zijn om het proces te begeleiden. We onderscheiden drie fasen bij publiek ontwikkelen: zaaien, kwartier maken, beheren en doorontwikkelen. Elke fase kent zijn eigen dynamiek, organisatie en financiering.

Zaaien

Bij de start gaat de publiek ontwikkelaar het gebied in om de locatie en verschillende partijen in kaart te brengen. Hij identificeert de belangen en ambities en gaat op zoek naar gezamenlijke thema's. Het product van zaaien is het gezamenlijk verhaal, een startcoalitie en een aantal *quick wins*.

Kwartier maken

Vanuit het gezamenlijke verhaal ontstaat een investeringsagenda. Hiervoor maakt de publiek ontwikkelaar concrete afspraken met partijen in het gebied. Er starten korte termijn projecten die energie brengen. En worden de lange termijn projecten in de stijgers gezet. Aan het einde van deze fase is een coalitie van partijen geëncouraged aan de ontwikkeling van het gebied en de benodigde investering ervan. Voor de organisatorisch uitvoering spreken de betrokkenen een besturingsmodel af in lichte of uitgebreide vorm.

Beheren en doorontwikkelen

17

In deze fase wordt de energie die bij de start aanwezig was omgezet naar een blijvende samenwerking. Vanuit een samenwerkingsmodel wordt er doorontwikkeld en blijven de partijen werken aan de kwaliteit van het gebied. Bij deze 'laatste' fase is het product een besturingsmodel met financiering vanuit het gebied.

Loslaten en aantrekken

Een belangrijke richtlijn die ervoor zorgt dat de partijen de tijd nemen voor de verschillende faseringen van publiek ontwikkelen, is een goede balans tussen formele afspraken en het behouden van energie. Een publiek ontwikkelaar weet te schipperen tussen de uitersten. Aan de ene kant zorgt hij voor een goede investeringsagenda, aan de andere kant is niet alles op voorhand vast te leggen.

Placegame!

Placemaking gaat over het zien, activeren, en managen van ontmoeting in de openbare ruimte, zoals pleinen, markten, (delen van) wijken, campussen, stations en openbare gebouwen. Centraal bij placemaking staan de mensen die dagelijks samen acteren in de openbare ruimte: de bewoners, ondernemers en bezoekers van het gebied.

Een placegame is een georganiseerde brainstorm na een gebiedsbezoek van alle betrokkenen. Samen genereren ze ideeën voor snelle, lichte en goedkopere verbeteringen. Belangrijke bijvangst is dat alle betrokkenen zich bewust worden van hun aandeel in het gebied. En hoe zij het verschil kunnen maken tussen een goede en slechte locatie. Direct na de placegame (binnen 0-3 maanden) moeten de eerste resultaten worden geïmplementeerd. Voor de langere termijn (3 jaar) maken de betrokkenen een placemakingvisie. De publiek ontwikkelaar zwengelt het vervolg aan.



De Heuvellaan in Gouda

Visie: De Heuvellaan in Gouda is een complex voor jongerenhuisvesting. De grote vraag naar betaalbare huisvesting voor jongeren geeft dit pand kans op een tweede jeugd. Door het complex flexibel te transformeren, kunnen de woningen op termijn desgewenst worden omgezet naar ruimere woningen voor een andere doelgroep.

Situatie / setting: het kantoorpand (2.318 vierkante meter) uit 1986 telt zes verdiepingen en staat sinds september 2013 leeg. De eigenaar, een belegger, wil het pand afstoten. De aanvankelijke gesprekken met corporaties, zorginstellingen en beleggers zijn op niets uitgelopen. Zij zeggen dat de exploitatie onrendabel is en dat de woningprijzen in Gouda te laag zijn. In de omgeving ligt een park, zwembad, sportcomplex en een woonwijk. Het complex is goed bereikbaar met het openbaar vervoer. Het is slechts vijf minuten fietsen naar het station en de supermarkt ligt op loopafstand.

Vraagstuk: hoe komt de markt in beweging en wanneer zijn investeerders bereid het pand te transformeren?

Aanpak en denklijnen: het college van B&W wil het pand benutten voor betaalbare jongerenhuisvesting. Hierover zijn gemeente en eigenaar in gesprek. De eigenaar zoekt naar een koper die het pand wil transformeren tot woningen. Hij is ook bereid om het pand eerst te verhuren, totdat alle juridische zaken rond zijn. Dan hoeft de nieuwe partij het pand pas te kopen als er juridisch geen risico meer is. De gemeente zorgt voor de herziening van de bestemming zodra er een kopende partij is. Voor Heuvellaan wijkt ze af van haar vigerende beleid voor parkeer- en geluidsnormen.

5 Nieuwe spelers en rollen

De tijd waarin iedereen binnen de stedelijke ontwikkeling een heldere rol en taakverdeling had, is voorbij. Naast overheid, vastgoedbeheerders en ontwikkelaars houden ook maatschappelijke organisaties, bewonersinitiatieven, kleine startende ondernemers, creatievelingen en kunstenaars zich bezig met de stad. En dat gaat volgens volstrekt nieuwe regels en verhoudingen.

Andere gemeentelijke rollen

De gemeente kan de organiserende partij zijn, maar dat is niet noodzakelijk. Het initiatief voor publieke ontwikkeling komt steeds vaker uit het gebied zelf. De bijdrage vanuit de gemeente zit steeds meer in het samen willen optrekken met initiatiefnemers van onderop en het wegnemen van belemmeringen en creëren van ruimte in regelgeving. De gemeente kan zelf vastgoed inbrengen of huurder worden van panden. Bestuurlijke aandacht is ook een goede om het proces in beweging te houden. En natuurlijk blijft (mede)financiering een belangrijke rol. Vaak is dit ook echt nodig, want de periode van zaaien betaalt zich pas later terug.

Verschillende grootte en sterkte

De samenwerking tussen al die verschillende partijen is een behoorlijke uitdaging. Van praktische zaken, zoals het verschil in werktijden tussen professionele organisaties en collectieven van bewoners en het ontbreken van rechtsvormen tot kwesties van cultuur (commercie versus maatschappelijk bewustzijn). De kunst van het publiek ontwikkelen is hieruit kracht halen.

19

Rolverdeling in de verschillende fases

Rollen veranderen in de tijd. Een publiek ontwikkelaar kan per fase een andere persoon zijn, afkomstig van een andere organisatie. Vooral in de beginfase kan een onafhankelijke derde meerwaarde bieden. In de beheer- en doorontwikkeelfase is het van belang die rol binnen de samenwerking te borgen.

Crowdfunding

Wat is het? Crowdfunding is een manier om financiering te krijgen, zonder van de bank te lenen. De uitvrager, bijvoorbeeld een particulier initiatief, heeft een idee en wil daarvoor financiering. Hij plaatst daarvoor een verzoek tot financiering op een plek waar zijn doelgroep het ziet. Daarvoor zijn verschillende online platforms. Pas als het totale bedrag is gedoneerd, wordt het idee uitgevoerd. Naast donatie zijn er andere varianten: lening, investering, voorverkoop. De betrokkenen kunnen divers zijn. Zowel individuen, collectieven als bedrijven kunnen een uitvraag doen. Iedereen die wil bijdragen aan het idee kan meefinancieren.

Hoe zet de publiek ontwikkelaar het in? Crowdfunding kan een goede manier zijn om een eerste project uit de Placegame te realiseren. Het mooie van deze wijze van financieren is dat het een grote groep mensen kan activeren.



Trekvlietzone in Den Haag

Visie: de Trekvlietzone wordt een dynamisch woon-werkgebied aan het water. Het gebied richt zich op de stedeling. De oude bedrijfsloodsen en sloperijen worden vervangen door stadswoningen (ongeveer 2.000). Daarnaast blijven verschillende type bedrijven – congreshal, bedrijfsverzamelgebouw, horeca, – onderdeel van dit woon-werkgebied.

Situatie / setting: de Trekvlietzone (40 hectare) is onderdeel van de Binckhorst, een binnenstedelijk bedrijventerrein in Den Haag. Inmiddels vervullen enkele voormalige bedrijfspanden een nieuwe functie, zoals een danscentrum, studentenwoningen en een bedrijfsverzamelgebouw. De gemeente realiseert een nieuwe entree voor Den Haag, namelijk de Rotterdamsebaan, waardoor het gebied zeer toegankelijk wordt.

Vraagstuk: in 2005 was er een consortium van twee marktpartijen, die het gebied wilde transformeren. Vanwege de economische crisis ging dat niet door. In 2011 ging de gemeente over tot organische gebiedsontwikkeling en nodigde partijen uit te investeren in het gebied. Wat kan de gemeente nog meer doen om grote investeerders in het gebied te krijgen?

Aanpak en denklijnen: de gemeente is één van de eigenaren. Het initiatief voor de ontwikkeling komt van de gemeente, evenals de leiding. Er is geen 'coalitie' van partijen in het gebied, wel is de gemeente met de vele verschillende eigenaren en ondernemers in gesprek. De gemeente wil flexibel bestemmen en in het bestemmingsplan nog niet te veel vastleggen. Ze denkt nog na hoe de voorwaarden vorm krijgen. En doet mee aan de pilot omgevingsplan van het Ministerie Infrastructuur en Milieu.

6 Ruimte bieden voor flexibele planvorming

Het is lastig om beweging te krijgen in een gebied dat niet meer functioneert. Dankzij investeringen in zichtbare verbeteringen of nieuwe functies, ontstaat nieuwe energie en betrokkenheid. Het gezamenlijke verhaal van de locatie wordt al zichtbaar vooruitlopend op de grote veranderingen. Fysieke interventies bieden daarnaast een goede aanleiding om nieuwe doelgroepen te betrekken en loop in het gebied te creëren.

Toevoegen nieuwe- en tijdelijke functies

Sta terrassen van twee stoelen toe op de stoep, geef parkeervakken terug aan de publieke ruimte of zet grote schommels op een plein. We kennen de voorbeelden van de stadsstranden en de betekenis die ze een locatie gaven. De publiek ontwikkelaar geeft de buurtbewoners, winkeliers en bedrijven de ruimte om initiatief te nemen en doet zelf actief mee.

Benut bestaande instrumenten

Er zijn verschillende instrumenten die afdwingen dat een gebouw niet leeg mag staan en stimuleren dat er (snel) gebruik kan worden gemaakt van de energie om nieuwe invulling in het gebied te creëren, zoals de Leegstandwet in Londen en Vlaanderen of de Nederlandse variant in de Wet Kraken en Leegstand. Door een beroep te doen op deze wet is het mogelijk om meer situationeel te werken en hardnekkige leegstand aan te pakken.

21

Bestem het gebied flexibel

De Omgevingswet maakt het mogelijk gebieden flexibeler te bestemmen. Ontwikkellocaties kunnen verschillende functies krijgen. Met een omgevingsplan kunnen gemeenten een diversiteit aan functies naar het gebied trekken zonder vooraf vast te leggen welke functies dit exact zijn en zonder de uitvoerbaarheid hiervan aan te tonen. Het wordt ingezet om de marktwerking te behouden en vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

Financieel ingroeimodel

Een eigenaar doet zijn pand aanvankelijk tegen een lager tarief van de hand. Naarmate de tijd verstrijkt, betaalt een koper of huurder geleidelijk meer, totdat de vraagprijs is bereikt. De eigenaar trekt op die manier partijen naar zijn pand of gebied waarvan hij verwacht dat ze een positieve bijdrage hebben op bijvoorbeeld het imago ervan. Het ingroeimodel is vooral aantrekkelijk voor startende ondernemers, die voor levendigheid zorgen en grotere partijen naar het gebied trekken. De eigenaar maakt met hen onderling afspraken. De eigenaar kan de gemeente zijn, maar ook een private partij.



ZOHO in Rotterdam

Visie: ZOHO wordt het Rotterdamse maakkwartier. De wijk verbindt wonen, maken (werken) en leven. Bedrijven, organisaties, bewoners en zelfs bezoekers, oefenen zelf invloed uit op de ontwikkeling, activiteiten en verschillende gebruiksfuncties in het gebied.

Situatie / setting: ZOHO (2,5 hectare) is een voormalig bedrijventerrein bestaande uit tien kantoorpanden met bedrijven op de begane grond. Het ligt aan de rand van het centrum en is verder omringd door sociale woningbouw. De laatste vijftien jaar nam de leegstand toe.

Vraagstuk: hoe kan het gebied weer levendig worden, zodat marktpartijen investeren in het gebied?

Aanpak en denkrichtingen: kenmerkend voor de aanpak in ZOHO is dat de opgave vanuit het ZOHO-netwerk opgepakt wordt. De eigenaren, gemeente en huurders streven gezamenlijk hun visie na, verbeteren het imago van de wijk en creëren een aantrekkelijke woon-, werk- en leefomgeving. In hun aanpak kiezen ze *Slow Urbanism*: stapsgewijs bouwen, aanpassen en bijstellen met respect voor de omgeving en vanuit de behoeften van de huurders en gebruikers van het gebied. Het ZOHO-netwerk is de ambassadeur van het gebied. Samen selecteren ze wie nieuwe huurders worden.

De rollen zijn nooit officieel vastgelegd, maar wel heel duidelijk. De eigenaar, Havensteder, blijft verantwoordelijk voor de gebouwen en de huurcontracten. De gemeente voor de regels en de buitenruimte en de huurders trekken het programma in ZOHO. Dat doen ze samen met bedrijven die zich graag in het gebied willen vestigen. Ze organiseren activiteiten die het gebied op de kaart zetten. Enkele voorbeelden zijn: een oogstfeest, een open lunch en een filmavond. Stipo is in ZOHO actief als publiek ontwikkelaar, deels gefinancierd door de eigenaar, deels op eigen initiatief en risico. Het risico schuilt in het aantrekken van onderhuurders, want zij huren alle ruimten in het pand.

7 Regie houden met aanvullende instrumenten

In de praktijk kunnen flexibele bestemmingen tegengesteld werken. Een flexibele bestemming maakt veel functies mogelijk, waardoor de invulling ook homogeen kan worden. De gemeente verliest regie. Via de Omgevingswet kunnen gemeenten aanvullende regels vastleggen in beleidsregels. Deze zijn eenvoudiger te wijzigen. Praktijkvoorbeelden zijn het koelkastmodel en kavelpaspoort.

Het koelkastmodel geeft aan welke functies de gemeente in het plangebied wil en hoeveel er per functie mogelijk zijn. De locatie is vrij invulbaar door de markt, mits voldaan aan de gestelde (wettelijke) voorwaarden. Het koelkastmodel 2 staat bijvullen van de koelkast toe als de tijd er om vraagt. Twintig jaar looptijd is immers lastig te voorzien.

Andere gemeenten kiezen voor de privaatrechtelijke kavelpaspoorten. Het bestemmingsplan wijst geen concrete plekken aan, maar noemt aantallen. Het totale aantal per gewenste functies ligt hoger dan wat mogelijk is, zodat de markt ruimte krijgt in haar planuitwerking. Elk kavel heeft een kavelpaspoort met alle aanvullende kaders. Die kunnen makkelijker worden veranderd dan een omgevingsplan.

Overheid vroegtijdig in het proces

De overheid is partner in publiek ontwikkelen. Haar tijdig in het proces betrekken, kan leiden tot versnelling van de plannen. Een voorbeeld: bestemmingsplannen moeten passen binnen de kaders van de Provinciale Verordening Ruimte. Provincie Zuid Holland geeft aan tijdig betrokken te willen worden bij de planvorming, zodat zij kan meedenken over de marktvraag in het gebied en de wijze waarop de plannen binnen de Provinciale Verordening Ruimte passen. Onderling vertrouwen is daarvoor belangrijk.

23

Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking kan aantonen dat er (markt)vraag is naar de bestemming. Hier zit vaak een blokkade voor flexibel bestemmingen. Het aantonen van marktvraag is lastig, want de exacte functies per locatie liggen juist open.

Praktijksimulatie Leegstandverordening

In een gebied met veel (winkel)leegstand worden betrokken marktpartijen in een spelvorm uitgedaagd na te denken over de leegstandsituatie in de betreffende stad. De spelvorm, waarbij een marktpartij om de beurt een kaart trekt en op de vermelde vraag/stelling reageert, zorgt dat partijen onderwerpen bespreken die anders wellicht niet op tafel komen. Dit geeft de gemeente inzicht in de mening van betrokken partijen over het gevoerde leegstandsbeleid en de mogelijke toepassing van de leegstandverordening. De gemeente en de eigena(a)r(en) van de panden zijn de belangrijkste spelers. De praktijksimulatie krijgt meer diepgang als ook andere betrokkenen deelnemen, zoals makelaars, intermediairs, vertegenwoordigers van winkeliers, bewoners en banken.



8 Dilemma's bij flexibele planvorming

Flexibele planvorming en publiek ontwikkelen is een ontwikkelaanpak die kan zorgen voor blijvend goede plekken. Het is een intensief traject dat langdurig aandacht vraagt. En zeker geen oplossing voor alle slechte plekken in de steden. Het is belangrijk daarin een goede afweging te maken, voordat voor deze aanpak wordt gekozen. Overigens is dit niet het enige dilemma van publiek ontwikkelen.

De kosten voor de baten

De periode van zaaien, waarin we stakeholders activeren en de thema's voor ontwikkeling verkennen, vraagt veel tijd en aandacht. Zaaien gaat uit van kansdenken. Er ligt nog geen business case en het is ook nog niet zeker of die gaat komen. Tegelijkertijd is zaaien noodzakelijk om beweging te creëren.

De vraag is: wie financiert het zaaien? Zijn er slechts een of enkele vastgoedeigenaren in het gebied, dan zijn zij financier. Is het eigendom versnipperd, dan is de gemeente vooralsnog financier. De gemeente vraagt de publiek ontwikkelaar om voor de vervolgfase, de kwartiermakersfase, een ander financieringsmodel te ontwikkelen. Een mogelijkheid is om de kosten uit de zaai fase en de opbrengsten door stijgende maatschappelijke waarde toe te voegen in de gebiedsexploitatie. Maar hoe kan dat? Of is het een idee af te rekenen op stijgende vastgoedprijzen? Een financieringsmodel, zoals een GebiedsInvesteringsZone is hiervoor mogelijk een optie. Deze gedachten gaan ervan uit dat er waarde stijging plaatsvindt. Hoe wordt de financiering geregeld als er geen waarde stijging is?

25

Langdurige kwaliteit, of toch een quick win?

Een ander belangrijk en kwetsbaar punt, mits vooraf goed geadresseerd, is het risico dat de diepere kwaliteit-slaag van het ontwikkeltraject teniet wordt gedaan zodra het gebied weer aantrekkelijk wordt. Dankzij de activiteiten van de publiek ontwikkelaars en alle partners ontstaat er weer loop in het gebied. Er ontstaat minder leegstand en de prijzen stijgen. Wie garandeert dat het traditionele denken vervolgens niet alsnog de kop op steekt en alle bottom up-activiteiten die het gebied ziel geven weer verdwijnen? Dit is enerzijds een natuurlijk proces: wijken komen op en andere wijken nemen het weer over. Dit is anderzijds een proces van co-creatie, waarbij veel partijen (om niet) hun nek uit hebben gestoken om samen een goed gebied te creëren. Het doet enorme afbreuk aan het partnerschap, ook bij volgende ontwikkelgebieden, als hieraan niet op juiste manier recht wordt gedaan.

Flexibel en globaal of gedetailleerd bestemmen?

Bijna alle projecten die langzaam van de grond komen en de tijd nodig hebben om tot ontwikkeling te komen, vragen om globale en flexibele bestemmingen. Dat staat haaks op de Ladder voor duurzame verstedelijking, waarin de eerste stap de behoefte aantoonbaar maakt. Vroegtijdig gesprek met de provincie leidt tot een gezamenlijke balans naar enerzijds kansen voor nieuwe initiatieven en anderzijds het beperken van de kansen op overgebruik van een functie. Zoals een te beperkte vraag naar een eenzijdige invulling van het gebied. Hier zijn nog twee belangrijke verbeterpunten: het deels aanpassen van de Ladder voor duurzame verstedelijking en het eventueel aanpassen van te stringente provinciale regelgeving.



9 Publiek ontwikkelen is een vak

Werken vanuit nieuwe rollen en in een context waarvan bij het eindproduct nog onduidelijk gedefinieerd is, vraagt andere vaardigheden en inhoud van mensen. Waar we voorheen volgens een vastomlijnde projectplanning aan de slag gingen, gaat het nu meer om kansen blootleggen, energie opzoeken en coalities bouwen. Om van daaruit samen steeds een volgende stap te zetten.

Inhoudelijke bagage

- Verbindingen leggen vanuit het stedelijk denken naar de verschillende strategische agenda's van partners en lopende opgaven in de stad;
- Goede voorbeelden van elders kennen en kunnen implementeren in nieuwe gebieden;
- Vertrouwd raken met de lokale politieke en gemeentelijke structuren en deze meenemen in het proces;
- Strategisch kunnen schakelen tussen buurt, stad, regio, provincie en landelijk. En daarmee ruimte creëren of een hefboom organiseren voor de ontwikkeling in het gebied.

Aanpak en instrumentenkoffer

- Instrumenten voor regio, stad en buurt kennen en zo op het juiste niveau energie laten stromen of voorkomen dat een interventie op stadsniveau een buurtinitiatief ondermijnt;
- Vertrouwd raken met instrumenten die organisch ontwikkeling en flexibiliteit in tijd en functie mogelijk maken, zoals flexibele bestemmingsplannen, inclusief de uitwerking naar bijvoorbeeld koelkastmodellen of kavelpaspoorten, flexibele beheermogelijkheden, slim experimenteren en leegstandsaanpak;
- Thuis zijn in nieuwe financiële constructies die het krediet uit het gebied zichtbaar maken en activeren;
- Slim kunnen spelen met geld, door nieuwe investeerders te identificeren maar ook te ontschotten binnen bestaande geldstromen;
- Werkmethoden beheersen die vanuit co-creatie leiden tot een gezamenlijke visie op het gebied, later gevolgd door de investeringsagenda.

27

Persoonlijke vaardigheden

- Vanuit nieuwsgierigheid en een luisterend oor de betrokkenen in het veld kunnen lokaliseren;
- Met enthousiasme en kennis van co-creatieve werkmethoden bouwen aan het netwerk;
- Weten wanneer een extra zetje nodig is en wanneer je moet loslaten;
- Met kennis en ervaring en dezelfde taal kunnen spreken met zowel de gevestigde professionele partijen als bewoners- en bedrijveninitiatieven.

Een schaap met vijf poten?

Het is nogal duidelijk dat de publiek ontwikkelaar van veel markten thuis moet zijn. Tegelijkertijd: niet alle kennis en vaardigheden hoeven in één persoon verenigt te zijn. Het is goed mogelijk dat delen van de kennis juist bij de partners zitten. Hier ligt meteen een kans voor co-creatie. Zorg er overigens wel voor dat de degene die de rol van publiek ontwikkelaar rol aanneemt in elk geval qua inhoudelijke bagage en persoonlijke vaardigheden de juiste is. En dat hij of zij voldoende kennis heeft van de aanpak en juridische, financiële en procesinstrumenten om actief versterking op deze punten te organiseren.



P 530
09.00 - 18.00
P
P

2

51-KBV-9

10 Kortom...

Stad maken vanuit locaties met ziel en langdurige kwaliteit. Ook gebieden die lastig tot ontwikkeling komen vragen om een eigen creatieve aanpak. Flexibele planvorming en publiek ontwikkelen bieden handvaten om op gerichte wijze in een ontvouwend veld eigenaarschap te creëren en samen tot een investeringsagenda en uitvoering te komen.

Instrumenten als flexibel bestemmen, gebiedsinvesteringszones en leegstandswetgeving creëren ruimte om steeds passend bij de fasering en wensen actie mogelijk te maken.

Alphen aan den Rijn, Delft, Den Haag, Gouda, Rotterdam en Schiedam gaan aan de slag met de lessen uit de masterclasses. Platform31 en Stipo gaan verder met kennisontwikkeling over en praktijktoepassing van publiek ontwikkelen, flexibel bestemmen en financiering in de zaaifase. Met als doel: publiek ontwikkelen daadwerkelijk mogelijk maken.

<http://www.zuidvleugel.nl/>

Met dank aan:



gemeente
Schiedam



Gemeente Rotterdam



