

Van stip naar stap: binnenstedelijke gebiedstransformatie

Gert-Joost Peek en Tijmen Hamerslag



Nieuwe ruimte in oude stedelijke havengebieden (foto: auteurs).

De transformatie van binnenstedelijke gebieden is een lange weg naar een mooie stip op de horizon. Omdat de stip niet meer zo concreet is als voorheen zijn echter vooral de eerste stappen nu moeilijk om te zetten. Daarnaast ontbreekt in de meeste gevallen actief grondbeleid. Bestemmings- of omgevingsplannen bieden wel rand-voorwaarden, maar zijn weinig actiegericht. Tegelijkertijd zijn deze instrumenten vaak erg gedetailleerd waarmee de gewenste flexibiliteit verloren gaat. Met nieuwe instrumenten zonder wettelijke basis proberen gemeenten en actieve eigenaren dit gat te vullen en weer een kader te scheppen voor de eerste stappen naar concrete projecten.



In de decennia voor de financiële crisis van 2008 bestonden kaders en randvoorwaarden in gebiedsontwikkeling uit een combinatie van publiekrechtelijke instrumenten en privaatrechtelijke afspraken met als basis een actief gemeentelijk grondbeleid. Dit werd ook wel Publiek-Private Samenwerkingen (PPS) genoemd. In de crisis stopten veel gemeenten met het verwerven van gronden en verschoof de verstedelijkingsopgave van uitbreiding naar verdichting. De ontwikkeling van de vertrouwde actieve grondeigenaren viel stil en nieuwe actoren - *de bottom-uppers* - kregen de kans om tijdelijk te experimenteren met nieuwe invullingen.

Instrumenten voor transformatie

Grootschalige en gedetailleerde stedenbouwkundige masterplannen en daarop aansluitende bestemmingsplannen bieden geen soelaas meer. Gemeenten en marktpartijen hebben immers tijdens de crisis ervaren hoe belangrijk het is om de

ontwikkeling aan te kunnen passen aan de omstandigheden. Om toch, ondanks alle onzekerheden, een actief op ontwikkeling gericht eigenaarschap te stimuleren, experimenteren gemeenten met nieuwe kaderstellende instrumenten zonder wettelijke basis. Recent scriptieonderzoek aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE) (Hamerslag, 2018) vergelijkt twee van deze instrumenten voor binnenstedelijke transformatiegebieden: de Spelregelkaart voor het Cruquiusgebied in Amsterdam en de Gebiedsaanpak voor de Binckhorst in Den Haag. Welke kaders zijn vastgelegd en op welke manier? Hebben de instrumenten ontwikkeling gestimuleerd? In 2021 zal de Omgevingswet intreden, hierin staat een nieuwe benadering van de planning van de leefomgeving centraal. Wat voor lessen kunnen er getrokken worden uit de twee casussen voor de Omgevingswet?

Beide instrumenten doen uitspraken over de ruimtelijke invulling en het programma, gemeentelijke financiën en de wegenstruc-

tuur. De instrumenten verschillen in de concreetheid en meetbaarheid van de gehanteerde criteria. De Spelregelkaart voor het Cruquiesgebied gaat hierin verder dan de Gebiedsaanpak van de Binckhorst. Beide instrumenten zijn vastgesteld door de gemeenteraad en ontberen een grondige onderbouwing, bijvoorbeeld met milieuonderzoek. Ze verschillen in lokaal draagvlak. De Spelregelkaart is gemaakt in samenspraak met een stichting van gebiedseigenaren. In Den Haag is nauwelijks geparticipeerd bij het opstellen van de Gebiedsaanpak.

De geïnterviewde betrokken publieke en private actoren staan positief tegenover de Spelregelkaart in het Amsterdamse Cruquiusgebied. Deze heeft bijgedragen aan investeringen van actieve eigenaren in het gebied, zowel van nieuwe spelers die posities hebben verworven, als van zittende eigenaren die bezit hebben uitgebreid en zijn gaan ontwikkelen. De Spelregelkaart geeft heldere kaders op de belangrijkste onderwerpen. Marktpartijen kunnen hier hun initiatieven op baseren en de gemeente kan deze initiatieven hier eenvoudig aan toetsen.

Over de Gebiedsaanpak voor de Binckhorst in Den Haag zijn betrokkenen minder positief. De kaders zijn nog te flexibel om investeringen van ontwikkelaars te ontlocken. In 2015 stelde de gemeente een ontwikkelperspectief op voor deelgebied de Trekvlizzone dat meer kaders biedt. Een marktconsultatie wijst uit dat marktpartijen dit perspectief ook nog te summier vinden. Een aantal nieuwe actieve eigenaren heeft zich verenigd in de Stadmakers. Zij hebben eind 2017 tien ontwikkelprincipes gepresenteerd die goed aansluiten op

de kernwaarden van het lokale platform stichting I'M Binck. Inmiddels heeft een omgevingsplan - of beter gezegd een bestemmingsplan met uitgebreide reikwijdte - voor de Binckhorst het licht gezien. Tevens werkt de gemeente nu aan een actualisering van de Gebiedsaanpak. Blijkbaar is het omgevingsplan geen vervanging hiervoor.

Kaders als handelingsperspectief

Het opstellen van kaders voor de gebiedsontwikkeling markeert een belangrijke stap in het besluit- en planvormingsproces van de transformatie van een slechts binnenstedelijk werkgebied naar een toekomstbestendige woon-werkgebied. De nieuwe kaders maken het mogelijk om te gaan denken en handelen in projecten. Hiervoor is het noodzakelijk dat onzekerheden die het niveau van een project en de invloedseer van de projectontwikkelaar overstijgen, zoveel mogelijk zijn weggenomen. Welke instrumenten hiervoor in te zetten, is ten eerste afhankelijk van de uitgangssituatie; ten tweede de te realiseren 'droom' en ten derde het draagvlak bij betrokken actoren.

In de pre-crisis aanpak zorgde het actieve grondbeleid voor de uitgangssituatie waarin veelal de gemeente in positie kwam. Vervolgens bepaalde dezelfde gemeente de kaders voor de ontwikkeling en werden marktpartijen geselecteerd voor de uitvoering. Met het ontbreken van actief grondbeleid moeten actieve grondeigenaren op een andere manier - vaak kavel voor kavel - verleid worden posities in te nemen. Dit terwijl de 'droom' van het nieuwe gebied tegenwoordig veel verder gaat dan vastgoed alleen. Naast aantallen woningen moet de transformatie ook bijdragen

aan de grote maatschappelijke transitie rondom energie, klimaat, circulariteit en inclusiviteit. Zaken die ook vragen om kaveloverstijgende investeringen in infrastructuur en samenwerking. Een samenwerking die verder moet gaan dan draagvlak door inspraak, maar vraagt om bereidwilligheid van huidige en toekomstige eigenaren en gebruikers vooraf. Dat klinkt als bijna onmogelijk. Het zijn echter juist deze onderwerpen met ideële kanten waar tijdens de crisis bottom-uppers elkaar vonden en wisten te experimenteren met aanzetten voor een andere, meer organische gebiedsontwikkeling.

Publiek-private culturomslag

Het is nu zoeken naar manieren om investeringen in transformatie te faciliteren. Dit vergt zowel aan de publieke als aan de private kant een culturomslag. Overheden moeten bewust zaken durven loslaten. Tegelijkertijd blijkt dat het voor marktpartijen ook wennen is aan een overheid die niet alles tot in detail regelt. Er is sprake van een nieuwe (ver)deling van risico's. Bijvoorbeeld wel een gedegen door de gemeente uitgevoerd vooronderzoek, maar geen vooraf vastgestelde (ruimtelijke) oplossing. Of andersom juist een vooraf bepaalde duurzame lokale energie-infrastructuur, maar dan wel gekoppeld aan een gezamenlijk eigenaarschap ervan.

Experimenteren met gebied-specifieke kaderstellende instrumenten biedt perspectief op het creëren van een nieuw kader voor de eerste concrete stappen van binnenstedelijke transformaties richting een nog wat vage stip op de horizon. Een private partij kan met een dergelijk kader de risico's bij investeringen beter beheersen terwijl de overheid kan sturen, alleen

niet meer tot op het detailniveau van de stoeptegels. Zo'n kader moet dan wel in vorm van samenspraak met betrokken actoren tot stand komen, kunnen bouwen op gedegen vooronderzoek, concreet zijn in ambities en criteria, en verzekerd zijn van politiek draagvlak. Wanneer we deze kaderstellende instrumenten ook nog kunnen verankeren in het omgevingsrecht neemt de kwaliteit hiervan nog verder toe. Zowel private partijen als andere betrokkenen kunnen hiermee rechten lenen aan een publiekrechtelijk kader. Hier ligt nog een uitdaging in het kader van de Omgevingswet. Wellicht biedt een globaal omgevingsplan hierin voldoende mogelijkheden. Zo komen we samen van stip naar stap.

Gert-Joost Peek (g.peek@asre.nl) is Lector Gebiedsontwikkeling en Transitie management bij de hogeschool Rotterdam en docent bij de Amsterdam School of Real Estate. Tijmen Hamerslag (tijmen.hamerslag@am.nl) is Ontwikkelmanager bij vastgoed- en gebiedsontwikkelaar AM.

Literatuur

Hamerslag, T (2018) Faciliteren vóór investeren: onderzoek naar de voorwaarden van een toekomstbestendig ontwikkelperspectief als kader bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam