

**De start van stedelijke transformatie
Vergaande overheidsbemoeienis of laissez faire?**

Verheul, Wouter Jan

Publication date

2019

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Verheul, W. J. (null). (2019). De start van stedelijke transformatie: Vergaande overheidsbemoeienis of laissez faire?., *Gebiedsontwikkeling.nu*. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-start-vergaande-overheidsbemoeienis-laissez-faire/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De start: vergaande overheidsbemoeyenis of laissez faire?



Door [Wouter Jan Verheul](#)

19 dec 2019 - **Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling begint nooit blanco. Er zitten immers al gebruikers, bewoners en eigenaren die vaak hun eigen plannen hebben. Ze willen op die plek blijven, vertrekken, verkopen of zelf ontwikkelen. Dat maakt integraal ontwikkelen lastig. In de Haagse Binckhorst bijvoorbeeld zorgde de aanwezigheid van ondernemers, variërend van kleine autobedrijven tot een grote cementfabriek, voor één van de grootste barrières voor het integraal herontwikkelen naar een mixed use woon-werkgebied. Waar kies je dan voor en tegen welke prijs? Met vergaande overheidsbemoeyenis (voorinvesteringen en actief grondbeleid) herontwikkelen? Of werkt een laissez-faire-houding (de markt en maatschappelijk initiatief lossen het op) hier beter?**

Kinderen leren al bij het spelen van Monopoly dat je makkelijker kunt bouwen en geld verdienen als je meerdere straten in één stad hebt. Want: wie de grond heeft, heeft de macht. Precies daarom willen marktpartijen en gemeenten graag grond kopen. Na verwerving van grond heb je vooral vanuit publiek perspectief veel mogelijkheden om in samenhang een wijk te maken met een divers aanbod aan woningen, voorzieningen en bedrijfsfuncties. Via een joint venture (Gemeentelijke Exploitatie Maatschappij) kun je zittende eigenaren uitkopen en samen met projectontwikkelaars een integraal plan maken. [Het Paleiskwartier Den Bosch](#) is op die manier ontwikkeld.

Maar grootschalige grondaankopen zijn heel kapitaalintensief. Voor zowel gemeenten als marktpartijen is dat niet altijd mogelijk of gewenst. Soms kun je ook proberen zonder dure

grondaankopen, maar met ‘zachte sturing’, een gebied herontwikkelen. Het is dan wel lastiger overall invloed op uit te oefenen.

‘Een bescheiden laissez-faire-rol van de gemeente voorkomt vooral kostbare investeringen’

En hoe ver gaat die eventuele overheidsbemoediging dan? Die vraag speelde in Eindhoven toen Philips besloot om [het fabrieksterrein Strijp-S](#) te verkopen. De gemeente wilde niet zelf het terrein kopen, maar wel graag meedenken over de toekomst vanwege het maatschappelijk belang van een goed woon-werkgebied, met ruimte voor de kenniseconomie en nieuwe werkgelegenheid. Ook was de gemeente bang voor een herhaling van Strijp-T, waar versnipperd grondeigendom zorgde voor moeilijkheden bij de ontwikkeling.

De oplossing volgens de gemeente? Eén grote ontwikkelpartij die alle grond opkoopt en in goed overleg met de gemeente een plan maakt. Dat werd VolkerWessels. Samen met een belegger en in nauw overleg met de gemeente, ging VolkerWessels Strijp-S aan de slag. Maar toen op 11 september 2001 een crisis ontstond, viel de belegger weg. De gemeente kocht en ontwikkelde daarom de grond alsnog in een publiek-private-samenwerking (PPS)-constructie, samen met VolkerWessels.

Overtuigingskracht en visie

Versnipperd grondeigendom komt vaak voor bij binnenstedelijke gebiedstransformatie. Je kunt dan kiezen voor een sterke regie, door als gemeente of als grote ontwikkelaar grond op te kopen. Dat deed bijvoorbeeld de gemeente Maastricht om verval van het Sphinx-terrein te voorkomen en grip te behouden.

Je kunt ook een laissez-faire-houding aannemen, zoals bij veel decentraal gelegen bedrijventerreinen gebeurt. Een voorbeeld daarvan is de Goudse Poort in Gouda. Je kunt beperkt betrokken blijven en steeds, zodra een stukje grond beschikbaar komt, kijken wat mogelijk is en verder andere partijen gewoon laten ontwikkelen – en ze hoeven niet op elkaar te wachten.

Kies je voor plotontwikkeling, dan ontwikkelt iedere partij voor zichzelf, met eigen doelen, plannen en tempo. Met een duidelijke visie en propositie en bijpassende bestemmingsplannen en lokale regelgeving kun je invloed blijven uitoefenen. Deze bescheiden (laissez-faire-) rol van de gemeente voorkomt vooral kostbare investeringen. Of een integrale gebiedstransformatie dan nog mogelijk is, hangt sterk af van de overtuigingskracht, visie en manier waarop je uiteenlopende partijen verbindt.

Risico zonder coördinatie

Een nadeel van geen of beperkt grondeigendom is dat gebiedsplannen minder samenhangend en voortvarend tot stand komen dan gehoopt. In [de Haagse Binckhorst](#), de Merwevierhavens Rotterdam en in de Delft Schieoevers probeert de gemeente niet door grondaankoop, maar door visie- en netwerkvorming te sturen. Geleidelijk aan omarmen partijen de gebiedsvisies wel, maar het vraagt om een lange adem. Bovendien zijn er altijd zittende partijen die een andere koers willen varen: bijvoorbeeld omdat ze hun bestaande bedrijfsactiviteiten willen voortzetten op de bestaande plek of zelfs uitbreiden.

Ook kunnen ontwikkelende partijen kiezen voor hoge opbrengsten met weinig kwaliteit of gebiedsverbondenheid (*hit & run development*). Hier bestaat het risico op het zogenoemd *default urbanism*; de ‘standaard’ stedelijke ontwikkeling zonder coördinatie, waarbij ieder zijn eigen kavel ontwikkelt zonder na te denken over de samenhang met het grotere geheel en zonder zich te bekommeren om de infrastructuur, publieke ruimte en voorzieningen of om langetermijn gebiedswaarden, zoals duurzaamheid, cultureel erfgoed of ruimtelijke kwaliteit.

Naast een gebrek aan snelheid is dit voor initiatiefnemers van grootschalige gebiedstransformaties een schrikbeeld. Soms is de waarde die alleen in samenhang kan worden gecreëerd voor partijen cruciaal. Slechts een laissez-faire-houding aannemen is dan onvoldoende.

De power van de PPS

Alle grondeigendom samenvoegen vormt het andere uiterste. Eén publieke of private partij koopt dan alle grond op, of doet dit via een gezamenlijke grondexploitatie middels een PPS. Bij het Paleiskwartier Den Bosch kon de PPS-organisatie verregaande afspraken maken over bijvoorbeeld planfuncties, (beeld)kwaliteit, fasering en prijsklassen. Het grote voordeel van samenvoegen is dat je een volledig nieuwe stedenbouwkundige structuur en kaveloverstijgende gebiedsoplossingen mogelijk maakt, zoals gezamenlijke parkeer-garages of waterberging.

“In een PPS worden risico’s gedeeld, maar partijen zijn ook tot elkaar veroordeeld”

Binnen een PPS, zoals in het [Paleiskwartier](#) of in [Strijp-S](#), kun je bovendien de grote kosten en risico’s delen. Het grote kapitaalbeslag vraagt wel een lange terugverdientermijn, die soms veel langer kan duren dan tevoren ingeschat, zoals door conjunctuurschommelingen, nieuwe gebruikerseisen en andere marktwijzigingen. In een PPS worden risico’s gedeeld, maar partijen zijn ook tot elkaar veroordeeld - en dus beperkt in hun eigen handelen.

De grijze zone

Natuurlijk zijn ook vormen tussen volledig grondbezit en een laissez-faire-gebiedstransformatie mogelijk. Een initiatiefnemer van transformatie, zoals een gemeente, kan een duidelijke visie ontwikkelen met partijen voor het gebied, waarbij openbare ruimte en infrastructuur een belangrijke rol krijgen als aanjager. Dan doe je in principe geen grote grondaankopen, maar investeer je wel in de openbare ruimte en infrastructuur. Onderling maak je afspraken over de bijdrage aan de openbare ruimte. Daarbij kan de gemeente een actieve procesrol vervullen bij kavelruil, zodat alsnog een meer samenhangende stedenbouwkundige structuur mogelijk wordt. Slechts in uiterste gevallen kan de gemeente bij deze aanpak incidenteel een kavel opkopen om de schuifruimte te vergroten. Feitelijk is dit een stapsgewijze, meer organische vorm van gebiedstransformatie. Die zie je bijvoorbeeld terug in de [Binckhorst](#). Deze vorm is minder kapitaalintensief dan bij volledig grondeigendom en meer sturend dan bij een laissez-faire-strategie.

Een andere tussenvorm is Developing Apart Together (DAT). Dit is een lichtere vorm van publiekprivate samenwerking dan een zware PPS-constructie via gezamenlijk geld en grond. Iedere partij ontwikkelt de eigen kavels, maar de publiek-private gebiedsorganisatie verzorgt de kaveloverstijgende zaken, zoals het programma op hoofdlijnen, dichtheden, functie-mix, maatschappelijke voorzieningen, marketing, bewonersparticipatie en kavelruil. Hiervoor is

wel een *coalition of the willing* nodig. Bovendien is het uitvoeringstempo kwetsbaar. Aan de andere kant is een DAT minder verplichtend dan een *joint venture* en zijn de investeringen geringer, terwijl toch samen aan herordening wordt gewerkt.

Concluderend

De dilemma's 'overheidssturing versus marktwerking' en 'grondconsolidatie versus grondfragmentatie' zijn minder zwart-wit dan vaak wordt voorgesteld. In de Nederlandse transformatiepraktijk zie je veel keuzemogelijkheden bij de initiatieffase van gebiedstransformatie. Een passende vorm van sturing kan worden gekozen, afhankelijk van de doelen, mate van versnippering, bereidheid tot samenwerking en het beschikbare publiek en privaat vermogen. Een gebiedstransformatie starten vanuit enkele (grote) vrijgemaakte kavels ([zie Paleiskwartier](#)) is zeker goed voor het tempo en vertrouwen, maar biedt geen garantie voor succes – daarvoor zijn ook andere succesfactoren van belang.

Cover: [Marion Golsteijn](#) CC4.0

Meer lezen over sturingsdilemma's in stedelijke gebiedstransformaties, of over de vier praktijkcasussen uit dit artikel? Onderzoekers Wouter Jan Verheul, Tom Daamen, Erwin Heurkens, Fred Hobma en Simon van Zoest van de TU Delft (afdeling Urban Development Management en de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling) deden onderzoek naar grote gebiedstransformaties uit het verleden. Daarover schreven ze het essay 'Leren van stedelijke transformaties', over sturingsdilemma's en veerkracht in stedelijke gebiedsontwikkeling. Lees het volledige essay (waar dit artikel een onderdeel van is) op [de website van het programma Stedelijke Transformatie](#).

Verder lezen:

[11 dec 2019 Wie leidt: uitzonderlijke personen of institutionele context? uitgelicht](#)

[5 dec 2019 Organisatie dichtbij de politiek of op afstand?](#)

[29 nov 2019 Zachte instrumenten én harde resultaten?](#)

[19 nov 2019 Publieke ruimte én privaat rendement: wie betaalt daarvoor? uitgelicht](#)

[5 nov 2019 Gebiedsontwikkeling via een beperkte rolopvatting, of juist opgaven verbinden? uitgelicht](#)

Auteur



[Wouter Jan Verheul](#)

Bestuurskundig adviseur en research fellow TU Delft

[Bekijk alle artikelen](#)