



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

GEBIEDSBREDE
OPGAVEN
EXPLOITATIE
PUBLIEKE
REGIE
SAMEN SNEL
EN GOED
BOUWEN
GEBIEDS-
ONTWIKKELING
GEMEENTEN
WONING-
BOUW
LOCATIES

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Deze Praktijkhandleiding is gevoed met de bijdragen van:

Klankbord stakeholders/experts

Adrian Los (gemeente Leiden), Saskia Rill (Zuidoost City), Daan Zandbelt (De Zwarte Hond), Eva Hekkenberg (VORM), Bart Kesselaar (Havensteder), Bram Hagemeier (Greystar), Boy Wesel (Bouwinvest), Theo Stauttner (Stadkwadraat), Geurt van Randerat (SITE Urban Development), Tom Daamen (TU Delft), Arthur Pronk (Haag Wonen), Elies Koot (Boelens de Gruyter), Paul van Hoof (gemeente Arnhem), Martine de Jong (Erasmus Universiteit Rotterdam/Twijnstra Gudde), Michiel Boesveld (ministerie van BZK), Antoinette van Heijningen (Urbancore/Watertorenberaad).

Onderzoekscasussen

Feddo Christ (ministerie van BZK), Robert van Opdorp (gemeente Tilburg), Mathijs van den Broek (gemeente Tilburg), Rob van Kalmthout (Rebel), Bas Nagtegaal (ministerie van BZK), Robert Leverman (gemeente Groningen), Nicolet van Schoonhoven (gemeente Groningen), Jan Nico Wigboldus (ministerie van BZK), Fidan Bulut (gemeente Delft), Jan Nederveen (gemeente Delft), Anke Glasmeier (ministerie van BZK), Margo Meijer (gemeente Utrecht).

Onderzoek en tekst

Eric Martens (ministerie van BZK), Damo Holt en Roos Eysbach (Rebel), en Hans Karsenberg (STIPO).



Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de Praktijkhandleiding NOVEX gebiedsontwikkeling. In het kader van het Nationale Programma Woningbouw heeft de overheid een aantal grootschalige NOVEX woningbouwlocaties aangewezen. In deze gebieden zijn in totaal 400.000 van de in totaal 981.000 landelijk te bouwen nieuwe woningen tot en met 2030 voorzien. De opgave gaat niet alleen over het aantal woningen, maar ook om het oplossen van maatschappelijke knelpunten zoals de beschikbaarheid van betaalbare woningen, voldoende woningen geschikt voor wonen & zorg voor ouderen, duurzame nieuwbouw en regionale spreiding.

Die opgave vraagt om meer regie vanuit de Rijksoverheid. Om die reden is onder meer het wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting ingediend. Het ministerie van BZK heeft haar interne organisatie sterk uitgebreid om die regietaak uit te kunnen voeren en gaat daar ook in de komende periode mee door. In de regionale woondeals zijn met onze overheidspartners, woningcorporaties en marktpartijen afspraken gemaakt over aantallen en typen woningen, bouwlocaties en de inrichting van een overlegstructuur (inclusief Versnellingsstafels) om die afspraken gezamenlijk uit te voeren en te monitoren.

De ontwikkeling van de grootschalige NOVEX woningbouwlocaties vraagt in de meeste gevallen veel meer dan het bouwen van een groot aantal huizen in een bestaand stadsdeel of in een beschikbaar gemaakt weiland. Bouwen in de grootschalige NOVEX woningbouwlocaties is een complexe opgave waarbij het gaat om het vinden van de juiste balans tussen (betaalbaar) wonen, werken, mobiliteit, klimaat, leefbaarheid, energie, groen en natuur. En dat in een omgeving waarin vaak sprake is van bestaande belangen, die recht hebben op een rechtvaardige oplossing wanneer meerdere belangen met elkaar in verdrinking komen. En het woningbouwbelang is weer gediend met een snelle en voortvarende gebiedsaanpak.

De grootschalige NOVEX woningbouwlocaties kennen grote kansen, maar ervaren ook uitdagingen in het realiseren van zo'n daadkrachtige aanpak. De directie Woningbouw van het ministerie BZK is het afgelopen half jaar in gesprek geweest met veel ervaringsdeskundigen, experts en betrokkenen. In die gesprekken ging het om de vraag wat de belangrijkste principes en spelregels zijn om te komen tot zo'n daadkrachtige aanpak van een complexe gebiedsontwikkeling, in de context van de NOVEX-opgave.

Deze publicatie is de samenvatting van het resultaat van dit uitgebreid praktijkonderzoek; verwoord aan de hand van 5 pijlers:

- Maatschappelijk gedreven gebiedsontwikkeling
- Gezamenlijke aanpak gebiedsbrede opgaven
- Krachtige publieke regie
- Maximale samenwerking overheid en markt
- Integrale financiële sturing

De uitwerking van deze principes helpt gemeenten, provincies, corporaties, marktpartijen en andere betrokkenen in het proces om sneller keuzes te maken en stappen te zetten. Met als gezamenlijk doel om iedereen in Nederland een dak boven het hoofd te bieden. Dat is de maatschappelijke opgave die we samen moeten aanpakken.

Marja Appelman

Directeur Woningbouw, plaatsvervangend Directeur-generaal Volkshuisvesting en Bouwen



Inhoudsopgave

Samenvatting	6
Mooie maar uitdagende opgave	6
Inhoud van de samenwerking	7
Organisatie van de gebiedssamenwerking	8
Het gebieds-DNA bepaalt; de praktijkhandleiding helpt bij de passende organisatie	9
Inleiding	11
Grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties	11
Mooie maar uitdagende opgave	11
Voor en door gemeenten en samenwerkingspartners	12
Geen blauwdruk, wel een overal toepasbare methodiek en structuur	12
Opbouw en leeswijzer	13
Pijler 1: Maatschappelijk gedreven gebiedsontwikkeling	15
Pijler 2: Gezamenlijke aanpak van gebiedsbrede opgaven	20
Procesmatig	20
Programmatisch	21
Fysiek-thematisch	21
Pijler 3: Krachtige publieke regie	24
Pijler 4: Maximaliseer de samenwerking tussen overheid, maatschappij en markt	29
Pijler 5: Integrale financiële sturing	36
Organisatie van de gebiedssamenwerking: de ‘governance’	41
Vorm een integrale gebiedscoalitie	42
Organiseer de actieve programmering voor nu en straks	43
Organiseer de fysieke ontwikkeling en realisatie	44
Bereid de samenwerking in de exploitatie-/gebruiksfase voor	45
Tot slot: een toegewijde programma- of projectorganisatie	45
Een stappenplan voor de gebiedssamenwerking	48
Beslisboom	45
Invulling van de vijf pijlers van de gebiedsontwikkeling	51
Organisatie van de samenwerking en governance in de vijf vormen	52
Afsluitend: het gebieds-DNA is bepalend	55
Bijlage 1: Overzicht van de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties	54
Bijlage 2: Bekostigingsprincipes per onderdeel van de gebiedssamenwerking	56
Bijlage 3: Mogelijke principes financieel afsprakenkader naar opgave en type partij	57
Bijlage 4: Karakteristieken van verschillende soorten coalities	58

Samenvatting

Mooie maar uitdagende opgave

De samenleving in ons land vraagt om fors meer woningen. De Nederlandse regering zet zich er voor in dat in 2030 ruim 900.000 nieuwe woningen zijn bijgebouwd. Dit gebeurt onder meer in zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties in 27 gemeenten, onderverdeeld in ruim 40 gebiedsontwikkelingen. De opgave in deze locaties, maar ook in andere (grotere of kleinere) locaties, is complex. Er wordt voor een groot deel gebouwd in bestaand stedelijk gebied, waarin bijna altijd sprake is van versnipperd grondeigendom en bestaand grondgebruik. Maar ook in buitenstedelijke uitleggebieden is sprake van zulke complexiteit. Geen hectare of zelfs m² in ons land is zonder functie of eigenaar. Het gaat tevens niet alleen om woningbouw, maar ook of vooral om het tot stand brengen van goed ontsloten en bereikbare, duurzame, klimaatadaptieve, gezonde en veilige woongebieden, levendig en leefbaar, met werk nabij en goede commerciële en maatschappelijke voorzieningen 'om de hoek'. Dat vraagt om integrale gebiedsontwikkelingen, snel én goed, vaak in een hoge dichtheid, waarbij het hoge ontwikkeltempo niet ten koste gaat van de gewenste toekomstbestendige kwaliteit.

Doelstellingen Nationale Woon en Bouwagenda en Programma Woningbouw in de praktijk

Deze Praktijkhandleiding is bedoeld om de landelijke doelstellingen en ambities effectief te helpen realiseren. De Nationale Woon en Bouw-agenda strekt daarbij van woningbouw, een thuis voor iedereen (m.n. aandachtsgroepen), betaalbaar wonen en verduurzaming tot leefbaarheid & veiligheid en wonen & zorg voor ouderen. Het Programma Woningbouw richt zich daarbinnen specifiek op versterking van de regie en samenwerking om tot daadwerkelijke realisatie te komen. Onderdeel hiervan zijn onder meer de Woondeals, de regionale en landelijke Versnellingsstafels, Taskforce Versnelling Tijdelijke Huisvesting (o.a. flexwonen), het nationaal Transformatieplan, modernisering grondbeleid, de Versnellingsafspraken en de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties. De handleiding kent als aangrijpingspunt de grootschalige woningbouwlocaties, maar is breed toepasbaar.

Om tot integrale gebiedsontwikkeling te komen en alle verschillende betrokkenen, belanghebbenden, disciplines, grondeigenaren en gebruikers bij elkaar te brengen is samenwerking noodzakelijk. Gemeenten, woningcorporaties, ontwikkelaars, beleggers, bedrijfsleven, onderwijs, cultuur, sport, welzijn, zorg, provincies, energiebedrijven, netbeheerders, OV-bedrijven, het Rijk, bewonerscollectieven en anderen; elk staan ze voor een stukje van de puzzel. Gemeenten hebben een centrale rol in deze samenwerking en totstandkoming van woningbouw. Het Rijk heeft met de gemeenten afspraken gemaakt over de uitvoering. Om hen daarbij te helpen, heeft het ministerie van BZK deze praktijkhandleiding gemaakt voor het organiseren van de governance in de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties. De handleiding is opgesteld samen met experts en ervaringsdeskundigen die nu in de gebiedsontwikkelingen actief zijn, mede gevoed door de kennis en inzichten uit een verkenning van het Watertorenberaad naar publiek-privaat-maatschappelijke samenwerking in grootschalige gebiedsontwikkelingen¹. Ze bundelt de good practices in een concreet uitgewerkte en algemeen hanteerbare methodiek en structuur voor toepassing in de praktijk.

¹ Watertorenberaad (2023). Gebied & gemeenschap – maatschappelijk gestuurde gebiedsontwikkeling; op basis van praktijkverkenningen in Zwolle en Eindhoven.

Inhoud van de samenwerking

Uit de praktijk blijkt dat een grootschalige gebiedsontwikkeling alleen écht kan slagen als daarin invulling wordt gegeven aan vijf pijlers (met daaraan verbonden principes dan wel opgaves): twee inhoudelijke, twee organisatorische en een financiële.

Pijler 1 – Maatschappelijk gedreven gebiedsontwikkeling.

De insteek dient te zijn om integraal te ontwikkelen, gericht op wonen, werken, leren en recreëren, dus op 'leven'. Om dit te kunnen realiseren, is de langjarige betrokkenheid nodig van alle betrokken partijen. Zij werken in een integrale, meerjarige programmatische aanpak samen aan een doordachte sociale en economische (toekomstbestendige) kwaliteit van gebouwen en gebied. Dat vraagt om ontwerpen én actief programmeren; niet alleen van vastgoed, maar ook van het gebruik, gericht op gemeenschapsvorming, passend in het stedelijke geheel en met een rol en stem voor de huidige en toekomstige gebruikers. Tegelijkertijd krijgt de gebiedsontwikkeling energetisch en ecologisch op een duurzame manier vorm.

Pijler 2 – Gezamenlijke aanpak van gebiedsbrede opgaven.

De maatschappelijk gedreven gebiedsontwikkeling slaat uiteindelijk neer in een aantal concrete, collectieve aan het gebied gebonden opgaven. Er is een scala aan aspecten die hiervoor in aanmerking (kunnen) komen.

- Procesmatig: samen plannen maken, bijeenbrengen van alle belangen in een gebied, tot stand brengen van participatie en communicatie, onderlinge afstemming van doelgroepen en *branding*, positionering en marketing van het gebied.
- Programmatisch: *placemaking*, gewenste woonconcepten, programmering van functies en activiteiten, sociale kwaliteit en gemeenschapsvorming, ontwikkeling van leren, werken en ondernemen in economische innovatiedistricten.
- Fysiek-thematisch: duurzaamheid en energie, mobiliteit, logistiek, gebiedsmanagement (beheer en onderhoud, maar ook veiligheid).

Pijler 3 – Krachtige publieke regie met de gemeente als spelverdeler.

De gemeente neemt een actief sturende rol in, zowel bij het formuleren van de hoofdlijnen van de gewenste ontwikkeling als het smeden van de samenwerkingsrelaties. Samen met de partners wordt een wervend ruimtelijk perspectief opgesteld, met duidelijke keuzes voor een ruimtelijke hoofdstructuur. De gemeente investeert in grondposities en vestigt waar mogelijk het voorkeursrecht. Ze hanteert indien wenselijk een basis- en pluspakket voor kwaliteits- en duurzaamheidseisen. De gemeenteraad wordt goed in positie gebracht en raad, college en ambtenaren handelen naar de aard van de opgave (is die 'buitengewoon', dan ook zorgen voor een buitengewone inzet). De gemeente organiseert tevens een transparante monitoring van de voortgang en ambities en heeft goed zicht op de verwevenheid met de infrastructurele opgave en de gebiedsontwikkeling.

Pijler 4 – Maximaliseer de samenwerking tussen overheid, maatschappij en markt.

De samenwerkingspartners formuleren een gezamenlijk verhaal en beeld voor een goede, duurzame groei van het gebied. Ze definiëren de collectieve opgaven en ambities en werken met een gezamenlijk gedragen set van waarden en gedragsregels. De relaties zijn 'zacht', men kent elkaars belangen, de agenda's zijn transparant en bespreekbaar, successen worden gevierd en er is een goede werkwijze voor het managen van conflicten. De inbreng van de marktpartijen wordt goed georganiseerd, de ontwikkelopgave wordt waar mogelijk hanteerbaar gemaakt en er wordt voorspelbaarheid georganiseerd, ook bij tegenwind. Partijen komen samen tot een prioritering en fasering, organiseren versnelling en stellen zich in op een langjarige samenwerking. Het is bij dit alles raadzaam om te werken met een onafhankelijke procesregie en toegewijde projectorganisatie.

Pijler 5 – Integrale financiële sturing.

Partijen moeten eenduidige afspraken maken over de financiën en de begroting. Daarvoor werken ze samen alsof ze één partij zijn met één portemonnee. Hiermee kan er over de interne kokers en potjes tussen en binnen organisaties worden gekeken. De partijen maken een gebiedsbegroting en afspraken over een gezamenlijke 'pot'. Er worden financiële spelregels opgesteld voor de ontwikkelende partijen. De gemeente werkt met een passend bestemmingsplan en doet een zichtbare financiële impuls in de aanpak.

Organisatie van de gebiedssamenwerking

Om met succes te kunnen werken aan de vijf pijlers van een integrale gebiedsontwikkeling van grootschalige woningbouwlocaties, moeten de gebiedspartners op het speelveld vier essentiële posities innemen. Met andere woorden: een goede organisatie van de samenwerking bevat de volgende vier elementen.

- **Integrale gebiedscoalitie.**

Alle relevante partijen (overheid, marktpartijen en corporaties, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, andere gebruikers) zitten aan tafel, werken samen en leveren een bijdrage.

- **Organisatie van actieve programmering – nu en straks.**

De samenwerkende partners werken wat de gebiedscoalitie als opgaven voor de gebiedsontwikkeling benoemt, uit in een sociaal-maatschappelijke, economische en culturele programmering, inclusief gebiedsactivering. Dit zijn de gebiedsbrede, collectieve opgaven en deze worden vertaald in meerjarige afspraken. Zo komt het gebied tot leven en blijft het leven.

- **Fysieke ontwikkelorganisatie².**

De ontwikkelorganisatie neemt de fysieke ontwikkeling van het gebied ter hand en voert de ontwikkelstrategie en programmering van de gebiedsontwikkeling uit. In de praktijk is de samenwerking in een ontwikkelorganisatie sterk afhankelijk van grondposities. Ze kan nadrukkelijk verschillende vormen aannemen; elke situatie is immers anders. Dit varieert bijvoorbeeld van een publieke tender-systematiek, een SOK, GEM, PPS, tot een publiek kader met gestructureerde ontwikkeling in deelgebieden of juist als organisch geheel.

- **Vorbereiding samenwerking in de exploitatiefase.**

Het is zaak de (eind)gebruikers van een ontwikkelgebied al vroeg in het proces een plek te geven. Dat kan bijvoorbeeld door al in de planfase een gebruikersorganisatie op te richten.

Cruciaal is een goed samenspel tussen de integrale gebiedscoalitie, actieve programmering, organisatie van gebruikers en fysieke ontwikkelorganisatie. Ondersteund door een programma- of projectorganisatie als drijvende kracht van het hele proces.

² Deze praktijkhandleiding is aanvullend op de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2019). Die focust op de totstandkoming van de samenwerking en organisatie rond de fysieke ontwikkelopgave; de ontwikkel-organisatie.



Het gebieds-DNA bepaalt; de praktijkhandleiding helpt bij de passende organisatie

Deze handleiding is geen blauwdruk. Elk gebied kent immers haar eigen integrale samenwerkings-DNA. Het spel pakt overall anders uit, doordat speelveld en spelers steeds anders zijn en de spelregels en posities dan tot een ander spelresultaat leiden. De invulling van de vijf pijlers kan dus per gebied verschillen, afhankelijk van de unieke combinatie van opgaven en ambities. De onderliggende principes blijven wel steeds van kracht. Ook de manier waarop de gebiedssamenwerking wordt vormgegeven kan wisselen, maar steeds is het van belang de vier 'honken van het speelveld' goed te bezetten. In deze praktijkhandleiding is een stappenplan of 'beslisboom' opgenomen die helpt om bij de inrichting van de gebiedssamenwerking de juiste keuzes te maken.

Per saldo is het essentieel dat elk gebied van de grootschalige (NOVEX-)woningbouwlocaties:

- a. de vijf pijlers adresseert, organiseert en activeert;
- b. de vier basiselementen van een effectieve gebiedssamenwerking vormgeeft;
- c. met behulp van het stappenplan haar meest passende samenwerkingscombinatie en governance kiest.

Tot slot: ook voor al langer lopende en in uitvoering zijnde gebiedsontwikkelingen zijn de pijlers, principes en samenwerkingsvormen relevant. Loopt er iets niet soepel? Dan is het vermoedelijk terug te voeren op een van de principes. Daar kan dan ook de sleutel tot voortgang en versnelling liggen.



Inleiding

Grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties

De rijksoverheid wil dat er in Nederland tot en met 2030 ruim 900.000 nieuwe woningen worden gebouwd. Dit is nodig als antwoord op het grote woningtekort in ons land. Het is duidelijk dat de grote opgave niet volledig kan worden ingevuld met kleine en middelgrote locaties. Deze leveren onvoldoende goede betaalbare woningen op. Er is ook grootschalige ontwikkeling van woningbouw nodig. Daarvoor zijn als uitvloeisel van het Programma Woningbouw 17 grootschalige 'NOVEX-woningbouwlocaties'³ aangewezen, in 27 gemeenten. Het zijn vaak grotere gebieden die op hun beurt zijn onder te verdelen in ruim 40 concrete gebiedsontwikkelingen.

De opgave voor de NOVEX-woningbouwlocaties, en voor veel andere grotere en kleinere locaties, is breder dan 'alleen' de nieuwbouw van woningen. De bewoners moeten er straks prettig leven in een goed ontsloten en bereikbare, duurzame, klimaatadaptieve, gezonde en veilige omgeving, levendig en leefbaar, met werk nabij en goede commerciële en maatschappelijke voorzieningen 'om de hoek'. Het gaat om integrale gebiedsontwikkelingen die vragen om hoge investeringen op een breed front: niet alleen in woningbouw, maar ook in openbaar vervoer, veilige fiets- en wandelpaden, goede verbindingen met de natuur- en recreatiegebieden rondom de stad, klimaatadaptatie, meer groen, aantrekkelijke openbare ruimten, wateropvang en de verplaatsing van in de weg zittende of hindergevende activiteiten.

Voor deze investeringen is in veel gebieden een gebiedsoverstijgende samenwerking nodig tussen gemeenten, Rijk en andere partijen. Rijk, provincies en gemeenten hebben daarvoor inmiddels afspraken gemaakt, of ze bereiden deze voor. Deze afspraken gaan over de hoofdlijnen van de gebiedsontwikkelingen: de aantallen woningen en de investeringen in mobiliteit, infrastructuur en andere gebiedsmaatregelen die daarvoor nodig zijn. Daarmee zijn de kaders afgesproken om tot een versnelde uitvoering van de plannen te komen. Dit moet vervolgens op een adaptieve manier gebeuren, om zo goed in te kunnen spelen op de voortdurende dynamiek in de markt en samenleving.

Mooie maar uitdagende opgave

Maar hoe kun je de snelheid daadwerkelijk tot stand brengen? Het gaat daarbij niet om het opheffen van de huidige knelpunten c.q. voorkomen van vertraging op korte termijn, zoals de stikstofproblematiek of het tekort aan personeel.⁴ Een echte duurzame versnelling ontstaat ook, of vooral, als de gebiedsontwikkelingen zodanig worden georganiseerd dat de 'woningbouwtrein' op middellange termijn op stoom komt. Zodat, als de korte termijnproblemen eenmaal zijn opgelost of beheersbaar zijn, in 2030 toch de beoogde nieuwbouwaantallen zijn gerealiseerd. In een hoog tempo dat niet ten koste gaat van de kwaliteit. Dit kan betekenen zowel versneld realiseren als voorkomen van onnodige vertraging.⁵

Die woningbouwopgave is complex. In verreweg de meeste situaties is sprake van versnipperd grondeigendom en partijen met uiteenlopende prikkels, resulterend in complexe ontwikkelsituaties. Posities, belangen, (ontwikkel)kwaliteit, deskundigheid en horizonnen lopen uiteen: wie kan en wil wat wanneer?

³ Zie bijlage 1 voor het overzicht van de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties

⁴ Zie voor een verkenning van de acties tot versnelling van de woningbouw de actieagenda 'Versnellen proces woningbouw' (2022) van Rebel & Rho Adviseurs in opdracht van het Ministerie van BZK en het daaruit voortkomende Plan van Aanpak Versnellen processen en procedures woningbouw van het Ministerie van BZK (2023).

⁵ Zie voor een verkenning van de acties tot versnelling van de woningbouw de actieagenda 'Versnellen proces woningbouw' (2022) van Rebel & Rho Adviseurs in opdracht van het Ministerie van BZK en het daaruit voortkomende Plan van Aanpak Versnellen processen en procedures woningbouw van het Ministerie van BZK (2023).

Intussen is de opgave alleen al door de noodzaak van klimaatadaptatie breder dan vroeger. Tegelijkertijd biedt de verstedelijking grote kansen voor het duurzaam inpassen van de woningbouw en vergroten van de stedelijke kwaliteit. Het realiseren van die kansen is in ons intensief gebruikte land echter moeilijk en kostbaar; veel hangt met elkaar samen en alle betrokkenen zijn nodig om er een succes van te maken.

De gebiedsontwikkelingen vragen dan ook om een lange adem en staan of vallen met de samenwerking tussen de (meest) betrokken stakeholders. Met name gemeenten zijn op zoek naar manieren om dit goed te organiseren; om de governance met de samenwerkingspartners (Rijk, medeoverheden, marktpartijen, corporaties en alle gebruikers van een gebied) zodanig in te richten dat er inderdaad snelheid én kwaliteit kan worden gerealiseerd. Die zoektocht is ingewikkeld; van gemeenten wordt verwacht dat ze de regie nemen, terwijl de kennis daarvoor vaak is weggeëbd na jaren waarin in veel gemeenten juist marktpartijen de regie voerden.

Voor en door gemeenten en samenwerkingspartners

Om te voorkomen dat iedereen het wiel moet uitvinden, heeft het ministerie van BZK het initiatief genomen tot deze praktijkhandleiding voor het organiseren van de samenwerking in de grootschalige NOVEX- en andere gebiedsontwikkelingen. Deze is in de eerste plaats bedoeld voor de gemeenten die in deze gebiedsontwikkelingen het voortouw moeten nemen. Secundaire doelgroep zijn de woningcorporaties, marktpartijen en maatschappelijke organisaties waarmee de gebiedsontwikkelingen moeten worden ingevuld. Veel inzichten over samenwerking en coalitievorming zijn daarbij niet alleen bruikbaar in grootschalige, maar ook in kleinere gebiedsontwikkelingen. Ze zijn bovendien opgetekend in de geest van de Omgevingswet. De handleiding dient daarmee meteen ook deels als praktische voorbereiding op de invoering van deze wet.

De handleiding bundelt de inzichten die in de praktijk zijn opgedaan door de best practices in overal toe te passen principes en een handzame methodiek te gieten. Het is belangrijk te leren van elkaar, van opgedane ervaringen en aanpakken door heel het land. Daarvoor zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- een analyse van de huidige en in voorbereiding zijnde afspraken in grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties;
- een diepende analyse van een aantal gebiedsontwikkelingen, zoals Groningen Stadshavens, Utrecht Merwedekanaalzone, Tilburg Kenniskwartier en Delft Schieoevers;
- gesprekken en workshops met gemeentelijke projectleiders, betrokkenen uit de markt, corporaties en overheden, landelijke experts en programmamanagers binnen het rijk;
- inzichten en ervaringen uit eerdere onderzoeken en parallelle trajecten, zoals de verkenning van het Watertorenberaad naar de samenwerking en organisatie in grootschalige gebiedsontwikkelingen (met pilots Eindhoven KnoopXL en Spoorzone Zwolle)⁶.

Geen blauwdruk, wel een overal toepasbare methodiek en structuur

Deze handleiding is nadrukkelijk geen blauwdruk. Ieder gebied is immers anders en heeft een eigen unieke DNA. Welke functies in welke omvang, waar, wanneer, met, door en voor wie te ontwikkelen; deze vragen krijgen in elk gebied een eigen antwoord. Aan de basis ligt echter een goed geordende methodiek en structuur waarmee we dat effectief kunnen organiseren. Het gaat daarbij om de combinatie van wat we de hardware, software én orgware kunnen noemen. Een goede gebiedsontwikkeling vraagt om het organiseren van zowel het ontwerp van het gebied, de gebouwen en de openbare ruimte (hardware) als het gebruik en programma (software). Om dit vervolgens door de tijd heen in de praktijk te brengen, is een proces van samenwerking, contracten, organisatie en financiële afspraken nodig (orgware). Deze drie 'wares' zijn aan de orde in de fase van initiatief en planvorming en de fase van ontwikkeling en realisatie.

⁶ Zie publicatie Watertorenberaad 'Gebied en gemeenschap: maatschappelijk gestuurde gebiedsontwikkeling' (2023).

Omdat de gebieden vaak al een hoge kwaliteit, menging en dichtheid hebben, zullen de gebiedspartners ook in de gebruiks- en exploitatiefase steeds meer kwesties collectief moeten regelen. We hebben elkaar dus niet alleen harder, maar ook langer nodig.

Voor alle gebiedsontwikkelingen geldt dat deze, zo heeft het ministerie van BZK geconcludeerd op basis van meerdere cases, gespreksrondes en analyses, alleen kunnen slagen als de samenwerking is gebaseerd op vijf pijlers, twee inhoudelijke, twee organisatorische en een financiële:

- 1 – maatschappelijk gedreven gebiedsontwikkeling;
- 2 – gezamenlijke aanpak van gebiedsbrede opgaven;
- 3 – krachtige publieke regie;
- 4 – maximaliseer de samenwerking tussen overheid, maatschappij en markt;
- 5 – integrale financiële sturing.

Dit vormt de kernboodschap van deze handleiding. Hoe de vijf pijlers uitpakken, hangt vervolgens dus sterk af van de specifieke gebiedsontwikkeling. Zoals: hoe ver reiken de gezamenlijke ambities? Hoe versnipperd is het grondeigendom? Hoe hoog wordt de dichtheid, met bijbehorende noodzaak om collectieve opgaven te regelen?

Deze Praktijkhandleiding en de Reiswijzer

In 2019 verscheen de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling. Deze biedt een uitvoerige leidraad voor de inrichting van de publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingen tussen de overheid en marktpartijen. De voor u liggende Praktijkhandleiding gaat breder over de invulling en organisatie van de maatschappelijke opgave rond de gebiedsontwikkelingen. De Reiswijzer is daarbij zeer geschikt voor de uitwerking en praktische toepassing van een aantal onderdelen van deze handleiding. Dit geldt met name voor de samenwerking rond en inrichting van de fysieke ontwikkelorganisatie (zie hoofdstukken 6 en 7).

Opbouw en leeswijzer

Eerst werken we de vijf Pijlers en de daarop gebaseerde principes van een succesvolle (grootschalige maar ook kleinschaliger) gebiedsontwikkeling uit. Bij de principes is overigens geen sprake van een hiërarchische ordening, ze zijn alle in gelijke mate van belang.

Daarna volgt de vertaling naar de organisatie van de gebiedsontwikkeling. Hoe organiseer je de samenwerking zodanig dat de vijf pijlers worden ingevuld? We onderscheiden vier posities in de organisatie van de gebiedsontwikkeling: integrale gebiedscoalitie, actieve programmering, ontwikkelorganisatie en organisatie gebiedsgebruikers. In een grootschalige gebiedsontwikkeling zijn ze alle vier van belang, in kleinschalige gebiedsontwikkelingen hoeven ze niet allemaal en altijd aan de orde te zijn.

In een stappenplan of ‘beslisboom’ geven we tot slot aan hoe je voor elk gebied tot de meest passende vorm van de gebiedssamenwerking, de governance, komt. Per vorm kan de manier waarop invulling wordt gegeven aan de pijlers en waarop hiervoor wordt samengewerkt verschillen. Dit wordt weergegeven in twee tabellen.

De bijlagen bevatten een overzicht van de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties, de bekostigingsprincipes per onderdeel van de gebiedssamenwerking, de mogelijke principes van een financieel afsprakenkader hiervoor en nadere uitleg over de verschillende soorten coalities.

**Verhuis &
Bewaardoos**

← MAX. 15 KG.



MADE IN ITALY

HIER OPENEN

A.U.B. GEEN PLAKBAND GEBRUIKEN



Tel. 0900-4321 4321
www.BELFOR.nl



Pijler 1:

Maatschappelijk gedreven gebiedsontwikkeling

Het gaat in de grootschalige NOVEX- en andere woningbouwlocaties om meer dan ‘alleen’ het zo snel mogelijk bouwen van zo veel mogelijk woningen. Doel is het tot stand brengen van maatschappelijk gedreven gebiedsontwikkelingen, waarin brede maatschappelijke waarden worden gerealiseerd met een duurzame, toekomstbestendige hoge kwaliteit. Dit heeft alles te maken met het karakter van de hedendaagse opgave. Het gaat om het bouwen van veel betaalbare woningen, voor een maatschappij met een grote sociale diversiteit, die vergrijsd en voor een steeds groter deel bestaat uit een- en tweepersoonshuishoudens. Daarbij is er een groeiende behoefte aan bestaanszekerheid en kansengelijkheid.

Het is dus noodzakelijk de opgaven, ambities, plannen en investeringsagenda's van betrokken publieke, private en maatschappelijke partners te bundelen in een gebiedsontwikkeling met maatschappelijke impact. Daarbij gelden de volgende zes principes.

1. Integraal ontwikkelen, gericht op wonen, werken, leren, recreëren: leven.

De grootschalige woningbouw moet bijdragen aan het realiseren van ‘goede groei’ en brede welvaart, rekening houdend met de demografische, sociaal-maatschappelijke en economische opgaven van de stad. De aanpak moet zich dus ook richten op bedrijvigheid en werk, onderwijs, cultuur, sport en recreatie, welzijn en zorg. Dat geeft de nieuwe gebieden een kloppend hart en geeft vorm aan de levendigheid en leefbaarheid. Gebiedsontwikkelingen moeten dus onderdeel zijn van de aanpak en oplossing van sociaaleconomische en maatschappelijke vraagstukken in de stad, of van de preventie daarvan. Dit moet wel actief worden gezaaid en geoogst. Hiertoe is een integrale, langjarige gezamenlijke programmatische aanpak nodig.

“*Wat is de behoefte in en voor het gebied, wat voor gebied willen we, wie gaan de visie daartoe bedenken, wie zijn verantwoordelijk voor de realisatie daarvan? Dit moet een gedeeld beeld zijn.*”

Bart Kesselaar (Havensteder)

2. Doordachte sociale en economische kwaliteit van gebouwen en gebied.

Doel is het realiseren van leefbare wijken, gemeenschapsvorming en een ruimtelijke én sociale gebiedskwaliteit die bijdraagt aan bestaanszekerheid en kansengelijkheid. Als we – om tempo te maken – afzakken naar ‘massa, kaal en schraal’, betalen we daar als samenleving op termijn een hoge sociale, economische en ecologische prijs voor. Dan organiseren we de sociale problemen van de toekomst.

3. Niet alleen ontwerpen, maar ook actief programmeren.

Het gebied moet tot leven komen en levendig en leefbaar blijven door het economisch, cultureel en sociaal-maatschappelijk programmeren⁷ van het gebruik. Dit is nodig voor, tijdens en na de fysieke ontwikkeling, voor zowel de gebouwen als de openbare ruimte. Het programma moet gebruikers verleiden en activeren, en initiatiefnemers matchen met plekken, eigenaren en ontwikkelaars. Dit zet het gebied op de kaart met een eigen identiteit, trekt aan en zorgt voor een versnelde ontwikkeling. Maar het legt ook een basis voor een veerkrachtig, sociaal zelfvoorzienend gebied in de toekomst. Het is van belang elkaar hierin langer vast te houden.

4. Energetisch en ecologisch vol te houden.

De gebiedsontwikkeling:

- geeft prioriteit aan gezonde mobiliteit (lopen, fietsen, openbaar vervoer, deelmobiliteit) en het inperken van files in en om de steden;
- biedt ruimte aan decentraal opgewekte en mogelijk opslag van schone energie;
- maakt het gebied bestendig tegen wateroverlast, droogte en hitte;
- is natuur-inclusief en versterkt de biodiversiteit;
- zet in op herbruikbare materialen.

Hierbij gaat het ook om de aansluiting op het stedelijk energiesysteem en stedelijk-regionaal mobiliteitssysteem. Het is daarbij wel van belang om niet op gebiedsniveau problemen op te moeten lossen die eigenlijk op stadsniveau geadresseerd moeten worden. Grootschalige gebiedsontwikkelingen kunnen wel een belangrijke motor zijn van een bredere systeemvernieuwing in een stad. Een voorbeeld is het oprichten van een gemeentelijk warmtebedrijf, zoals Groningen WarmteStad.

“Probeer niet gebiedsgericht stedelijke problemen op te lossen.”

Utrecht, Merwedekanaalzone

5. Goede inpassing van de gebiedsontwikkeling in het stedelijk geheel.

Een nieuwe gebiedsontwikkeling moet niet leiden tot een eiland in de stad, maar goed passen in het sociaaleconomisch weefsel en haar rol nemen in de puzzel van woon-werk-leefmilieus waar de stad om vraagt. Ze moet met andere woorden de benodigde tredes bieden voor de roltrap-functie van de stad.⁸ Dit speelt bij uitstek waar grootschalige woningbouwlocaties vlakbij de door het kabinet en de betrokken steden benoemde stedelijke focusgebieden liggen van het Nationaal Programma Leefbaarheid & Veiligheid. Hoe kunnen de twintig meest kwetsbare wijken van Nederland en de grootste nieuwe gebiedsontwikkelingen elkaar sterker maken? Hoe kunnen met doordachte precisie negatieve waterbedeffecten worden voorkomen? Dit kan bijvoorbeeld via de menging van wonen, werken en voorzieningen of het tegengaan van vervoersarmoede. Verken samen de opgaven, kansen en risico's en werk dit uit in een programmering van functies, vastgoed, activiteiten en investeringen die beide gebieden versterken.

6. Een grotere stem voor de gebruikers van nu en straks.

Er zijn in de gebieden vaak al veel gebruikers: bewoners, ondernemers, werkenden en bezoekers voorop. Ook zijn er al dienstverleners actief op gebieden als het openbaar vervoer, energie, water, afval en veiligheid. In de praktijk benutten we de al aanwezige gebiedskennis en visies op ontwikkelkansen doorgaans maar beperkt. Partijen vinden het daarnaast vaak tijdrovend en lastig om mogelijke toekomstige gebruikers te betrekken. Ook woningzoekenden, toch de potentiële toekomstige bewoners, krijgen zo niet of nauwelijks een stem. Door een fundamentele en goede inzet op co-creatie – waar ook de op handen zijnde Omgevingswet sterk om vraagt – wordt het mogelijk beter in te spelen op de behoeften van de gebruikers. Ook ontstaat hierdoor meer inzicht in de randvoorwaarden voor de

⁷ Dit wordt inhoudelijk verder uitgewerkt in pijler 2.

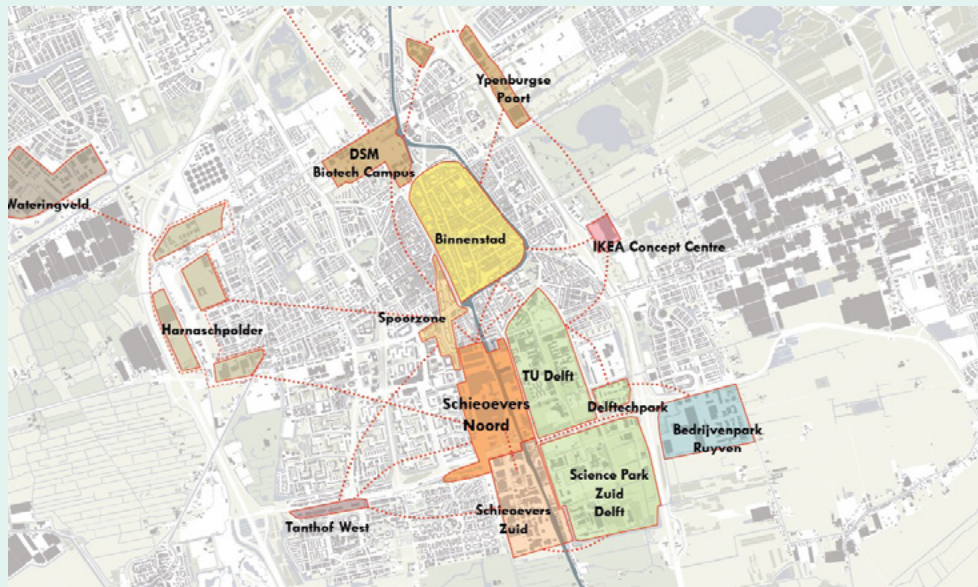
⁸ Zie Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), De stad: magneet, roltrap en spons.

gebiedsontwikkeling en nemen zo de RO-procedurerisico's en de afzetrisico's voor marktpartijen af. In bijvoorbeeld de Merwedekanaalzone in Utrecht kwam de inzet op een zeer lage parkeernorm en het ambitieuze mobiliteitsconcept expliciet voort uit de inbreng van toekomstige gebruikers in het traject voor de Omgevingsvisie.

Casus: Ontwikkeling Innovatiedistrict Delft

Het innovatiedistrict Delft omvat de gebieden Schieoevers noord, Schieoevers zuid en de Campus van de TU, Delftechpark en sciencepark Delft zuid. Het is onderdeel van Delft Zuidoost en moet de komende jaren veranderen in een gebied waarin wonen, werken en recreëren samenkomen. Naast grootschalige woningbouw komen er ook nieuwe innovatieve maakbedrijven die passen bij het industriële karakter van het gebied en de ligging vlakbij de campus van de TU Delft. De ambitie is een innovatief maakdistrict te vormen.

Dit gaat echter niet vanzelf. Het gaat om het bijeenbrengen van de juiste combinatie van bedrijven (corporates, MKB, start-ups en scale-ups) en onderwijs-, onderzoeks- en innovatieprogramma's, initiatieven en financiële middelen. Hiervoor is een integrale gebiedscoalitie nodig met het bedrijfsleven en de universiteit, die ook nadenkt over hoe er op korte en lange termijn betaalbare ruimte kan worden geboden voor maakbedrijven. Ook ligt er een belangrijke relatie met de strategie (op rijksniveau) om scale up hightech bedrijven binnen Nederland te houden. Belangrijke vraag is verder hoe de maakindustrie kan worden gecombineerd met wonen en recreëren. Om een goed antwoord te geven op deze vragen, is de samenwerking tussen alle betrokken partijen (onderwijs/onderzoek-bedrijfsleven-overheid, de 'triple helix') van cruciaal belang. Deze is gericht op een goede acquisitie, menging en actieve programmering van het innovatiedistrict.



Tilburg Kenniskwartier

In het westelijke deel van Tilburg ligt het ontwikkelgebied Kenniskwartier. Woningcorporaties, onderwijsinstellingen (ROC, HBO en universiteit) hebben hier relatief veel grondbezit. Voor het gebied gelden meerdere ambities: woningbouw (voor studenten en medewerkers uit het buitenland, maar ook om een wooncarrière mogelijk te maken in de wijk zelf), het versterken van het economisch profiel, het inzetten op een mobiliteitstransitie, het stimuleren van verduurzaming en het ontwikkelen van een groene as tussen het Spoorpark en het Stadsbos 013.

Om tot een daadwerkelijk Kenniskwartier te komen, is een intensieve samenwerking tussen onderwijs, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, woningcorporaties en overheden van cruciaal belang. Niet alleen om vastgoed te ontwikkelen, maar ook om van elkaar te leren. Zo kunnen de kennis en capaciteit van de instellingen en bedrijven worden benut en toegepast bij de ontwikkeling van dit stadsdeel van Tilburg. Op deze manier kan het succesvolle concept van de Spoorzone en de uitstraling van het door de Tilburgers zelf ontwikkelde Spoorpark goed worden doorgetrokken in het Kenniskwartier.

Het lijkt ruimtelijk en gezien vanuit de grondposities of het vastgoed wellicht logisch om alles als afzonderlijke deelgebieden te ontwikkelen. Maar dan komen de bredere ambities niet tot stand en is de kans op sociale verdrukking groot.



Figuur 2: Ontwikkelgebied Kenniskwartier in Tilburg. Bron: Gemeente Tilburg (2021).



Pijler 2:

Gezamenlijke aanpak van gebiedsbrede opgaven

We (her)ontwikkelen geen gebieden om het ontwikkelen, maar omdat de demografische, maatschappelijke en economische ontwikkeling van de stad hier om vraagt. Tal van ontwikkelingen in de samenleving brengen ruimtelijke inrichtingsvragen met zich mee. Denk aan het dichtslibben van onze wegen (wat vraagt om slimmere, duurzame mobiliteitsoplossingen), het bereiken van de grenzen van onze CO₂-uitstoot en netcapaciteit (wat vraagt om duurzame, decentrale energieopwekking), het omgaan met klimaatverandering (wat vraagt om ruime waterberging en veel groen), het doorontwikkelen van onze economie en arbeidsmarkt (wat vraagt om innovatiedistricten, ruimte voor bedrijvigheid en woon-werkmilieus), de financiële grenzen aan het omgaan met de vergrijzing (wat vraagt om het meer onderling voor elkaar kunnen zorgen) en het tegengaan van groeiende eenzaamheid (wat vraagt om gemeenschapsvorming).

Al deze vraagstukken vragen, zoals we al stelden onder pijler 1, om een maatschappelijk gedreven gebiedsontwikkeling. Dit vraagt aan de gebiedspartners in de ‘integrale gebiedscoalitie’ (zie hierna) om na te denken over welke concrete collectieve opgaven en ambities aan de orde zijn. Welke aspecten vragen om een collectieve aanpak, gebiedsbreed of op zijn minst per deelgebied? En wat betekent dat voor welke fase van de ontwikkeling?

Omdat geen stad of gebied hetzelfde is, zien we per gebiedsontwikkeling dan ook een andere mix van opgaven die om een collectieve, gebiedsbrede inzet vragen. Zonder uitputtend te kunnen zijn, onderscheiden we dertien opgaven die hiervoor in aanmerking (kunnen) komen: vijf procesmatige, vijf programmatische en vijf fysiek-thematische.

- Voor de procesmatige opgaven staat de **integrale gebiedscoalitie** aan de lat. Deze bindt de partijen, houdt ze bij elkaar en vormt de basis voor het gezamenlijke proces.
- De programmatische opgaven vragen om een **actieve programmering** en een daadwerkelijke gebiedsactivering om leefbaarheid en levendigheid tot stand te brengen.
- Bij de fysiek-thematische is de inzet het realiseren van een **duurzame kwaliteit en waardencreatie in de exploitatiefase**.

We komen op deze drie zaken verderop in deze Praktijkhandleiding uitgebreider terug. De benodigde inzet op de hierna genoemde opgaven wisselt per fase. De tabel aan het eind van deze pijler laat per opgave zien welke activiteiten in welke fase om inzet vragen en in welke fase het zwaartepunt van de inzet ligt.

Procesmatig

1. **Samen stad maken, samen plannen maken** en invullen voor de gebiedskaders, de deelgebieden en de openbare ruimte (eventueel deels per deelgebied te organiseren).
2. **Bijeenbrengen van alle belangen in een gebied** met een veelheid aan eigenaren en huidige en toekomstige gebruikers, het opstellen van een gedeelde visie met opgaven en ambities (‘de stip op de horizon’).

3. **Totstandkoming van participatie en communicatie** over plannen die gaan lopen, naar de gebieds-partners maar ook naar de gebiedsgebruikers, omwonenden, etc.
4. **Onderlinge afstemming van doelgroepen** voor woningbouw, werken en voorzieningen, en de gebiedsprogrammering.
5. **Branding, positionering en marketing** voor het gebied als geheel.

Programmatisch

6. **Placemaking:** samen goede plekken organiseren en programmeren, zowel in de initiatief-/plan- en ontwikkelfase als in de management-/gebruiksfase. Inclusief tijdelijke activatie van (tijdelijk) leegstaande gebouwen of vrije kavels.
7. **Programmering van de levendigheid en leefbaarheid:** samen invulling geven aan de programmering van functies en voorzieningen op gebiedsniveau, zorgen voor interactie en evenementen, betaalbare ruimte voor werk en maatschappelijke voorzieningen, blijvende programmering in de gebruiksfase.
8. **Sociale kwaliteit en duurzaamheid:** actief stimuleren van ontmoeting en gemeenschapsvorming, stimuleren van bewegen (gezonde leefstijl).
9. Ruimte geven aan en begeleiden van initiatieven rond **woongemeenschappen, wooncoöperaties en Collectief Particulier Opdrachtgeverschap**.
10. **Innovatiedistrict:** programmering innovatieprogramma's, samenwerking tussen bedrijven, onderwijs en overheden ('triple helix'), gezamenlijke marketing. Hierbij zou het niet alleen kunnen (of moeten) gaan over wat partijen (samen) doen die in het gebied zitten, maar zeker ook over of en hoe het gebied zelf de basis is voor toepassing van innovaties, bijvoorbeeld gericht op de realisatie van een duurzame leefomgeving⁹.

De ervaring leert dat het werken met een samenbindend verhaal en gebiedsconcept zoals bijvoorbeeld een innovatiedistrict vraagt om een lange adem, genoeg tijd en volhoudingsvermogen. De stad, samenleving en stakeholders kunnen dit niet slechts mee vormgeven, partijen moeten daartoe ook langzaam in hun rol kunnen groeien. De manieren waarop partijen naar hun eigen opgave en toekomst kijken, welke prioriteiten ze daarin aanbrengen, wat daar bij komt kijken, wat dit vraagt van henzelf en de samenwerking met anderen, zijn allemaal zaken die aan verandering en voortschrijdende inzichten onderhevig zijn. De 'burning questions' van vandaag en (over)morgen kunnen andere zijn, die weer andere vragen stellen aan hun omgeving en de gebiedsontwikkeling waar zij in participeren.

Fysiek-thematisch

11. **Duurzaamheid en energie:** samen exploiteren van collectieve energievoorzieningen en netwerken (zoals warmtenetten, WKO-bronnet, 'smart grids', collectieve duurzame energieopwekking).
12. **Mobiliteit:** mobiliteitshubs¹⁰, collectieve mobiliteitsvormen/deelmobiliteit, Mobility as a Service (MaaS)-platforms.

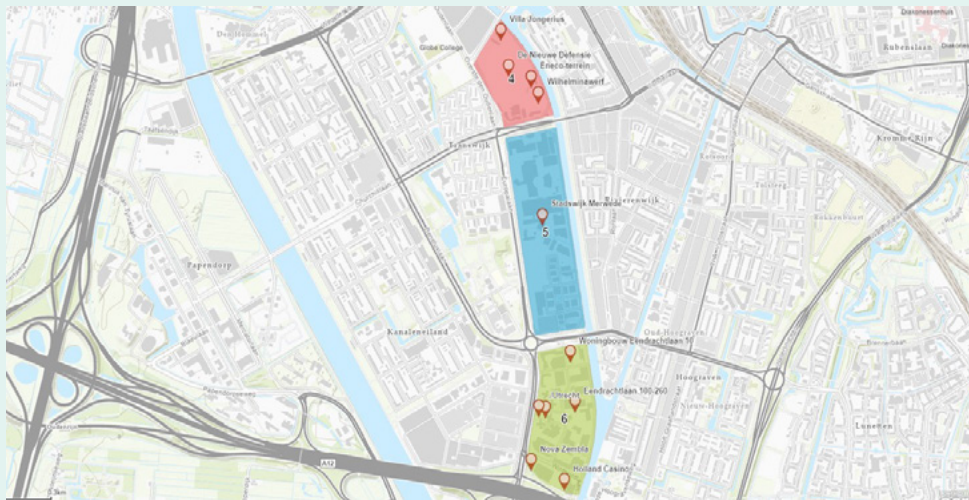
⁹ Zie ter inspiratie Dutch Metropolitan Innovations (DMI)-ecosysteem, www.dutchmobilityinnovations.com, een samenwerking van overheden, bedrijfsleven en kennisinstituten.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de Leidraad Gebiedsontwikkeling & Smart Mobility (Metropoolregio Amsterdam).

13. **Data-sturing**¹¹: inwinning, toepassing, gebruiksafspraken, beheer. Onder andere ook ontwikkeling 'Digital Twin'.
14. **Logistiek**: organiseren van leveranties, toegangstijden, collectieve plekken voor pakjes, etc.
15. **Gebiedsmanagement**, hoger beheerniveau openbare ruimte, borging veiligheid.

Innovatieve mobiliteitsaanpak Utrecht Merwedekanaalzone

In het zuidwesten van Utrecht wordt de verouderde bedrijvenstrook langs het Merwedekanaal getransformeerd tot een gemengde stadswijk. In de drie deelgebieden van noord naar zuid worden uiteindelijk 10.000 woningen gebouwd. Opvallend is dat het gebied vrijwel autovrij wordt: de openbare ruimte is zoveel mogelijk gericht op lopen en fietsen, er geldt een lage parkeernorm van 0,3, de toegang van auto's wordt strikt gereguleerd en ook wordt parkeren-op-afstand geïntroduceerd. Een belangrijke voorwaarde om deze ambitie te kunnen realiseren, is naast de aanwezigheid van goed openbaar vervoer een systeem van mobiliteitshubs. De hubs zijn een combinatie van vervoersdiensten, een mobiliteitswinkel en een digitaal platform. De gemeente Utrecht en de marktpartijen worden aandeelhouders in een gezamenlijk op te richten Mobiliteitsbedrijf dat de hubs gaat exploiteren. Ze staan daarmee samen aan de lat om de mobiliteitsopgave te laten slagen; de marktpartijen blijven hier actief langjarig bij betrokken.



Figuur 5: Deelgebieden Utrecht Merwedekanaalzone Bron: Gemeente Utrecht (2023).

- Rood = integrale gebiedscoalitie / procesmatig.
- Blauw = programmatisch / gebiedsactivering.
- Groen = fysiek-thematische aspecten exploitatiefase.

¹¹ Zie Dutch Metropolitan Innovations (DMI)-ecosysteem, www.dutchmobilityinnovations.com, een intensieve samenwerking van overheden, bedrijfsleven en kennisinstututen gericht op optimale digitaliseringsystemen voor woningbouw, openbare ruimte en mobiliteit.

Soort	Onderwerp	Planfase	Ontwikkelfase	Exploitatiefase	Kosten
1	Samen Stad Maken, Samen plannen maken	In co-creatie plannen maken.	In co-creatie aanvullende kaders maken, doorontwikkelen wat ontbreekt.		relatief laag
2	Bijeenbrengen belangen gebied	Platform voor uitwisseling, en matchmaking tussen eigenaren en initiatiefnemers / ontwikkelaars / investeerders.	Platform voor uitwisseling, en matchmaking tussen eigenaren en initiatiefnemers / ontwikkelaars / investeerders.	Platform voor bijeenbrengen collectieve belangen in exploitatiefase. Afhankelijk van keuzes 6 t/m 13 voor exploitatiefase.	
3	Informatie, communicatie, participatie	Participatie op nieuwe plannen. Gezamenlijke informatiekkanalen, website, etc.	Informatie over nieuwbouw en BLVC (Bereikbaarheid, Leefbaarheid, Veiligheid, Communicatie). Gezamenlijke informatiekkanalen, website, etc.		
4	Afstemmen doelgroepen	Doelgroepen afstemmen.	Eventuele wijzigingen afstemmen.		
5	Branding, positionering, marketing	Opstellen gebiedsbrand. Uitdragen naar investeerders.	Uitdragen gebiedsbrand naar gebruikers: in communicatie, fysieke uitingen in gebied en evenementen/activiteiten	Met name in gebieden met (ook) veel werkfuncties, bijvoorbeeld innovatiedistrict, kan branding blijvend belangrijk zijn.	
6	Placemaking	Tijdelijke activatie.	Tijdelijke activatie en programmering; co-creatie ontwerpen openbare ruimte.	Blijvende programmering openbare ruimtes, placemanagement; samen met gebruikers invullen van bewust opgehouden plekken voor co-creatie.	
7	Plinten, werken, voorzieningen	Visie op mix, betaalbaarheid, gezamenlijke organisatie later.	Opzetten plintmanagement, werven kandidaten, tijdelijk gebruik/ stadmakers, toetsing plinten in kwaliteitsteam.	Plintmanagement; exploitatie betaalbare werkruimtes (werkcorporatie); dubbel gebruik voorzieningenlocaties regelen (voorzieningen-corporatie?), stadmakers permanent maken.	
8	Sociale kwaliteit, sociale duurzaamheid	Visie op sociale duurzaamheid.	Toetsing plannen in kwaliteitsteam, eerste communitybuilding.	Blijvende communitybuilding, gezamenlijke initiatieven buurt, sociale ontmoeting / bestrijden eenzaamheid, programma's gezondheid, programma's arbeid (indien van toepassing), app voor gezamenlijke diensten / delen.	
9	Innovatiedistrict	Visie innovatieconcept.	Werving en selectie van huurders, nee zeggen tegen wie er niet in past.	Collectieve programmering, uitwisseling, ontmoetingsactiviteiten, beheerconcept, blijvend werven nieuwe gebruikers, showcasen, communicatie en marketing.	
10	Duurzaamheid en energie (stroom/ warmte)	Visie op duurzaamheid / energie, warmteplan, etc.	Collectieve inkoop, aansluit-tempo, etc.	Collectief beheer, voorlichting gebruikers / gedragsbeïnvloeding	
11	Mobiliteitsconcept	Visie collectieve mobiliteit.	Opzetten / werven mobiliteitsbedrijf.	Collectief beheer, voorlichting gebruikers / gedragsbeïnvloeding.	
12	Logistiek	Visie logistiek.	Opzetten logistiek regelingen.	Collectieve exploitatie.	
13	Hoger beheerniveau, parkmanagement	Visie beheerniveaus in samenwerking met gemeente.	Opzetten parkmanagement.	Collectieve uitvoering parkmanagement.	hoogst

■ Rood = integrale gebiedscoalitie / procesmatig.

■ Blauw = programmatisch / gebiedsactivering.

■ Groen = fysiek-thematische aspecten exploitatiefase.

Pijler 3:

Krachtige publieke regie

Voor een snelle en goede integrale gebiedsontwikkeling en grootschalige woningbouw neemt de gemeente het voortouw. De noodzaak tot een krachtige publieke regie wordt versterkt door de integraliteit van de stedelijk-maatschappelijke opgave en de toenemende versnippering aan al bestaande eigenaren en nieuw toetredende spelers in de grond- en vastgoedmarkt, die voor de fysieke ontwikkeling en realisatie hiervan aan de lat staan. Dit zorgt voor een steeds uiteenlopendere scala aan belangen, prikkels en professionaliteit. Intussen vertegenwoordigt de grootschalige gebiedsontwikkeling voor een gemeente vaak een groot en lange termijn stedelijk belang; er is dan sprake van een opgave van 'de buitencategorie'.

In zo'n situatie gaat de rol verder dan die van facilitator; de gemeente toont eigenaarschap en neemt de regie bij het opstellen van een met de maatschappelijke, economische en private marktpartijen gedeelde visie en aanpak. Deze moet een vertaling krijgen in een hanteerbare publieke kaderstelling: een integrale visie, vertaald in een concreet ontwikkelkader of concrete ontwikkelstrategie, met sociale, economische en fysieke doelstellingen, stedenbouwkundige uitgangspunten, eisen aan mobiliteits- en energieoplossingen, het beoogd of indicatief vastgoedprogramma, de *business case*, de fasering en de samenwerking en organisatie. Dan ontstaat – onder een krachtige publieke regie – een effectieve krachtenbundeling van alle betrokken partijen, essentieel om woningbouwlocaties te kunnen versnellen.

“Zorg dat je als gemeente je huiswerk op orde hebt en aan de voorkant je agenda en strategie duidelijk definieert.”

Groningen, Stadshavens

Sterkere regierol van de Rijksoverheid

In de brief aan de Tweede kamer (16 oktober 2023) over de aanpak van de Grootschalige Woningbouwlocaties wordt de sterkere regierol van de Rijksoverheid in deze gebiedsontwikkelingen als volgt toegelicht:

- *Over de inzet van Rijksmiddelen*
Bij de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties zijn er verschillende type afspraken gemaakt. Er wordt € 6 miljard vanuit het Mobiliteitsfonds geïnvesteerd in schaalessprongen (veelal in de vorm van nieuwe openbaar vervoer verbindingen of het opwaarderen van de huidige), regionale mobiliteitspakkettenmaatregelen (voor bijvoorbeeld mobiliteitshubs, fietspaden, rotondes) en netwerkinvesteringen (voor investeringen in de nationale weg- en spoornetwerken). Daarnaast is voor het (deels) afdekken van het publieke tekort op de gebiedsontwikkeling in de 17 grootschalige woningbouwlocaties € 475 miljoen beschikbaar gemaakt vanuit BZK: het gebiedsbudget. Dit wordt gebruikt voor investeringen in parken, pleinen, verduurzaming en het zorgvuldig verplaatsen van belemmerende activiteiten. Dit zijn budgetten tot en met 2030. Over de inzet van deze middelen en het aantal te realiseren woningen zijn de laatste afspraken gemaakt in de Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving in juni 2023. De middelen voor grootschalige woningbouw zijn zo ingezet dat zij leiden tot zoveel mogelijk goed bereikbare woningen. Met deze rijksmiddelen wordt een veelvoud van investeringen losgetrokken bij medeoverheden en marktpartijen. Met de wederzijds bindende afspraken met de regio's worden circa 288.000 nieuwe woningen tot en met 2030 in de 17 grootschalige woningbouwlocaties gerealiseerd.

- *Over de integrale aanpak*

Binnen de NOVEX-woningbouwlocaties is er sprake van een grootschalige integrale woningbouwopgave in combinatie met andere grote ruimtelijke vraagstukken zoals geluid, stikstof, natuur, landbouw, (grootschalige) infrastructuur, water en bodem, beschikbaarheid zoet water ruimtelijke kwaliteit, klimaatbestendigheid, energietransitie, bedrijvigheid, erfgoed en andere ruimte vragende claims. Het is nodig om voor al deze aspecten aandacht te hebben en houden bij de verdere ontwikkeling van deze grootschalige locaties. We realiseren ons ook dat leefbare gebieden vragen om meer dan alleen woningbouw en infrastructuur. Doorontwikkeling van een samenhangende aanpak voor gebiedsontwikkeling is nodig, met aandacht voor de balans tussen wonen en werken, voor energievraagstukken, voor zorgvoorzieningen, het belang van erfgoed, groen in en om de stad en verduurzaming.

- *Over het vergroten van de uitvoeringskracht*

Om de afspraken voor grootschalige woningbouw te realiseren en nieuwe woningen toe te voegen in leefbare wijken, is het vergroten van de uitvoeringskracht voor de NOVEX-woningbouwlocaties noodzakelijk. Kijk naar het verleden: een verhoging van de bouwproductie is vooral haalbaar wanneer het rijk actief bij grootschalige locaties betrokken is, zoals met de groeikernen en de VINEX. De diverse arrangementen waar mee vanuit BZK geëxperimenteerd wordt ten behoeve van de beleidsrealisatie zijn:

- Financieel: gebied specifieke financiële arrangementen met gemeenten, regio's en andere stakeholders voor bijvoorbeeld het voeren van een gezamenlijk actief grondbeleid door het ondersteunen bij het verwerven van gronden;
- Bestuurlijk: voor meer gezamenlijke slagkracht met de verkenning van een gedeelde publiek publiek – of publiek private samenwerking voor snelle operationalisering van de gebiedsontwikkeling.;
- Operationeel: waar nodig extra operationele en/of expert-inzet organiseren om partijen tot uitvoeringsafspraken te krijgen en aan te sturen.

Elk gebied vraagt maatwerk, maar helder is dat succesvolle grootschalige gebiedsontwikkeling altijd gaat om het creëren van praktische oplossingen en een gezamenlijke aanpak van gebiedsbrede opgaven. Op basis van de lessen nu en de ervaringen in het verleden, is het onvermijdelijk dat wij daarbij als rijk toewerken naar een nieuwe vorm van betrokkenheid bij alle grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties die lijkt op de rijksbetrokkenheid bij de VINEX-locaties. Dat betekent dat er rijksbetrokkenheid is bij de planvorming, ondersteuning en uitvoering en aan de voorkant afgesproken wordt welke prestaties medeoverheden, marktpartijen en het rijk van elkaar verwachten.

De veelheid van uitdagingen op gebiedsniveau ook kan worden weerspiegeld in deze op te zetten rijksaanpak voor interdepartementale grootschalige gebiedsontwikkeling. Dit kan ook een publiek-privaat-maatschappelijke samenwerking zijn om uitdagingen op het gebied van werk, wonen, leren, energie en water zo integraal mogelijk te adresseren. Uiteindelijk is het noodzakelijk de maatschappelijke meerwaarde zo groot mogelijk te maken.

Voor een krachtige publieke regie gelden tien principes:

1. **Een collectieve agenda met een actief sturende gemeente, optredend als spelverdeler.**

De gemeente stelt - op basis van een integrale en publiek-privaat-maatschappelijk gezamenlijk opgestelde visie - heldere ontwikkelkaders op hoofdlijnen, met voldoende flexibiliteit, uitdagingen voor ontwikkelende partijen en ruimte voor hun creativiteit. De gemeente communiceert helder en eenduidig over de doelstellingen, verwachtingen en eisen en brengt de gezamenlijke partijen aan zet. De gemeente weet zich daarbij gesteund door het Rijk en de provincie door gezamenlijke afspraken en inzet, ook financieel.

2. Geef sturing aan het commerciële speelveld.

Bedenk als gemeente goed hoe je zou willen samenwerken, zowel in een situatie met enkele grotere marktspelers als bij een veelheid van marktpartijen¹². Wat vraag je van hen, met wie zou je dat willen en kunnen doen? Daar mag je vervolgens sturend in zijn; maak afspraken over de delegatie van verantwoordelijkheden tussen private partners, of het inperken van doorverkoop aan derden tijdens het planproces.

3. Een – samen op te stellen – wervend ruimtelijk perspectief.

Er moet een krachtig stedenbouwkundig concept liggen met aantrekkingskracht naar marktpartijen en huidige en toekomstige gebruikers.

4. Duidelijke keuzes voor een ruimtelijke hoofdstructuur

Dit gaat zowel om de infrastructuur als het raamwerk voor het openbaar gebied. Dit is van groot belang als basis waar partijen op kunnen voortbouwen en mee aan de slag kunnen. In de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties hebben het Rijk, de provincies en de gemeenten over de infrastructurele keuzes en inrichting belangrijke richtinggevende investeringsbeslissingen genomen, om zo heldere kaders voor versnelde realisatie te bieden.

5. Investeer gericht in het nemen van grondposities, vestig waar mogelijk en passend een voorkeursrecht.

Een krachtige publieke regie is gebaat bij een sterkere publieke grondpositie in situaties waar daar een duidelijke behoefte of noodzaak toe is¹³. Dat maakt de regievoering beter uitvoerbaar, geeft meer sturing aan de realisatie van de maatschappelijke opgaven en maakt ook dat de positie aan tafel in het private gesprek als meer gelijkwaardig wordt gezien. De gemeente draagt immers bij daadwerkelijke aankopen ook mede risico. Het is belangrijk dat dan:

- a. het voorkeursrecht tijdig wordt gevestigd, voordat grondspeculatie wijdverbreid is;
- b. sprake is van eenduidige en professionele sturing en risicobeheersing bij de gemeente (of middels een aparte entiteit) en
- c. de gemeente duidelijk de publiekrechtelijke rollen (formele planologische besluitvorming) en privaatrechtelijke rollen (grondposities, onderhandelingen over Samenwerkingsovereenkomst) scheidt, ook in personen.

6. Een basis- en pluspakket voor kwaliteits- en duurzaamheidseisen op gebiedsniveau, nu en straks.

Het mag nergens een 4 worden (wat op gebouwniveau het Bouwbesluit ook zou moeten voorkomen), maar het hoeft ook niet overal een 10 te zijn. Als de ambities te hoog worden opgeschroefd of opgestapeld staat dit de realisatie te zeer in de weg. Hier is een transparant integraal afwegings- en toetsingskader voor het gebied van belang. Niet alleen voor de zaken die in de ontwikkelfase aan de orde zijn, maar ook gericht op de gebruiksfase (zoals mobiliteit en energie-oplossingen). Doel is dat per deelontwikkeling andere accenten worden gelegd en je opgeteld op gebiedsniveau alle opgaven en ambities adresseert.

7. De gemeenteraad moet goed in positie worden gebracht.

Een goede positie voor de gemeenteraad is nodig om de publieke ambities en kaders te stellen en te sturen op hoofdlijnen, maar ook om tijdens het ontwikkelproces de stem van de burger te laten horen. Dit vraagt om transparantie en een goede betrokkenheid, ook als de feitelijke uitvoering ‘op afstand’ wordt gezet in bijvoorbeeld een publieke BV of Publiek Private Samenwerking. Anders leidt dit tot wantrouwen, gedoe en veel vertraging in de besluitvorming.

¹² De Reiswijzer gebiedsontwikkeling (2019) geeft een uitgebreid handvat voor bijvoorbeeld procedures voor marktselectie (plan, partner, mits voldoende aan de kaders van het Didam-arrest) en het uitschrijven van een tender in het geval van gemeentelijke grondposities of het opleggen van eisen aan een private samenwerkingspartner.

¹³ Biedt de vestiging van een voorkeursrecht per saldo onvoldoende soelaas en werkt een eigenaar niet mee, dan komt het instrument van onteigening in beeld. Overigens kan met de Wet voorkeursrecht gemeenten ook worden gestuurd op andere kopers van de grond door het gericht verlenen van ontheffing, of kan de Wvg van een locatie afgehaald worden als er een anterieure overeenkomst is gesloten.

8. Is een opgave van de ‘buitencategorie’, handel daar dan ook naar.

Het is – ook voor de gemeenteraad – van belang goed af te wegen wat het belang is van een gebiedsontwikkeling voor de stad, en wat dit van de gemeente vraagt in realisatievermogen en capaciteit. Is een project ‘business as usual’ of eigenlijk van de buitencategorie? In het tweede geval vraagt dit vaak om een meer eigenstandige aanpak, met een eenduidige sturing, financiële regie en risicobeheersing. Organiseer dan wel binnen de gemeente goed de ‘mal-contramal’, dat wil zeggen heldere communicatie- en besluitvormingslijnen tussen de projectorganisatie (in welke vorm dan ook) en de reguliere beleidsvorming en gemeentelijke organisatie. Laat deze niet te zeer los raken van elkaar. Het gaat hierbij ook om het organiseren en borgen van de continuïteit van beleid en beheer tijdens en na de gebiedsontwikkeling.

9. Organiseer een transparante monitoring van voortgang en ambities.

Het gaat hierbij niet alleen om de praktische projectvoortgang (aantallen, planning / fasering) maar ook om de monitoring op scope (realisatie opgave, ambities, programma van eisen, kwaliteit) en financiën. Wees hierin zo transparant mogelijk en deel dit proactief, niet alleen reactief.

Groningen Stadshavens

De ontwikkelstrategie van de Groningse Eemskanaalzone is om te ontwikkelen ‘van stad naar wad’ (van west naar oost). Stadshavens is het eerste gebied dat de komende jaren wordt ontwikkeld. Private partijen hebben grondposities in kavels langs het water van west naar oost. Gezocht is naar een manier om van meet af aan integraal samen te werken. Hiervoor hebben de partijen na gedegen voorwerk van de gemeente een gezamenlijke visie opgesteld, vertaald in een publiek ontwikkelkader. Op basis hiervan hebben ze een samenwerkingsovereenkomst (SOK) gesloten, met daarin een ontwikkelmodel met ontwikkelrechten naar rato van het grondeigendom. Deze aanpak leert dat het niet noodzakelijk is om in een grondexploitatie maatschappij (GEM) een gezamenlijke grondbank (met financiële badkuip van dien) te voeren. Toch zijn er financiële afspraken met elkaar gemaakt, en werken de partijen langdurig samen. Dit is eigenlijk een joint-venture light of een virtuele grondbank, gestuurd vanuit de SOK. De gemeente heeft in dit proces een cruciale coördinerende rol.



Figuur 3: Vier ontwikkelgebieden in de Eemskanaalzone met Stadshavens (deelgebied 1) in het rood.

Bron: Gemeente Groningen (2018).

10. Zicht op de verwevenheid van een grootschalige infrastructurele opgave en de gebiedsontwikkeling.

In meerdere grootschalige woningbouwlocaties geldt een sterke verwevenheid met investeringen in een schaalessprong in het stedelijk-regionale infrastructurele en openbaar vervoersysteem. Als er zo'n grote infrastructurele opgave is die ook fysiek 1-op-1 is verweven met de gebiedsontwikkeling, én als de betrokken partijen bij beide hetzelfde zijn, kunnen deze opgaves het beste als één geheel worden beschouwd en integraal worden opgepakt. Als er geen 1-op-1 fysieke verwevenheid is, of als de partijen sterk uiteenlopen (bijvoorbeeld bij een hoofdrol voor Rijkswaterstaat of ProRail in de infrastructurele opgave), is het mogelijk logischer om de ontwikkeling van beide opgaves praktisch naast elkaar te organiseren, maar wel in samenhang en gecoördineerd. De risico's moeten worden belegd waar ze het best kunnen worden beheerst. Er is hoe dan ook altijd integrale sturing nodig op de afhankelijkheden en raakvlakken tussen beide opgaves.

Eindhoven KnoopXL: multimodale knoop en gebiedsontwikkeling Fellenoord

In de herontwikkeling van de spoorzone in Eindhoven speelt de aanleg van een beoogd nieuw (mogelijk ondergronds) busstation Neckerspoel een essentiële rol. Eindhoven kent geen polycentrisch spoor-/stationsstelsel zoals de meeste andere G5-steden, waardoor Neckerspoel dé regionale OV-knoop is. Het busstation ligt direct aan de noordelijke uitgang van het station (aan de zijde van de TU Eindhoven), in het hart van het herontwikkelgebied en aan een huidige vierbaans doorgaande weg door het gebied. Er is ook een grote fysieke verbondenheid met de doorontwikkeling van het sterk groeiende station Eindhoven CS, waarin het Ministerie van IenW, NS en ProRail belangrijke partners zijn van de gemeente en provincie (die verantwoordelijk is voor de regionale busconcessie). Ook de met het rijk afgesproken aanleg van een hoogwaardige openbaar vervoerverbinding naar de sterk groeiende campus van ASML in Veldhoven landt aan in het vernieuwde Neckerspoel.

De gebiedsontwikkeling is sterk afhankelijk van de aanleg van het nieuwe busstation, ook omdat het ondergronds kunnen brengen van de vierbaansweg hier 1-op-1 mee samenhangt. Dat is een cruciale drager voor de opwaardering en transformatie van het gebied. Er is voor gekozen om beide grote opgaves gecoördineerd, maar toch naast elkaar te organiseren. De spoorse en OV-partijen focussen zich op de Multi-Modale Knoop (waarvoor een MIRT-verkenning is gestart) en de gemeente en provincie nemen samen met de marktpartijen de omliggende gebiedsontwikkeling ter hand (zie ook Pijler 5). De aansturing hiervan wordt gecoördineerd vanuit één gemeentelijke programma-organisatie, in nauwe samenwerking met de provincie.



Figuur 4: Visie vernieuwd Neckerspoel. Bron: Ontwikkelvisie Fellenoord, Gemeente Eindhoven (2020).

Pijler 4:

Maximaliseer de samenwerking tussen overheid, maatschappij en markt

De ontwikkelopgave in de grootschalige woningbouwlocaties komt vaak neer op het verdichten en transformeren van bestaande stedelijke gebieden, in een al bestaande economie en samenleving, waarin al veel eigenaren en gebruikers actief zijn. De aanpak van de afgelopen decennia, waarin veel meer sprake was van woningbouw op in één klap vrijkomende gebieden, volstaat daarom niet. De opgave is integraal en meer afhankelijk van het (uit)bouwen van netwerken. Snel en goed bouwen staat of valt met een effectieve samenwerking tussen overheden, woningcorporaties, marktpartijen (ontwikkelaars, beleggers, bouwers), maatschappelijke organisaties (onderwijs, welzijn, zorg, sport, cultuur, etc.), bedrijfsleven en gebruikers. Zij dienen samen te komen tot een gezamenlijk, *bottom-up én top-down* gedragen verhaal. Samen stad maken is niet meer ‘*nice to have*’, maar ‘*need to have*’.

Daar komt bij dat in de afgelopen vijftien jaar veel kennis en ervaring uit de fysieke ontwikkelsector is weggelekt. Oorzaken zijn de financiële en vastgoedcrisis, de noodzaak (ook) in andere opgaven te acteren (verduurzaming gebouwde omgeving, het sociaal domein) en de vergrijzing en het met pensioen gaan van een belangrijke generatie professionals. Op veel terreinen staan nu de volgende generaties aan de lat.

Al deze zaken versterken de noodzaak tot het maximaliseren van de samenwerking tussen overheid, maatschappij en markt. We moeten het samen doen. Hierbij zijn veertien principes aan de orde.

1. Goede groei.

Marktpartijen dienen zich te verhouden tot de stedelijke maatschappelijke opgave en haar stakeholders: hoe kom je samen tot goede, kwalitatief hoogwaardige en duurzame groei? Hiervoor is een bredere, gemeenschappelijke taal voor ‘maatschappelijk gedreven gebiedsontwikkeling’ nodig, en een gezamenlijk gedragen beeld van hoe dit werkt, wat dit vraagt en hoe je dit organiseert. De ambities kunnen worden opgenomen in een manifest, convenant of ambitiedocument als basis voor of als publiek-private oplegger op een publieke ontwikkelstrategie.

“*Het is belangrijk om een overkoepelend verhaal voor het gebied te hebben om zo bedrijven te trekken die ook echt bij de identiteit van Delft passen.*”

Delft, Schieoevers-Noord

2. Definiëring collectieve opgaven en ambities.

Hoe werken gemeenten en ontwikkelpartners samen? De beantwoording van deze vraag begint met het expliciet benoemen van de elementen waarvoor een gebiedsbrede samenwerking nodig is. Welke opgaven vragen echt om een collectieve aanpak? Dit betreft vaak in elk geval de maatschappelijk-economische programmering (voorzieningen, plinten), duurzame energie (opwek en afname) en het mobiliteitsconcept (bijvoorbeeld het werken met hubs die voor meerdere bouwprojecten functioneren). Zie ook pijler 2.

“Om grote vraagstukken met gebiedsontwikkeling te kunnen oplossen, moet je eerst een gemeenschappelijke deler van de gemeente, betrokken organisaties, bedrijfsleven en marktpartijen definiëren.”

Tilburg, Kenniskwartier

3. Werken met een gezamenlijk gedragen set waarden en gedragsregels.

Dit kan bijvoorbeeld door:

- begrip te ontwikkelen en houden voor elkaars drijfveren en belangen, bereid te zijn je daarin te verdiepen en eerlijk te zijn over elkaars prikkels¹⁴. En door ook te blijven sturen op die drijfveren, belangen en prikkels (zijn we nog steeds voor iedereen voldoende op koers?). Hierbij leer je ook elkaars nulscenario's kennen ('what if not');
- elkaar vast te houden aan het bindende verhaal ('narratief') en perspectief, ofwel de stip op de horizon: wat is het beoogde resultaat voor het geheel en voor de onderdelen?
- altijd bereid te zijn compromissen te sluiten; 100% is niet altijd haalbaar;
- open te zijn over elkaars kaders, de gezamenlijke en eigen deadlines en de benodigde producten, mandatering, processen en besluiten;
- duidelijkheid te scheppen over het omgaan met conflicten en de mogelijkheid tot opschaling daarvan. Het is daarbij effectiever om de escalatie 'naar binnen' te organiseren (bijvoorbeeld in een bestuurlijke stuurgroep) dan 'naar buiten' (via aparte Raden van Bestuur of Commissarissen, het college van B&W of de gemeenteraad);
- aparte inzet te organiseren wanneer doorbraken in proces of aanpak nodig zijn, bijvoorbeeld via het aanstellen van een onafhankelijk(e) deskundige of 'doorbraakteam', of *mediation*. De ervaring leert dat dit vooral goed werkt als deze aanstelling vanuit de gezamenlijkheid plaatsvindt.

4. Transparantie ('open agenda') en bespreekbaarheid.

Transparantie is de basis van vertrouwen, en vertrouwen is cruciaal om samen tot een goede ontwikkeling te kunnen komen. Alles moet bespreekbaar zijn. Geen verstoppertje spelen dus. Problemen breng je op tafel en bespreek je samen.

“Bekijk welke zekerheden je vooraf al met elkaar kan creëren. Begrijp hoe de wereld van de ander eruitziet. Hier valt tijd mee te winnen.”

Boy Wesel (Bouwinvest)

¹⁴ Bijvoorbeeld een week ruilen met de functie van de ander kan goed helpen voor het inzicht over en weer.



5. Aandacht geven aan het ontwikkelen van ‘zachte’ relaties.

In veel gebiedsontwikkelingen bestaat de neiging de samenwerking door juridisering vooral ‘hard’ te regelen. Contracten e.d. zijn uiteraard nodig, maar ‘zachte’ relaties stimuleren nieuwe samenwerkingen. De onvermijdelijke conflicten worden sneller opgelost en dat leidt per saldo tot een versnelling in zowel de voorfase als de ontwikkelings- en realisatiefase van een gebiedsontwikkeling. In een zachte relatie snap je niet alleen van elkaar wat de ander beweegt, maar leer je elkaar echt kennen. Je vindt elkaar sneller en gunt elkaar over en weer wat. Dat bevordert de bundeling van investeringsbeslissingen: ‘als jij gaat dan ga ik ook’.

6. Managen van conflicten en belangen.

Gebiedsontwikkeling zien we altijd graag als het creëren van allerlei oplossingen: ‘we maken X woningen en Y pleinen’. Maar je kunt het beter zien als het samen overleven en managen van een reeks conflicten en botsingen. Dat er conflicten ontstaan, is bijna een gegeven. De vraag is dan: welke waarden en gedragsregels, relaties en wegen zijn er om een conflict samen op te lossen?

“*Ontwikkel projectoverstijgend lerend vermogen. Hoe gaan we er mee om als er iets gebeurt of mis gaat? Hiermee creëer je voorspelbaarheid naar de toekomst en zorg je ervoor dat niet elke keer het wiel opnieuw uitgevonden hoeft te worden.*”

Elies Koot (Boelens de Gruyter Ontwikkeling)

7. Successen vieren.

Tegenover het goed omgaan met conflicten staat het vieren van successen. Door al op korte termijn resultaten te boeken en die samen te vieren, ontstaat vertrouwen in de aanpak en onderlinge samenwerking.

8. ‘Markt, organiseer jezelf’.

Laat de meest betrokken en professioneel ervaren partijen aan tafel meedoen, eventueel per deelgebied. Aan de achterkant wordt georganiseerd hoe zij de groep vertegenwoordigen, bijvoorbeeld via een deelgebiedscoalitie, coöperatie, stichting of vereniging. Diegenen die ook op de gebiedsontwikkeling gericht zijn, komen in de eerste lijn; zij die gewoon hun bouwkevel willen ontwikkelen, komen in de tweede lijn. Constructies als coördinerend of gedelegeerd ontwikkelaarschap, met duidelijkheid over onderlinge afspraken en verantwoordelijkheden, kunnen hierbij in de praktijk goed werken.

“*Organiseer het investerend vermogen en investeer in het organiserend vermogen.*”

9. Organiseer voorspelbaarheid, ook bij tegenwind.

Gebiedspartners hebben altijd behoefte aan zekerheden. Bevraag elkaar daarom altijd op wat per definitie onzeker zal blijven, maar ook op wat iedere partij aan zekerheden nodig heeft. Vaak gaat het daarbij om het prioriteren en organiseren van focus, het bundelen van investeringen op specifieke plekken en momenten, de planning en het omgaan met veranderingen (altijd in dialoog). Het is zaak hierbinnen voor elkaar voorspelbaarheid te organiseren. Dit is vooral nodig om snel te kunnen inspelen op de dynamiek en veranderingen in de markt en samenleving. Daarvoor is het zaak samen de bandbreedtes te definiëren: wanneer kan wie nog en wanneer houdt het even op? Wie is in staat welke risico's het beste te beheersen en onder welke condities te investeren? Het is van belang dat partijen, als het economisch tegenzit, niet alles uit hun handen laten vallen, plannen stopzetten of mensen terugtrekken. Voorspelbaarheid bevordert het maken van afspraken over het borgen van de continuïteit.

Voorbeeld uit de praktijk (Stationsgebied Utrecht)

Grootschalige gebiedsontwikkeling is vaak een kwestie van enkele decennia. Dat is een tijd waarin bijvoorbeeld belangen maar ook inzichten kunnen veranderen. Bij private partijen en maatschappelijke organisaties kunnen prioriteiten wijzigen bij gemeenten treedt er iedere vier jaar een nieuw gemeentebestuur aan. De gemeente spreekt in contracten daarom duidelijk de wederzijdse onderhandelingsruimte af. Dat schept in de langjarige afspraken ruimte voor zowel politieke accenten als voor de markt om bij te stellen. Doel is om zo koersvast en betrouwbaar te zijn voor investeringen die lange termijn zekerheden vragen. Dit kan bijvoorbeeld door af te spreken dat er niet verder 'terugonderhandeld' kan worden dan het voorlaatste contract. Dat zal in de gemeentelijke cyclus dus vier jaar zijn.

10. Samen komen tot een prioritering en fasering.

Wie gaat wanneer? Hierbij staat eerst de opgave centraal: wat is het eerst en hardst nodig? Weeg dit transparant met elkaar af aan de hand van vooraf afgesproken aspecten en criteria. Vervolgens kan het goed werken om 'pakketjes' te maken van 'zoet en zuur', waarbij kansen en risico's gelijkmatig verdeeld zijn. Iemand die als eerste gaat, kan misschien als eerste verkopen, maar loopt als pionier ook meer risico's.

11. Organiseer versnelling in het proces¹⁵.

In de verschillende fases van een gebiedsontwikkeling komt het vaak voor dat partijen heel lang belangen, posities, standpunten, etc. aftasten. Daar gaat relatief veel tijd mee verloren. Ook in reguliere planvormingsprocessen is het doorschuiven van onderwerpen of opgaven eerder regel dan uitzondering. Door te werken met bijvoorbeeld gerichte, goed voorbereide en in tijd geplande gezamenlijke snelkookpan-processen kan het totaalproces effectief sneller worden gemaakt.

12. Elkaar langer vast houden en je samen daarop voorbereiden.

De opgaven in de gebiedsontwikkeling raken expliciet ook steeds meer de gebruiks- en exploitatiefase na de oplevering. Hoe functioneren bijvoorbeeld het mobiliteits- en energiesysteem, de economische samenwerking en de gemeenschapsvorming straks? Het is van belang dit soort zaken al vroeg in het proces van de gebiedsontwikkeling expliciet te maken, inclusief spelregels/afspraken over hoe daar mee om te gaan (bijvoorbeeld over financiële bijdragen, verantwoordelijkheden en risico's).

13. Ontrafel en 'vereenvoudig' de ontwikkelopgave.

Met alle integraliteit, wederzijdse afhankelijkheden, dynamiek en complexiteit in de samenleving is er juist ook sterk behoefte aan het 'ontwikkelbaar' maken van de opgave. Streef er niet altijd en overal naar alles aan elkaar te knopen, dat hoeft ook niet. Creëer voor de betrokken partijen goede integrale, maar behapbare brokken, zowel qua kwaliteit, investering, risico als fasering.

14. Onafhankelijke procesregie.

Een gebiedsontwikkeling met veel partijen vraagt vaak om een onafhankelijke procesregie. Om iemand die gelegitimeerd door alle partijen doorvraagt (en aannames toetst), luistert en partijen samenbrengt, stuurt op samenwerking en focus en het verschil tussen grote en kleinere doelen (of problemen) en beslismomenten organiseert. De procesregisseur zet druk op de momenten waarop de zaken echt verder moeten komen en organiseert urgenties om tussentijdse resultaten te boeken. Vaak vraagt dit om alternatieve routes naar besluiten, zoals 'sprints' of de al genoemde snelkookpan-processen. Tegelijkertijd is gebiedsontwikkeling een marathon, of zelfs een processie van Echternach. Soms is een stapje terug nodig. Er moet altijd adaptiviteit blijven om mee te bewegen met de dynamiek in de samenleving.

¹⁵ Zie voor een verkenning van de acties tot versnelling van de woningbouw de actieagenda 'Versnellen proces woningbouw' (2022) van Rebel & Rho Adviseurs in opdracht van het Ministerie van BZK en het daaruit voortkomende Plan van Aanpak Versnellen processen en procedures woningbouw van het Ministerie van BZK (2023).

“Een grote gebiedsontwikkeling is vaak 80% project en contract, maar de sleutel zit in die 20% proces”.

Gemeente Maastricht

Handzame principes toepassing aanbestedingsrecht/ Didam-arrest/ vermijden staatssteun

- Marktconformiteit is van belang om bij verkoop van publieke gronden staatssteun te voorkomen.
- Marktconformiteit is niet hetzelfde als opbrengstmaximalisatie. Als de gemeente voor bepaalde publieke gronden een bestemming bedrijfsruimte of maatschappelijke voorzieningen voor zich ziet, kan daar prima een marktconforme grondprijs voor gelden, die dan dus ook haal- en betaalbaar is voor kopende partijen en gebruikers (anders is deze immers niet marktconform). Dat is niet hetzelfde als 'zoveel mogelijk geld voor de grond ophalen'.
- Om goed te kunnen omgaan met het Didam-arrest is het van belang onderscheid te maken tussen serieuze gegadigden en andere (potentiële) gegadigden.
- Als op basis van objectieve, redelijke en toetsbare criteria vast te stellen is dat er maar één serieuze gegadigde is dan hoeft geen openbare selectieprocedure te worden doorlopen. Het voornemen tot 'gunning' dient dan wel alsnog te worden gepubliceerd (bv. op de website of in het gemeenteblad).
- Corporaties zijn voorgesteld op andere mogelijke gegadigden.
- Publiceren van een melding moet altijd. Maak daar geen probleem van.



Pijler 5:

Integrale financiële sturing

Voor een gezamenlijke inzet op de eerste vier pijlers is een vijfde pijler nodig. Partijen moeten eenduidige afspraken maken over de financiën en de begroting. De noodzaak tot een integrale financiële sturing wordt versterkt door het marktfalen dat ontstaat bij een sterk versnipperd grond- en vastgoedeigendom. Bij een puur op bouwkeuzen gerichte benadering raakt het realiseren van de gebiedsopgaven c.q. een duurzame gebiedskwaliteit dan snel tussen wal en schip. Partijen kijken naar elkaar om hiervoor verantwoordelijkheid te nemen, terwijl de oplossing ligt in het gezamenlijk dragen en verdelen van de lusten en lasten.

Voor een integrale financiële sturing zijn zes principes relevant.

1. Opereren als ware het één partij, met één portemonnee.

Partijen werken samen alsof ze één partij zijn met één portemonnee. Hoe vaak gebeurt het niet dat iets niet tot stand komt omdat iedereen naar elkaar kijkt, terwijl het op gebiedsniveau nodig is en de totale business case klopt? Om dit te voorkomen, zijn spelregels nodig voor bijvoorbeeld onderlinge uitruil of verevening. Deze gelden niet alleen voor de bestaande maar ook voor toetredende partijen. De spelregels worden afgesproken in een ontwikkelstrategie en manifest of convenant.

2. Gebiedsbegroting.

Er is een gebiedsbegroting nodig met een collectief beeld van investeringsstromen, kosten, opbrengsten en waardecreatie. Dit bevordert de transparantie, met respect voor elkaars publieke dan wel private posities. Daarbij is het goed om helder te krijgen op welke manier welke partijen waarin investeren. Dit kan in natura zijn, in de afname van vastgoed, publiek geld voor infrastructuur, door een risicodragende investering in het ontwikkelproces of door bijvoorbeeld bijdragen aan gezamenlijk te organiseren zaken. Dit hoeft niet 'op één hoop', omdat doorgaans partijen met de eigen verantwoordingsstructuren zitten, maar kan ook via verbonden, gekoppelde afspraken.

Aan de basis ligt het principe 'who profits pays', ook voor partijen die niet per se ontwikkelend aan tafel zitten maar wel veel belangen c.q. vastgoed hebben in het gebied. Zij moeten dan overigens wel over de investering kunnen meebeslissen ('wie betaalt, bepaalt').

“Voor de financiering in de initiatief- en planfase bleek het cruciaal dat we de kosten van de gebiedsorganisatie in de gebiedsbijdrage onderbrachten (in het kader van kostenverhaal). We hebben een begroting voor tien jaar gemaakt. Partijen zagen dit als investering en deden mee, mits dit voor iedereen zou gelden. De afspraak was dat steeds 10% naar de gebiedsorganisatie gaat. Dit zou standaard moeten kunnen.”

Club Rijnhuizen, Nieuwegein

3. Afspraken over de gezamenlijke ‘pot’.

Vanwege de grote verscheidenheid aan partijen, met ieder hun eigen rol en kokers, is voor de organisatie van de collectiviteit (zie ook pijler 2) een vorm van gezamenlijkheid nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een ‘pot’ of gebiedsfonds. Er zijn duidelijke afspraken nodig over hoe de bijdragen hieraan worden vormgegeven. Als partijen tot een bijdrage bereid zijn, moet worden afgesproken of dit structureel is (zoals door een lidmaatschap) of incidenteel (zoals via kostenverhaal). Als partijen niet willen bijdragen en er *free riders* zijn, kan het wenselijk zijn een bijdrage af te dwingen. De overheid kan hiervoor waar mogelijk haar instrumentarium inzetten (bijvoorbeeld kostenverhaal en aanvullend gevraagde afdrachten¹⁶). Het werkt versnellend om de gevraagde private bijdragen in overleg voor de gezamenlijke ambities in te zetten.

4. Financiële spelregels voor de ontwikkelende partijen.

Voor de ontwikkelende partijen die risicodragend meedoen, is het wijselijk een set met financiële spelregels op te stellen voor:

- a. inbrengwaarden (normering / forfaitaire benadering ingeval van privaatrechtelijke contracten; bij exploitatieplannen is dit wettelijk geregeld);
- b. gebiedsbijdragen (bijvoorbeeld kostenverhaal en Fonds Bovenwijks, maar ook het inrichten van principes als een Gebieds Investerings Zone / GIZ in het kader van het voorkomen van *free riders*). Dit vereist ook een goede gelaagdheid en fasering van wat wanneer door wie waarvoor wordt bijgedragen;
- c. verevening (‘10% is school of park, dan dient iedereen 10% van de school of het park in de *business case* te verwerken’);
- d. compensatie (uitruilregelingen), bijvoorbeeld voor de realisatie van specials;
- e. meebewegende afspraken over prijzen/afdrachten/winsten, waar mee- en tegenvallers in verdisconteerd kunnen worden (bijvoorbeeld bij waardestijging bij het rondkomen van bepaalde publieke investeringen);
- f. het verschil tussen sturen op marktconformiteit en opbrengstmaximalisatie;
- g. het sturen op een ‘robuuste grondexploitatie’ boven een ‘sluitende grondexploitatie’, met voldoende buffers voor onzekerheden, risico’s en veranderingen. Het is belangrijk om hierin transparant te zijn met elkaar; het is immers vaak de gemene deler;
- h. het voorkomen van ‘badkuip-financiering’, door zoveel mogelijk te werken met behapbare voorinvesteringen en verplichtingen, waarbij een bestaande cash flow (vanuit huidig gebruik of tijdelijkheid) een belangrijke basis kan zijn;
- i. werk zoveel mogelijk met ‘geld met geduld’, vanuit langjarig commitment met beheersbare voorwaarden. Hierbij kan eigen vermogen – mits ook zo ingezet – meer ruimte geven dan commercieel aangetrokken vreemd vermogen.

“Waarde creëren is waarde delen.
Richt elke samenwerking hier op in.”

¹⁶ Bijvoorbeeld onder de titel ‘Fondsvorming/ financiële bijdrage’ zoals in de Aanvullingswet grondeigendom is opgenomen.

Wet Open Overheid en financiële transparantie in gebiedsproces

- Geef als gemeente vroegtijdig duidelijkheid over zaken als verwachte bijdragen kostenverhaal, fonds bovenwijks etc. in een gebiedsontwikkeling. Dan weten marktpartijen waar ze aan toe gaan zijn.
- Vroegtijdig bekende kosteninzichten kunnen en moeten zelfs -net als programmatische eisen rond bijvoorbeeld betaalbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid- meegenomen worden in taxaties, onderhandelingen en aankopen van grond en vastgoed. Dit maakt dat partijen hier rekening mee dienen te houden met de prijsbepaling.
- Behandel publieke financiële informatie die grond- en vastgoedtransacties betreft (denk aan voorgenomen biedingen, tender-informatie, etc.) met vertrouwelijkheid als het gaat om inzichtelijkheid voor derden buiten de gemeente en de betreffende transacties.
- Zet zoveel mogelijk in op het transparant maken van alles wat niet met sec vertrouwelijke grond- en vastgoedtransacties van doen heeft. Dit geldt bijvoorbeeld voor gedeelde kosten voor gezamenlijke inspanningen van de integrale gebiedscoalitie, de organisatie van collectieve gebiedsopgaven, het planproces, organisatie van gebruikers, etc. Delen is vermenigvuldigen en openheid draagt bij aan het vertrouwen, zowel onderling tussen partners als breder in de stad.

5. Een passend bestemmingsplan als basis voor financiële bijdragen.

Een conserverend bestemmingsplan is veelal essentieel omdat er anders geen stok achter de deur meer is om bijdragen af te dwingen. Alternatief kan zijn dat de gemeente een bestemmingsplan met exploitatieplan vaststelt. Ook hier is een goede en passende fasering van belang, bijvoorbeeld afstemming over het moment van betaling versus inkomsten.

6. Gemeentelijke inzet.

Het is belangrijk dat de gemeente een zichtbare financiële impuls doet in de aanpak (zoals een bijdrage in een gebiedsorganisatie of een fysieke investering), om duidelijk te maken dat het haar serieus is. Neem de vrijblijvendheid weg; dat geeft vertrouwen in de partners en maakt dat zij ook eerder investeren. Publiek financieel commitment is een noodzakelijke voorwaarde om marktpartijen en andere stakeholders mee te krijgen. Dit werkt nog beter als dit ook in integrale samenhang is met Rijk, provincie en/of regio. Dat geeft ook vertrouwen in de robuustheid van de publieke inzet en het commitment.

In de praktijk kan per manier waarop de samenwerking in de gebiedsontwikkeling wordt georganiseerd, een verschillende financiële inrichting aan de orde zijn. Zie hiervoor de bijlagen 2 en 3.

Publiek-private samenwerking via integrale SOK Utrecht Merwedekanaalzone

Voor de ontwikkeling van deelgebied 5 van de Merwedekanaalzone hebben de grondeigenaren/ontwikkelaars en de gemeente (die zelf ook circa een derde van de grond bezit) voor een innige samenwerking gekozen. Dit gebeurt echter niet in de vorm van een klassieke publiek-private samenwerking (PPS) via een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij (GEM). Onder regie van een brede, overkoepelende Samenwerkingsovereenkomst (SOK) hebben de partijen afgesproken dat ze werken in één transparant systeem van voor allen gelijk geldende financiële afspraken, met een uitgebreide set spelregels voor hoe om te gaan met:

- inbrengwaarden;
- meer en minder opbrengende programmatische functies;
- onderlinge uitruil / verevening;
- kostenverhaalsafdrachten;
- investeringen in innovatieve duurzame systemen voor mobiliteit, energie en afval en
- gebiedsbeheer op de lange termijn.

Hiermee nemen alle betrokken partijen voor de korte én lange termijn verantwoordelijkheid voor een succesvolle integrale ontwikkeling van het gebied.

Inhoudelijke en financiële kaderstelling Eindhoven KnoopXL/ Fellenoord

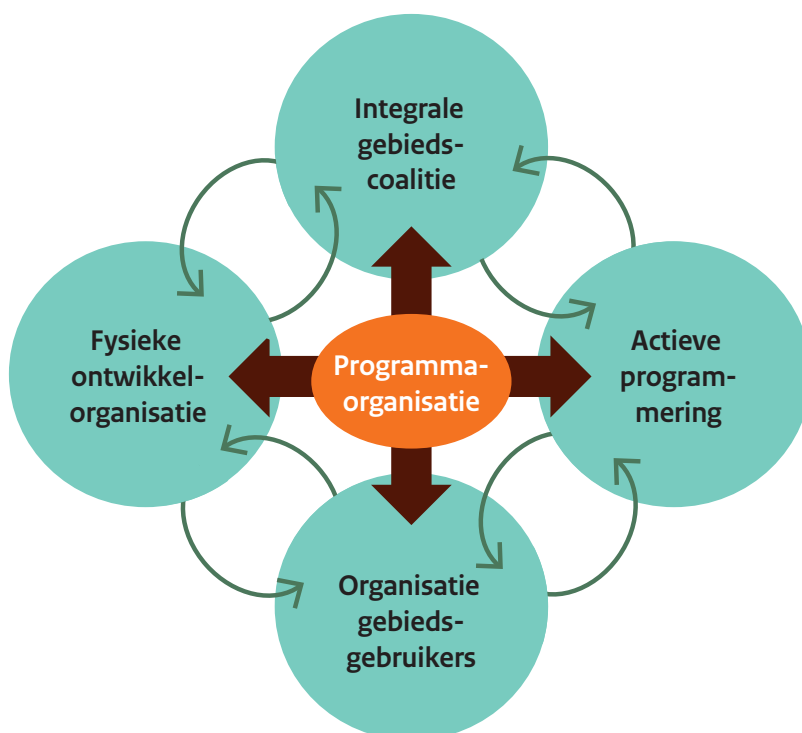
In de spoorzone van Eindhoven is het grond- en vastgoedbezit sterk versnipperd, zoals in veel grootschalige woningbouwlocaties. De gemeente heeft – in nauwe samenwerking met de provincie – gekozen voor een systeem van krachtige publieke kaderstelling en regie, gebiedsbreed en op hoofdlijnen, met ruimte voor flexibiliteit en creativiteit van de markt. De opgestelde Ontwikkelvisie overziet de ruimtelijke hoofdstructuur en het raamwerk voor de openbare ruimte, stelt eisen en wensen aan het programma maar ook aan duurzame mobiliteit, energie, klimaat-adaptiviteit en circulariteit, en geeft de grove kaders per deelgebied. Coalities van grondeigenaren kunnen hier samen invulling aan geven. Dit wordt in nauwe samenwerking met de gemeente vastgelegd in 'clusterpaspoorten'. Bijzonder is dat in deze visie ook al vroeg duidelijkheid is gegeven over de publieke business case en daartoe voorziene investeringen, het af te dragen kostenverhaal (per m², naar functie), bijdragen aan het Fonds Bovenwijks en de te hanteren vereveningsystemen (binnen clusters; en in het bijzonder voor maatschappelijke voorzieningen en zogeheten 'specials'). Voor de realisatie van de publieke grondexploitatie, aanleg van de openbare ruimte, totstandkoming van de gebiedsbrede infrastructurele werken en overall regie op de samenwerking met de markt richten de gemeente en de provincie een gezamenlijke publieke gebiedsontwikkelingsmaatschappij op.



Organisatie van de gebiedssamenwerking: de ‘governance’

De organisatie van de samenwerking in een gebiedsontwikkeling staat niet op dag één. Het is een groeimodel. Belangrijk daarin is dat alle relevante partijen ook daadwerkelijk een stem en rol hebben. Ongeacht of ze een rol spelen vanuit kracht (drijvende, samenbindende actoren, toekomstige trekkers en grote spelers, inbreng vanuit expertise en talent, creatieve ontwikkelaars, vastgoedinvesteerders), positie (omdat ze ‘er over gaan’, gronden hebben, subsidies geven, vergunningen moeten verlenen, etc.) en/of belangen (omwonenden, huidige en toekomstige gebruikers, partijen in de stad met een opgave). Ongeacht of partijen ‘over’ het gebied gaan, er ‘aan’ verdienen of er ‘in’ wonen, werken of leven, het is cruciaal dat het goede gezamenlijke gesprek op gang komt en blijft.

Voor een effectieve organisatie van een grootschalige gebiedsontwikkeling is het noodzakelijk dat op het speelveld vier posities worden ingevuld. Dit zijn de plekken waar het bovengenoemde goede gesprek zich afspeelt. De programma- of projectorganisatie van de meest betrokken partijen – met een centrale regierol voor de gemeente – organiseert dit speelveld.



Bron: Watertorenberaad (2023), *Gebied & gemeenschap*.

Vorm een integrale gebiedscoalitie

Gebiedsontwikkeling vraagt om een integrale gebiedscoalitie – gebiedsbreed – waarin alle relevante partijen samenkomen, bijvoorbeeld in de vorm van een netwerkorganisatie¹⁷. Het is zinvol te werken met een coalitie van zowel publieke en private partijen als relevante maatschappelijke organisaties (onderwijs, cultuur, zorg, sport, etc.), het betrokken bedrijfsleven en andere gebruikers. Zij brengen samen het bindend perspectief tot stand, het verhaal ('narratief') van de ontwikkeling waardoor partijen worden verbonden en verleid. Met het verhaal kunnen gewaardeerde trekkers of ambassadeurs ('gezichten van het gebied') hun nek uitsteken, het netwerk smeden en partijen aan de missie en elkaar verbinden. Zij komen tot een visie en toekomstperspectief. Een rol van de gemeente als actieve partner in deze coalitie is cruciaal. Hier is de gemeente wel één van de partijen; bijvoorbeeld met een rol als spelverdeler.

Een brede samenwerking is niet alleen nodig voor de integrale kwaliteit, maar ook essentieel om de woningbouw te versnellen. Als partijen elkaar beter vinden, komen ze sneller tot afspraken. Dit kan ook het ontwikkelrisico voor marktpartijen gedeeld en beter beheersbaar maken. Neem daartoe met elkaar gericht de maatschappelijk-economische opgaven en doelstellingen op in de samenwerking en vertaal dit naar gezamenlijke investeringsbeslissingen. Daarbij is het ook van belang dat de achterliggende belangen en posities (van bijvoorbeeld Raden van Bestuur en Toezicht, de gemeenteraad) ook elkaar leren kennen en op prioriteiten met elkaar verbonden worden.

Het is belangrijk te beseffen dat coalitievorming een proces is dat tijd vraagt. Vanuit een kleiner comité groeien partijen in, waarbij het gebied en ieders opgaven, belangen en rollen steeds duidelijker worden. Een goede netwerk- en actorenanalyse, en daarna een actieve netwerksturing gedurende het hele proces, zijn dan van belang. Daarbij hoeft niet iedereen altijd overal wat van te vinden of bij betrokken te zijn. Dat kan namelijk juist een sterk energiek betekenen. Organiseer daarom gerichte deelverbanden als cement voor het geheel.

“Een belangrijke opgave van de stad zit in het borgen van de zorg voor zij die het nodig hebben – nu en straks. Het is dus van belang dat de zorgsector bijtijds aan tafel zit.”

Gemeente Zwolle

Samenwerken in een coalitie kent verschillende vormen en doelen. Het is niet samenwerken om het samenwerken. In de praktijk zien we 'besluitvormende coalities' (gericht op regisseren, sturen op urgenties en knopen doorhakken), 'samenwerkingsgerichte coalities' (waarbij partnering en het collectief centraal staan) of 'netwerkgerichte coalities' (die vooral faciliterend zijn voor het individu of de individuele organisatie)¹⁸. De hier bedoelde integrale gebiedscoalities zullen veelal ontstaan als 'samenwerkingsgerichte coalities', maar moeten zich doorontwikkelen naar 'besluitvormende coalities'.

¹⁷ In het kader van het Nationaal Programma Leefbaarheid & Veiligheid werken de daarbinnen aangewezen twintig stedelijke focusgebieden met zogeheten Alliantieraden, waarin de vanuit alle domeinen betrokken partijen samenwerken aan de opgave in deze stadswijken.

¹⁸ Martine de Jong (Twijstra Gudde/ Erasmus Universiteit), Adaptief samenwerken in verschillende coalities (2015). Zie ook de uitwerking van deze vormen in bijlage 4.

Verbinden van verschillende werelden

In een integrale gebiedscoalitie komen alle relevante partijen samen. Dit zijn publieke, private en maatschappelijke partijen: van overheden, ontwikkelaars en woningcorporaties tot maatschappelijke organisaties, ondernemers en bewoners. Het gaat dus om zowel institutionele als individuele partijen, zowel profit als non-profit. De coalities waarin deze werelden bij elkaar komen, zijn nog schaars. Dat komt omdat het niet makkelijk is om de andere werelden te begrijpen. Publieke partijen hebben een systeemverantwoordelijkheid, private partijen een economische verantwoordelijkheid en maatschappelijke partijen een naastenverantwoordelijkheid. Samen kunnen zij ervoor zorgen dat gebiedsontwikkelingen legitiem, rendabel en menselijk zijn. In een sterke gebiedscoalitie is sprake van zowel samenspel als tegenspel, waarbij maatschappelijke organisaties niet beschouwd worden als leken, bedrijven niet als louter commercieel en overheden niet als de entiteit die weet wat goed is. Dat vereist dat de gebiedspartners hun beelden en vooroordelen van ieders wereld actualiseren en zich in elkaar inleven.

Organiseer de actieve programmering voor nu en straks

De samenwerkende partners moeten datgene wat de gebiedscoalitie als opgaven voor de gebiedsontwikkeling heeft benoemd, uitwerken via conceptontwikkeling, sociaal-maatschappelijke, economische en culturele programmering en gebiedsactivering. Dit wordt vertaald in onder meer de gebiedsbrede, collectieve opgaven en uitgewerkt in een meerjarenprogramma, met doel, prioriteiten, taken, rolverdeling en middelen. De stedelijke actoren die in de toekomst het gebied tot leven brengen, staan bij de actieve programmering aan de lat. De partijen die de fysieke ontwikkeling concreet vormgeven of de gronden bezitten en willen ontwikkelen, kunnen hier nadrukkelijk door worden gestuurd, gevoed en geholpen. Partijen vinden elkaar en komen tot visie, strategie en mogelijk ook concrete afspraken over de afname van (ver)nieuw(d) vastgoed. Dat maakt ook de ontwikkelrisico's voor de marktpartijen te verdelen en beheersbaar.

Actieve programmering

Wat verstaan we onder actieve programmering? Dit is het geheel van functies en activiteiten voor, tijdens en na de ontwikkeling van het gebied. Het is de 'inhoud' van het gebied en bepaalt daarmee het bouwprogramma. Hieronder een overzicht van belangrijke mogelijke onderwerpen en thema's.

Levendigheid, ontmoeting en menging

- pleinen en parken als huiskamers voor het stadsdeel;
- evenementen het hele jaar door;
- menging van wonen en werken: bedrijvigheid op de juiste plekken en hoeken, bedrijfsverzamelgebouwen, broedplaatsen;
- levendige plekken met detailhandel, horeca, sportscholen, culturele voorzieningen, buurtrestaurant;
- plekken waar jongeren hun energie kwijt kunnen.

Sociale samenhang

- samenleven bevorderen van jong en oud, ook met mensen met een beperking of kwetsbare gezondheid;
- openbare ruimtes, groen en water als verblijf- en wandelgebieden voor senioren;
- basisscholen met ontmoetingsruimte, centra voor jeugd- en gezin, slimme plekken kinderopvang;
- laagdrempelige welzijnsdiensten, schuldhulpverlening;
- buurtapps over leefbaar, schoon en veilig, verbonden met wijkagent en boa's;
- gezondheidscentrum met huisartsen en apotheek, inloopfunctie voor de wijk;
- inbedding en begeleiding van statushouders en vluchtelingen;
- woonzorgconcepten, aanleunwoningen.

Leren, werken, innoveren

- aantrekken van bedrijven, markten en andere werkmogelijkheden;
- samenwerking onderwijs-bedrijfsleven, gericht op leren, proberen, innoveren, zowel universiteit als mbo/roc en hbo;
- actieve betrokkenheid mbo bij vormgeving, onderhoud en beheer van het stadsdeel;
- flexwonen, *tiny housing*-concepten, tijdelijke woonplekken;
- reparatiecafés, kringlooplocaties;
- initiatieven voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in het verduurzamen van bestaand vastgoed.

Bron: Watertorenberaad; *Gebied & Gemeenschap* (2023)

De actieve programmering kan vorm krijgen via bijvoorbeeld een netwerkorganisatie van samenwerkende partijen in een gezamenlijk programmateam, via verschillende thematische ‘tafels’ die in samenhang worden aangestuurd, of worden georganiseerd in de vorm van een coöperatie, vereniging of stichting¹⁹. Ook kan worden geleerd van de ervaringen met BedrijvenInvesteringsZones (BIZ) in vooral binnensteden, winkelgebieden en bedrijventerreinen. De werkende principes van dit model kunnen ook worden geprojecteerd op integrale gebiedsontwikkelingen²⁰.

De partijen in de samenwerking rond actieve programmering kunnen door de tijd heen wisselen. Ook kunnen intensieve samenwerkingsclusters ontstaan op specifieke onderdelen, met wisselende samenstellingen van partijen.

Organiseer de fysieke ontwikkeling en realisatie

De vertaling van de opgaven en ambities in ruimtelijke en vastgoedinvesteringen vraagt om een ontwikkelorganisatie. Deze neemt de fysieke ontwikkeling van het gebied ter hand (eventueel via specifieke samenwerkingen per deelgebied) en geeft uitvoering aan de ontwikkelstrategie en programmering aan de hand van het publiek-private afsprakenkader.

Deze noodzakelijke positie op het speelveld wordt sterk bepaald door de huidige eigenaren van grond en gebouwen, de ontwikkelaars met posities/rechten, de investerende partijen (waar relevant ook het Rijk) en de gemeente. Zij staan aan de lat om risicodragend te investeren in de concrete gebiedsontwikkeling.

Omdat de inrichting van de fysieke ontwikkelorganisatie sterk samenhangt met de situatie van grondposities, komt deze vaak al vroeg of zelfs als eerste in beeld. Wat niet verward moet worden met dat deze vervolgens dan ook allesbepalend is. De stad gaat over hoe de stad ontwikkeld wordt, niet de ontwikkelorganisatie. Het is wel van belang om daar een goed passend fysiek ontwikkelmodel bij te kiezen.

De samenwerking in een ontwikkelorganisatie kan verschillende vormen aannemen. Elke situatie is immers anders. Hierbij geldt de basisregel ‘vorm volgt functie’. Zo licht mogelijk en zo zwaar als nodig. Onderstaand kader gaat hier nader op in. Als houvast is verderop in deze praktijkhandleiding een praktisch stappenplan opgenomen.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld een organisatie als Stichting Zuidoost City in Amsterdam: <https://zuidoostcity.nl/>

²⁰ Waarbij de formele wettelijke bijdrage-verplichtingen vooralsnog niet tot ook de woonfunctie strekken.

Samenwerkingsvormen voor de fysieke ontwikkeling

We kunnen grofweg vijf vormen van samenwerking onderscheiden voor de inrichting van de ontwikkelorganisatie. Welke vorm wanneer gewenst is, hangt onder andere af van hoe het speelveld van stakeholders en eigenaren eruit ziet. De vormen onderscheiden zich door een oplopende hoeveelheid betrokken grondeigenaren.

1. Publieke tender(s).

Bij dominant publiek grondeigendom ligt het voor de hand te kiezen voor enkelvoudige of meervoudige publieke tender(s). Hierbij kan op partner en/of plan worden geselecteerd¹. Een partnersselectie (binnen de kaders van het Didam-arrest²) kan goed werken als er behoefte is aan houvast in de samenwerking binnen de dynamiek van een langjarige gebiedsontwikkeling. Hierbij kan de gemeente echter niet zomaar aanvullende grondposities gunnen aan de gekozen partner. Een model met een coördinerend ontwikkelaar die op vergoedingsbasis werkt, kan ook goed werken en is flexibel. Ook kan ook met planselectie (vaak in combinatie met prijs) worden gewerkt. In alle gevallen is een heldere en eenduidige uitvraag van groot belang.

2. SOK (Samenwerkingsovereenkomst) / 'Joint venture light'.

Zijn er meerdere eigenaren, maar is dit een overzichtelijk en in samenstelling redelijk coherent (lees: ontwikkelingsgericht) geheel, dan is het goed mogelijk om in een gezamenlijke Samenwerkingsovereenkomst (SOK) te treden. Dit is ook wel een joint venture-light te noemen: een integrale samenwerking, maar zonder eigen rechtspersoon. Doorgaans blijft de grond bij de afzonderlijke partijen, of wordt gewerkt met een 'virtuele' grondbank, waar een en ander met elkaar wordt verrekend.

3. Grondexploitatiemaatschappij, in publiek-private of publiek-publieke samenwerking.

Is er wel behoefte aan een eigenstandige rechtspersoonlijkheid, dan is een Grondexploitatiemaatschappij (GEM) een geëigende vorm, met publiek-publieke of juist publiek-private samenwerking (PPS). Hierbij brengen partners hun grondposities in en gaan van daaruit gezamenlijk ondernemen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een BV, CV/BV of NV. Belangrijk is dat de discussie over de uiteindelijke rechtsvorm niet leidend gaat zijn: vorm volgt functie.

4. Publiek kader met ontwikkeling in deelgebieden.

Als er veel verschillende eigenaren zijn – of een gebrek aan welwillendheid van een selectere groep eigenaren – is het werken vanuit een duidelijke publieke kaderstelling (met een ruimtelijke hoofdstructuur, programmatische uitgangspunten, condities en randvoorwaarden en manier van samenwerken) van groot belang. Mogelijk is dit per deelgebied te structureren. De situatie kan echter per deelgebied sterk verschillen, waardoor ieder daarbinnen weer een eigen samenwerkingsvorm heeft te kiezen.

5. Publiek kader met organische gebiedsontwikkeling.

Als de aanpak niet logisch per deelgebied is te structureren, omdat de situatie – geografisch of naar sortering van partijen – dat niet logisch maakt, kom je uit op een gebiedsbrede organische benadering. Een richtinggevend publiek kader wordt dan steeds belangrijker.

¹ Zie verder de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, uitgave door Ministerie van BZK (2019)

² Zie de Handreiking implementatie van het arrest Didam in het gemeentelijke grond(uitgifte)beleid ten behoeve van vastgoed- en gebiedsontwikkeling, uitgave door het Ministerie van BZK, VNG, Neprom en VvG (2022) en de verkorte versie in de factsheet Uitgifte van onroerende zaken en het bieden van gelijke kansen (Ministerie van BZK, 2022).

Bereid de samenwerking in de exploitatie-/gebruiksfasen voor

De positie van de (eind)gebruikers van een ontwikkelgebied is vaak een zoektocht. Het is echter van belang hun stem en rol een goede plek te geven, juist ook voor de fase ná oplevering van de gebouwen en het openbaar gebied. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een gebruikersorganisatie, à la een Vereniging van GebiedsEigenaren (VVE) of een ondernemersvereniging of Bedrijven Investeringszone met parkmanagement. De ervaring leert dat vormen als een coöperatie, stichting of vereniging goed geschikt zijn voor het omgaan met een groot aantal verschillende partijen.

De gebruikersorganisatie kan al starten in de initiatief-/planvormingsfase, een belangrijke rol spelen in bijvoorbeeld de activatie van het gebied en het invullen van de verdere plannen in de ontwikkelfase, en dan doorgroeien in een nieuwe vorm in de gebruiks-/managementfase. Bij grootschalige en langdurige gebiedsontwikkelingen lopen deze fasen in de praktijk vaak deels parallel op. Elke fase brengt een eigen organisatieopgave, takenpakket en bekostigingsmodel met zich mee.

Het inrichten van een gebiedsbrede gebruikersorganisatie vraagt om een sterke rol van ook de gemeente. Het publieke draagvlak is cruciaal om vertrouwen te wekken bij de betrokken partijen. Dit vraagt ook om een publieke cofinanciering. De betrokken partijen worden vrijwillig lid van de gebruikersorganisatie of hun lidmaatschap wordt afgedwongen via bijvoorbeeld erfpacht of kettingsbedingen. Ook hier volgt de vorm de functie.

Het gaat in de gebruikersorganisatie niet alleen om het organiseren van de gebruikers zelf, maar ook om het adresseren van gezamenlijke fysieke opgaven zoals bijvoorbeeld een gebiedsgebonden energie-systeem of mobiliteitsaanpak. Dit vraagt al in de planfase om voldoende uitwerking en voorbereiding, waarna de programma- en ontwikkelorganisatie de afspraken kan voorbereiden, gevoed door en afgestemd binnen de integrale gebiedscoalitie. Daar zitten immers ook de beoogde toekomstige grotere gebruikers aan tafel. Ook dit laat zien dat het verstandig is om al vanaf de start van de gebiedsontwikkeling te werken aan de gebruikersorganisatie.

Bijlage 2 gaat in op hoe per onderdeel van de gebiedssamenwerking financiële afspraken over de gezamenlijke inzet en activiteiten kunnen worden gemaakt. Bijlage 3 splitst dit verder uit naar type opgave en partij.

Tot slot: een toegewijde programma- of projectorganisatie

Een programmaorganisatie – met duidelijke trekkers vanuit de betrokken publieke, maatschappelijke en private spelers en idealiter een onafhankelijke kwartiermaker of directeur – is essentieel om in de gebiedsontwikkeling snelheid te organiseren. De vorm hiervan kan verschillen per opgave: vorm volgt functie. Dit kan eveneens verschillen tussen de plan-, ontwikkelings- en exploitatiefase. De uiteenlopende typen betrokken partijen vanuit overheid, maatschappij en markt kennen andersoortige betrokkenheden en besluitvormingslijnen; de programma- of projectorganisatie moet dit goed bij elkaar brengen en de verschillende onderdelen van de op te zetten gebiedssamenwerking in positie brengen.



Vacature: professional gebiedsontwikkeling gezocht

De moderne professional die we zoeken beschikt over de volgende competenties:

- spreekt meerdere talen, namelijk van de markt, overheid en maatschappij;
- beheerst het samenwerken in een netwerkorganisatie, kan coalities smeden;
- is open en eerlijk over motieven, belangen en posities;
- heeft luisterend vermogen en neemt serieus wat wordt ingebracht, ook als dit moeilijk is;
- herkent en managet conflicterende belangen en conflicten;
- kan inkaderen en afbakenen: waar hebben we het wanneer wel en niet over. Vraagt door en toetst aannames, kan verschil aanbrengen tussen grote en kleine bespreekpunten;
- bewaakt de hoofdlijnen en het perspectief en geeft daarbinnen veel ruimte;
- weet wie de spelers en belanghebbenden zijn, heeft ook kennis van de belangen achter de personen aan tafel;
- kan omgaan met een grote diversiteit aan betrokkenen en uiteenlopende meningen;
- organiseert urgenties, kan druk zetten op beslismomenten en besluitvorming;
- scheidt helderheid over wie uiteindelijk welke beslissingen waarom en op welke manier vanuit welke verantwoordelijkheid geacht worden te nemen (inclusief de gebruikers zelf).
- kan omgaan met teleurstellingen, kan het proces ook soms een stapje terug laten zetten.

Een stappenplan voor de gebiedssamenwerking

Beslisboom

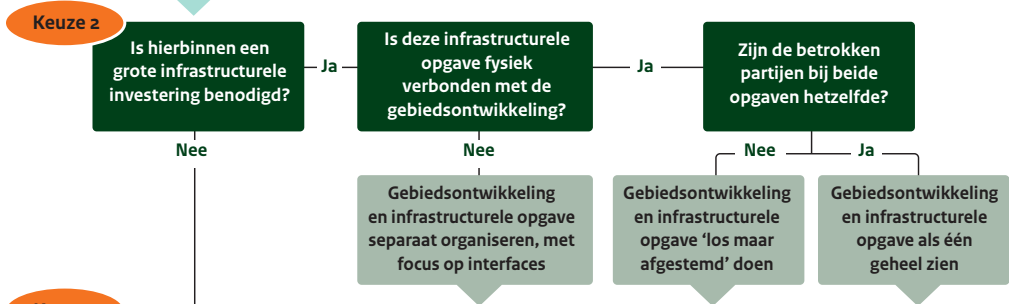
Hoe breng ik het gedachtengoed nu samen in een keuze voor de inrichting van de governance van de samenwerking in mijn gebiedsontwikkeling? Als we de afwegingen uit het voorgaande projecteren op de opgave voor de grootschalige woningbouwlocaties ontstaat de volgende beslisboom. Dit helpt om per gebied tot de meest passende gebiedssamenwerking te komen.

Keuze 1

Wat is de stedelijke opgave, wat betekent dit voor de opgave van het gebied en wie zijn hiervoor nodig?

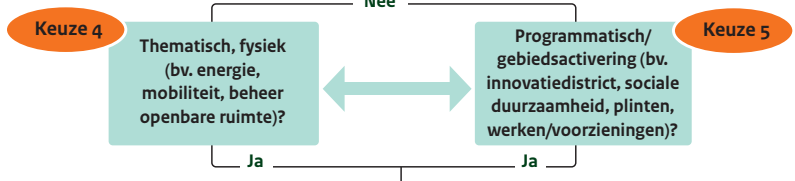
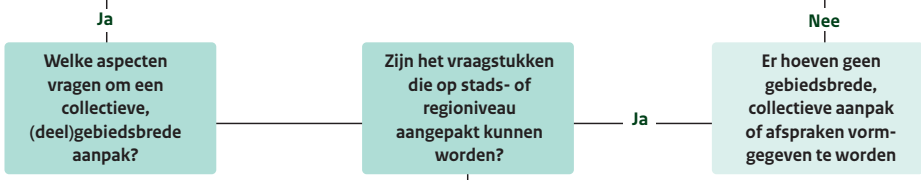
Vorming integrale gebiedscoalitie (sociaal, fysiek, economisch) naar

- type/breedte opgaven
- type/breedte partijen

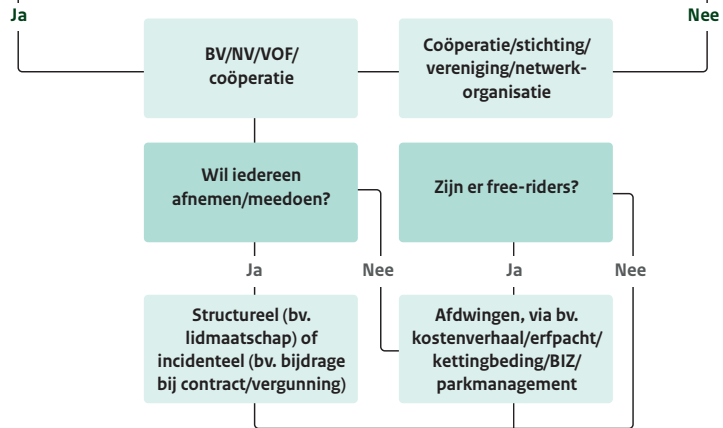


Keuze 3

Vragen ambities of noodzaak een collectieve, (deel)gebiedsbrede aanpak?

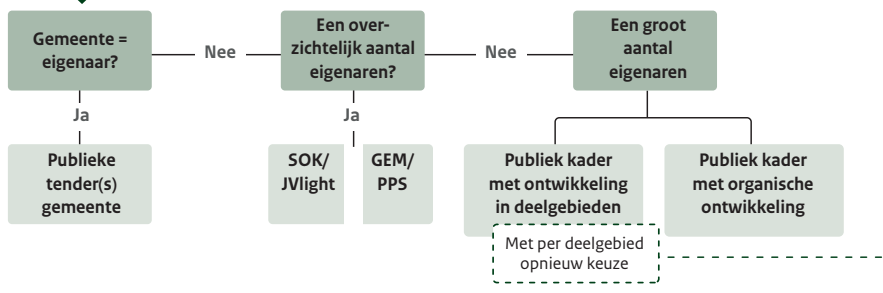


Zijn er zakelijk-financieel substantiële risico's en kansen?



Keuze 6

Hoe ziet het speelveld van stakeholders/eigenaren eruit?





Regelmatig zijn er meerdere opgaven waarop moet worden samengewerkt, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een innovatiedistrict, de organisatie van de mobiliteit en de opwekking en levering van energie. Dit kan gezamenlijk worden uitgedacht, maar het is heel goed denkbaar dat dit in de praktijk op een verschillende manier financieel wordt gestructureerd en georganiseerd. Steeds geldt: 'vorm volgt functie'.

Invulling van de vijf pijlers van de gebiedsontwikkeling

Bij elke vormgeving van de fysieke ontwikkelorganisatie krijgt de sturing op de vijf pijlers anders vorm. We geven dit weer in onderstaande tabel.

Samenwerkingsvorm van de ontwikkelorganisatie	Publieke tender(s)	SOK / JV-light	GEM of PPS	Publiek kader met ontwikkeling in deelgebieden	Publiek kader met organische ontwikkeling
Maatschappelijk gedreven gebiedsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> > maatschappelijke doelstellingen goed in kaders borgen en onderdeel maken van de tenders (bv. inclusief PvE met selectie- en gunningscriteria, bonuspunten, etc.) > bv. in een gelaagde aanpak: eerst voldoen aan deze basisvereisten, dan prijs 	<ul style="list-style-type: none"> > maatschappelijke doelstellingen goed in kaders borgen en onderdeel maken van SOK / JV 	<ul style="list-style-type: none"> > maatschappelijke doelstellingen goed in kaders borgen en onderdeel maken van GEM of PPS 	<ul style="list-style-type: none"> > maatschappelijke doelstellingen goed in kaders borgen en uitwerken per deelgebied > sturen op maatschappelijke doelstellingen onderdeel maken van het kwaliteitsteam 	<ul style="list-style-type: none"> > maatschappelijke kaders op spelregelniveau borgen in plankaders > borging toepassing door deelname aan gebiedsorganisatie
Aanpak van gebiedsbrede opgaven	<ul style="list-style-type: none"> > worden publiek afgedwongen of partijen worden hiertoe uitgedaagd 	<ul style="list-style-type: none"> > worden opgenomen in SOK, gedetailleerd of op hoofdlijnen (uit te werken binnen randvoorwaarden) 	<ul style="list-style-type: none"> > worden opgenomen in GEM of PPS > of nader uitgewerkt gedurende de looptijd van de onderneming 	<ul style="list-style-type: none"> > bijvoorbeeld een gebiedsbreed gebiedsconvenant > en/of afspraken per deelgebied > gesteund door publiek afdwingingskader 	<ul style="list-style-type: none"> > bijvoorbeeld een gebiedsbreed gebiedsconvenant > gesteund door een publiek afdwingingskader
Krachtige publieke regie	<ul style="list-style-type: none"> > door uitzetten van een of meerdere tenders waarin deze aspecten als randvoorwaarden zijn gesteld (bv. via dialoogvorm) > er moet wel ruimte zijn voor de creativiteit van marktpartijen 	<ul style="list-style-type: none"> > gemeente stelt vanuit publiekrechtelijke rol een toetsingskader op > dat wordt vanuit de privaatrechtelijke rol via de SOK ingevuld 	<ul style="list-style-type: none"> > voor een GEM of PPS moet gemeente vanuit publiekrechtelijke rol een toetsingskader opstellen > deze wordt vanuit privaatrechtelijke rol in de GEM of PPS samen met marktpartijen ingevuld 	<ul style="list-style-type: none"> > publiek toetsingskader stuurt op belangrijkste aspecten, gebiedsbreed uitgewerkt en per deelgebied gevarieerd > kunnen via maatwerk worden ingevuld 	<ul style="list-style-type: none"> > publiek toetsingskader stuurt op de belangrijkste aspecten > deze situatie vraagt om een uitwerking
Maximale samenwerking markt, maatschappij en overheid	<ul style="list-style-type: none"> > marktconsultatie door de overheid om tot een realistische uitvraag te komen, in dialoog met de markt > via plan- of partnerselectie, met oog voor blijvend goed gesprek 	<ul style="list-style-type: none"> > met de ontwikkelaars en eigenaren > inclusief toepassing spelregels voor kaders, flexibiliteit, escalaties, transparantie, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> > met de ontwikkelaars en eigenaren > inclusief toepassing spelregels voor kaders, flexibiliteit, escalaties, transparantie, etc. > vervolgens gaan partijen gezamenlijk integraal ondernemen 	<ul style="list-style-type: none"> > gebiedstafel met alle deelgebieden > publieke regie nodig op het goede gesprek > gelaagde vertegenwoordiging vanuit marktpartijen kan voldoende zijn (vanuit deelgebieden) 	<ul style="list-style-type: none"> > gebiedstafel gebiedsbreed > publieke regie nodig op het goede gesprek > gelaagde vertegenwoordiging vanuit marktpartijen kan voldoende zijn
Integrale financiële sturing	<ul style="list-style-type: none"> > wordt publiek afgedwongen in de tender(s) 	<ul style="list-style-type: none"> > afspraken worden doorgaans gedetailleerd in SOK vastgelegd 	<ul style="list-style-type: none"> > afspraken kunnen op hoofdlijnen in de GEM of PPS worden gemaakt > daarna wordt samen binnen deze kaders ondernomen (of kaders worden tijdens de rit bijgesteld) 	<ul style="list-style-type: none"> > publiek spelregelkader voor kostenverhaal, eventueel verevening, fonds bovenwijks, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> > publiek spelregelkader voor kostenverhaal, fonds bovenwijks, etc.

Organisatie van de samenwerking en governance in de vijf vormen

Believe de uiteenlopende manieren van sturen vanuit de vijf pijlers op de fysieke ontwikkelorganisatie is het ook goed denkbaar vanuit de verschillende vormen van de totale gebieds-samenwerking op andere manieren sturing op deze organisatie te moeten geven. Ook dit geven we weer in een tabel.

Vorm ontwikkel-organisatie	Publieke tender(s) (Op basis van ervaringen van bijvoorbeeld Groningen Suikerzijde, Zaandam Hembrug, Amsterdam Zeeburgereiland)	SOK/JV-light (Utrecht Merwedekanaalzone, Rotterdam Katendrecht en Hart van Zuid)	GEM/PPS (Utrecht Kanaleneiland, Eindhoven Strip S, Dordrecht Leerkwartier)	Publiek kader met ontwikkeling in deelgebieden (Eindhoven KnoopXL, Spoorzone Zwolle)	Publiek kader met organische ontwikkeling (Nieuwegein Rijnhuizen, Amsterdam Amstel III, Den Haag Binckhorst)
Integrale gebiedscoalitie	Belangrijk om de integrale coalitiepartijen gezamenlijk de tender te laten formuleren en te betrekken bij de beoordeling en uitwerking.	Goed organiseren van de opgave/ sturing vanuit de coalitie op de SOK-partijen, met aandacht voor inhoudelijke versus financiële belangen. Idealiter bieden coalitiepartijen voorspelbaarheid in afname (bijvoorbeeld onderwijs-/zorg-/cultureel, bedrijfsvastgoed, sociale/beleggershuur).	Idem.	Belangrijk om coalitie integraal de opgaven en ambities te laten meegeven in het publieke kader en de uitwerking in deelgebieden.	Belangrijk om coalitie integraal de opgaven en ambities te laten meegeven in het publieke kader.
Actieve programmering	De (vastgoed)programmering kan worden meegegeven in de tender (met voldoende flexibiliteit) of juist samen geconcretiseerd. Zeker de gebiedsactivering vraagt om een gezamenlijke verdere uitwerking.	Integraal onderdeel van de afspraken in de SOK, vorm te geven en uit te voeren in samenwerking met de coalitiepartijen. Eventueel in aparte organisatie.	Idem.	Instellen gezamenlijke programmeringstafel of -organisatie (bijvoorbeeld stichting) die in samenwerking met ontwikkelende partijen vorm geeft aan programmering.	Instellen gezamenlijke programmeringstafel of -organisatie (bijvoorbeeld stichting) die in samenwerking met ontwikkelende partijen vorm geeft aan programmering (vastgoed en gebiedsactivering).
Organisatie van gebruikers	De aanwezige gemeenschap zit aan tafel bij het opstellen van doel en kaders. Het organiseren van gebiedssamenwerking (inclusief voorbereiden overgang naar gebruiksfase) kan ook uitgevraagd worden in de tender.	Hierover kunnen partijen afspraken in de SOK maken, zowel in relatie tot co-creatie en gebiedsservices als bijvoorbeeld energie/mobiliteit en gebiedsbeheer. Organiseren van de transitie van de realisatie naar de gebruiks-/exploitatiefase.	Idem.	Belangrijk om dit te verankeren in het publieke kader, deels gebiedsbreed, waar mogelijk per deelgebied. Dekking via financiële bijdrage (bijvoorbeeld plintenfonds), uitruil-/vereveningsafspraken of structurele deelname / zelf doen (bijvoorbeeld eigen energiebedrijf). Ook kan een gebiedsconvenant goed werken (in samenwerking met vertegenwoordigers van deelgebieden).	Belangrijk om dit gebiedsbreed te verankeren in het publieke kader. Dekking te organiseren via bijdrage door ontwikkelaars / eigenaren.

Gebiedsontwikkeling kent een sterke samenhang tussen hardware, software en orgware. Dat samenspel verandert van inhoud en invulling gedurende en tussen de initiatief-/planvormingsfase, ontwikkel- en realisatiefase en gebruiks-/managementfase. De programmering (beginnend met placemaking, gebiedsbranding) is in alle fasen van belang, maar dat is in de praktijk nog niet altijd zomaar het gebruik. Een aanjagende rol van de gemeente is van groot belang. De rol van het fysieke ontwikkelteam neemt af door de tijd. De overall gebiedscoalitie en de gebiedsorganisatie – hoewel beide dynamisch – kunnen juist op de langere termijn de belangrijkste constante factor zijn.



“*Tuig een gebiedsorganisatie op in de ontwikkelfase, redelijk ‘light’ zodat je ontwikkelaars niet afschrikt. Borg een verplichte bijdrage van partijen met een kettingbeding. Zodanig dat later als het eigendom versplintert partijen kunnen aanhaken, en deze gebiedsorganisatie kan uitbouwen”.*

Bram Hagemeier (Greystar)

Afsluitend: het gebieds-DNA is bepalend

Elk gebied kent haar eigen samenwerkings-DNA. Het spel pakt overal anders uit, doordat speelveld en spelers steeds anders zijn en de spelregels en posities dan tot een ander spelresultaat leiden. De invulling van de vijf pijlers kan in elk gebied anders zijn, afhankelijk van de unieke combinatie van opgaven en ambities, stakeholders en feitelijk grondbezit. Dat geldt ook voor de manier waarop de gebiedssamenwerking wordt vormgegeven. Essentieel is – zo luidt dus de centrale boodschap in deze handleiding – dat in elk gebied van de grootschalige woningbouwlocaties:

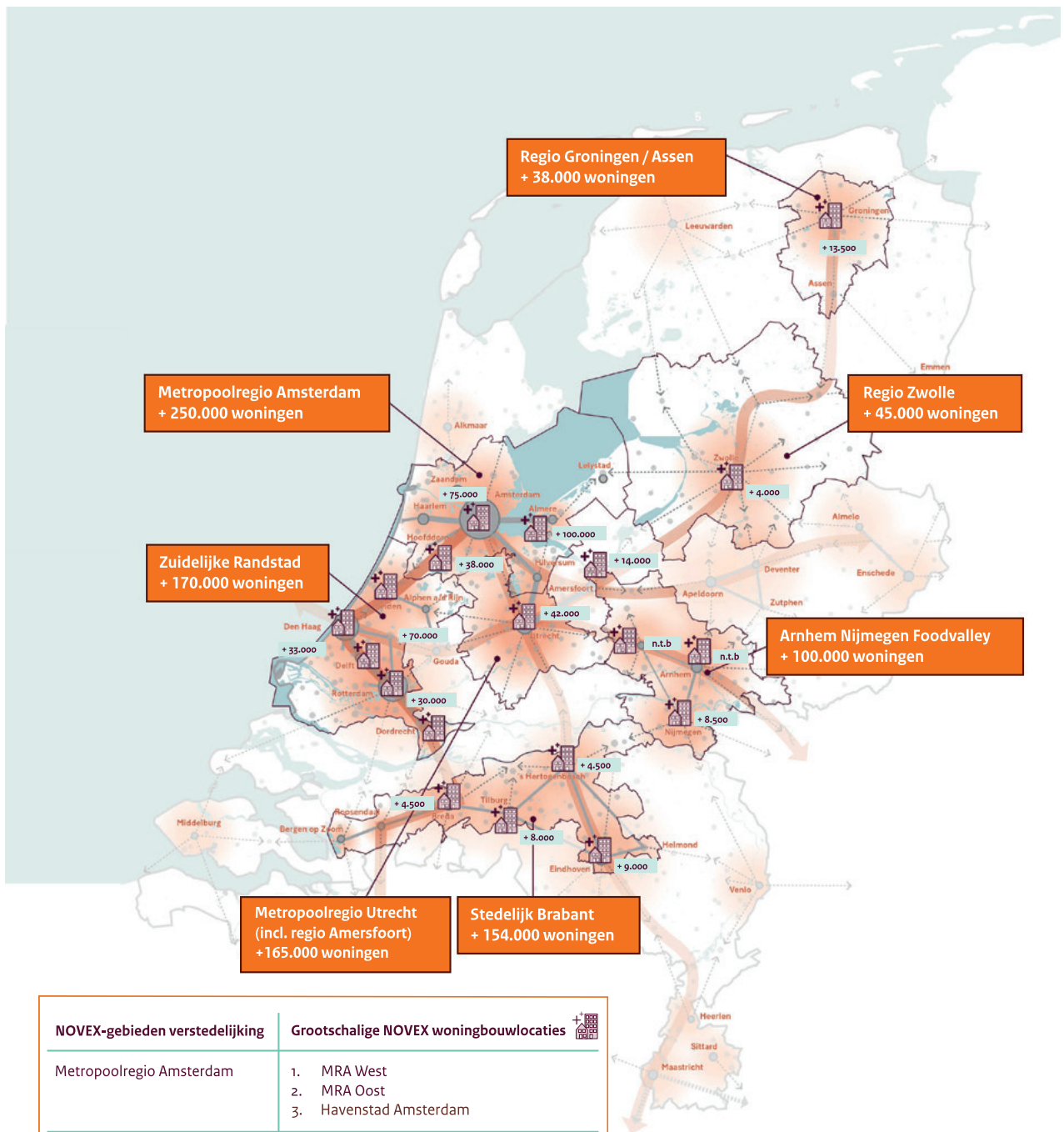
- a. de vijf pijlers worden geadresseerd, georganiseerd en geactiveerd;
- b. de vier basishonken van een effectieve gebiedssamenwerking worden vormgegeven;
- c. met behulp van het stappenplan (of ‘beslisboom’) in deze praktijkhandleiding de meest passende samenwerkingsvorm wordt gekozen.

Per saldo is de crux dat de ambitieuze woningbouwdoelstellingen worden gerealiseerd, en wel zodanig dat dit ook op langere termijn leidt tot levendige en leefbare nieuwe stukken stad.

Bijlage 1:

Overzicht van de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties

1. Groningen Eemskanaalzone/Stadshavens.
2. Groningen Suikerzijde/Westflank.
3. Zwolle Spoorzone en de Binnenstad.
4. Spoorzone Arnhem-Oost.
5. Nijmegen Stationsgebied.
6. Nijmegen Kanaalzone, inclusief Winkelsteeg en Dukenburg.
7. Foodvalley, nieuwe ontwikkelgebieden in Ede-Zuidoost en Kernhem, Veenendaal-Centrum en Barneveld-Noord.
8. Amersfoort Spoor- en A1-locatie.
9. Utrecht Groot Merwede. Van het Utrechtse Beurskwartier tot Nieuwegein.
10. Amsterdam HavenStad, een combinatie van veertien deelgebieden.
11. Metropoolregio Amsterdam-Oost: met deelgebieden Amsterdam Zeeburg/IJburg, Amsterdam Zuidoost en Almere-Centrum en Pampus.
12. Metropoolregio Amsterdam-West, gekoppeld aan het stationsgebied van Hoofddorp en Lissbroek-West.
13. Den Haag Central Innovation District (CID) en Binckhorst.
14. Rotterdam Oostflank: het gebied tussen Rotterdam Alexander en Zuidplein.
15. Oude Lijn Leiden-Dordrecht: langs deze spoorverbinding liggen gebieden in de gemeenten Leiden, Den Haag, Rijswijk, Delft, Schiedam, Rotterdam, Zijndrecht en Dordrecht.
16. Eindhoven Internationale Knoop XL. Het gebied Fellenoord bij het Centraal Station en langs de HOV-4 verbinding naar Veldhoven/ASML.
17. De Brabantse stedenrij, met
 - a. CrossMark Breda;
 - b. Spoorzone Den Bosch;
 - c. Tilburg Kenniskwartier.



NOVEX-gebieden verstedelijking	Grootschalige NOVEX woningbouwlocaties 
Metropoolregio Amsterdam	1. MRA West 2. MRA Oost 3. Havenstad Amsterdam
Zuidelijke Randstad	4. Oude Lijn Leiden-Dordrecht 5. Rotterdam Oostflank 6. Den Haag CID-Binckhorst
Stedelijk Brabant	7. Eindhoven Internationale Knoop XL 8. De Brabantse stedenrij
Metropoolregio Utrecht (incl. regio Amersfoort)	9. Utrecht Groot Merwede 10. Amersfoort Spoorzone
Arnhem Nijmegen Foodvalley	11. Nijmegen Kanaalzone 12. Nijmegen Stationsgebied 13. Spoorzone Arnhem-Oost 14. Foodvalley
Regio Zwolle	15. Zwolle Spoorzone
Groningen / Assen	16. Groningen Suikerunieterrein 17. Groningen Stadshavens

Bijlage 2:

Bekostigingsprincipes per onderdeel van de gebiedssamenwerking

Per onderdeel van de gebiedssamenwerking verschilt de onderliggende financiële bekostiging. Dit wordt hieronder uitgewerkt.

Soort organisatie	Mogelijke organisatievorm	Zwaartepunt	Bekostiging
Integrale gebieds-coalitie/ gebieds-organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Netwerkorganisatie - Stichting/vereniging - Coöperatie 	Plan-/ontwikkelfase, kan zich doorontwikkelen naar exploitatiefase voor stakeholders en gebruikers als gebiedsorganisatie voor gebruikers (bijvoorbeeld Vereniging van GebiedsEigenaren)	Overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, corporaties, marktpartijen etc., elk voor hun eigen tijd en inbreng. Beslissingsbevoegdheid over eigen investeringen ligt bij betreffende partij. Mogelijk wel collectieve bijdrage partijen in eventuele gezamenlijke inzet (bijvoorbeeld ondersteuning, procesbegeleiding).
Ontwikkel-organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - SOK/joint venture light - GEM/PPS - eventueel publiek-privaat gebieds-convenant/ manifest of iets dergelijks als aanvulling op publiek kader 	Plan-/ontwikkelfase, met mogelijke doorontwikkeling naar exploitatiefase, bijvoorbeeld voor fysieke opgaven als mobiliteits- of energiebedrijf etc.	Deelnemende partijen (veelal vooral markt en overheid) elk voor hun eigen aandeel in de gezamenlijke investeringen; ieder is daarnaast verantwoordelijk voor de eigen investeringen. Grondslag is het publiekrechtelijk kader (bijvoorbeeld Ontwikkelkader met kostenverhaal) in combinatie met het privaatrechtelijk contract dat hieronder ligt.
Actieve programmering	<ul style="list-style-type: none"> - SOK - Stichting - Coöperatie - BV bij overdracht vastgoed (bijvoorbeeld PlintBV) 	Plan-/ontwikkelfase en (indien nodig vanuit ambities of complexiteit) doorontwikkelen in exploitatiefase voor gebruikers	<p>In de governance stem geven aan alle belanghebbenden. Bekostiging door de baathouders: vastgoedeigenaren, ontwikkelaars en investeerders/beleggers, in sommige gebieden de grote werkgevers, organisaties en instellingen (in bijvoorbeeld onderwijs, zorg, cultuur). Bijvoorbeeld door de gebiedsorganisatie mee te bekostigen vanuit het kostenverhaal, een lidmaatschap op te zetten voor eigenaren, een BIZ-constructie op te zetten, te putten uit lokaal ondernemersfonds of de OZB-opbrengst terug te sluiten naar gebied ('hek eromheen' in gemeentefinanciën). Woningcorporaties kunnen vanuit leefbaarheid instappen en in natura bijdragen. Gemeentelijke bijdrage is afhankelijk van bijdrage aan stadsbrede ambities zoals innovatie-economie, bieden betaalbare werkruimte of oriëntatie op sociale duurzaamheid/gemeenschapsvorming.</p> <p>Binnen financiële constructie is combinatie mogelijk van zoet en zuur (verevening). Bijvoorbeeld veel opbrengende plintfuncties en betaalbare werkruimtes die wel veel bijdragen aan levendigheid. Daarmee ook kijken naar 'secundaire businesscase': wat brengt het voor de waardevastheid en verhuurbaarheid van vastgoed op lange termijn?</p> <p>Het is nog zoeken naar systemen om freeriders te voorkomen. Kostenverhaal laat alle ontwikkelaars naar rato betalen. Maar vooral aan de kant van eigenaren en werkgevers nog meer afhankelijk van vrijwillige bijdrage. BIZ kan vrijwillige bijdrage van 60 à 70% naar 100% tillen, maar kan alleen voor niet-wonen (NB: hier is systematiek GIZ als stok achter de deur gewenst).</p>
Collectieve fysieke organisatorische opgaven	<ul style="list-style-type: none"> - BIZ met Stichting / Vereniging / Coöperatie - BV / NV bijwaardere geldstromen / overdracht vastgoed - afhankelijk van zwaarte per onderdeel kan elk thema in aparte organisatie worden vormgegeven, maar kunnen juist ook combinaties opgezocht worden: de mobiliteitshub kan ook het pakjespunt en een sociale ontmoetingsplek zijn 	Exploitatiefase, maar wel al in de planfase inrichten, want anders is het te laat om eigenaarschap en financiële bijdrage te borgen.	<p>In governance alle belanghebbenden een stem geven. Baathouders betalen: dit zijn vastgoedeigenaren, indien relevant grote werkgevers, maatschappelijke organisaties en instellingen. Afhankelijk van ambitie kan het ook de gemeente zijn, en tot slot de gebruikers.</p> <p>Constructies denkbaar waarbij elke gebruiker aan het gebiedsbrede construct een klein bedrag per maand afdraagt, naar rato van kunnen. Vastgoedeigenaren idem dito. Woningcorporaties kunnen vanuit leefbaarheid instappen en in natura bijdragen. Gemeentelijke bijdrage is afhankelijk van afkopen / overnemen gemeentelijke taken (zoals parkeerbedrijf, beheer openbare ruimte).</p> <p>Voor energie-/ mobiliteitsbedrijf e.d. geldt dat meebetalen/meedoen iets anders is dan risicodragend participeren als aandeelhouder. Dit kan een deelverzameling zijn van betrokken partijen. Ook kan het goed in opdrachtvorm, waarbij de collectiviteit een dienstverlener aanstuurt (met afgevaardigden als aanspreekpunt of iets dergelijks, of via inhuur partij, zoals ook met VvE-beheer).</p> <p>Van alle partijen de kosten voor beheer analyseren en bijeen brengen: wat kan goedkoper of effectiever in gebiedsbrede (exploitatie)organisatie door dit collectief te regelen? Deel kan in organisatie met mensen bijeen worden gebracht, deel ook digitaal via deelapp etc.</p>

- Rood = integrale gebiedscoalitie / procesmatig.
- Blauw = programmatisch / gebiedsactivering.
- Groen = fysiek-thematische aspecten exploitatiefase.

Bijlage 3:

Mogelijke principes financieel afsprakenkader naar opgave en type partij

Opgave	Ontwikkelaars	Corporaties/ beleggers/ VvE's	Gemeente	Regio/ Prov.	Waterschap, netbeheer e.a.	Bedrijfsleven	Gebruikers (huurders, expl.)	Rijk
Vastgoedontwikkeling	Eigen investering	Verdisconteerd in prijs vastgoed				Risicodragend meedoen in woningbouw?	Via huurprijs	
Actieve programmering en gemeenschapsvorming	Reguliere bijdrage in combinatie met mede-opdrachtgeverschap	Reguliere bijdrage in combinatie met mede-opdrachtgeverschap	Bijdrage vanuit rol gebied + diverse programma's/ afdelingen. Mede-opdrachtgeverschap	Diverse thematische subsidieprogramma's?		Eventuele bijdrage via BIZ/ GlZ, eventuele inzet lokale Green Business Club (GBC), bedrijvenvereniging of lidmaatschap	Evt. bijdrage via BIZ/GlZ, GBC, huurdersvereniging of lidmaatschap	Diverse thematische subsidieprogramma's?
Openbare ruimte (+ water/ groen)	Kostenverhaal, reguliere bijdrage in beheer	Verdisconteerd in prijs vastgoed, OZB	Eigen bijdrage (als kostenverhaal niet dekkend is / niet 100% opgelegd kan worden)		Realisatie benodigde maatregelen		Via huurprijs, servicekosten	Bijdrage onrendabele top (ORT)
Infrastructuur	Kostenverhaal	Verdisconteerd in prijs vastgoed	Eigen bijdrage	Eigen bijdrage?!	Realisatie benodigde maatregelen	Bijdrage ontsluiting?!	Via huurprijs	Bijdrage (binnen- en boven)planse infra, partner
Mobiliteitsconcept	Mobiliteitsbedrijf of via convenant/ bijdrage, in combinatie met opdrachtgeverschap	Lidmaatschap/ afname/ servicekosten. Of mede-eigenaar?	Subsidie. Mede-eigenaar?	Subsidie vanuit rol vervoersautoriteit? Mede-eigenaar?		Lidmaatschap/ afname/ servicekosten	Lidmaatschap/ afname/ servicekosten	Bijdrage (binnen- en boven)planse infra/ ORT, partner
Energievoorziening	Dragen aanleg- en aansluitkosten. Eventueel in bedrijf/ mede-eigenaarschap	Aanleg- en aansluitkosten, mede-eigenaar?	Subsidie. Mede-eigenaar?	Subsidie. Mede-eigenaar?	(Mede)realisatie, benutten slimme koppeling/ productie?!	Gebruikskosten	Gebruikskosten	Bijdrage ORT, evt. partner (via InvestNL)
Circulariteit (bv. materialisering, afval)	Initiatieven via GBC Via bouwkosten	Via ontwikkelaars, restwaarde?! Afvalheffing	Initiatieven in samenwerking met GBC Contract afvalbedrijf		Meedoen in sluiten kringlopen?!	Bijvoorbeeld initiatieven via bedrijvenvereniging, GBC, contract afvalbedrijf	Benutten restwaarde?! Afvalheffing	

Bron: Watertorenberaad, Verkenning samenwerking & organisatie in gebiedsontwikkeling (2023)

Bijlage 4:

Karakteristieken van verschillende soorten coalities²¹

Een besluitvormende coalitie (gestuurde samenwerking, of 'directieve coalitie')

In deze coalitievorm heeft één organisatie (bijvoorbeeld de gemeente) een uitgesproken ambitie voor een gebied die zij wil realiseren. Deze partij noemen we de 'regisseur', die de positie, middelen en capaciteit heeft om de ambitie te realiseren. Anderen kunnen impact ondervinden van de ambitie of kunnen er ideeën voor hebben. Deze 'stakeholders' willen invloed en daarom is afstemming nodig. Het is aan de regisseur om de kaders te schetsen, te bepalen wie op welke manier wordt betrokken, welke invloed deze partijen hebben en wat er met hun input gebeurt. Deze samenwerkingsvorm kan ook door een partij worden gefaciliteerd die het belangrijk vindt dat de ambitie wordt gerealiseerd, maar niet zelf aan het stuur zit. Verwachtingsmanagement, transparantie en voortgang zijn dé succesfactoren.

Een samenwerkingsgerichte coalitie (gelijkwaardige samenwerking, of 'collectieve coalitie')

In deze coalitievorm zijn organisaties van elkaar afhankelijk om een ambitie voor het gebied te realiseren. Daardoor zijn 'partners' gelijkwaardig aan elkaar en formuleren zij samen de ambitie van de samenwerking. Blijvende verbinding en commitment zijn essentieel. Elke partner komt iets halen en brengen in de samenwerking: kennis, middelen, grond, netwerk. Particuliere gebruikers (bijvoorbeeld bewoners en ondernemers) kunnen een gelijkwaardige rol vervullen als zij goed georganiseerd zijn en toegang hebben tot de benodigde kennis, expertise en andere middelen. De partners bepalen samen de spelregels van de samenwerking. Meestal zijn er in- en uittredingsregels omdat als een partner uit de samenwerking stapt, de ambitie wellicht niet meer gerealiseerd kan worden. Deze samenwerkingsvorm kan ook door een partij worden gefaciliteerd die het belangrijk vindt dat de ambitie wordt gerealiseerd, maar die niet zelf als partner in wil stappen. En ook in deze samenwerkingsvorm kunnen er anderen (stakeholders) zijn die effecten van de ambitie ondervinden en goed betrokken willen worden. Échte samenwerking, gebaseerd op onderling vertrouwen, is de grootste succesfactor.

Een netwerkgerichte coalitie (spontane samenwerking, of 'connectieve coalitie')

In deze coalitievorm brengt de ambitie van een pionier mensen en organisaties in beweging. De ambitie beweegt anderen om erbij aan te sluiten of erop voort te borduren. Dit gebeurt vaak organisch. Die mensen en organisaties, de deelgenoten, kunnen elk op een eigen manier invulling geven aan hun bijdrage. De koers vormt zich gaandeweg. Mensen kunnen uit de coalitie stappen als ze er geen energie meer van krijgen of andere prioriteiten hebben. Lokale bewoners- of ondernemersinitiatieven ontstaan vaak op deze manier en ook de programmering van een gebied kan in deze vorm worden opgepakt, geïnspireerd door een enthousiasmerende trekker. Om de eigen ambities te voeden, kan een partij een faciliterende rol kiezen om het initiatief te versterken. Dat kan met geld, grond, aandacht, contacten, materialen, expertise, regelgeving, etc.. De belangrijkste succesfactoren zijn dat het vrijwillig is en het eigenaarschap niet wordt overgenomen.

²¹ Martine de Jong (Twiynstra Gudde/ Erasmus Universiteit), Adaptief samenwerken in verschillende coalities.

