

## 10.4 HOE: integrale gebiedsontwikkeling nieuwe stijl

We behandelen in deze paragraaf het begrip 'gebiedsontwikkeling nieuwe stijl' en de kenmerken ervan.

### 10.4.1 Wat is gebiedsontwikkeling nieuwe stijl?

**Integrale gebiedsontwikkeling** is een relatief nieuwe term die ontstaan is uit een samenbrekking van:

- *Integraal gebiedsgericht beleid*: hierbij werd niet alleen gestreefd naar het afweggen van diverse belangen (economie, ecologie enzovoort) maar naar win-situaties door een slimme ruimtelijke inrichting in een specifiek gebied door het betrekken van betrokken partijen (zie paragraaf 10.3)
- *Ontwikkelingsplanologie*: hierbij ging het om een reactie vanuit het bedrijfsleven op een al te negatieve houding vanuit de ruimtelijke ordening, waarbij de nadruk lag op wat wel en niet mocht (toelatingsplanologie) en waarbij te weinig oog was voor kansen in een gebied. Hierdoor kwam de uitvoering van de vele ruimtelijke plannen ook in het gedrang. Planologie moest zich meer bezighouden met het tot stand brengen van plannen en transformaties; zoals projectwikkelaars dat deden.

**Ontwikkelingsplanologie**

Aanvankelijk was integrale gebiedsontwikkeling vooral gericht op een betere samenwerking tussen overheden, belangenorganisaties en de private sector: bedrijven en projectontwikkelaars. Dit teneinde de wens van burgers beter tot stand te brengen, dat zeker wel. Burgers werden soms in bepaalde fasen betrokken bij het proces. Sommige particulieren, zoals landeigenaren en deskundigen konden een vaste rol in het projectteam krijgen. Voordat deze nieuwe manier van werken echter goed en wel toegepast werd, gooide de economische crisis roet in het eten. Bouwprojecten lagen stil, terreinen lagen braak en de wensen van burgers werden noch door de overheid noch door het bedrijfsleven gerealiseerd, omdat er geen geld meer voor was.

Het initiatief voor ruimtelijke projecten dat eerst bij de overheid lag en later bij het bedrijfsleven, kwam ineens bij de burgers zelf te liggen. Burgers gingen zich op nieuwe manieren organiseren (zie paragraaf 10.5). Tezamen met de toegenomen onzekerheid zorgde dat voor een nieuwe wijze van ruimtelijke ontwikkeling. Deze komt niet in de plaats van de oude werkwijze (zie hoofdstuk 4), maar zal daarnaast toegepast moeten worden – juist in die gevallen waarin de oude werkwijze niet meer werkt.

### 10.4.2 Kenmerken van gebiedsontwikkeling nieuwe stijl

We bespreken de volgende kenmerken van gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: de kracht van burgers, de flexibele stad en tijdelijk ruimtegebruik.

#### **De kracht van de burgers: uithoudingsplanologie**

Daar waarin de private sector geen geld wil steken en het de overheid ontbreekt aan financiële bronnen, blijven kansen liggen. Lokale initiatieven van burgers kunnen dan uitkomst bieden. Soms ontstaan deze spontaan door dat betrokken, geïnteresseerde mensen elkaar vinden. Soms worden deze geregisseerd door de gemeente; worden burgers als het ware verleid om initiatieven te ontplooiën. Bijvoorbeeld door een gemeente die een workshop organiseert in een leegstaand kantoorpand met als doel manieren te vinden om het betreffende gebouw nuttig te maken. In dit geval spreekt men van **uithoudingsplanologie**. Gemeenten zetten hier massaal op in. Enerzijds ge-

**Uithoudingsplanologie**

dwongen door de financiële nood. Anderzijds welwillend omdat zij in die rol nog een zekere zeggenschap houden over het ruimtegebruik in de stad. Initiatiefnemers verzuchten dan ook nogal eens dat gemeenten vooral bereid zijn mee te werken aan burgerinitiatieven, zolang deze op uitnodiging van de gemeente zijn ontstaan of in ieder geval binnen hun eigen beleid passen. Aan de andere kant blijkt de rol van gemeenten als aanjager vaak onmisbaar voor het van de grond trekken van initiatieven. Het is dan niet de bedoeling dat de gemeente bepaalt wat er moet gebeuren (dat roept weerstand op), maar wel dat de gemeente zegt dát er iets moet gebeuren. In die zin zou je de relatie tussen de doelstellende kaders van de gemeente en de door burgers opgezette initiatieven kunnen vergelijken met de projecten en programma's zoals besproken in paragraaf 9.4.

#### **De flexibele stad: tijdelijk gebruik en bestemmen**

Ons ruimtegebruik is veranderlijker dan ooit en steeds moeilijker te voorzien. Decennialang konden we redelijk goed berekenen hoeveel scholen, winkels en kantoorruimte we nodig zouden hebben en wat de beste locatie zou zijn. Zo konden we gebouwen neerzetten die perfect op die ene functie waren toegesneden. Internet heeft echter alles veranderd: denk aan alle leegstaande kantoren en winkels. Die zijn niet alleen het product van de economische crisis en opportunistische bouwers, maar veel meer nog van trends als thuiswerken en -winkelen. Vijftien jaar geleden kon iemand na gedegen distributieplanologisch onderzoek met gerust hart in de bouw van een hotel investeren. Nu zijn er apps die het hotelwezen meer en meer overbodig maken.

Er is nog wel vraag naar ruimte en bebouwing, maar niemand weet wat de volgende ontwrichtende innovatie zal zijn en hoe die de ruimtebehoefte zal veranderen. Vandaar dat gebouwen en locaties flexibel moeten zijn. Maar in deze flexibele stad gaat het niet alleen daarom; ook het beleid moet zo flexibel mogelijk zijn en zo veel mogelijk experimenten toestaan. Maar niet ten koste van de rechtszekerheid en de goede ruimtelijke ordening. Het vinden van een balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid is één van de lastigste opgaven binnen de huidige ruimtelijke ordening. Het vervangen van het bestemmingsplan door het omgevingsplan maakt dit balanceren wel makkelijker. Het instrument is zo gemaakt dat functies gedetailleerd vastgelegd kunnen worden, maar dat hiervan, indien nodig, toch redelijk eenvoudig (doch goed onderbouwd) afgeweken kan worden (zie subparagraaf 2.4.3).

#### **Flexibele stad**

#### **Tijdelijk ruimtegebruik**

Het omgevingsplan moet daarnaast ook tijdelijk ruimtegebruik beter mogelijk maken. In elke Nederlandse stad liggen terreinen braak en staan panden leeg, sinds de economische crisis ook op zeer prominente locaties. Een vervelende samenloop van omstandigheden heeft er in Breda bijvoorbeeld toe geleid dat treinreizigers pal naast het centraal station een grote lege vlakte aantreffen. Hier vertrok enkele jaren geleden de suikerfabriek. De gemeente had uiteraard de plannen al klaar voor het gebied: Via Breda, een hoogwaardig, multifunctioneel grootstedelijk gebied. Veel betrokken partijen kregen echter te maken met grote financiële klappen; de gemeente zelf niet in de laatste plaats. De plannen konden geen doorgang vinden en het terrein ligt te wachten op nieuwe kansen; tot ergernis van veel bewoners. Onder grote maatschappelijke druk zijn gemeente en grondeligenaar bereid het terrein een tijdelijke bestemming te geven. Waarom was hier zoveel

### Tijdelijk ruimtegebruik

maatschappelijke druk voor nodig? Welnu, tijdelijk bestemmen en tijdelijk ruimtegebruik kent enkele haken en ogen:

- In de eerste plaats moeten er afspraken gemaakt worden over de tijd – de periode – dat het terrein gebruikt mag worden. De grondeligenaar leent zijn bezit namelijk als het ware uit; hij heeft er nu even niets aan, maar de kansen kunnen keren in de toekomst. Aan de andere kant heeft nieuw gebruik ook vaak tijd nodig. Voor het terrein van de suikerfabriek in Breda zijn stemmen opgegaan voor een tijdelijk park of een stadscamping. Een camping heeft minimale voorzieningen nodig; investeringen die terugverdiend moeten kunnen worden. Een park moet kunnen groeien. Veel gemeenten beginnen met een periode van vijf jaar met een mogelijke verlenging van nog eens vijf jaar. Met een beetje geluk ziet het park er na die eerste vijf jaar net een beetje leuk uit.
- In de tweede plaats moeten er afspraken gemaakt worden over de inrichting en het beheer van het terrein. Iemand moet verantwoordelijk zijn, investeerders kunnen aantrekken en zorgen voor een goed georganiseerd beheer. Mocht er sprake zijn van een bedrijf, bijvoorbeeld een verhuurder van containerwoningen voor studenten, dan kunnen er vaak heldere afspraken worden gemaakt. De vraag is dan vooral of de periode lang genoeg is om het tijdelijke gebruik rendabel te maken. Mocht er sprake zijn van een burgerorganisatie, vol enthousiaste vrijwilligers, dan wordt de zaak iets gecompliceerder. Want zijn deze vrijwilligers bereid en in staat om financieel de verantwoordelijkheid te dragen? En wat gebeurt er als er ruzie uitbreekt of het enthousiasme taant; is er dan nog sprake van fatsoenlijk beheer of wordt het terrein dan overgenomen door allerhande criminele activiteiten?
- In de derde plaats zijn er behoorlijke kosten verbonden aan tijdelijk bestemmen en gebruik. Hoewel de meeste gemeenten niet direct de kosten voor de inrichting van het terrein op zich zullen nemen – en zeker niet voor het beheer – gebeurt dat meestal wel voor de plankosten en het bijbehorende onderzoek. De gemeente zal op zijn minst immers het bestemmingsplan of omgevingsplan moeten aanpassen aan de nieuwe situatie, met alle verplichte onderzoeken die daaraan vastzitten. Daarnaast zullen gemeenten controle moeten uitvoeren op de activiteiten voor de handhaving van het beleid. Heel veel ambtelijke uren gaan bij dit soort projecten ook zitten in het vinden en checken van betrouwbare partners en het bij elkaar brengen van geïnteresseerde partijen. De kosten in ambtelijke uren overstijgen niet zelden de kosten van de inrichting.
- Tot slot zijn er de risico's voor de grondeligenaar dat hij uiteindelijk niet meer in staat zal zijn zelf te beslissen over de bestemming van zijn grond. Want wat als de tijdelijke bestemming een doorslaand succes is? Omwonenden hebben er bijvoorbeeld een enorm populair speelparadijs van gemaakt waar heel Breda en omstreken graag met zijn kinderen heen gaat. Hoe moeilijk wordt het dan om als bedrijf de maatschappelijke druk te weerstaan en toch op dat lucratieve bod in te gaan?

Langzaam maar zeker worden voor veel van de voorgaande haken en ogen oplossingen gevonden. Zo hoeven grondeligenaren bijvoorbeeld niet meer bang te zijn dat er op hun als tijdelijk park ingerichte grond een beschermde diersoort komt. Er zijn contracten die hen kunnen vrijwaren van bescherming in dat geval. Ook de gemeentelijke kosten dalen, omdat ambtenaren steeds meer ervaring krijgen met deze procesmatige, organische manier van

werken. Was tijdelijk bestemmen ooit een uitzondering, nu vormt het een vast en niet meer weg te denken onderdeel van de planologische praktijk.

### Organische ontwikkeling: openeindeprocessen

De huidige ruimtelijke ontwikkeling is gebaseerd op projecten met een start en een einde. Binnen het project worden de kosten en de opbrengsten tegen elkaar afgewogen en doorberekend voor de tijdsperiode van het project (zie paragraaf 6.4). Gemeenten doen dat in de vorm van een grondexploitatieopzet. Op basis daarvan valt de beslissing of een project haalbaar is. Zodra de bebouwing of het aangelegd terrein in gebruik wordt genomen, wordt het project afgesloten. De beheerkosten komen voor rekening van de nieuwe eigenaar. Deze heeft een eigen berekening gemaakt van bijvoorbeeld de aanschafkosten, afschrijvingen en onderhoud tegen de huurinkomsten. Tot voor kort waren dit stabiele inkomsten, maar dat gaat met het flexibeel en onvoorspelbare ruimtegebruik natuurlijk veranderen. Het wordt dus moeilijker om de (ver)bouw en het beheer (en de exploitatie daarvan) te scheiden. Zodoende zal er meer sprake zijn van openeindeprocessen in plaats van afgebakende projecten met een begin en een eind.

### Organische ontwikkeling

De term **organische ontwikkeling** verwijst naar de spontane manier waarop de initiatieven tot ontwikkeling kunnen komen. In plaats van gepland door de overheid of grote projectontwikkelaars, komen ze uit de samenleving. Zoals in EVA Lanxmeer waar de bewoners zelf hun wijk ontwikkeld hebben en er daarbij al van uitgingen dat zij ook het beheer zouden doen (zie de openingsscenasus). Bij spontane gebiedsontwikkeling zijn de ontwikkelaars veel vaker de gebruikers zelf, waardoor het onderscheid tussen ontwikkeling en exploitatie niet meer relevant is.

### Nieuwe verdiennodellen

Ook zullen er waarschijnlijk veel meer betrokkenen (moeten) zijn bij initiatieven, al is het maar om de financiering rond te krijgen. Bij organische ontwikkeling spelen **nieuwe verdiennodellen** een belangrijke rol. Een voorbeeld is de luchtsingel in Rotterdam, een initiatief van architectenbureau ZUS. De luchtsingel is een verhoogde voetgangersverbinding door een voorheen ondoordringbaar deel van het centrum van de stad, die betaald is door middel van crowdsourcing. Inwoners van Rotterdam en andere geïnteresseerden konden een plank kopen van de constructie en daar hun naam op laten zetten.

De gemeente had dus eigenlijk noch met de planvorming, noch met de uitvoering, noch met de financiering van de luchtsingel iets van doen. Maar de gemeente is wel verantwoordelijk voor de veiligheid en het beheer van de openbare ruimte. Voor de gemeente toestemming geeft voor een dergelijke ingreep zal deze dan ook goede afspraken willen maken over hoe deze geborgd kunnen worden. De gemeentelijke rol is dus niet verdwenen, maar wel heel anders geworden bij organische ontwikkeling. In plaats van dat de gemeente burgers bij haar plannen betreft, wordt de gemeente bij de planvorming van de burgers betrokken.

### Adaptief programmeren

Tegelijkertijd moeten gemeenten erop letten dat voor bepaalde functies niet te veel ontwikkeld wordt. De spontane initiatieven uit de samenleving moeten wel gecoördineerd worden. Gemeenten gaan daartoe over op een nieuwe manier van programmeren: adaptief programmeren. Ontwikkelingsaanvragen worden bekeken in het licht van het reeds bestaande aanbod en wat er al is aan 'harde' projecten, dat wil zeggen projecten waar al een vergunning voor afgegeven is. Tegelijkertijd worden zij bezien in





De Luchtsingel in Rotterdam

het licht van de langetermijndoelstellingen van het ruimtelijk beleid en de programmering (van bijvoorbeeld woningbouw) op de middellange termijn.

### 10.5 WIE: coöperaties en andere burgerinitiatieven – burgercollectieven

Burger-  
collectieven

Sinds een aantal jaar schieten de nieuwe **burgercollectieven** als paddenstoelen uit de grond: energiecoöperaties, zorgcoöperaties, collectief partikulier opdrachtgeverschap (CPO) enzovoort. Sommigen spreken zelfs van een stille revolutie; een ongekende machtsverschuiving van de traditionele overheden en bedrijfsleven naar de zich organiserende burgers.

Maar het is geenszins een nieuw fenomeen. Kijkend naar de geschiedenis kun je spreken van een derde golf in burgerorganisatie. Na de gldes en marken uit de zeventiende eeuw en de boerencoöperaties, de verzekeraars en woningbouwcoöperaties uit de achttiende, negentiende en begin twintigste eeuw. Deze golven van burgerinitiatief ontstaan nadat eerst allerlei privatiseringen zijn doorgevoerd. Ook deze keer heeft de overheid veel taken afgestoten naar de markt: de energievoorziening, de telecom, de sociale woningbouw en zelfs de zorg. De verantwoordelijke organisaties zijn daarmee veranderd van overheidstak naar bedrijf. Winst werd daardoor een belangrijk oogmerk; het bedrijfsbelang leidend. De meest succesvolle organisaties uit de tweede golf bestaan nog steeds, maar zijn veranderd in woningcorporaties en verzekeringsbedrijven, waardoor burgers steeds minder het idee hebben dat hun belangen ertoe doen. Het gevolg is dat deze burgers op zoek gaan naar alternatieven of deze, zo nodig, zelf creëren. We gaan nu kort in op de kenmerken van burgercollectieven en zien daarna welke invloed internet hierop heeft.