

TRANSFORMATIE WERKLOCATIES IN EEN NIEUW TIJDPERK

Develop Apart Together

Bedrijventerreinen Achtersluispolder in Zaanstad, het gebied Merwede in de Utrechtse Merwedekanaalzone en de Haagse Binckhorst hebben een aantal zaken gemeen: ze worden geclaimd als overloopgebied voor de oprukkende stad en kennen alle drie een complexe, versnipperde eigendomsstructuur wat transformatie bemoeilijkt. Waar centrale gemeentelijke grondverweving vroeger soelaas bood, moeten eigenaren het nu doen met elkaar: 'Develop Apart Together' (DAT). Maar ook DAT kun je op verschillende manieren doen, bleek op een expertbijeenkomst georganiseerd door het Expertteam Woningbouw van BZK, AT Osborne en het Kadaster. BT was erbij en tekende lessen op.

AUTEURS Jan Jager & Erik Verheggen

Bottom-up

Diezelfde hipsters legden misschien wel mede de basis voor wat De Zeeuw – inmiddels emeritus hoogleraar – Develop Apart Together (DAT) noemt: gebiedseigenaren die herontwikkeling samen oppakken zonder dat er een dominante eigenaar is die vanuit een grondpositie de regie neemt. Maar ook DAT kan op een bottom-upmanier, of op een meer top-down-, gebiedsgerichte wijze. Achtersluispolder in Zaanstad is een gebied waar het

aan gemeenten voor de crisis vaak de lead namen bij het vernieuwen of transformeren van werklocaties, verkiezen ze nu vaak een rol aan de zijlijn. Ingrijpen in een complexe eigendomsstructuur door eigenaren uit te kopen vinden veel gemeenten – een ervaring rijker – té risicovol, net als deelname in een publiek-private gebiedsontwikkelingsmaatschappij (GEM). Ook het bouwclaimmodel (het opkopen van posities van private eigenaren die ze naderhand weer bouwrijp kunnen terugkopen) is in onbruik geraakt. Tijdens de crisis werd gebiedsontwikkeling overgelaten aan de eigenaren in een gebied en creatievelingen die zich het ambacht van gebiedsontwikkelaar aanmaten. Anderen, zoals praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw, ageerden graag tegen kleinschalige bottom-upinitiatieven in stedelijke rafelranden met loslopende kippen, wat kunstenaars en een bierbrouwerijtje. In elk geval zou een spontane, bottom-upbenadering niet voldoende in de behoefte aan nieuwe woon- werk- of werk-woonmilieus kunnen voorzien. Met het aantrekken van de markt zouden ‘de kippen’ vanzelf verdwijnen. ‘Cruquius vol marktconforme woningbouw; exit idee rafelrand’, schreven we op 4 december 2017 op onze nieuwssite Stadszaken.nl (ook een uitgave van Elba\REC).

‘Méér programma in hoger tempo vergt een steviger regie en méér gemeentelijke investeringen’

organische ontwikkelmodel nog de overhand heeft. De gemeente Zaanstad streeft een gemengd gebied na waar wonen niet per se hoeft te domineren. Binnen dat kader wil de gemeente zoveel mogelijk overlaten aan lokale initiatieven. Het is een methode die volgens de Zeeuw niet heel effectief is als je écht grote slagen wilt maken voor bijvoorbeeld woningbouw. Voor zittende ondernemers is de bottom-upaanpak eerder geruststellend, want het minst bedreigend. Volgens De Zeeuw kan Zaanstad niet anders dan kiezen voor een bottom-upaanpak. Het gebied Achtersluispolder >



Achtersluispolder Zaanstad

Achtersluispolder ligt in Zuidoost-Zaanstad, tegen het 't IJ en Amsterdam-Noord aan. Het is nu nog een bedrijventerrein met een sterke oriëntatie op nautische bedrijvigheid. De gemeente heeft de ambitie uitgesproken om – met behoud van werkgelegenheid – de Achtersluispolder te transformeren naar een gemengd woon-werkgebied met stedelijke voorzieningen. De Achtersluispolder moet het 'scharnierpunt' worden tussen Zaanstad en Amsterdam.

Voor de ontwikkeling van ASP hanteert de gemeente een bottom-upstrategie waarbij eigenaars de ruimte krijgen om zelf plannen te ontwikkelen. Het totaalgebied zal gefaseerd gerealiseerd worden, maar de gemeente is

nog bezig in kaart te brengen welke opties er zijn en welke instrumenten daarbij horen. Daarnaast heeft de gemeente nog geen keuze gemaakt of de ontwikkeling op kavelniveau of als deelgebied plaats moet vinden. Daardoor is er ook nog geen ontwikkelstrategie voor de duurzaamheidsambities.

Lessen uit dit project:

1 | Een bottom-upaanpak leidt niet automatisch tot een beter georganiseerd proces of een plan dat aansluit op het grotere geheel. Op dit moment werkt ongeveer de helft van de huidige eigenaren aan een gedeeld plan terwijl de andere helft meent dat de gemeente een plan moet opstellen.

2 | Het is nog niet duidelijk hoe dit gebied 'gedezoneerd' kan worden om ontwikkeling mogelijk te maken. De woonfunctie is door de bestaande geluidsbelasting en zonering in deelgebieden nog niet te realiseren. Er is wel al tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten gerealiseerd in het gebied.

3 | Er ontstaat een spanningsveld door het concurrerende ruimtebeslag van de functies wonen en werken. Ook de ambitie om werkgelegenheid te behouden leidt tot spanning. Welke bedrijven blijven wel in het gebied en welke niet? En hoe worden de bedrijven gecompenseerd die vertrekken?

telt een aantal zware milieucategorie-bedrijven die zouden moeten worden uitgekocht om een grootschaliger aanpak mogelijk te maken, maar heeft Zaanstad niet de middelen voor een dergelijke interventie. Bovendien hecht de gemeente aan de economische functie van het gebied.

Top-down

Het gebied Merwede in de Utrechtse Merwedekanaalzone vertegenwoordigt het andere uiteinde van het DAT-spectrum. In de voormalige rommelzone langs het Amsterdam-Rijnkanaal zijn vier- tot zesduizend huizen geprojecteerd. Aanvankelijk was de ambitie groter, maar de commissie MER uitte bezwaren tegen een plan met meer woningbouw omdat het mobiliteitsconcept (nog) niet af-

doende zou zijn. Er is niettemin een mooie ambitie uitgesproken en eigenaren omarmend die.

Het lukte de gemeente om eigenaren in 2016 gezamenlijk een plan te laten maken. Daarmee vervulde de gemeente indirect een belangrijke aanjagersrol. De Zeeuw: 'Het is een redelijk top-downgeorganiseerde aanpak, maar ook hier gaat de gemeente niet zelf actief verwerven, maar zet wel haar bestaande grondpositie in voor de gebiedsontwikkeling. Wat de gemeente helpt, is dat de eigendomsstructuur in de Merwedekanaalzone redelijk overzichtelijk is.'

Ambitie en haalbaarheid

De Binckhorst in Den Haag is meer versnipperd dan de

De Binckhorst Den Haag

De Binckhorst is een gebied dicht bij het centrum van Den Haag waar de gemeente in 20 jaar tijd 5000 woningen wil realiseren.. Het is een complex transformatiegebied vanwege de sterk vervuilde grond, het grote aantal bedrijven (sommige met milieucirkel) en de versnipperde eigendomssituatie. Eigenaren zijn de gemeente Den Haag, ontwikkelaars, beleggers en particulieren. Steeds meer gronden worden met buitenlands kapitaal opgekocht en ook de belasting met erfpacht bemoeilijkt transformatie. De Binckhorst is benoemd als pilotgebied voor de Omgevingswet. Er is dus geen nauwkeurig tot in detail omschreven bestemmingsplan, maar een omgevingsplan op hoofdlijnen. Om toch te sturen op integraliteit en eenheid, heeft de gemeente een nieuw idee doorgevoerd: het gebiedspaspoort. Alle eigenaren in een bepaald gebied maken samen een nota van uitgangspunten. Het Junopark is zo'n deelgebied van de Binckhorst. Daar werken marktpartijen AM, Schouten, gebiedsontwikkelaar BPD nauw met de gemeente samen aan een gebiedspaspoort.

Lessen uit dit project:

- 1 | Vertrouwen speelt een grote rol. De betrokken partijen hebben al in een vroeg stadium een intentieovereenkomst opgesteld om te onderzoeken hoe er kan worden samengewerkt om meerwaarde te creëren. In de intentieovereenkomst zijn de kaders opgesteld. Deze kaders vormen de basis voor de grondexploitatie.
- 2 | Kijk niet alleen naar eigendom, maar streef naar een plan dat zoveel mogelijk de ambities van de marktpartijen, de gemeente en de publieke belangen waar kan laten maken. Partijen moeten daarbij over grenzen heen denken, eventueel ook over eigendomsgrenzen. In de planvorming moet het mogelijk zijn om naar het beste plan te kijken. Hierna wordt pas de eigendomssituatie aangepast. Voor dit proces moeten partijen willen en kunnen denken als integrale gebiedsontwikkelaars.
- 3 | Geef elkaar in een vroeg stadium inzicht in de belangen die spelen. Maak duidelijk welke verwachtingen partijen hebben en wat de maatschappelijke en financiële belangen zijn. Zorg voor transparantie over kosten en inkomsten. Geef als markt en gemeente gezamenlijk opdracht aan een deskundige voor advies over kosten en waardebeoordelingen. Dit voorkomt lange discussies en vertraging.



Merwerdekanaalzone, maar het Haagse stadsbestuur koestert hoge ambities om van het gebied een gemengd woon-werkmilieu te maken met ruimte voor minimaal vijfduizend huizen. Volgens De Zeeuw is de werkelijke ambitie groter (richting tienduizend woningen), maar vergt opschalen van het woningprogramma grote investeringen door bijvoorbeeld het verplaatsen van een betoncentrale en mobiliteitsoplossingen. Om de Binckhorst beter te ontsluiten met openbaar vervoer en nieuwe slimme mobiliteitsoplossingen, zegden de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag en het kabinet in december al een budget van 137 miljoen euro toe, waarmee voorzieningen kunnen worden getroffen om het gebied een belangrijke woonfunctie te geven. Ondertussen is het nog maar de vraag

in hoeverre toekomstige woningbouwambities door de besluitvorming komen. Zoals in veel gemeenteraden is er de laatste tijd ook in de Haagse raad volgens de Zeeuw steeds meer gemor over het verdringen van ruimte voor werken.

Lessen

Een goede DAT-ontwikkeling begint volgens De Zeeuw met het vaststellen van de ambitie en de kaders, vervolgens een mobiliteitsoplossing (om niet voor verrassingen te komen te staan) en milieuzones. 'Dat wordt pas duidelijk als je met mensen praat die met hun poten in de klei staan. De devies in die beginfase is dus: veel praten en transparantie over ieders bedoelingen!' >



Merwedekanaalzone Utrecht

De Merwedekanaalzone in Utrecht is nu nog in handen van een aantal marktpartijen. Er worden ongeveer zesduizend woningen gerealiseerd. Met deze ontwikkeling krijgt Zuidwest-Utrecht de kans zich te ontwikkelen tot een duurzaam stukje stad. De lage parkeernorm van 0,3 (geheel ondergronds) en hoge ambities rond energie en mobiliteit dragen hier aan bij.

De ontwikkeling in de Merwedekanaalzone is begonnen met het gebiedscollectief 'Meer Merwede', waarmee het gelukt is de partijen in het gebied te mobiliseren. De ontwikkeling loopt nu twee jaar. Naar verwachting kan in 2020 begonnen worden met het bouwrijp maken van

de grond. Het gebied wordt in delen ontwikkeld. Utrecht heeft een grote grondpositie in het gebied. Voor de voortgang zet de gemeente deze bewust in om te kunnen ruilen.

Lessen uit dit project:

1 | Bind partijen al vanaf het begin. Een ontwerp voor een gebied is een beter startpunt dan een overleg over juridische contracten. Utrecht heeft daarnaast bewust gekozen om alleen met externe bureaus en adviseurs te werken. Zo voelen alle partijen aan tafel zich vertegenwoordigd. Gezien de omvang van het project wordt wel gewerkt met verschillende werkgroepen.

2 | Zorg dat je stappen blijft zetten. Het heeft geen zin steeds opnieuw kort te vergaderen, zo bleek in Utrecht. In plaats daarvan is het veel effectiever om af en toe een 'tweedaagse' te organiseren met de betrokken partijen.

3 | Houd steeds het einddoel voor ogen. Een ontwikkeling van deze omvang kent natuurlijk ook uitdagingen. Zo zijn de financiën, ambities van partijen en de lage parkeernorm aandachtspunten. Uitdagingen als mobiliteit en duurzaamheid kunnen verbindend werken, als betrokken partijen maar een gezamenlijk einddoel voor ogen houden.

Vervolgens is evenwicht nodig tussen programmatische ambities en de mate waarin een gemeente regie wilt voeren. De Zeeuw: 'Méér programma in hoger tempo vergt een steviger regie en méér gemeentelijke investeringen.'

En de bedrijven? Die hoeven volgens De Zeeuw niet op voorhand bang te zijn voor oprukkende woningbouw. Hij onderscheidt vijf categorieën bedrijven:

1. meedoeners
2. verplaatsters
3. blijvers
4. stoppers
5. klagers

De Zeeuw: 'De meeste ondernemers zijn sceptisch ten opzichte van 'oprukkende woningbouw'. Dat is te begrijpen en daarom zijn een-op-eengesprekken met de bedrijven een absolute must. Je hebt altijd ondernemers die alleen bellen op de weg zien. Maar andere bedrijven zien kansen om hun eigendom te verkopen dan wel als gelegenheidsontwikkelaar mee te doen in een gebiedsontwikkeling. Ondernemers begrijpen dat de gemeente een belang heeft en zijn vaak graag bereid mee te denken. Een recente tendens is om te kijken of bedrijven zonder al te veel milieuhinder kunnen worden ingepast in het nieuwe plan: functiemeening in optima forma.'