



Nieuwe rol overheid bij ruimtelijke ontwikkeling

Faciliteren als basis: lessen uit Rotterdam

De faciliterende gemeente heeft de toekomst, horen we steeds vaker. Een gemeente die initiatieven van burgers en de private sector ondersteunt. Maar hoe dit nou precies werkt, blijft vaak in nevelen gehuld. Risicodragende publieke investeringen en gemeentelijke regie over het plan- en ontwikkelproces zijn nog zelden mogelijk. De nieuwe werkwijze van lokale overheden vraagt in eerste instantie iets van anderen. Hoogste tijd om het fenomeen 'faciliterende gemeente' eens wat preciezer te duiden aan de hand van aansprekende voorbeelden uit de Rotterdamse praktijk.

De omstandigheden rondom stedelijke gebiedsontwikkeling zijn in Nederland sinds het uitbreken van de crisis in 2008 drastisch veranderd. Na de verschuiving van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie in de jaren ervoor, zijn uitnodigingsplanologie, coalitieplanologie, organische gebiedsontwikkeling) en privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling begrippen



In Bospolder Tussendijken wordt geëxperimenteerd met de Wijk BV
Beeld Gemeente Rotterdam

Caland Estate: transformatie van kantoor naar luxe appartementen
Beeld Gemeente Rotterdam

die recente veranderingen in de praktijk proberen te duiden. Deze begrippen komen voort uit de constatering dat private partijen (ontwikkelaars, investeerders, bedrijven) en particulieren (ondernemers, bewoners, maatschappelijke organisaties) steeds vaker het initiatief nemen om tijd en geld in stedelijke gebieden te steken. De noodzaak hiertoe blijkt groter dan ooit. Gemeenten zijn vaak niet langer bij machte om stedelijke opgaven eigenhandig aan te pakken, terwijl veel stedelijke vraagstukken wel op dit schaalniveau moeten worden opgelost. Dit vraagt van alle partijen in de stad, maar vooral van gemeentelijke organisaties, een verandering in hun denken en handelen. Een nieuwe, meer gevarieerde stedelijke gebiedsontwikkelingspraktijk dient zich aan.

Verleiden om te investeren

In Rotterdam heeft de bovenstaande verschuiving net als in vele andere gemeenten grote gevolgen gehad voor de gemeentelijke diensten die zich richten op het beheren en ontwikkelen van de stad. In de havenstad zijn deze diensten sterk gekrompen, en uiteindelijk geïntegreerd in één cluster Stadsontwikkeling. Dit nieuwe cluster streeft de afgelopen

jaren een nieuwe 'faciliterende rol' bij stedelijke ontwikkelingsopgaven na. In het rapport 'Concern Rotterdam' (Gemeente Rotterdam, 2012) stelt de nieuwe dienst Stadsontwikkeling dat men de organisatie zo wil inrichten dat deze zo goed mogelijk kan inspelen op de stads- en gebiedsontwikkelingsvragen die vanuit bestuurlijke opdrachtgevers, ondernemers en bewoners worden gesteld. Op deze manier denkt men de beleidsdoelen van een sterke economie en aantrekkelijke woonstad, ondanks de beperkte middelen, toch na te kunnen streven. Private partijen dienen daarbij 'verleid' te worden om te investeren in de stad (GR, 2013).

Het sturingspalet in Rotterdam kent drie 'rollen' die door de gemeente breed worden uitgedragen: kaderstellend, initiërend, en faciliterend. In de praktijk is echter niet altijd duidelijk wat deze rollen precies inhouden en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Moet er door de gemeente tussen deze rollen worden gekozen? Betekent 'faciliteren' dat er geen gemeentelijke kaders meer gelden voor een bepaalde ontwikkeling in de stad? Of wisselen deze rollen elkaar in de tijd en per gebied af?

Samen met de TU Delft heeft de gemeente getracht antwoord op deze vragen te geven. Daarbij zijn de genoemde rollen eerst in een eenduidiger wetenschappelijk perspectief geplaatst (zie tabel).

Sturingsrollen

In het door ons gehanteerde perspectief vervullen Nederlandse gemeenten in de kern vier verschillende sturingsrollen: twee vormen van kaderstellen (beleidsmatig en juridisch-planologisch), initiëren en faciliteren. Per rol beschikken zij over een aantal sturingsinstrumenten. Vernieuwend aan deze zienswijze is dat deze publieke rollen en instrumenten als primair doel hebben om investeringen en andere handelingen van private partijen en particulieren in stedelijke gebieden te beïnvloeden. Het gaat er dus om deze instrumenten ter beïnvloeding van deze actoren in 'de markt' in te zetten. Gemeenten zijn immers afhankelijker geworden van private partijen en particulieren om beleidsdoelen te verwezenlijken.

Kaderstellende beleidsinstrumenten zoals stedelijke beleidsnota's en woonvisies hebben tot doel om potentie voor gebiedsontwikkeling te creëren. Ze geven vorm aan de markt voor een bepaald gebied, omdat actoren hun beslissing om bijvoorbeeld woningen te realiseren in een bepaalde wijk gedeeltelijk baseren op gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Daarnaast kunnen gemeenten door juridisch-planologische kaderstellende instrumenten (zoals structuurvisies, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen) veel zekerheden bieden aan partijen over wat er procedureel en

programmatisch verlangd wordt. Regulering bakent dan de gebiedspotenties af.

Faciliteren, niet als een sturingsrol... ...maar als basis voor een breed sturingspalet

Ondanks de geringe investeringscapaciteit bij gemeenten blijft het noodzaak om, zeker in gebieden waar private partijen minder of niet geneigd zijn te investeren, stimulerende maatregelen toe te passen. Denk aan oude stadswijken of bedrijventerreinen waar gebouwen verouderd zijn en de openbare ruimte onveilig is. Het belang van deze 'initiërende rol' van gemeenten, zoals investeren in infrastructuur of het bieden van fiscale regelingen, moet niet worden onderschat. Ze heeft grote invloed op de bereidheid om privaat kapitaal voor een gebied te mobiliseren, en dient dus zeer gericht ingezet te worden; daar waar het publieke belang het grootst is.

Faciliteren: wat is het nu eigenlijk?

Kaderstellende en initiërende instrumenten worden binnen de hier gepresenteerde zienswijze effectiever wanneer overheden faciliteren. Faciliteren is in deze optiek te omschrijven als 'het verkennen van gebiedspotenties' met private en particuliere partijen, om zodoende investeringsbeslissingen te kunnen ondersteunen. Dit vraagt concreet om het organiseren van allerlei vormen van overleg, discussie en debat waarin gebiedspotenties in kaart worden gebracht en gevalideerd. Zo zijn er de laatste tijd veel 'informele coalities' tussen ambtenaren en (vaak lokale) maatschappelijke partijen ontstaan die in samenwerking de ontwikkelpotentie van bepaalde gebieden verkennen en draagvlak voor (her)ontwikkeling genereren.

Faciliteren staat niet gelijk aan het 'loslaten' van gemeentelijke regie

Marktinzichten die uit faciliterende werkzaamheden ontstaan, zijn via 'feedback loops' door de gemeente te gebruiken om de inzet van hun overige sturingsinstrumentarium aan te passen. Faciliteren is dan veel meer dan een 'leuk middagje workshoppen' of 'een gezellig debatje organiseren'. Het wordt een harde voorwaarde om gemeentelijk beleid effectief te kunnen implementeren, om juridisch-planologische instrumenten vorm te geven, en om publieke investeringsafwegingen te maken. Faciliteren is in onze ogen dus geen >

Publieke sturing stedelijke gebiedsontwikkeling			
Sturingscategorieën	Sturingsrollen	Sturingsdoel	Sturingsinstrumenten
Vormend	Kaderstellend (beleidsmatig)	Creëren van gebiedspotenties en de beslissingomgeving van de markt vormgeven	Stedelijk beleid, gebiedsvisie, masterplan, convenant
Regulerend	Kaderstellend (juridisch-planologisch)	Afbakenen van gebiedspotenties en de beslissingomgeving van de markt beperken	Structuurvisie, bestemmingsplan, omgevingsvergunning, verordening
Stimulerend	Initiërend	Vergroten van gebiedspotenties en de beslissingomgeving van de markt verruimen	Subsidie, premie, fiscale regeling, financiële constructie, publieke ruimte/infra/vastgoed
Organiserend vermogen	Faciliterend	Verkennen van gebiedspotenties en de beslissingomgeving van de markt ondersteunen	Samenwerkingsvorm, procesbegeleiding, gebiedsmanager, gemeentelijk loket

sturingsrol waarvoor je kunt kiezen, maar de basis van een veel breder sturingspalet waaruit de gemeente per opgave een samenstelling maakt.

Faciliteren staat niet gelijk aan het regelmatig gepropageerde 'loslaten' of het opgeven van gemeentelijk regie; faciliteren kan leiden tot zeer actief publiek ingrijpen! Waar het om draait is dat een gemeente beter in staat is te beoordelen welke gemeentelijke instrumenten in een gebied nodig en nuttig zijn, en voor hoe lang. Aan de hand van de volgende twee praktijkvoorbeelden in Rotterdam leggen wij uit hoe een gecombineerde inzet van publieke sturingsinstrumenten op basis van faciliteren tot mooie resultaten kan leiden. Zelfs in tijden van economische stagnatie is hierdoor veel mogelijk gebleken.

Aanpak leegstand kantoren

De leegstand van kantoren is veel Nederlandse gemeenten een doorn in het oog. Problematisch is dat deze kantoren vaak in eigendom zijn van (buitenlandse) beleggers die niet altijd geneigd zijn om tot een ingrijpende transformatie over te gaan door de hoge boekwaardes van hun vastgoed. De Gemeente Rotterdam en 23 marktpartijen sloten daarop in 2011 een convenant waarin werd afgesproken jaarlijks tien langdurig leegstaande kantoorpanden aan te wijzen voor herontwikkeling of transformatie. De afspraak: gezamenlijk meters uit de markt halen en kennis ontwikkelen. Het gaat daarbij niet om een 'top-down'-visie van de overheid, maar meer om een werkwijze voor de herontwikkeling van gebouwen die in dialoog tussen private partijen en gemeente is ontstaan. De afgelopen twee jaar zijn op deze manier meer dan 200.000 vierkante meter veelal leegstaande kantoorgebouwen

herontwikkeld tot scholen, medische voorzieningen, studentenwoningen, hotels en bedrijfsverzamelgebouwen. Aansprekende voorbeelden hiervan zijn de transformaties van Caland Estate en de Admiraliteit (beiden nu appartementen), het Graanhuis (nu Hogeschool Rotterdam), en de Sociale Verzekering-bank (nu The Student Hotel).

De aanpak van kantorenleegstand in Rotterdam maakt een aantal zaken duidelijk. De gemeente richt zich ten eerste alleen op eigenaren die zelf de potentie van herontwikkeling zien. Gemeentelijke projectleiders faciliteren deze initiatieven door te verkennen hoe de eigenaren kunnen worden ondersteund. Inzichten opgedaan in

nauwe samenwerking met deze partijen hebben er toe geleid dat Stadsontwikkeling naast het convenant kantorenaanpak (beleidsmatig kaderstellen) de Wet Kraken en Leegstand heeft aangepast en bestemmingsplannen heeft geflexibiliseerd (juridisch-planologisch kaderstellen). Daarnaast is de premie sloop en transformatie gebruikt (initieëren) en is de dienstverlening van de gemeente verbeterd met een 'transformatieloket' en de aanstelling van transformatie-managers (faciliteren). Betrokken private partijen zijn zeer te spreken over de aanpak en snelheid waarmee vergunningen worden afgehandeld. De werkwijze in Rotterdam laat zien dat met de juiste combinatie van publieke sturingsrollen snel resultaten gerealiseerd kunnen worden.

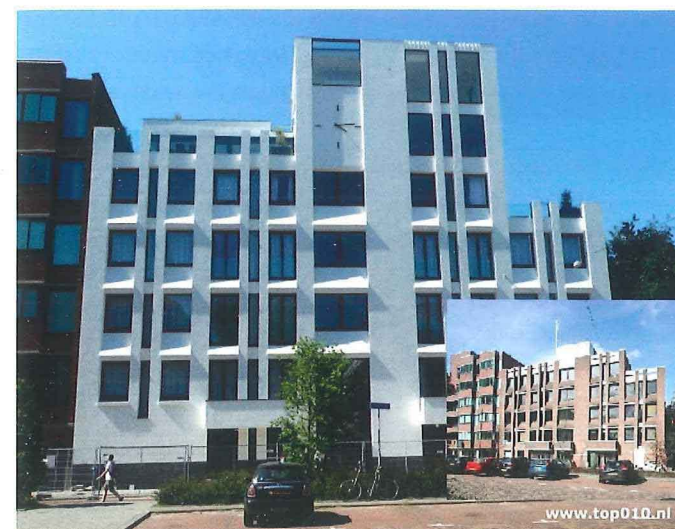
Faciliteren kan leiden tot zeer actief publiek ingrijpen

Wijk BV

De Wijk BV is geïnitieerd door de Rabobank Rotterdam en verder ontwikkeld in de wijk Bospolder Tussendijken door Stadsontwikkeling Rotterdam in samenwerking met corporatie Havensteder, bewoners en ondernemers. Met de Wijk BV wordt via ondernemerschap langjarig en blijvend waarde toegevoegd in een aandachtswijk zonder dat de gemeente en corporatie substantieel moeten investeren. De achterliggende gedachte van de Wijk BV komt voort uit de wens om de complexiteit van de wijkontwikkeling te verminderen, lange termijn-denken en waardeontwikkeling te stimuleren en (lokaal) leiderschap te bevorderen. De focus ligt daarbij op het vastgoed in de wijk en op het verbeteren en verduurzamen

van het leefklimaat en de sociaal-economische positie van de bewoners. Bij de Wijk BV zijn relatief grote bedrijven van buiten de wijk actief die zich langjarig aan de wijk willen verbinden. Zij brengen nieuw investerend vermogen naar de wijk, waarbij wordt afgesproken dat meeropbrengsten naar een 'wijkfonds' gaan. Door bijvoorbeeld fysieke opgaven te koppelen aan investeringen in het opleidingsniveau en de arbeidspositie van bewoners en ondernemers, wordt op wijkniveau aan waardecreatie gedaan. Ook worden bewoners en lokale ondernemers verleid om een actieve rol in de wijkontwikkeling en -beheer op zich te nemen.

Het bijzondere van de Wijk BV is de opbouw van een vitaal lokaal ondernemend platform met korte communicatielijnen. De faciliterende rol van de gemeente is erop gericht om de wijkontwikkeling via andere partijen kosteneffectiever en sneller te laten verlopen. Private partijen worden



Caland Estate: transformatie van kantoor naar luxe appartementen
Beeld Gemeente Rotterdam

geprikkeld om bij investeringen te rekenen met lange termijn-rendementen. Dat doet de gemeente onder andere door partijen te stimuleren met financiële gemeentelijke bijdragen voor bijvoorbeeld elke wijkbewoner die werk vindt en elke leerling die met een bepaald (cito)niveau in de wijk van de basisschool komt. De rol van de Gemeente Rotterdam in deze aanpak is geheel anders dan wat ambtenaren en private partijen gewend zijn. Het overdragen van maatschappelijke taken aan private partijen door de inzet van kaderstellende instrumenten als prestatiecontracten vergt een omslag in het denken en handelen van alle betrokkenen.

De lessen

Sturen in gebiedsontwikkeling is niet zonder meer effectiever als een gemeente louter faciliteert. Faciliteren is in onze ogen

de basis van een breed publiek sturingspalet. In Rotterdam blijkt dat faciliteren uiteindelijk samengaat met het maken van kaders (zoals het convenant aanpak leegstand kantoren) en het via financiële prestatieprikkels stimuleren van private initiatieven in een aandachtswijk. Faciliteren wordt dus pas effectief indien de hierdoor gevormde relaties met andere

In twee jaar tijd 200.000 vierkante meter leegstaande kantoorgebouwen herontwikkeld

partijen en opgedane marktinzichten leiden tot aangepaste kaders en het zonodig overgaan tot stimulerende maatregelen. De combinatie van instrumenten en rollen, op basis van faciliterende activiteiten, kan dan de investeringsbereidheid van partijen in de stad positief beïnvloeden.

Onze verkenningen in Rotterdam nemen nog een mythe in de ruimtelijke ontwikkeling uit de weg. Faciliteren staat niet gelijk aan het 'loslaten' van gemeentelijke regie. Publiek faciliteren gaat om het bewust open experimenteren met en uitdagen van private en particuliere initiatiefnemers. Vervolgens kunnen gemeentelijke beleidskaders en financiële steun nog altijd cruciaal blijken om deze initiatieven te accommoderen. Alleen op deze manier kan faciliteren leiden tot marktbestuurde ontwikkelstrategieën; strategieën die ontstaan door op basis van gedeelde (markt)kennis afwegingen te maken die iedereen begrijpt en omarmt.

Erwin Heurkens, Tom Daamen en Peter Pol

De eerste twee zijn werkzaam aan de TU Delft, Faculteit Bouwkunde, de laatste werkt bij Stadsontwikkeling, Gemeente Rotterdam

Referenties

- Gemeente Rotterdam (2012). *Concern Rotterdam. Overheidsorganisatie voor Rotterdammers*. College van B&W, Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2013). *Kader stedelijke ontwikkeling: "De prospectus van de stad"*. Stadsontwikkeling Rotterdam, juli, Rotterdam.
- Ginter, D. (2013). *Vermogen tot veranderen, een onderzoek naar nieuwe werkwijzen in stedelijke gebiedsontwikkeling*. MCD leer-gang 9, Rotterdam.
- Heurkens, E.W.T.M., De Hoog, W. & Daamen, T.A. (2014). *De Kennismotor: Initiatieven tot faciliteren en leren in de Rotterdamse gebiedsontwikkelingspraktijk*. Delft: TU Delft.