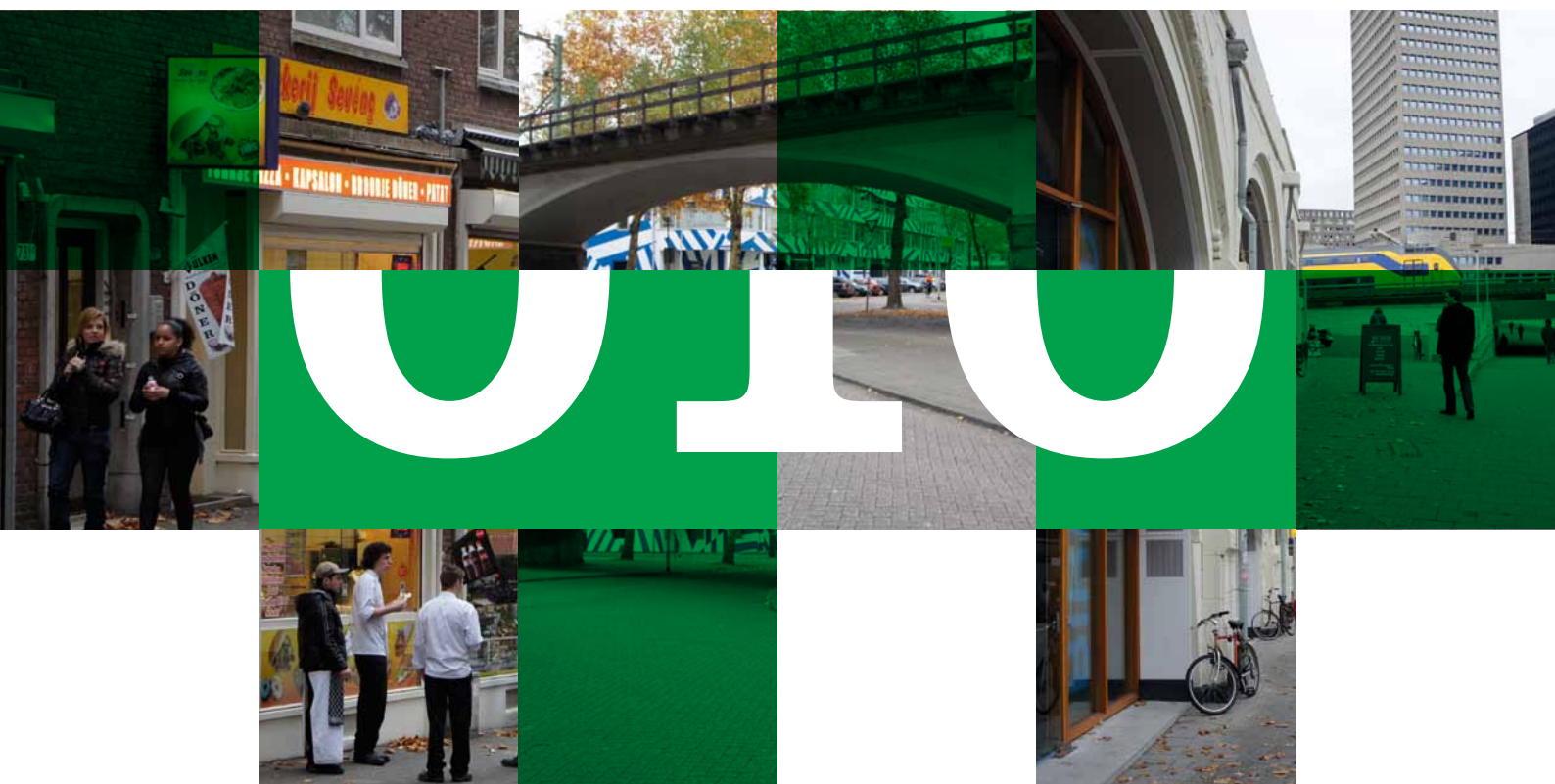


Sturen op waarde in Rotterdam

Afwegen en verbinden in de nieuwe realiteit
van stedelijke gebiedsontwikkeling



Sturen op waarde in Rotterdam

Afwegen en verbinden in de nieuwe realiteit
van stedelijke gebiedsontwikkeling

Tom Daamen
Agnes Franzen
Jolai van der Vegt

December 2012

Samenvatting

Sturen op waarde

De gevolgen van de crisis hebben in Nederland het vermogen van gemeenten om te sturen in de ontwikkeling van de stad flink aangetast. Vele gemeenten ondergaan een rigoureuze bezuinigingsoperatie - zo ook in Rotterdam. Actief grondbeleid moet in de havenstad steeds meer plaats maken voor een *faciliterend stedelijk ontwikkelingsbeleid* en dito manier van werken. Maar wat betekent dit nu concreet? Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente een lerende organisatie moet worden. Via nieuwe maar deels ook bestaande competenties, bevoegdheden en instrumenten moet zij andere actoren kunnen verleiden te investeren in *projecten die zich richten op zowel de fysieke als de economische en sociale stedelijke structuren van de stad*. Deze projecten, die veelal een gebiedsgerichte en intersectorale aanpak vergen, zijn het meest kansrijk om grote financiële en maatschappelijke waarde te creëren. Het vermogen om hier als gemeente een (zelf)bewuste, sturende rol in te spelen hebben wij daarom *sturen op waarde* genoemd.

Drie inzichten

Hoe kan de gemeente sturen op de waardeontwikkeling in Rotterdamse gebieden? Het antwoord op deze vraag laat zich niet vertalen in een overzichtelijk stappenplan of eenduidige ontwikkelstrategie. De veranderingen in de context van gebiedsontwikkeling zijn zo fundamenteel dat er eerst een beeld moet worden geschetst van het nieuwe speelveld waarin de gemeente zal moeten opereren. Drie actuele wetenschappelijke inzichten bieden hiervoor een leidraad. De gemeente (1) moet sturen in een markt-omgeving waarin zij zelf ook een actor is. Zij staat dus niet alleen 'boven' de markt, maar staat er tevens middenin. Naast regelgever en beleidsmaker treedt zij in de markt bijvoorbeeld niet zelden op als grond- en vastgoedeigenaar. Met andere woorden: zij *reguleert* niet alleen, maar *vormt* en *stimuleert* de voortgang en uitkomsten van wat in essentie een hybride, publiek-privaat ontwikkelingsspel is. De gemeente zal in dit spel dus constant (2) zowel haar eigen (beleids)doelen en belangen als die van andere actoren moeten kunnen afwegen en verbinden. Dit vraagt veel van een gemeente die door haar sectorale inrichting, openbare regels en bureaucratische procedures gewend is aan hiërarchisch overzicht en controle. Nu deze top-down manier van werken niet meer met middelen als grond en geld kan worden afgedwongen, zullen zachtere instrumenten als vertrouwen, expertise en commitment het sturingsvermogen van de gemeente moeten voeden. In de nieuwe realiteit van gebiedsontwikkeling ligt er dus een uitdaging om (3) de formele sturingsinstrumenten die de gemeente nog heeft in een stedelijk gebied beter op elkaar af te stemmen, om daarnaast te werken aan haar zachte sturingsvermogen en aan duurzame relaties met zowel grote als kleine initiatiefnemers in de stad.

Vier verkenningen

Het onderzoek dat in samenwerking met de gemeente Rotterdam is uitgevoerd bestond uit vier verkenningen. De eerste naar Rotterdamse waardemakers wees onder andere uit hoezeer de Noord-Zuid verdeling van de havenstad ook in de (ontwikkeling van) de woningwaarden op buurniveau tot uitdrukking komt. Imago blijkt daarbij een significante rol te spelen. De tweede en derde verkenning richtten zich op het sturingsvermogen van de gemeentelijke organisatie. Hierbij viel op dat er weinig bewust wordt omgegaan met de marktvormende (risico-reducerende en investeringen-richtende) werking van gemeentelijke visies en plannen. Sociale competenties en langdurige betrokkenheid blijken in de praktijk cruciale factoren om partijen er toe te bewegen om te investeren in gezamenlijke, gebiedsgerichte interventies. Naast een adequate en consistente inzet van (plan)instrumenten, zit het gemeentelijke vermogen om te sturen op waarde dus vooral in en tussen mensen – mensen met ieder hun eigen kennis, ervaring en netwerk in de stad. In de vierde verkenning van onze studie werd dit laatste nogmaals bevestigd. Bovendien bleek dat binnen de gemeente, soms samen met externen, tal van vernieuwende initiatieven worden ontplooid. Ingesloten werkwijzen en procedures maken het voor een gemeente in tijden van bezuiniging echter lastig om hier ruimte voor te creëren. Toch is het van strategisch belang om deze initiatieven te steunen, zodat manieren van sturen die effectief blijken kunnen worden uitgebouwd om op termijn in de gemeentelijke organisatie ingebed te raken. Onze tien aanbevelingen zijn hier dan ook met name op gericht.

Tien aanbevelingen

Om in de nieuwe realiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling te sturen op waarde wordt aanbevolen om:

1. Van afwegen en verbinden een gemeentelijke kerntaak te maken;
2. Te bouwen aan een kennisintensieve organisatie;
3. Het bestaande instrumentarium bewuster 'markt vormend' in te zetten;
4. Te sturen op lange-termijn waarde;
5. Gebiedsinformatie te centraliseren;
6. Horizontale en verticale communicatie in de organisatie te bevorderen;
7. Gebiedsmanagers meer bevoegdheden te geven;
8. Een (semi-)publiek loket op te zetten;
9. Een veranderteam te benoemen;
10. Samen te werken met kennisinstituten en -netwerken.

In het laatste hoofdstuk van dit essay worden deze aanbevelingen nader uiteen gezet.

Voorwoord

Gebiedsontwikkeling staat onder druk. Ontwikkelaars en beleggers kunnen zich niet meer committeren aan zeer grote en langlopende stedelijke ontwikkelingsprojecten; corporaties worden teruggezet in hun oorspronkelijke rol en financieel aangeslagen; gemeenten zien zich genoodzaakt te bezuinigen en af te schrijven op hun grondportefeuilles en last but not least de bewoner wacht af totdat duidelijk is wat de nabije toekomst brengen zal. Deze nieuwe realiteit maakt dat gemeenten en andere bij gebiedsontwikkeling betrokken actoren geconfronteerd worden met vele uitdagingen. Kennisontwikkeling kan bijdragen aan reflectie op de praktijk en concrete handvatten bieden voor oplossingen.

De Technische Universiteit Delft kiest nadrukkelijk voor samenwerking met partners om deze kennis te ontwikkelen. Al geruime tijd bestaat er structurele samenwerking tussen de TU Delft en de stad Rotterdam om handreikingen te bieden voor de uitdagingen op de terreinen van energie, milieu, haven en stadsontwikkeling. Rotterdam is met haar haven een belangrijke economische factor in de regio. De stad weet internationale spelers aan zich te binden, maar Rotterdam kent ook grote sociaaleconomische opgaven. Op Zuid, maar ook in het woonklimaat op de Noordoever.

Zoals uit voorliggend onderzoek blijkt is de kwaliteit van de woningvoorraad een belangrijke indicator voor (economische) waardeontwikkeling op gebiedsniveau. Het is het resultaat van samenwerking tussen Stadsontwikkeling Rotterdam en de TU Delft (Real Estate & Housing, faculteit Bouwkunde). Wij hopen met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de urgente opgaven waar de stad voor staat.

Prof. Hans de Jonge
Hoogleraar Vastgoedbeheer en -ontwikkeling, TU Delft

Inhoudsopgave

<i>Samenvatting</i>	<i>2</i>
<i>Voorwoord</i>	<i>3</i>
<i>Inleiding: sturen in een nieuwe realiteit</i>	<i>5</i>
<i>Naar een faciliterende gemeente?</i>	<i>6</i>
<i>Rotterdamse waardemakers</i>	<i>9</i>
<i>Een gebiedsgerichte organisatie</i>	<i>13</i>
<i>Sturen in een hybride marktomgeving: tien aanbevelingen</i>	<i>20</i>
<i>Verantwoording</i>	<i>25</i>

Inleiding: sturen in een nieuwe realiteit

'Rotterdam wil een gemeente zijn die het initiatief bij de samenleving laat'

– Masterplan Stadsontwikkeling, Gemeente Rotterdam (2011)

Rotterdam is zich aan het herbezinnen op de manier waarop zij aan stadsontwikkeling doet. Sinds het uitbreken van de crisis in 2008 zijn de condities waaronder stedelijke projecten tot stand moeten komen fundamenteel gewijzigd. Nieuwe verhoudingen tussen partijen geven – met name door een weggefallen vastgoedvraag en -financiering – vorm aan een nieuw speelveld. Om publieke belangen te kunnen blijven borgen is het voor de gemeente van groot belang om in dat nieuwe speelveld een stevige positie te veroveren. Zij moet daarvoor haar werkwijze aanpassen aan wat door velen wordt getypeerd als een 'nieuwe realiteit'. Het gemeentelijk vermogen om te sturen in de ontwikkeling van de stad moet worden herdacht.

In februari 2011 is binnen de gemeente Rotterdam het cluster Stadsontwikkeling gevormd. Naast het Ontwikkelingsbedrijf (OBR) en de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting zal medio 2012 ook Gemeentewerken opgaan in dit nieuwe cluster, welke in 2015 tevens flink (27%) zal zijn afgeslankt. De al langer gewenste fusie van de gemeentelijke diensten in Rotterdam is door de bezuinigingen die volgden op de financiële crisis en economische recessie in een stroomversnelling geraakt. In 2010 is €195 miljoen afgeschreven op de gemeentelijke grondexploitatieportefeuille (totaal €2 miljard). In het Meerjarige Investeringsprogramma (MIP) is tot en met 2014 een voorlopig tekort geconstateerd van €94 miljoen. Vijfentachtig procent van de huidige projecten zijn naar verwachting niet sluitend, hetgeen de reserves en het verdienvermogen van het Rotterdamse grondbedrijf zwaar heeft aangetast.¹

De situatie in Rotterdam is niet uniek. Vele Nederlandse gemeenten hebben een zware bezuinigingsoperatie achter de rug, of zullen deze nog moeten ondergaan.² Voor al deze gemeenten, en zeker voor groeisteden waar de mogelijkheden tot uitbreiding gering zijn, is het voeren van louter actief grondbeleid verleden tijd. Het zwaartepunt zal ook in Rotterdam verschuiven naar een 'faciliterend' stedelijk ontwikkelingsbeleid, of, zoals op dit moment populair is te zeggen: 'van de stad maken, naar de stad zijn'.

In Rotterdam zal gezocht blijven worden naar gebiedsgerichte ontwikkelstrategieën. Het stedelijk gebied blijft immers bij uitstek het schaalniveau waarop integrale oplossingen via een fusie van publieke en private belangen gerealiseerd kunnen worden. De wijze waarop de gemeente hier een rol in speelt zal echter drastisch veranderen. Samen met de TU Delft is de afgelopen twee jaar onderzoek verricht naar de wijze waarop de gemeente in de nieuwe realiteit een waardevolle bijdrage kan (blijven) leveren aan de ontwikkeling van de stad. Dit essay is daarvan een resultaat.

¹ PropertyNL, nr. 4, 23 maart 2012

² Zie voor meer cijfers de rapportages van Deloitte met de titel 'financiële effecten crisis voor gemeentelijke grondbedrijven'.

Naar een faciliterende gemeente?

'If all you have is a hammer, everything looks like a nail'

– Abraham H. Maslov

De afgelopen jaren is de roep om een meer faciliterende rol van de gemeentelijke overheid in gebiedsontwikkeling steeds luider geworden. De switch die gemaakt moet worden diende zich al voor de crisis aan, maar de noodzaak ontbrak. Gemeenten nemen in gebiedsontwikkeling doorgaans graag zelf het initiatief, of zijn er zo vroeg mogelijk bij betrokken. Men is gewend geraakt aan een zekere mate van overzicht en regie in de ontwikkeling van de stad. De dynamiek van de stad en de nieuwe realiteit van gebiedsontwikkeling dwingt gemeenten nu echter tot innovatie. Faciliterend werken vraagt om andere competenties en procedures dan men gewend is. Nieuwe principes van samenwerking en interactie moeten worden verkend. Hoewel enig overzicht daarbij onontbeerlijk blijft, zal de regie steeds vaker aan anderen moeten worden overgelaten.

De gevolgen van de crisis vormen zowel de aanleiding als de achtergrond van het onderzoek 'Sturen op waarde', dat in de periode juni 2010 – februari 2012 in samenwerking met de gemeente Rotterdam is uitgevoerd.³ Aan de basis stonden een aantal vragen die in eerste instantie gericht waren op het financiële verdienvermogen van het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf. De inkomsten uit gronduitgiften liepen drastisch terug, en er ontstond behoefte aan een alternatieve verdiencapaciteit. De oorzaken van vastgelopen projecten bleken echter al snel structureler van aard. Niet de financiële verdiencapaciteit, maar het vermogen van de gemeente om te sturen op waarde in Rotterdamse gebieden werd daarop de focus van onze studie. De volgende vraag stond daarbij centraal.

Hoofdvraag van het onderzoek

Hoe kan de gemeente sturen op de waardeontwikkeling in Rotterdamse gebieden?

Om de bovenstaande vraag te beantwoorden zijn we met de gemeente op zoek gegaan naar een sturingsperspectief dat past bij de 'nieuwe realiteit' van gebiedsontwikkeling. Een toepassing van inzichten uit de (vastgoed)economie, planologie, bestuurs- en bedrijfskunde op de Rotterdamse praktijk hebben daarbij geleid tot de conclusie dat (1) de gemeente zichzelf kan en moet zien als een invloedrijke actor in een hybride marktomgeving, waarin (2) het afwegen en verbinden van uiteenlopende (en soms tegenstrijdige) doelen en belangen haar core business is, en dat daarbij (3) het op elkaar afstemmen van verschillende vormen van gemeentelijke sturing haar grootste uitdaging vormt. We zetten deze drie punten hieronder kort uiteen.

1. De stad als hybride marktomgeving

Zowel in de wetenschap als de praktijk is het lang een gewoonte geweest om de overheid en de markt te zien als strikt gescheiden entiteiten. In de ruimtelijke economie wordt dan ook vaak gedacht in termen van publiek *versus* privaat. Overheden hebben in deze optiek bevoegdheden om met regelgeving en beleid de ongewenste uitkomsten van een anderszins 'vrije' markt te reguleren, of gewenste te stimuleren. Deze gedachte blijkt in de huidige ruimtelijke ordeningspraktijk echter behoorlijk achterhaald. Grond- en vastgoedmarkten zijn vandaag de dag aan zo veel overheidsregulering onderhevig dat er in Nederland nauwelijks nog van klassieke marktwerking kan worden gesproken. Daarnaast worden deze markten, zeker in vergelijking met het buitenland, gedomineerd door een beperkt aantal

³ Het eerste deel van het onderzoek is afgerond in juni 2011. Dat deel is uitgevoerd in samenwerking met de *School of Economics* van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

actoren – niet in de laatste plaats door overheden. Dat betekent dat een gemeente in de praktijk van gebiedsontwikkeling doorgaans vele petten op heeft, waaronder die van investerende en risicodragende grond- en vastgoedeigenaar.

Ook in het buitenland spelen (semi-)overheden doorgaans diverse rollen op de grond- en vastgoedmarkt. In internationale studies heeft men daarom het klassieke beeld van publiek *versus* privaat in de ruimtelijke ordening en planologie inmiddels aangevuld met theorieën waarin de nauwe relaties tussen publiek en privaat in de praktijk als uitgangspunt worden genomen. Dat levert het beeld op van de stad als hybride marktomgeving: een omgeving waarin zowel publieke als private spelers elkaars (investerings-)beslissingen constant proberen te beïnvloeden. Concrete ruimtelijke ingrepen, en de (verdeling van de) waarde die daarbij gecreëerd wordt, vormen de inzet van dit publiek-private spel. De gemeente is daarin een partij die, op basis van deels unieke bevoegdheden en instrumenten, zowel de regels als de uitkomsten van dit spel kan veranderen. Dit is tevens wat wij in dit essay bedoelen met 'sturen op waarde'.

2. Afwegen en verbinden als kerntaak

Stedelijke ontwikkelingsbeleid is zich de laatste jaren (al dan niet onder de noemer van stedelijke vernieuwing, herstructurering, of transformatie) steeds meer gaan richten op de bestaande stad. De opgave raakte daardoor verbreed van een (primair) fysiek-ruimtelijke naar een samenhang van ruimtelijke, sociale, economische en soms zelfs ecologische doelstellingen. Niet dat al deze doelstellingen daarvoor nooit aan bestaand stedelijke gebieden werden verbonden, integendeel. In gebiedsontwikkeling zijn deze doelstellingen – door een koppeling van belangen en geldstromen – echter veel sterker met elkaar verweven geraakt. Hierdoor ontstaat tussen actoren dikwijls een 'web van afhankelijkheden' rond een gebiedsontwikkelingsopgave welke niet zelden alle gemeentelijke beleidsniveaus en -sectoren doorkruist.

De verbreding van de stedelijke ontwikkelingsopgave hangt samen met het gegroeide inzicht dat economische voorspoed op verschillende manieren samenhangt met de sociaal-culturele dynamiek en ruimtelijke kwaliteiten van een stad.⁴ Dit inzicht klinkt heden ten dage in menig gemeentelijk beleidsdocument door,⁵ maar het levert vanuit sturingsperspectief belangrijke problemen op. Zo heeft iedere gemeentelijke sector en/of afdeling bijvoorbeeld zijn specifieke belangen en doelstellingen, en eigen procedures en werkwijzen om deze te behartigen en te realiseren. De 'verkokering' die hierbij optreedt zorgt bij intersectorale, gebiedsgerichte ontwikkelstrategieën nog altijd voor grote implementatieproblemen. Hoewel ambtenaren zich van dit fenomeen bewust zijn, blijkt het voor hen moeilijk om gebiedsgerichte, intersectorale afwegingen en verbindingen te formaliseren en in concrete acties om te zetten. Terwijl de crisis deze ambtenaren naar hun eigen sector terugdringt, blijven de opgaven die de meeste waarde creëren voor de stad onverminderd integraal. Sturen op waarde in gebiedsontwikkeling zet het adagium 'terug naar de kerntaken' dus op zijn kop: een adequate afweging en verbinding tussen sectorale belangen en doelstellingen is voor de gemeente een absolute kerntaak geworden. Integrale afwegingen en verbindingen zullen onverminderd onderdeel moeten worden van de gemeentelijke werkwijze en cultuur.

3. Sturingsvermogen

Naast het maken en realiseren van beleid(splannen) heeft een gemeente ook een aantal wettelijke taken en bevoegdheden in (de ontwikkeling van) de stad. Daarnaast zijn openbaarheid van gegevens, integriteit, en democratische legitimatie belangrijke beginselen aan de hand waarvan gemeentelijke handelingen worden beoordeeld. Deze kenmerken van *government* hebben in gebiedsontwikkeling zo hun voor- en nadelen. Zo heeft een gemeente een aantal unieke instrumenten ter beschikking waarmee zij – vanuit het hier gehanteerde sturingsperspectief – bepaalde gebiedspotenties in de stedelijke marktomgeving kan creëren, afbakenen of vergroten. Een aantal van deze sturingsinstrumenten is echter gebonden aan een veelheid aan openbare regels en procedures, wat hun werking en aanpassingsvermogen (zoals het bestemmingsplan) vaak weinig flexibel maakt. Daarnaast vraagt de effectieve inzet van bepaalde instrumenten om afstemming op regionaal, provinciaal en/of nationaal niveau, hetgeen

4 De theorieën van Richard Florida (2002) en (meer recentelijk) Edward Glaeser (2011) zijn voor iedere serieuze stadsontwikkelaar bekend.

5 Sinds 2007 geldt in Rotterdam de dubbele doelstelling 'sterke economie en aantrekkelijke woonstad'.

vaak een tijdrovend proces is. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat er tot aan de crisis vaak voor gekozen werd om marktpartijen (direct of indirect) met financiële middelen over te halen in een gebied te investeren; beslissingen hierover konden door de gemeente relatief snel en autonoom worden genomen en doorgevoerd. Bovendien was er vervolgens, veelal op basis van het gemeentelijke eigendom van grond en/of vastgoed, meer 'regie' over de gebiedsontwikkeling.

Anno 2012 kan sturen in gebiedsontwikkeling steeds minder worden geassocieerd met termen als regie, macht, afdwingbaarheid en controle. Sturen in de ontwikkeling van de stad is in toenemende mate een kwestie van *governance*: een spel waarin actoren – waaronder de vele gedaanten van de gemeente – elkaar constant op formele en informele wijze beïnvloeden. In de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling wordt bij deze vorm van sturing vaak gesproken van 'verleiding' of 'uitnodiging': partijen die elkaar overhalen om het eigenbelang te combineren met een gezamenlijk belang op gebieds- of wijkniveau.⁶ Vertrouwen, commitment en expertise spelen in deze vorm van sturing een voorname rol. De *governance capacity* van een gemeente zal in de toekomst met name op deze 'zachte' sturingsinstrumenten moeten worden gebaseerd.

Een breder sturingsrepertoire

Het hierboven geschetste beeld van de gemeente als invloedrijke actor in een hybride marktomgeving is zowel actueel als pragmatisch. Het is actueel omdat het aansluit op recente inzichten uit internationaal onderzoek naar de rol van de overheid in de grond- en vastgoedmarkt, en op resultaten uit Nederlands onderzoek naar waarde(creatie) in vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Het is pragmatisch omdat het aanknopingspunten biedt voor concrete aanbevelingen voor de manier waarop de gemeente Rotterdam en andere gemeenten kunnen sturen op waarde in stedelijke gebiedsontwikkeling. Dat wil niet zeggen dat dit essay zal uitmonden in een pleidooi voor één bepaalde aanpak of instrument. In gebiedsontwikkeling is immers nooit sprake geweest van dé aanpak of hét instrument: iedere opgave kent zijn specifieke inhoud en (verhouding tussen) actoren. Hoewel bepaalde contract- en financieringsmodellen op elkaar lijken, is en blijft iedere ontwikkelingsstrategie in essentie uniek. In het verleden zijn actieve verwerving, risicodragende investeringen en sloop-nieuwbouwplannen te vaak het antwoord geweest op in wezen zeer uiteenlopende gebiedsvragen. De uitspraak van Maslov bovenaan deze inleiding sluit hier op aan: de 'hamer' van het actieve grondbeleid is wellicht effectief, maar het is vaak toegepast op plekken waar men met kleiner gereedschap ook goede resultaten had kunnen behalen. De verdere verschuiving van actief grondbeleid naar faciliterend stedelijk ontwikkelings-beleid betekent dat de rol van de gemeente nu scherper op de opgave in een gebied moet worden afgestemd. Hier is een breder gemeentelijk sturingsrepertoire voor nodig: er zal nog steeds actief moeten worden ingegrepen in de ontwikkeling van bepaalde strategische gebieden of locaties in de stad, maar de situatie ter plekke zal steeds vaker om een alternatieve aanpak vragen.

In het onderzoek zijn wij niet op zoek zijn gegaan naar nieuwe verdienmodellen of ontwikkelstrategieën. Het doel was veeleer om in samenwerking met de gemeente vernieuwende wetenschappelijke inzichten te verkennen en deze te vertalen naar de Rotterdamse praktijk. Dit levert niet direct innovatieve modellen of strategieën op, maar wel een cruciale eerste stap daarnaartoe: een beter begrip van de nieuwe realiteit waarin de gemeente moet opereren. Op basis van dat begrip zullen in dit essay concrete aanbevelingen worden gedaan om het gemeentelijk vermogen om te 'sturen op waarde' te vergoten.

6 In het essay 'stedelijke vernieuwing op uitnodiging' van het kei/nicis (2012) spreken de auteurs in dit kader van proposities (p. 9): 'Zakelijke voorstellen of uitnodigingen, gedaan door een of meer belanghebbenden met als doel gezamenlijk waarde te ontwikkelen.'

Rotterdamse waardemakers

waar·de *de; v -s, -n* **1** betekenis in het economisch verkeer, als ruilmiddel: in ~ *verminderen; aanschaffingswaarde, aanschafwaarde, marktwaarde, nieuwwaarde, verkoopwaarde, winkelwaarde* **2** betekenis in morele, geestelijke, sociale enz. zin: *iemand in zijn (eigen) ~ laten*; hem nemen en waarderen zoals hij is.

– Van Dale Online Woordenboek

Hoe kan de gemeente sturen op de waardeontwikkeling van Rotterdamse gebieden? Deze hoofdvraag is door de onderzoekers uitgewerkt tot vier verkenningen waarbij wetenschappelijke inzichten uit verschillende disciplines met de Rotterdamse praktijk in verband zijn gebracht. De eerste verkenning is uitgevoerd in samenwerking met de Erasmus Universiteit, en richt zich op Rotterdamse waardemakers: factoren die invloed hebben op de waardering van een stedelijk gebied. Om te kunnen sturen op waarde moet immers eerst duidelijk worden waarop moet worden gestuurd. De resultaten van deze verkenning worden hieronder samengevat en vergeleken met de bevindingen met enkele vergelijkbare studies.

Voordat kan worden bepaald hoe waarde gecreëerd wordt moet er eerst worden stilgestaan bij wat er in de context van stedelijke (gebieds)ontwikkeling wordt verstaan onder het begrip 'waarde'. De twee definities van waarde bovenaan deze paragraaf wijzen op de dubbele betekenis die in veel studies naar de waarde van onze stedelijke leefomgeving doorklinken: een smalle en een brede. De smalle, financieel-economische betekenis van waarde krijgt in de wetenschap en praktijk veel aandacht. Kwantitatieve, vaak in monetaire eenheden uitgedrukte waarderingen – zoals in grond- of vastgoed-transacties – zijn immers goed te meten en te vergelijken. Bovendien worden zij objectiever gevonden dan de meningen en oordelen van mensen ten aanzien van de plek waar men woont en werkt. Een probleem hierbij is dat de populariteit van een stedelijk gebied zelden volledig tot uitdrukking komt in de prijs die voor een object in dat gebied betaald wordt (voor een bespreking zie Koetse & Rietveld, 2010). De echte waarde van een gebied laat zich daarom nooit in de volle breedte kennen, als is het maar omdat deze in de tijd snel kan veranderen. Een betrouwbare inschatting van de waarde van een (ingreep in een) stedelijk gebied moet zich dus laten informeren door zowel harde, kwantitatieve als kwalitatieve metingen en gegevens. Lokale ervaringen met een stedelijk gebied moeten dus altijd met de cijfers worden gecombineerd.

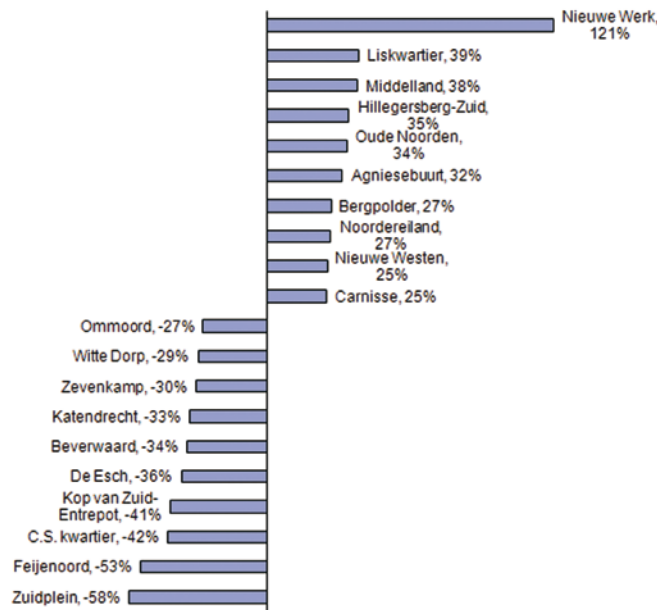
De betrouwbaarheid van zowel brede als smalle waarderingvormen hangt altijd sterk af van de dichtheid van de metingen, de manier waarop deze zijn verzameld en geanalyseerd, en de mate waarin metingen worden herhaald. Ieder onderzoek, en zo ook de onze, kent hierin zijn beperkingen.⁷ Desalniettemin heeft de eerste verkenning van het onderzoek 'Sturen op waarde' een aantal indicatoren opgeleverd die de waardeontwikkeling van woningen in zeventig Rotterdamse buurten beïnvloed hebben.

Rotterdamse waarde-indicatoren

In dit deel van het onderzoek is geanalyseerd hoe de gemiddelde woningwaarde in zeventig Rotterdamse (sub)buurten zich heeft ontwikkeld in de periode 2000 – 2008, waarvan in figuur 1.1 de tien grootste stijgers en dalers zijn weergegeven. Vervolgens is er een inventarisatie gemaakt van de factoren die de ontwikkeling van de (gemiddelde) woningwaarde in buurten zouden kunnen beïnvloeden, en zijn er Rotterdamse gegevens over deze factoren (voor zover vrij toegankelijk) verzameld. Hierbij zijn diverse bronnen geraadpleegd, zoals het CBS, het COS, de Leefbarometer van het toenmalige Ministerie van VROM, gegevens van de gemeentelijke diensten dS+V en OBR, en de Grote Woontest van Smart Agent. Met de data uit deze bronnen is een uitgebreide statistische analyse uitgevoerd om vast te stellen welke factoren de verschillen in de gemiddelde woningwaarde tussen Rotterdamse buurten het beste verklaren.

⁷ Zo is bijvoorbeeld geconstateerd dat de systematiek van de bepaling van WOZ-waarden in de onderzochte periode (2000-2008) is gewijzigd en dat WOZ-waarden niet altijd op recente markttransacties (kunnen) worden gebaseerd. Het gebruik van de meer betrouwbare transactiegegevens van de NVM is hierop aanbevolen.

Figuur 1 De tien Rotterdamse buurten met de hoogste WOZ-waardeontwikkeling t.o.v. het gemiddelde in de periode 2000-2008 (Braun e.a., 2011).



Uit de analyse van de gemiddelde WOZ-waarden in Rotterdamse buurten komt het volgende patroon naar voren:

- Buurten in Rotterdam-Noord zijn aanmerkelijk duurder dan buurten op Zuid;
- Buurten die relatief snel gestegen zijn, liggen voornamelijk rondom de binnenstad (centrum-effect) en zijn in de helft van de gevallen nog steeds relatief goedkoop;
- Negen van de tien duurste buurten zijn te vinden op de Noordoever;
- Nieuwbouwwijken laten niet altijd een bovengemiddelde waardegroei zien. Ook Kop van Zuid-Entrepot blijft achter bij het Rotterdamse gemiddelde;
- De meeste achterblijvende buurten liggen op de Zuidoever (twaalf van de twintig goedkoopste buurten);
- De verschillen in WOZ-waarden tussen Noord en Zuid zijn groter geworden, maar ook tussen de noordelijke en zuidelijke buurten bestaan grote waardeverschillen.

De tweede analyse, waarin verschillende factoren op hun relatie met de ontwikkeling van gemiddelde WOZ-waarden in Rotterdamse buurten zijn onderzocht, laat de volgende resultaten zien (↑ is een positieve relatie, ↓ een negatieve):

1. Inkomen ↑ (.370)
2. Kwaliteit van de woningvoorraad ↑ (.330)
3. Niet-westerse allochtonen ↓ (.224)
4. Imago ↑ (.185)
5. Concentratie primaire voorzieningen (supermarkten) ↓ (.194)
6. Concentratie secundaire voorzieningen (restaurants) ↑ (.128)
7. Concentratie verkeersinfrastructuur ↓ (.131)
8. Ligging Noord-Zuid ↑ (.092)

Bij de bovenstaande resultaten is het belangrijk te erkennen dat er in de praktijk een zekere samenhang bestaat tussen de gemeten factoren. Er moet dus ook in samenhang op deze factoren worden gestuurd om de kans op positieve effecten te bevorderen. De onderzoekers van de Erasmus Universiteit hebben daarnaast niet alle relevant geachte waardemakers kunnen onderzoeken. Factoren als de kwaliteit van de buitenruimte en de afstand tot verschillende voorzieningen zijn niet in de analyse meegenomen omdat die data niet voorhanden bleek of niet aan het onderzoeksteam beschikbaar kon worden gesteld. Daar tegenover staat dat data over het imago van buurten wel beschikbaar was en uiteindelijk een significante relatie met de ontwikkeling van de WOZ-waarde van buurten bleek te hebben. Het belang van de percepties van mensen ten aanzien van Rotterdamse buurten mag dus niet worden onderschat.

Vergelijking met andere studies

De resultaten van de verkenning naar Rotterdamse waardemakers komt in ruime mate overeen met de bevindingen van andere studies. Zo spreken Visser & Van Dam (2006) ook over de (bescheiden) invloed van woningkenmerken, en wijzen zij daarnaast met name op de rol die de omgeving speelt in de prijs van de door hen geanalyseerde woningen. Vergelijkbaar met de resultaten in Rotterdam, blijken de status van de buurt en het aantal niet-westerse allochtonen ook elders in Nederland significante factoren. De bereikbaarheid van werk en de nabijheid van snelwegen, ov-verbindingen, en (historische) stadscentra blijken woningprijzen positief te beïnvloeden, evenals de aanwezigheid van recreatief groen in de directe woonomgeving (zie ook Marlet, 2010). Volgens het onderzoek Weterings et al. (2009) zijn deze laatste kenmerken ook van waarde voor kantooromgevingen.

In een doorwrocht essay van George de Kam (2008) worden de resultaten van het onderzoek van Visser & Van Dam in verband gebracht met een aantal andere studies uit binnen- en buitenland. Hoewel ook De Kam bevestigt dat het aanpakken van zowel gebouwen als hun omgeving bijdraagt aan een positieve waardeontwikkeling, benadrukt hij dat sturen op waarde ook (en vooral) neerkomt op het investeren in mensen. Zo haalt hij een Amerikaans 'standaardwerk' aan waarin wordt aangetoond dat het opbouwen van netwerken onder burgers en lokale ondernemers, het opzetten van brede scholen met buurtgerichte programma's, het bevorderen van de competenties van bewoners zelf, en het naar het werk begeleiden van mensen vele positieve effecten sorteert.⁸ Goed ingerichte groengebieden (veiligheid), het stimuleren van zelfbeheer en eigen woningbezit, en gerichte gezinsondersteuning zijn andere Amerikaanse voorbeelden die volgens De Kam zinvol kunnen zijn.⁹

Figuur 2 Het principe van waardecreatie t.b.v. een duurzame gebiedsexploitatie, ook wel waardegeoriënteerde wijkaanpak genoemd (Van Leent, 2006: 8).



De inventarisatie van De Kam (2008) resulteert in een door hem en anderen voorgestelde 'waardegeoriënteerde wijkaanpak'.¹⁰ Deze aanpak is gebaseerd op de verwachting dat interventies in een bepaalde wijk enerzijds de waarde van het vastgoed zal doen stijgen (de wijk is meer 'gewild' geworden), en anderzijds de kosten van sociaal en fysiek beheer zal doen dalen (de wijk wordt 'gezond'). Deze verwachting zou partijen ertoe kunnen bewegen om in bepaalde interventies te investeren, zodat later van de gerealiseerde waardecreatie kan worden geprofiteerd (zie figuur 2). Het ontbreken van ervaringscijfers maakt het inschatten van de waarde-effecten van voorgenomen interventies echter moeilijk. Daarom noemt De Kam de aanpak in zijn essay een veranderingstheorie: alleen door de toepassing van deze theorie zal blijken of de waardegeoriënteerde wijkaanpak werkt, waarna deze (bij tegenvallers) herzien of (bij successen) verfijnd kan worden. Verschillende pilotprojecten moeten

8 Het initiatief Vakmanstad/SkillCity onder leiding van dr. H. Oosterling in onder andere de wijk Bloemhof is hiervan een goed Rotterdams voorbeeld.

9 Het standaardwerk waar De Kam (2008: 12) naar verwijst is de bundel van Fulbright-Anderson & Auspos (2006).

10 De Kam werkte voor de ontwikkeling van deze aanpak namens de Radboud Universiteit samen met de Kopgroep, ABF Research (zie Brouwer, 2008), KEI-centrum, SEV (thans Platform 31) en enkele zelfstandige adviseurs.

voor deze beproeving zorgen. Hieruit is inmiddels duidelijk geworden dat culturele voorzieningen in de buurt voor hogere woningwaarden zorgen, en dat gemeenschapstuinen ook een zekere bijdrage leveren.¹¹ Het verdient dan ook de aanbeveling om de vorderingen van deze pilots te blijven volgen.

Uit het voorgaande blijkt dat sturen op waarde niet alleen betrekking heeft op de fysieke kenmerken van stedelijke gebieden; er zal ook geïnvesteerd moeten worden in de sociale en economische structuren van de stad. Toch kan dit in de praktijk op gespannen voet staan met private belangen ten aanzien van een bepaald gebied. Mensen of bedrijven kunnen een buurt waarin geïnvesteerd wordt immers verlaten, en de effecten van bepaalde ingrepen kunnen buiten een gebied neerslaan waardoor derden ervan profiteren. Het is voor een publieke actor die wil sturen op waarde van belang dergelijke risico's te erkennen en, waar mogelijk, te reduceren. Hoe een gemeente dit kan doen, verkennen we in de volgende paragraaf.

11 De Kam (2008) kon in zijn essay nog geen uitspraak doen over de toegevoegde waarde van een dergelijke interventie. Wij verwijzen hier echter graag naar de MCD-scriptie van De Muynck (2010) over de bijdrage van stadslandbouw aan duurzame gebiedsontwikkeling voor meer informatie.

Een gebiedsgerichte organisatie

'[The] traditional division of labor by sector in local government creates difficulties of many sorts for the planning and implementation of new forms of area-based and integrated public service delivery.'

– Engberg & Larsen (2010)

Nu bekend is op welke factoren er moet worden gestuurd om in een stedelijk gebied waarde te creëren, gaat het in deze paragraaf om het antwoord op de vraag hoe deze sturing moet worden georganiseerd. De focus ligt hierbij op de rol die de gemeente Rotterdam bij sturen op waarde kan spelen. Dat het bij sturen in stedelijke gebiedsontwikkeling in essentie gaat om een gezamenlijke inspanning van wederzijds afhankelijke partijen, mag echter niet uit het oog worden verloren. Het sturingsvermogen van een gemeente zal steeds vaker gelijk staan aan haar vermogen om anderen in staat te stellen de ontwikkeling van de stad vorm te geven.

Om realistische uitspraken te kunnen doen over de manier waarop de gemeente Rotterdam kan sturen op waarde is tijdens het onderzoek eerst het bestaande sturingsvermogen van de gemeente verkend (zie Braun et al., 2011). Deze verkenning was enerzijds gericht op de organisatie van de gemeente (intern), en anderzijds op de rol die zij speelt in de ontwikkeling van gebiedsontwikkelingsprojecten in de bestaande stad (extern). In een derde verkenning is vervolgens samen met ambtenaren uit verschillende delen van de organisatie getracht het sturingsvermogen van de gemeente binnen een specifiek project te verbeteren. Hieronder volgen kort de resultaten van deze drie deelonderzoeken, waarbij ze tevens worden gespiegeld aan de resultaten van andere studies.

1. De gemeentelijke organisatie

Om meer zicht te krijgen op wat er binnen de gemeente wordt verstaan onder 'sturen op waarde' zijn in de organisatiegerichte verkenning een zestal semi-gestructureerde interviews en een aantal informele gesprekken gevoerd binnen de drie 'fysieke' diensten van de gemeente (dS+V, OBR, GW). De focus lag in deze verkenning op de wijze waarop ambtenaren zelf het sturingsvermogen van de gemeente Rotterdam beoordelen. Het doel daarbij was niet om in absolute termen vast te stellen wat het sturingsvermogen van de gemeentelijke organisatie is of volgens ambtenaren zou moeten zijn. Het idee was om middels een steekproef een beeld te krijgen van de wijze waarop men dit sturingsvermogen begrijpt en welke factoren hierin van belang worden geacht.

Tabel 1 Factoren die volgens ambtenaren het sturingsvermogen van de gemeente Rotterdam belemmeren en bevorderen (Braun e.a., 2011).

Factoren die het vermogen van de gemeente Rotterdam om te sturen op waarde...	
...belemmeren	...bevorderen
• Onduidelijk beleid en politieke keuzes • Personele wisselingen • Gebrek aan kennis en ervaring met gebiedsontwikkeling • De grote diversiteit aan opgaven waardoor in gebieden maatwerk nodig lijkt • Gebrek aan overzicht in de tijd (bestedingen en het vermogen deze tijdig te stoppen c.q. terug te verdienen) • Verticale en horizontale verkokering (sectoraal en niveaus, incl. afstand tot deelgemeente) • Gebrek aan interdisciplinaire kennis (tussen diensten en afdelingen).	• Effectieve inzet publiekrechtelijk instrumentarium; • Ervaring met analyseren en meten van waarde-effecten (bijv. MKBA); • Consistentie in beleid en strategie richting de markt (lange adem kunnen hanteren) • Afstemming van ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus • Gebiedsgericht werken • Projectmanagers die de juiste mensen bij elkaar weten te brengen • Gezamenlijke gebiedsvisie ontwikkelen • Consistentie in de rol t.a.v. een gebied.

De resultaten van de interviews met ambtenaren binnen de gemeente Rotterdam (zie tabel 1) sluiten aan op de conclusies van eerder onderzoek van Buitelaar et al. (2006). Het sturend vermogen van de gemeente blijkt beïnvloed te worden door de mate van integratie van gemeentelijke doelstellingen, de (competenties van) personen die aan projecten werken, en de consistentie van belangen tussen het bestuurlijk-ambtelijke apparaat en de gemeenteraad. Uit de gesprekken blijkt daarnaast dat met name de spanning tussen financieel-economische en politieke afwegingen bij gemeentelijke investeringsbeslissingen binnen de diensten vaak wordt gevoeld. Ambtenaren blijken daarbij veel waarde te hechten aan objectief geachte instrumenten als een GREX of MKBA, en aan consistentie in de rol van de gemeente in gebiedsgerichte projecten.

2. Drie herstructureringswijken onder de loep

In het gebiedsgerichte deelonderzoek is aan de hand van drie cases een verkenning gemaakt van de wijze waarop de gemeente Rotterdam op gebiedsniveau op waarde stuurt. Door middel van workshops en aanvullende gesprekken met betrokkenen is – aan de hand van de typologie van sturingsinstrumenten weergegeven in tabel 2 – in kaart gebracht met welke middelen en instrumenten de gemeente sturing geeft aan de herstructurering van Katendrecht, het Oude Westen en de Afrikaanderwijk. Daarnaast is specifiek geanalyseerd in hoeverre de gemeente in deze gebieden de factoren inkomen, woningkwaliteit, imago en voorzieningen heeft getracht te beïnvloeden. Van de drie onderzochte gebiedsgerichte projecten is de herstructurering van Katendrecht het verst gevorderd. Voor de ontwikkeling van dit gebied heeft de gemeente door de jaren heen veel financiële middelen aangewend om de betrokken woningcorporatie en ontwikkelaar te 'stimuleren'. Daarnaast zijn er ook derden gestimuleerd door bijvoorbeeld goedkoop ruimte aan te bieden aan culturele instanties en horecavoorzieningen. Nieuwe woningen zorgen voor hogere inkomensgroepen in de wijk, en de sociale woningvoorraad is gedeeltelijk opgeknapt. De imagocampagne 'Kun jij de Kaap aan?' heeft goed gewerkt, al is de bijdrage van de gemeente ook hieraan groter dan die van marktpartijen. De rol van betrokken individuen wordt tussen partijen over en weer geprezen; het commitment is groot, en de competenties zijn adequaat.

De centrale ligging van het Oude Westen in de stad maakt het een gebied met logische potenties. Uit de analyse van de workshopresultaten blijkt echter dat het sturingsvermogen van de gemeente in de wijk beperkt is. Woningcorporatie Woonstad is eigenaar van bijna alle woningen en heeft een afgenomen financiële armslag voor voorraadverbeteringen. De verantwoordelijk manager van de gemeente is enige tijd geleden naar deze corporatie overgestapt, waardoor tevens veel kennis over ontwikkeling van het gebied voor de gemeente verloren is gegaan. Met name de Wijkvisie 2030 en een (concept) stedenbouwkundig Masterplan moeten sturing (gaan) geven aan de ontwikkeling van de wijk in respectievelijk sociaal-economisch en fysiek-ruimtelijk opzicht – al gaat het bij dat laatste vooral om de openbare ruimte. Het Masterplan moet als onderlegger voor nadere (financiële) afspraken tussen de gemeente en corporatie gaan fungeren.

Tabel 2 Typologie van publieke sturingsinstrumenten (Adams e.a., 2005, vertaald en bewerkt door de auteurs)

Sturingsinstrumenten	Type	Voorbeelden
Vormend (creëren van gebiedspotenties)	- Ruimtelijke (bovenplanse) ontwikkelingsplannen en investeringen - Publiekrechtelijke plannen en beslissingen (deel)gemeente - Beleidsplannen en -nota's	- Besluit tot aanleg infrastructuur of groenvoorzieningen - Bestemmingsplan, beheersverordening, projectbesluit - Stadsvisie, Woonvisie
Regulerend (afbakenen van gebiedspotenties)	- Kaders bovengemeentelijke overheden en -organen - Regulering via contracten of (bilaterale) overeenkomsten	- Structuurvisies, algemene regels, verordeningen, wet- en regelgeving - Convenanten, regionale afspraken
Stimulerend (vergroten van gebiedspotenties)	- Financiële of fiscale maatregelen/prikkels - Risicodragende overheidsinterventie.	- Subsidies of kortingen (bijv. op grondprijzen) - Actieve verwerving, investering, of deelname in samenwerking.

De aanpak van de Afrikaanderwijk is gekoppeld aan de ontwikkeling van Parkstad, waar de gemeente grond voor nieuwe ontwikkelingen in eigendom heeft. Woningcorporatie Vestia is hierdoor gestimuleerd om ook de bestaande woningen in de Afrikaanderwijk aan te pakken (zowel renovatie als sloop-nieuwbouw). De belangrijkste opgave in deze wijk is echter een sociale. De diensten JOS, S&R, Stadstoezicht en Stadsontwikkeling zijn allen (vaak in opdracht van de deelgemeente) in de wijk actief, maar onderlinge afstemming verloopt moeizaam terwijl de Wijkvisie Afrikaanderwijk 2020 juist een integrale aanpak voorstaat. Gevestigde belangen hebben Vestia en ontwikkelaar Proper-Stok ertoe gebracht om risico-dragend te investeren in brede scholen in de wijk.

De belangrijkste conclusie uit de verkenning van de drie cases is dat er door de gemeente weinig bewust wordt omgegaan met de 'vormende' categorie sturings-instrumenten uit tabel 1. Gemeentelijke plannen en visies moeten gebiedspotenties niet afbakenen, maar juist creëren. Dat betekent dat deze plannen en visies vaker in interactie met belanghebbenden tot stand moeten komen. Daarnaast is gebleken dat de (sociale) competenties en continuïteit van ambtenaren betrokkenen bij een project grote succesfactoren zijn. Het vermogen om te sturen op waarde zit, naast de adequate inzet van beschikbare instrumenten, verscholen in en tussen mensen.

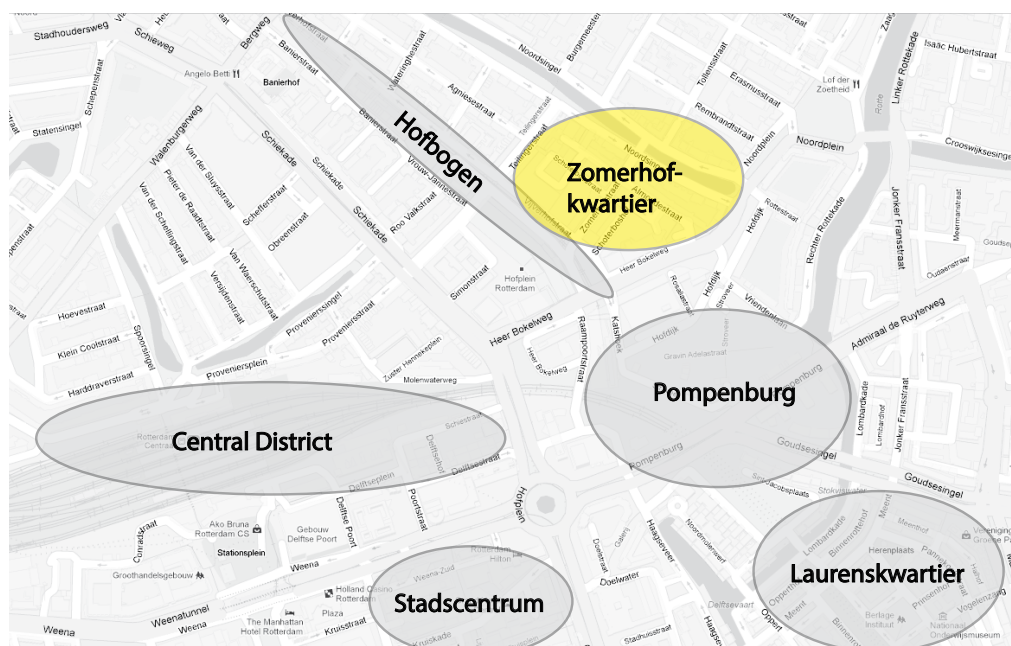
3. Het Zomerhofkwartier

Het citaat aan het begin van deze paragraaf komt uit een artikel waarin verslag wordt gedaan van een innovatietraject binnen de gemeente Kopenhagen. Deze gemeente is een van de grootste organisaties van Denemarken, en toen men in de hoofdstad gebiedsgericht moest gaan werken kwam men voor een grote uitdaging te staan. De traditionele, sectorale werkverdeling binnen de gemeente veroorzaakte moeilijkheden voor het plannen en implementeren van integrale, gebiedsgerichte projecten vanuit de gemeente. De intersectorale coördinatie en integratie van bestuurstaken en procedures bleek moeilijk, doordat bestuurders het dikwijls oneens waren over de noodzaak van bepaalde programma's en initiatieven. Vragen van onderaf botsten derhalve met top-down procedures voor de toekenning van middelen. Er ontstond spanning tussen de wettelijke rolopvatting van de gemeente en het inzicht dat, om gebiedsgericht te kunnen werken, bepaalde verantwoordelijkheden uit handen moesten worden gegeven. Dit betekent dat ambtenaren in Kopenhagen complexe loyaliteitsverbanden moesten scheppen met (de politieke leiders van) betrokken diensten, tussen diensten, en tussen de gemeente en lokale stakeholders.

Rotterdam staat voor een vergelijkbare uitdaging. Het innovatietraject in Kopenhagen (zie kader) inspireerde de onderzoekers dan ook om met een kleine groep ambtenaren uit verschillende gemeente-afdelingen te reflecteren op een bestaand gebiedsontwikkelingsproject in de stad: het Zomerhofkwartier.¹² Het doel was om in een aantal workshops te komen tot een analyse van de relevante (netwerken van) actoren bij dit vastgelopen project, en van welke rol de gemeente en andere actoren zouden kunnen spelen in een eventuele doorstart ervan. Al snel werd echter duidelijk dat er binnen de groep grote meningsverschillen waren over de noodzaak van gemeentelijke betrokkenheid bij de ontwikkeling van het gebied. Het prioriteringsproces dat parallel liep aan het onderzoek liet zien dat het Zomerhofkwartier vanuit de gemeente geen voorrang zou krijgen boven andere projecten.¹³ Uiteindelijk zijn er, in wisselende samenstellingen en op locatie, twee inhoudelijke workshops en een evaluerende sessie gehouden. Hieronder volgen de belangrijkste inzichten uit deze bijeenkomsten, waarbij discussies zich richtten op wat de gemeente nog kan met minder middelen, welke eisen dan nog gesteld kunnen worden aan initiatieven in het gebied, en welke prikkels en/of instrumenten gebruikt kunnen worden om de kwaliteit van de ontwikkeling van het gebied toch te kunnen borgen. De eerste workshop op locatie werd alleen gehouden met de medewerkers van de gemeente. Bij de tweede workshop waren twee lokale experts uitgenodigd om op de rol van de gemeente te reflecteren.

12 Andere projecten die zijn besproken waren: Liskwartier/Blijdorp, Oud-Charlois, Oud-Mathenesse, Oud-Crooswijk, Oude Westen, Coolsingel, Motorstraatgebied, Tamboerlocatie, Oostervant, Coolhaven/Mathenesse, Spangen, Overschie.

13 De onderzoekers hadden geen toegang tot de specifieke overwegingen en afwegingskaders van de gemeente bij deze prioritering. Wel bleek al snel dat er alleen geprioriteerd kon worden wanneer projecten niet bezwaard waren door lopende (formele of informele) afspraken met andere partijen. Zie de MCD-scriptie van Erik Pors (2012) voor meer informatie over dit prioriteringsproces binnen de Gemeente Rotterdam.

Figuur 3 Overzicht van de locatie van het project Zomerhofkwartier ten opzichte van andere gebiedsopgaven in Rotterdam**Tabel 3** Problemen en nieuwe mechanismen binnen de Gemeente Kopenhagen (Engberg & Larsen, 2010).

De *horizontal* pillar van gemeente Kopenhagen

In Kopenhagen werkten onderzoekers gedurende tien maanden samen met dertig ambtenaren en andere professionals die betrokken waren bij verschillende gebiedsontwikkelingsprojecten in de stad. Door wetenschappelijke inzichten in verband te brengen met de praktijkervaringen van de deelnemers kon gezamenlijk naar verklaringen worden gezocht voor de problemen en dilemma's bij het gebiedsgerichte werken. Het doel was om betere gemeentelijke sturingsmechanismen te ontwerpen die uiteindelijk moeten uitmonden in een nieuw 'paradigma' waarbinnen efficiënte coördinatie tussen verschillende lagen en sectoren van de gemeentelijke organisatie kan ontstaan (dit horizontale en verticale coördinatie-mechanisme kreeg de naam *horizontal pillar*). Gemeenteambtenaren moesten hiervoor enerzijds ontvankelijk raken voor de mogelijkheid van het ontstaan van nieuwe relaties tussen actoren en onvoorziene projectuitkomsten, en anderzijds leren hoe zij semi-autonome partijen konden overtuigen zich te conformeren aan gemeentelijke doelstellingen. In de onderstaande tabel worden de problemen en nieuwe mechanismen die uit het onderzoek naar voren kwamen opgesomd.

Problems	New mechanisms
• Lack of area approaches • Lack of synergy effects • Steering deficit • Role conflict • Scale problem • Budgeting problem • Inadequate evaluation practices • Public participation problem • Legitimacy issue of bottom-up model.	• Joint map and knowledge exchange between administrations • Joint policy for coordinating efforts in distressed districts, steering comm. • Unified governance structure for area interventions • Joint local-central negotiation procedure • New evaluation practice • Focus on city districts as administrative units, district conferences.

Gebiedspotentie

Het Zomerhofkwartier is een deel van de Agniese buurt, en profiteert als locatie van de energie die door de jaren bij bewoners, lokale ondernemers, woningcorporaties en andere private partijen is ontstaan bij pogingen om de Hofbogen (het viaduct van de oude Hofpleinlijn) te transformeren. Binnen het aan de Hofbogen grenzende Zomerhofkwartier is ook een burgerinitiatief ontstaan (nuhier.org, zie foto). In de buurt van het gebied wordt aan het Eudokiaplein en de Bergweg gewerkt aan de verbetering van de voorzieningen. De herontwikkeling van de PI Noordsingel is ook onderweg. Het initiatief Expeditie Noord (expeditieoord.nl), een mogelijke doorstart in de ontwikkeling van Pompenburg (gesprekken), en een koppeling tussen de Hofbogen en de gebouwen van het Grafisch Lyceum en Zadkine kwamen in de analyse van (de omgeving van) het Zomerhofkwartier ook naar voren. Voor de Agniese buurt bleken verder verschillende plannen gemaakt of nog in de maak, zoals Masterplan Bergpolder Zuid (Vestia) en de wijkvisie (PWS). Ook liep er ten tijde van de workshop een doelgroepenonderzoek.

Figuur 4 Midden in het Zomerhofkwartier is het initiatief voor een gemeenschapstuin ontstaan (nuhier.org).



De geconstateerde dynamiek in (de omgeving van) het Zomerhofkwartier wijst er op dat het gebied potentie heeft. Omdat het net buiten het centrum ligt is er vanuit de stadsbestuur echter relatief weinig aandacht voor; de focus van het beleid ligt op de binnenstad, Zuid, en Stadshavens. Dit staat op gespannen voet met de plannen van de deelgemeente Noord, waar de Noordsingel en de Provenierswijk bekend staan als aantrekkelijke woongebieden. Woningbouw in het Zomerhofkwartier ligt dan ook voor de hand, maar hiervoor moeten significante sloop- en verwervingskosten worden gemaakt. Het vastgelopen plan voor het nabije Zomerhofkwartier voorzag ter compensatie in een hoge dichtheid (427 woningen, 1092 m² commercieel vastgoed, en 428 gebouwde parkeerplaatsen). De gemeente wil echter juist sturen op verdichting in de aangrenzende binnenstad, en schrijft in Noord een 'rustig stedelijk woonmilieu' voor.

De conclusie van de analyse van het Zomerhofkwartier is dat het zijn potentie vooral ontleend door zijn strategische ligging 'tussen' de binnenstad en Noord. Het is een overgangsgebied waarin PWS en Com-wonen (thans Havensteder) significante strategische verwervingen hebben gedaan, maar waar een financieel sluitende grondexploitatie (GREX) om een substantiële bijdrage van de gemeente vraagt. Er heerste echter onduidelijkheid over de maatschappelijke urgentie van een dergelijke bijdrage, maar door de crisis (wegvallen financiën en vraag naar woningen) heeft men deze vraag onbeantwoord kunnen laten.

Rol van de gemeente

Omdat de potentie van het Zomerhofkwartier vooral gelegen is in de wijze waarop het project zich verhoudt tot de dynamiek in omliggende gebieden, is de vraag gesteld hoe de gemeente met schaarse middelen toch een bepaalde bijdrage kan leveren aan haar ontwikkeling. Hieruit volgde een discussie over de noodzaak van een gemeentelijke bijdrage. Een lokale expert zette de boel op scherp door te stellen dat geen actie in de Agniesebuurt 'tot verloedering zal leiden', terwijl een deelnemer van de gemeente van mening was dat er niets mis gaat als de gemeente 'even niets doet'. Na enig doorvragen bleek dat 'niets doen' echter vooral doelt op het uitblijven van financiële steun. Uit de gebiedsanalyse was immers gebleken dat gemeenteambtenaren – al dan niet uit eigen beweging en/of in opdracht van de deelgemeente – juist veel energie in het gebied steken. De communicatie hierover blijkt (zowel binnen de gemeente als extern richting stakeholders) slecht ontwikkeld, waardoor initiatieven in het gebied blijven afhankelijk van persoonlijke relaties en commitment.

Een voorbeeld waar getracht is het gebrek aan communicatie te doorbreken is het gebied Pompenburg direct ten zuiden van het Zomerhofkwartier. Enkele ambtenaren zijn op eigen initiatief bijeenkomsten gaan organiseren om partijen die belang hebben bij de ontwikkeling van dit gebied bij elkaar te brengen. Omdat er geen sprake was van een ambtelijke opdracht of een GREX hadden deze werkzaamheden geen enkele formele status binnen de gemeente. De bijeenkomsten hebben echter veel enthousiasme opgeleverd bij partijen, inclusief thema's die in vervolgesprekken met partijen moeten worden uitgewerkt. De betrokkenheid van de betreffende ambtenaren blijft echter nodig; concrete acties blijven anders uit.

Figuur 5 De Hofpleinlijn ter hoogte van de Zomerhofstraat.

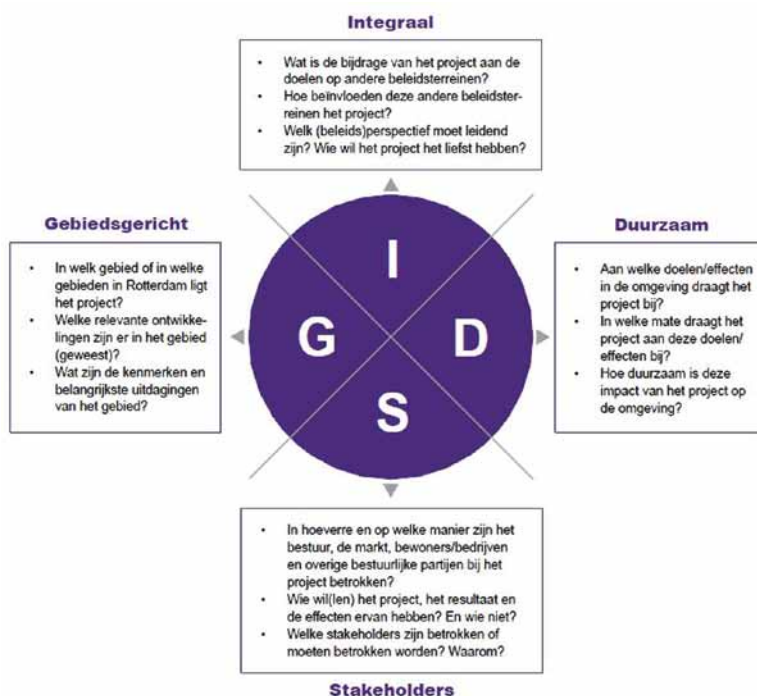


Een voorbeeld waarbij het initiatief van buiten de gemeente komt is de ontwikkeling van de Hofbogen (zie foto). Geld is er vooral nodig voor het bouwkundige gedeelte: het dak moet waterdicht worden gemaakt en (op termijn) moet de spoorlijn toegankelijk worden gemaakt en ingericht worden als een openbaar park. In de tussentijd wordt er gesproken met bedrijven en bewoners in de buurt over het gebruik van de bogen, worden er (kunst)uitingen mogelijk gemaakt en worden bestaande projecten in de buurt waar mogelijk gesteund. De gemeente zou volgens een betrokken expert kunnen meedenken in concrete situaties en projecten met betrekking tot de Hofbogen. Ook zou zij kunnen helpen in het oplossen van procedurele of regeltechnische problemen. Naast financiële steun is de grootste behoefte echter consistentie: zowel de (beleids)plannen als de aandacht van de gemeente voor het project wisselen sterk. Dit veroorzaakt bij partijen veel onzekerheid en frustratie.

Sturingsmechanismen

Voor het werken aan fysieke projecten in de stad bestaat binnen de gemeente Rotterdam de zogenaamde Rotterdamse Standaard voor projectmatig werken. De onderzoekers wilden het GIDS-model in deze nota (Gemeente Rotterdam, 2011a: 28) gebruiken om te verkennen hoe deze op een faciliterende werkwijze zou kunnen worden aangepast. Al gauw bleek de nota niet erg bekend onder de deelnemers en konden veel veronderstellingen van de onderzoekers over de interne werkwijze bij Stadsontwikkeling overboord. Een open gesprek over de bestaande procedures en potentiële faciliterende sturingsmechanismen volgde.

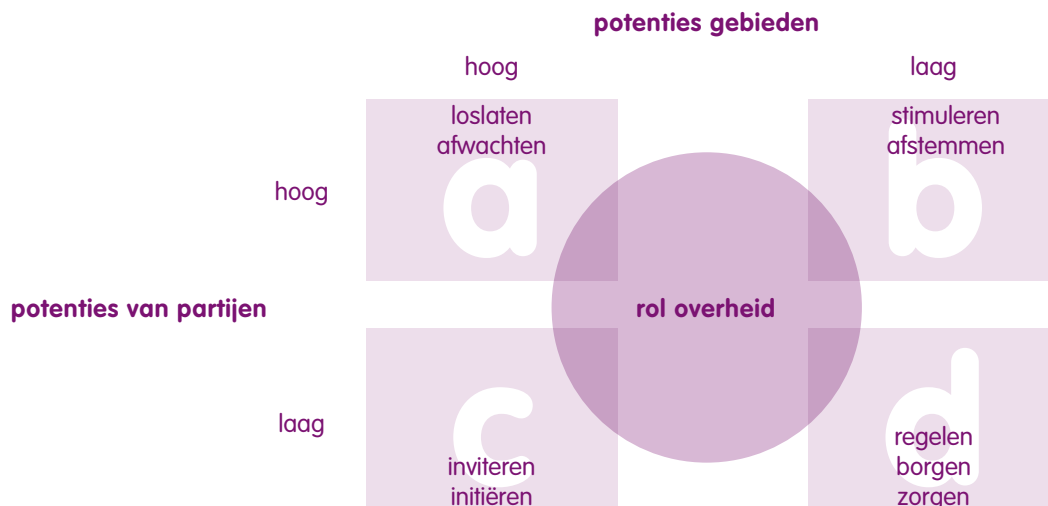
Figuur 6 Aan de hand van het GIDS-model van de gemeente Rotterdam kan een project vanuit vier perspectieven worden geanalyseerd.



Tijdens de werksessies is opgemerkt dat een initiatief van marktpartijen binnen de gemeente Rotterdam formeel moeten worden behandeld door een 'ruimtelijk intake team'. Dit team bepaalt of een plan voldoet aan de ruimtelijke visie van de gemeente voor het betreffende gebied. Nu moet een dergelijke visie er natuurlijk wel zijn. Formeel geven gebiedsmanagers namelijk opdracht om (intern of extern) een ruimtelijke studie te laten uitvoeren welke resulteert in een gemeentelijke visie, masterplan, of een ander ruimtelijk (beleids)kader. Hoewel de gebiedsmanager ook het aanspreekpunt is voor spontane of georganiseerde 'bottom-up' initiatieven, wordt deze in de praktijk vaak toch gepasseerd. Het voorstel komt dan bijvoorbeeld rechtstreeks terecht bij de wethouder of het bestuur van de deelgemeente. Hierdoor komt het dus dikwijls voor dat de gemeente zich tegelijkertijd vanuit zowel de politiek, de deelgemeente, als verschillende diensten met hetzelfde gebiedsinitiatief bemoeit. Dit laatste komt sterk overeen met de resultaten uit het Deense onderzoek: de integrale, gebiedsgerichte aanpak die zowel in Rotterdam als Kopenhagen wordt geambieerd, wordt door de grootte van de organisatie en een wirwar aan processen en verantwoordelijkheden erg bemoeilijkt.

Uit de gesprekken met de medewerkers van de gemeente kwamen ten slotte twee vormen van faciliterend sturen naar voren: een actieve (of initiërende) en een passieve vorm. De passieve vorm zou volgens deze ambtenaren georganiseerd kunnen worden door één loket te hebben waar initiatiefnemers met al hun vragen terecht kunnen. De vervolgacties of diensten die van de gemeente nodig zijn kunnen eventueel door de initiatiefnemers worden 'ingekocht'. Een actieve, initiërende manier van faciliteren lijkt op de aanpak waarmee in Pompenburg al geëxperimenteerd is. In deze aanpak zou een soort 'gebiedsmarinier' kunnen worden benoemd in delen van de stad die geen beleidsprioriteit kennen, maar waar wel sprake is van een hoge potentie voor waardecreatie. Het schema hierboven van KEI/Nicis (2012: 12) is een goede poging om dit in beeld te brengen (zie figuur 7). Hierin worden respectievelijk de hoge of lage potenties van partijen en gebieden in verband gebracht met de rol die de overheid er zou kunnen spelen. De vraag is nu hoe de gemeente de 'potenties' van partijen en gebieden beoordeelt, en op welke wijze er met veranderende omstandigheden in een gebied (lees: het 'afglijden' of juist 'opkomen' van een gebied) wordt omgegaan.

Figuur 7 De rol van de overheid in verschillende omstandigheden volgens KEI/Nicis (2012).



Door middel van drie verkenningen is in deze paragraaf een overzicht gegeven van de uitdagingen waar de gemeente bij sturen op waarde in de stad voor staat. Deze verkenningen waren zowel gebieds- als organisatiegericht, en de resultaten ervan zijn in verband gebracht met die van andere (internationale) studies. In de volgende paragraaf komen de onze inzichten samen in een tiental aanbevelingen. Hoewel primair gericht aan de gemeente Rotterdam, kunnen deze aanbevelingen ook relevant zijn voor andere gemeenten die hun vermogen om te sturen op waarde in de nieuwe realiteit van gebiedsontwikkeling willen opbouwen en vergroten.

Sturen in een hybride markt-omgeving: tien aanbevelingen

'In recent years, the neat separation between public and private sector development has begun to break down. [If] planners wish to do more than merely frustrate development, they must increasingly rely on implementation agents in the private and voluntary sector. In this context, capacity building requires greater trust, mutual respect, and a willingness to work together in partnership to achieve mutually beneficial and desirable outcomes.'

– Adams & Tiesdell (2010)

Sturen op waarde is in dit essay getypeerd als het bewust beïnvloeden van de randvoorwaarden en uitkomsten van gebiedsgerichte stedelijke interventies. Concreet betekent dit dat de gemeente met behulp van verschillende competenties en bevoegdheden partijen ook zonder grote financiële middelen kan verleiden om te investeren in de stad. Het vermogen om dit te doen hangt echter primair af van de bereidheid oude manieren van denken en werken los te laten, en met nieuwe te experimenteren. Terwijl op sommige plekken in Rotterdam al interessante vernieuwingen gaande zijn, is het belangrijk om (1) te leren waarom deze nieuwe manieren van sturen effectief blijken en (2) welke stappen kunnen worden gezet om deze verder uit te bouwen. In deze laatste paragraaf doen wij hiervoor tien aanbevelingen.

Sinds het uitbreken van de crisis is op de vele manieren duidelijk geworden hoezeer publieke en private belangen bij gebiedsontwikkeling met elkaar verweven raken. De TU Delft doet hier al ruim een decennium onderzoek naar, en zal zich ook in de toekomst toeleggen op het onderzoeken en ontwikkelen van succesvolle samenwerkingsverbanden tussen actoren. Zoals blijkt uit het bovenstaande citaat van Adams & Tiesdell (2010), zal de implementatie van ruimtelijke (beleids)plannen in de toekomst steeds sterker afhangen van het vermogen van overheden om met private en maatschappelijke actoren tot betekenisvolle samenwerking te komen. De opgave in Nederlandse steden is daarin niet uniek. Internationaal onderzoek wijst uit dat het succesvol sturen van de ontwikkeling van een stad begint bij de kracht van zogenaamde *governance networks*, ofwel 'sturingsnetwerken' die vooral bestaan uit de informele relaties tussen al die individuen en organisaties die geld en energie willen steken in de toekomst van de stad.

De enorme aandacht voor formele beleidsinstrumenten, verdienmodellen, contracten, en aanbestedingsvormen heeft de laatste jaren – veelal gebaseerd op het beeld van een praktijk van publiek *versus* privaat – het belang van het informele contact tussen actoren in stedelijke gebiedsontwikkeling naar de achtergrond gedrongen. Populaire nieuwe strategieën als procesomkering, *slow urbanism*, of uitnodigingsplanologie¹⁴ bewijzen dat als de gemeente effectief wil sturen op de waardeontwikkeling in Rotterdamse gebieden, zij haar relaties (verder) moet uitbouwen en bestendigen: zowel intern tussen diensten en sectoren, als extern tussen de gemeente en andere stedelijke actoren. Door de realiteit van teruglopende financiële middelen bij de gemeente zal er voor het realiseren van beleidsdoelstellingen en het borgen van publieke belangen steeds vaker een beroep moeten worden gedaan op private en maatschappelijke partijen.¹⁵ Hierbij zal het vermogen van de gemeente om een integratie van kennis, een fusie van belangen, en een koppeling van geldstromen op verschillende schaal- en bestuursniveaus te organiseren van groot belang zijn. Hoe zij dit vermogen om te 'sturen op waarde' in stedelijke gebiedsontwikkeling kan vergroten hebben wij in tien aanbevelingen samengevat.

14 Zie voor illustraties van deze nieuwe strategieën ook de MCD-scripties van o.a. Groot Jebbink (2012), Bosboom (2012) en Koops (2012), alsook het recent gepubliceerde onderzoek van PBL/Urhahn Urban Design (2012).

15 Deze tendens geldt voor vele beleidsterreinen binnen alle bestuurslagen. Zie het WRR-rapport nr. 87 (2012) voor een uiteenzetting en stellingname.

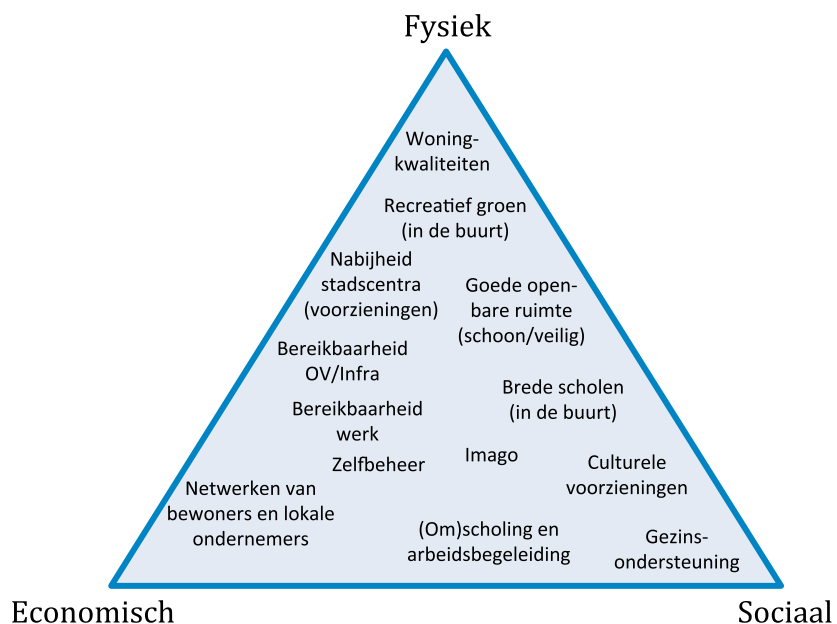
1. Maak van afwegen en verbinden een kerntaak

Uit de resultaten van de verkenningen die in het kader van 'Sturen op waarde' zijn uitgevoerd blijkt dat de uitdaging van de gemeente Rotterdam maar ten dele ligt in het bepalen op welke waardemakers er in een gebied moet worden gestuurd. Sturen op waarde is immers geen mechanische actie waarin het draaien aan de 'juiste' knoppen automatisch het gewenste effect oplevert. Het is veeleer een doorgaand proces waarin gedurende vele jaren door de gemeente met andere partijen in samenhang wordt gewerkt aan de verbetering van de sociale, economische, én fysieke kwaliteiten van een stedelijk gebied (zie figuur 8). Dit is geen gemakkelijke opgave, en van de door ons bestudeerde projecten lijkt alleen de aanpak in Katendrecht in deze brede zin effectief te zijn geweest.¹⁶ Voor de ontwikkeling van dit project zijn echter nog veel financiële middelen beschikbaar (geweest), en de vraag dringt zich op hoe er met de schaarse middelen van nu nog steeds effectief door de gemeente op waarde kan worden gestuurd.

Onze eerste en meest overkoepelende aanbeveling is reeds in de eerste paragraaf van dit essay aangekondigd. Om effectief te sturen op waarde moet de gemeente werken aan een gebiedsgerichte organisatie waarbij zowel intern als extern twee taken centraal staan: afwegen en verbinden.

- *Intern afwegen en verbinden* Uit het onderzoek blijkt dat er binnen de sectoren en lagen van de gemeente een verschillende beleving is van de actuele situatie in een gebied. Dit werkt tegenstrijdige gebiedsbeslissingen in de hand. Wij bevelen aan om medewerkers die binnen verschillende sectoren werken aan hetzelfde gebied te stimuleren elkaar over hun werkzaamheden te informeren (en dit dus ook deel te laten zijn van hun takenpakket). Met het daadwerkelijk hanteren van het bestaande GIDS-model is op dit punt gemakkelijk winst te behalen. Door het opstellen van een integrale kaart, zoals in Kopenhagen, ontstaat daarnaast ook op directieniveau een overzicht van de gemeentelijke werkzaamheden per gebied (zie ook aanbeveling 5). Hierdoor kunnen afwegingen over de noodzaak en timing van interventies worden gemaakt en beargumenteerd.
- *Extern afwegen en verbinden* Door gebiedsgericht te werken kan de aandacht voor de relaties tussen gebieden onderling op de achtergrond raken. Dit merkten wij in onze analyse van het Zomerhofkwartier, waar zowel de programmering als de kwaliteit van het vastgelopen ontwikkelplan te sterk intern gericht was en de samenhang met de omgeving ontbrak. Het verdient dan ook de aanbeveling om gebiedsgerichte plannen altijd te relateren aan omliggende projecten (bijv. door manifestaties te houden), en ze te blijven spiegelen aan ontwikkelvisies op hoger schaalniveau. Hierdoor kan objectiever worden afgewogen welke plannen complementair aan elkaar zijn, welke elkaar beconcurreren, en welke rol de gemeente in de ontwikkeling van een gebied moet spelen.

Figuur 8 Samenhang van fysieke, economische en sociale waardemakers in de wijk.



¹⁶ Hoewel er in de periode 2000-2008 op Katendrecht nog een daling in de WOZ-waarden op buurtniveau zijn vastgesteld, spreekt projectontwikkelaar Proper Stok van 19% stijging in de gemiddelde woningprijs in de periode daarna. Zie voor een uitgebreide uiteenzetting het eerste 'sturen op waarde'-rapport (Braun et al., 2011).

Zo blijkt uit onze verkenning van het Zomerhofkwartier dat het als overgangsgedebied tussen de binnenstad en Noord een hoge potentie heeft, met name ook door de vele (bottom-up) initiatieven van bewoners, ondernemers en vastgoedeigenaren (corporaties). Een actieve rol van de gemeente lijkt hierdoor beleidsmatig niet urgent. In het koppelen van dit gebied aan de sociale en economische initiatieven in de omgeving (Hofbogen, Pompenburg), waarbij voorlopig met een grote ruimtelijke interventie wordt gewacht, kan de gemeente een verbindende rol spelen.¹⁷ Het externe netwerk van de gemeente moet kortom bewuster en actiever worden benut en versterkt.

Wij zijn hier niet de eersten die pleiten voor het actief verbinden van actoren en initiatieven in een gebied. Zo concludeerde de Vrom-raad (2009) al dat er naast de projecten van de gemeente veel initiatieven van bewoners, ondernemers, en maatschappelijke organisaties in een gebied worden georganiseerd die niet door beleidsmakers worden opgemerkt. Weinigen hebben het overzicht, en het in kaart brengen ervan is een project op zichzelf. Door dit te doen kan een gemeente ook volgens de raad gaande initiatieven verbinden, en afwegen of een project dat zij van plan was gezien de bestaande dynamiek nog wel (in dezelfde mate) nodig is.

2. Bouw aan een kennisintensieve organisatie

De nieuwe realiteit van gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door het wegvallen van traditionele sturingsinstrumenten. Subsidies drogen op, (bestemmings)plannen zijn te rigide, en grondexploitaties kunnen door onzekerheden op de vastgoed- en financieringsmarkt niet worden opgesteld. Steeds meer wordt duidelijk hoe zeer het succesvol initiëren van gebiedsontwikkeling afhangt van de toewijding en expertise van betrokken partijen en individuen. Ons onderzoek onderstreept daarbij dat sturen op waarde, en het afwegen en verbinden dat daarbij centraal staat, veel van de competenties van betrokken ambtenaren vraagt: integraal kunnen denken en handelen is voor iedere gebiedsontwikkelaar een must. We bevelen aan gemeenteambtenaren hierin op te leiden (bijvoorbeeld door het volgen van de Master City Developer), en ze te stimuleren zich hierin (verder) te ontwikkelen. Om de continuïteit van waardevolle medewerkers te bewaren is het van belang om te beseffen dat kennisintensieve organisaties gebouwd zijn op vertrouwen. Voor kenniswerkers wordt de mogelijkheid tot zelfontplooiing gedurende hun carrière net zo belangrijk als de bezoldiging (Drucker, 2008). We bevelen dus aan om het ontwikkelen van de eigen kennis en competenties een vast onderdeel van het werk van de gemeentelijke gebiedsontwikkelaar te laten zijn. Zie ook aanbeveling 5 en 10.

3. Gebruik het bestaande instrumentarium 'marktvormend'

Sturen op waarde vraagt om de 'marktvormende' inzet van bestaande gemeentelijke sturingsinstrumenten (zie tabel 2). De aanleg van een groenvoorziening, het nemen van een projectbesluit, of het vaststellen van een stadsvisie moet daarbij worden gezien als een handeling om andere partijen over te halen om te investeren in een bepaald gebied. De inzet van het bestaande instrumentarium werkt in deze optiek dus risico-reducerend voor private partijen, en creëert bepaalde gebiedspotenties. Zelfs een bestemmingsplan kan zo, door de verruiming van mogelijkheden in een gebied, marktvormend worden ingezet. Hoewel stadsvisies veel minder rechtszekerheden bieden dan een bestemmingsplan, kan het sturende effect ervan aanzienlijk zijn – mits deze in co-productie (vooraf) is gemaakt en gedurende vele jaren consistent (achteraf) wordt gehanteerd bij het nemen van beslissingen over de rol van de gemeente op gebiedsniveau (zie aanbeveling 1).

4. Stuur op lange-termijn waarde

Niet zelden wordt gesteld dat tijdens een gebiedsontwikkelingsproces waarde wordt gecreëerd. Helaas is dit maar zeer ten dele waar. In het verleden lag de nadruk bij gebiedsontwikkeling vaak zwaar op de fysieke interventie, terwijl de sociale en economische structuren van een gebied onderbelicht bleven. In deze gevallen kunnen we beter spreken van *value extraction* dan *value creation*: de reeds aanwezige financieel-economische potentie van het gebied (lees: warme grond) werd door grond- en vastgoedontwikkeling omgezet in klinkende munt. Niet zelden werden plannen daarbij financieel geoptimaliseerd ten koste van de kwaliteiten die een gebied ook op langere termijn voor de stad waardevol maakt.

17 Een goed voorbeeld hiervan is het initiatief van de Rotterdamse Kopgroep, waarin partijen die aan een gebied werken bij elkaar komen en de ontwikkelmogelijkheden van een gebied bespreken.

Nu ligt de focus in gebiedsontwikkeling meer op sociale en economische componenten, en dus op de brede waardecreatie die wij in dit essay voorstaan. Sturen op waarde vanuit de gemeente wil zeggen dat zij zich bewust is van de risico's van dit proces, en dat zij partijen die nu durven te investeren in een gebied op termijn laat profiteren van hun inspanningen terwijl *free rider*-gedrag wordt tegengegaan.

5. Centraliseer gebiedsinformatie

De gemeente bezit ontzettend veel kwantitatieve data en (markt)informatie over de verschillende Rotterdamse buurten. Om in de ontwikkeling van deze buurten te kunnen sturen zal deze data en informatie beter ontsloten en gedeeld moeten worden. De onderzoekers van de Erasmus Universiteit die de eerste verkenning van het onderzoek uitvoerden, ondervonden aan den lijve hoe moeilijk het is om de gebiedsinformatie die zij nodig hadden (over bewonerstevredenheid, het voorzieningenniveau, of andere in dit essay genoemde indicatoren van waardecreatie, zie voor een overzicht tabel 4) binnen de gemeente te traceren en te bemachtigen. Maar betrouwbare gebiedsinformatie is niet alleen belangrijk voor wetenschappelijk onderzoek. Zij verhoogt ook de kwaliteit – in jargon: het *evidence-based* gehalte – van het gemeentelijke beleid en kan in een samenwerking met private partijen helpen om de risico's van een voorgesteld plan te beoordelen. Het is daarom onze aanbeveling om gebiedsinformatie te centraliseren en door middel van ICT-applicaties (bijvoorbeeld door het verwerken van informatie in digitale kaarten, zie aanbeveling 1) voor gebiedsmanagers en andere bevoegden toegankelijk te maken.

6. Bevorder horizontale en verticale communicatie

Sturen op waarde vraagt binnen de gemeente om goede verticale (directie-lijn) en horizontale (intersectorale) communicatie. Tijdens ons onderzoek is meerdere malen bevestigd dat er dikwijls tegenstrijdigheden bestaan tussen bijvoorbeeld de sociaaleconomische en vastgoed-economische doelstellingen van Stadsontwikkeling ten aanzien van een gebied. Door gebiedsgericht te werken wordt de keuze voor een bepaalde ontwikkelstrategie in een gebied geen (machts)strijd tussen diensten of sectoren, maar een beslissing waarin een integrale gebiedsanalyse met vigerende beleidsagenda's, aanwezige middelen en beschikbare instrumenten in verband wordt gebracht. Een (digitale) kaart met de nodige gebiedsinformatie en een overzicht van sectorale activiteiten kan ook dit strategische overleg ondersteunen. Door middel van gebiedsbijeenkomsten, waarin alle betrokken actoren van de gemeente en/of externen worden betrokken, kan er gewerkt worden aan een gezamenlijke visie op het gebied.

7. Geef gebiedsmanagers meer bevoegdheden

Deze aanbeveling hebben wij reeds geformuleerd in ons eerste rapport (Braun et al., 2011). Van het project Stadshavens is in de tussentijd bekend geworden dat de directie Stadsontwikkeling bevoegdheden had overgedragen aan de (toenmalige) projectdirecteur. Dit gebeurde op basis van duidelijke kaders en afspraken, maar ook door het vertrouwen dat tussen de directie en de betreffende projectdirecteur was opgebouwd. Omdat de dynamiek van de stad vraagt om een zekere mate van wendbaarheid in pogingen haar ontwikkeling te sturen, is het aan te bevelen om gebiedsmanagers meer bevoegdheden te geven – zoals de mogelijkheid om met derden bindende afspraken te maken ten aanzien van gemeentelijke handelingen of investeringen. Hiervoor zijn transparante kaders nodig, zodat ook externe partijen weten hoe ver een gebiedsmanager, of tegenwoordig de gebiedsontwikkelaar en de gebiedsaccountmanager, kan gaan. Maar het vraagt ook om intern vertrouwen, hetgeen aanbeveling 2 nogmaals onderstreept.

8. Zet een (semi-)publiek front-office op

Een belangrijke uitkomst van onze laatste verkenning is dat er binnen de gemeente geen formeel aanspreekpunt is waar initiatiefnemers in een gebied zich kunnen melden. Professionele partijen weten vaak via hun netwerk bij de gemeente de juiste 'ingang' te vinden, of kaarten hun plannen direct aan bij de deelgemeente, directie, of wethouder. Kansrijke initiatieven kunnen hierdoor binnen de gemeente tussen wal en schip geraken, terwijl ideeën met veel minder potentie veel ambtenaren bezig kunnen houden. Het is daarom aan te bevelen om een loket in te richten waar men met (vragen over) gebiedsinitiatieven terecht kan. Via een dergelijk 'front-office' kan gewezen worden op andere initiatieven in het gebied, en kan men eventueel worden doorverwezen naar de verantwoordelijk gebiedsmanager. Bepaalde diensten van dit loket kunnen ook bij initiatiefnemers in rekening worden gebracht, het kan hierdoor ook om een semi-publieke organisatie gaan op enige afstand van de gemeente.

9. Benoem een veranderteam

De huidige situatie in Rotterdam is in Nederland verre van uniek. Zo is bijvoorbeeld ook in de hoofdstad het besef doorgedrongen dat de wijze waarop er sturing wordt gegeven aan de ontwikkeling van de stad de komende tijd fundamenteel zal gaan wijzigen (zie notitie Gemeente Amsterdam, 2011). Men spreekt daarbij terecht van een cultuuromslag. Actief grondbeleid zit namelijk niet alleen verwerkt in gemeentelijke modellen en procedures; het zit ook bij de mensen tussen de oren. Het ontwikkelen van een vermogen om te sturen op waarde vraagt dus niet alleen om nieuwe manieren van doen. Het vraagt tevens om nieuwe manieren van denken. Om dit te ontwikkelen en op den duur binnen de gemeente te verankeren bevelen wij aan om gebruik te maken van een intern veranderteam (zie voor een beknopte uiteenzetting Christensen & Ostendorf, 2000). Dit is een team met gezaghebbende leden die binnen een bepaalde tijdspanne een nieuwe gebiedsaanpak moet ontwikkelen en tot resultaten moet brengen, om vervolgens lessen en ervaringen binnen de organisatie te kunnen verspreiden (conform aanbeveling 2). Bestuur, college, en raad moeten over de noodzaak van een dergelijk team eensgezind zijn wil het enig kans van slagen hebben. Het verdient tevens de aanbeveling om het team door een verandermanager te laten begeleiden.

10. Werk samen met kennisinstituten en -netwerken

In dit deel van het essay is in essentie een handelingsperspectief uiteen gezet die de gemeente kan hanteren om de uitdaging van sturen op waarde aan te gaan. We kunnen niet genoeg benadrukken hoe belangrijk het is om daarbij toe te werken naar een transparante, kennisintensieve organisatie met sterk ontwikkelde (kennis)netwerken binnen en buiten de stad. Door de organisatie open te stellen voor onafhankelijke kritiek, en vertrouwde experts te laten meekijken in bestaande sturingsprocessen, kunnen vragen ter verbetering van deze processen sneller en adequater worden beantwoord. Werk daartoe verder samen met (inter)nationale kennisinstellingen en netwerken. Laat de effecten van sturen op waarde door hen op systematische wijze evalueren, laat hen de gemeente in contact brengen met *beste practices* in andere gemeenten, en geef hen de ruimte en het vertrouwen de dagelijkse praktijk van stadsontwikkeling te onderzoeken en er aanbevelingen voor te doen. Natuurlijk dragen de TU Delft en de Erasmus Universiteit hier in de toekomst graag aan bij.

Verantwoording

Dit essay is het resultaat van het onderzoeksproject 'Sturen op waarde' dat is uitgevoerd in het kader van een samenwerking tussen het cluster Stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam en de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft.

In de periode juni 2011 – februari 2012 is gepoogd een 'actieonderzoek' te starten: een onderzoek dat samen met direct betrokkenen uit de Rotterdamse gebiedsontwikkelings-praktijk wordt uitgevoerd. Dit type onderzoek neemt de bestaande praktijk als vertrekpunt (in dit onderzoek de gebiedsontwikkeling Zomerhofkwartier), en richt zich vervolgens op het beter begrijpen, verbeteren en vernieuwen van die praktijk.

Geraadpleegde literatuur

- Adams, D. & S. Tiesdell (2010), 'Planners as Market Actors: Rethinking State-Market Relations in Land and Property'. *Planning Theory & Practice*, Vol. 11, No. 2, pp. 187-207
- Adams, D., C. Watkins, & M. White (2005) (eds), *Planning, Public Policy and Property Markets*. Oxford: Blackwell
- Bosboom, M.E. (2012), *The coalition of the willing. Een onderzoek naar procesomkering als aanpak door de gemeente bij binnenstedelijke gebiedstransformaties*. Rotterdam: Master City Developer (scriptie)
- Braun, E., T. Daamen, A. Franzen, J. van Haaren & J. van der Vegt (2011), *Sturen op waarde: onderzoek naar de wijze waarop de gemeente kan sturen op waarde in Rotterdamse gebieden*. Delft/Rotterdam: TU Delft, Erasmus Universiteit, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
- Brouwer, J. (2008), 'Wijken van waarde: Waardemakers in de wijk'. Online essay op www.kei-centrum.nl
- Buitelaar, E., H. Mertens, B. Needham & G. de Kam (2006), *Sturend vermogen en woningbouw. Een onderzoek naar het vermogen van de gemeente om te sturen bij de ontwikkeling van woonlocaties*. Utrecht: DGW/Nethur
- Christensen, C.M. & M. Ostendorf (2000), *Meeting the Challenge of Disruptive Change*. Boston (MA): Harvard Business Review, March
- Daamen, T.A. (2010), *Strategy as Force: Towards Effective Strategies for Urban Development Projects*. Amsterdam: IOS Press (proefschrift)
- De Muynck, A. (2011), *Stadslandbouw en duurzame gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Master City Developer (scriptie)
- Deloitte (2010 en 2011), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*. Rotterdam: Deloitte (online rapportages)
- Drucker, P.F. (2008), *Managing Oneself*. Boston (MA): Harvard Business School Press
- Fulbright-Anderson, K. & P. Auspos (eds.) (2006), *Community Change: Theories, Practice, and Evidence*. Washington D.C.: Aspen Institute
- Groot Jebbink, S. (2012), *Het vraagstuk van uitnodigingsplanologie*. Rotterdam: Master City Developer (scriptie)
- De Kam, G. (2008), 'Wijken van waarde: van fundament naar praktijk'. Online essay via www.ru.nl/fm/kam
- Koetse, M. & P. Rietveld (2010) (red), *Economische waardering van omgevingskwaliteit: case-studies en toepassingen in de MKBA*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Koops, J. (2012), *Zelforganisatie in stedelijke gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Master City Developer (scriptie)
- Mak, A. (2010), *Public investments as urban incubators: waardeontwikkeling van Rotterdamse wijken door publieke investeringen*. Delft: TU Delft Masterscriptie
- Marlet, G. (2010), *De aantrekkelijke stad*. Nijmegen: VOC Uitgevers
- PBL/Urhahn Urban Design (2012), *Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Urhahn Urban Design
- Pors, E. (2012), *Prioritering van stedelijke gebiedsontwikkelingen. Met een focus op de centrale stad in de stedelijke regio*. Rotterdam: Master City Developer (scriptie)

- Senge, P., B. Smith, N. Kruschwitz, J. Laur & S. Schley (2008), *De noodzakelijke revolutie: hoe organisaties en individuen een duurzame wereld creëren*. Den Haag: Sdu
- Tiesdell & Allmendinger (2005), 'Planning Tools and Markets: Towards an Extended Conceptualization'. In: Adams, D., C. Watkins, & M. White (2005) (eds) *Planning, Public Policy and Property Markets*. Oxford: Blackwell, Chapter 4, pp. 56-76
- Van der Velden, J., O. van de Wal & F. Wassenberg (2012) (red), 'Stedelijke vernieuwing op uitnodiging'. *Essay E01*, maart 2012. Rotterdam: KEI/Nicis
- Van Leent, M. (2006), *Wijken van waarde. Zoektocht naar een duurzame gebiedsexploitatie*. 's Hertogenbosch: Futura/Provincie Noord-Brabant
- Visser, P. & F. van Dam (2006), *De prijs van de plek: Woonomgeving en woningprijs*. Rotterdam: NAI Uitgevers/RPB
- VROM-raad (2009), *Stad en wijk verweven: schakelen, verbinden, verankeren in de stad*. Den Haag: VROM-raad
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press (rapport 87).
- Weterings, A., E. Dammers, M. Breedijk, S. Boschman en P. Wijngaarden (2009), *De waarde van de kantooromgeving. Effecten van omgevingskenmerken op de huurprijzen van kantoorpanden*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Websites

www.gebiedsontwikkeling.nu
www.kei-centrum.nl
www.rotterdam.nl
www.vanderleeuwkring.nl
www.watertorenberaad.nl

Andere bronnen

- Gemeente Amsterdam (2011), Er waait een frisse wind door deze oude stad: sneller, slimmer en flexibeler Amsterdam ontwikkelen. Rapportage Denkcommissie Naar een Nieuwe Ruimtelijke Ordeningsstrategie (online document)
- Gemeente Rotterdam (2011a), Rotterdamse standaard voor projectmatig werken. Rotterdam: Stadsontwikkeling (intern document)
- Gemeente Rotterdam (2011b), Masterplan Stadsontwikkeling: verbinden en vernieuwen. Rotterdam: Stadsontwikkeling (intern document)
- Verslag 'Ronde Tafel Financieringsconstructies', Kring van Adviseurs, SKG, jul 2011
- Verslag 'Waardecreatie en waardeontwikkeling', Rotterdamse voorhoede, nov 2011.

Deelnemers startbijeenkomst 10 oktober 2010, 14:30-17u (EPiI)

1.	Debbie Ginter	SOR-PMB
2.	Melvin Hage	SOR-PMB
3.	Lennert Middelkoop	SOR-Beleid
4.	Winnie Pang	SOR-VG
5.	Peter Pol	SOR-Strategie
6.	Mattijs van Ruijven	SOR-DSV
7.	Jan Sakko	SOR

Deelnemers werksessie 7 november, 14:30-17u (Minimall)

1.	Myron Freeling	SOR-Beleid
2.	Sandra Sijbers	SOR-Beleid
3.	Winnie Pang	SOR-VG
4.	Peter Pol	SOR-Strategie
5.	Mattijs van Ruijven	SOR-DSV

Deelnemers werksessie 5 december, 10:30-13u (De Haan Architecten)

1.	Myron Freeling	SOR-Beleid
2.	Sandra Sijbers	SOR-Beleid
3.	Peter Pol	SOR-Strategie
4.	Mattijs van Ruijven	SOR-DSV
5.	Jasper de Haan	De Haan Architecten
6.	Simone Rots	Crimson & Hofbogen bv

Deelnemers werksessie 15 februari, 9-11u (EPH)

1.	Myron Freeling	SOR-Beleid
2.	Sandra Sijbers	SOR-Beleid
3.	Peter Pol	SOR-Strategie
4.	Mattijs van Ruijven	SOR-DSV
5.	Winnie Pang	SOR-VG

Aanvullende interviews

Mattijs van Ruijven	SOR-DSV	3 november 2011
Rient de Vries	SOR-GO	3 november 2011
Simone Rots	Crimson/Hofbogen bv	17 november 2011

Naast bovenstaande workshops en interviews zijn er gesprekken gevoerd lokale ondernemers tijdens twee bezoeken aan het gebied op 3 en 7 november 2011. Interviewverslagen, workshopverslagen en de audiobestanden zijn bij de onderzoekers op te vragen.

Dit essay is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen het cluster Stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam en de faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft.

Delft, december 2012

Auteurs

Dr. ir. Tom Daamen
Ir. Agnes Franzen
Ir. Jolai van der Vegt

Met dank aan prof. ir. Hans de Jonge voor zijn reflectie. Wij danken tevens de deelnemers van de verschillende werksessies voor hun betrokkenheid en waardevolle inbreng.

TU Delft

Urban Area Development
Afdeling Real Estate & Housing
Faculteit Bouwkunde
Julianalaan 134, 2628 BL Delft
T | +31 (0) 15 27 84159
F | +31 (0) 15 27 83171
E | t.a.daamen@tudelft.nl
Website: www.bk.tudelft.nl



Gemeente Rotterdam



