

ontwikkeling (de ~ (v.))

1 geleidelijke verandering in een bepaalde, vaak gunstige richting => *boel*

2 het ontwerpen en uitvoeren op basis van onderzoek

3 het ontwikkelen van fotografische films

4 het kundig zijn

5 gebeurtenis

planning (de ~ (v.))

1 leer van de bestemming en het gebruik van de bodem, van gebieden enz.

Ontwikkelingsplanologie bij stedelijke vernieuwing Nieuw-Crooswijk Rotterdam

Sjoerdje Giesen
Juli 2006

StadNetwerk
Den Haag

Samenvatting

Ontwikkelingsplanologie bij stedelijke vernieuwing

In de Nota Ruimte van het Ministerie van VROM wordt ontwikkelingsplanologie aangeduid als een nieuwe manier van ontwikkelen die voortgang in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland moet brengen. Overheden, marktpartijen, bewoners en andere betrokkenen in een ontwikkelingsproces werken op een integrale wijze samen om tot betere resultaten te komen, zoals lagere investeringskosten, een hogere bouwsnelheid en meer kwaliteit. Tot nu toe wordt dit principe vooral toegepast bij regionale gebiedsontwikkeling, met als bekend voorbeeld de Blauwe Stad in Groningen. Maar hoe staat het met de grootschalige binnenstedelijke vernieuwingsopgaven in de grote steden? Hebben deze, vanwege de complexiteit van de opgave, niet ook baat bij gebruik van de principes van ontwikkelingsplanologie?

De hoofdvraag van dit onderzoek is dan ook of de leerpunten van de toepassing van ontwikkelingsplanologie bij regionale gebiedsontwikkeling ook bruikbaar zijn voor het proces van stedelijke vernieuwingsprojecten. Het onderzoek heeft zich hiervoor gericht op de vernieuwingen in de Rotterdamse wijk Nieuw-Crooswijk, welke als eerste binnenstedelijke locatie volgens de principes van ontwikkelingsplanologie gerealiseerd zal worden. Nieuw-Crooswijk is een Rotterdamse wijk uit het begin van de 20^e eeuw, waar de komende jaren 1800 van de 2100 bestaande woningen gesloopt gaan worden en vervangen worden voor nieuwbouw. Deze grootscheepse operatie wordt uitgevoerd door een drietal private partijen, welke zich verenigd hebben in een ontwikkelingscombinatie. De rol van de gemeente heeft zich beperkt tot het scheppen van voorwaarden en het toetsen van plannen. Interessant is welke aspecten uit het ontwikkelingsproces voor Nieuw-Crooswijk ook toepasbaar zijn voor andere stedelijke vernieuwingsprojecten.

Om dit te toetsen is er in recente publicaties gezocht naar de achtergronden van ontwikkelingsplanologie en wat de leerpunten van deze manier van ontwikkelen zijn. Aanbevelingen uit de onderzoekspublicaties NederLandBovenWater (Habiforum 2006), Ontwikkel kracht (VROM 2005) en Ontwikkelingsplanologie, Lessen uit en voor de praktijk (Ruimtelijk Planbureau 2004), zijn aan elkaar gekoppeld en verwerkt in een checklist met twaalf leerpunten van ontwikkelingsplanologie. Ook is de bruikbaarheid van ontwikkelingsplanologie omschreven, omdat deze methode niet in elke situatie van toepassing is.

De gevonden leerpunten hebben allen invloed op de voortgang van het proces. Wat deze invloed in Nieuw-Crooswijk is geweest, kwam naar voren door de aanpak in dit gebied te beschrijven aan de hand van de lijst leerpunten. Hierdoor werd duidelijk wat bij deze casus de sterke en zwakke momenten in het proces zijn geweest.

De participatie van marktpartijen is een sterk punt te noemen bij het afgelegde traject in deze Rotterdamse wijk omdat het een belangrijke rol heeft gehad bij de versnelling van het ontwikkelingsproces. De publieke en private partijen deelden de gezamenlijke visie dat het gebied een hoge maatschappelijke en fysieke urgentie kent, die op korte termijn moet worden aangepakt. Door persoonlijke inzet van directeuren en een wethouder is deze ambitie in een hoog tempo omgezet in een Masterplan en bestemmingsplan, zodat er snel gebouwd kan gaan worden. Dit proces is niet op alle vlakken even optimaal verlopen. Ondanks aandacht voor communicatie richting en participatie van bewoners, staan deze niet allemaal achter de uitvoeringsplannen. Deze tegenstand trekt regelmatig aandacht van de lokale en landelijke media, wat een negatieve beeldvorming rond het project in de hand werkt. Het lijkt erop dat deze frictie is ontstaan in de procesfase tussen aanneming van de structuurvisie en vaststellen van het Masterplan. Wellicht is de participatiegraad van de huidige bewoners hier te laag geweest, de ruimtelijke vertaling tussen een globale visie en een verder uitgewerkt Masterplan, bleek een te grote stap.

Het omgaan met de individuele belangen van bewoners is een lastig punt bij herstructurering in binnenstedelijk gebied en vormt een aanzienlijk deel van de complexiteit van de opgave. Hoewel nooit iedereen helemaal tevreden zal zijn met de nieuwe situatie, is actieve aandacht voor alle partijen belangrijk om de snelheid in het proces te houden. Ook de andere leerpunten dragen bij aan het tempo, het accent zal bij elke situatie ergens anders liggen. De principes van ontwikkelingsplanologie dekken een groot deel van een integrale procesaanpak, waardoor het goede aandachtspunten zijn bij binnenstedelijke herstructurering. Wel moet aangemerkt worden dat het geen wondermiddel is, iedere situatie is uniek en het blijft mensenwerk.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
Voorwoord	7
1 Onderzoeksopzet	9
1.1 Aanleiding onderzoek	9
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Doelstelling	10
1.4 Onderzoeksvraag	10
1.4.1 Hoofdvraag.....	10
1.4.2 Deelvragen.....	11
1.5 Methodiek.....	11
1.6 Relevantie.....	12
1.6.1 Praktische relevantie	12
1.6.2 Theoretische relevantie.....	12
1.7 Beperkingen	12
2 Theoretisch kader	13
Achtergrond ontwikkelingsplanologie	13
2.1 Aanleiding voor ontwikkelingsplanologie	13
2.2 Principe: Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie.....	14
2.2.2 Resultaat door proces	15
2.2.3 Geen wondermiddel.....	15
2.3 Ontwikkelingsplanologie in de stedelijke vernieuwing?.....	16
2.4 Onderzoek en publicaties	16
3 Theoretisch kader	18
Leerpunten en effectieve instrumenten ontwikkelingsplanologie.....	18
3.1 Inventarisatie leerpunten en effectieve instrumenten	19
3.2 Bruikbaarheid van ontwikkelingsplanologie	22
4 Casusbeschrijving Nieuw Crooswijk.....	23
5 Analyse toepassing ontwikkelingsplanologie in stedelijk gebied	26
Casus Rotterdam Nieuw-Crooswijk.....	26
5.1 Bruikbaarheid ontwikkelingsplanologie	26
5.1.1 Complex en dynamisch ruimtelijk vraagstuk	26
5.1.2 Hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen.....	26
5.1.3 Openheid voor nieuwe ideeën	27
5.1.4 Voldoende urgentiegevoel	27
5.1.5 Bruikbaarheid?	28
5.2 Leerpunten en effectieve instrumenten	29
5.2.1 Commitment en competenties van betrokken personen.....	29
5.2.2 Participatie van alle betrokken partijen.....	29
5.2.3 Gedeelde visie over het plangebied	30
5.2.4 Gezamenlijk ontwerpen	31
5.2.5 Procesmanagement	31
5.2.6 Grond	32
5.2.7 Financiering tijdig uitwerken	32
5.2.8 Leertraject	33
5.2.9 Actieve communicatie	33
5.2.10 Focus op uitvoering	33
5.2.11 Rol overheid	34
6 Conclusies en aanbevelingen.....	35
6.1 Ontwikkelingsplanologie in Rotterdam Nieuw-Crooswijk.....	35
6.2 Leerpunten ontwikkelingsplanologie voor stedelijke vernieuwing.....	36
6.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek.....	37
Bronvermelding.....	39

Voorwoord

Dit onderzoek naar ontwikkelingsplanologie bij stedelijke vernieuwing is uitgevoerd in het kader van mijn stage bij StadNetwerk, van maart tot en met juli 2006.

Wat begon als een voorstel voor het ontwikkelen van een quick-scan voor een succesvolle toepassing van het concept ontwikkelingsplanologie door middel van een vergelijkend onderzoek op drie reeds in uitvoering genomen locaties, heeft zich in de afgelopen maanden toegespitst op stedelijke vernieuwing. Ontwikkelingsplanologie bleek een onderwerp waar lastig grip op te krijgen is, onder meer omdat het veel verschillende velden bestrijkt en er momenteel nog relatief weinig ervaring mee is opgedaan. Bij stedelijke vernieuwing is dit helemaal het geval, de onderzochte wijk wordt gezien als het eerste binnenstedelijke gebied dat volgens de principes van ontwikkelingsplanologie geherstructureerd wordt.

Door het koppelen van bestaande theorie aan een casus uit de praktijk, heb ik geprobeerd meer grip te krijgen op de toepassing van ontwikkelingsplanologie. Dit rapport schetst hiermee een beknopt beeld van het gebruik van de principes van deze nieuwe kijk op ruimtelijke ordening.

Voor de begeleiding van en hulp bij het onderzoek ben ik Kees Stob, Lennert Langerak en Lourens Visser, collega's van StadNetwerk dank verschuldigd. Daarbij wil ik Christine van Grunsven, directeur van de Ontwikkelingscombinatie Nieuw-Crooswijk en Jan van de Ree, projectleider Nieuw-Crooswijk van de Gemeente Rotterdam, bedanken voor de tijd die zij beschikbaar hebben gesteld voor interviews over de aanpak in Nieuw-Crooswijk.

Sjoerdtje Giesen

12 juli 2006

Den Haag

1 Onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding onderzoek

Ontwikkelingsplanologie geniet de laatste jaren grote belangstelling binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening. Deze vernieuwde aanpak waarin maatschappelijke ontwikkelingen de aanleiding vormen voor de ontwikkelkoers van een gebied, moet leiden tot een hogere kwaliteit en snellere realisatie van bouwopgaven. Daarbij staat participatie van alle betrokken partijen, ofwel een aanpak waarbij naast de overheid ook burgers en marktpartijen betrokken worden bij de ontwikkeling, voorop. Het gaat daarbij niet alleen om inhoudelijk inbreng, maar ook over het effectief verdelen van de kosten en opbrengsten van de ontwikkelingsopgave.

Op dit moment gaat de aandacht van overheden en onderzoekscommissies voornamelijk uit naar het toepassen van de principes van ontwikkelingsplanologie bij ruimtelijke ontwikkelingstrajecten op regionaal niveau. Er wordt hierbij dan ook liever gesproken van gebiedsontwikkeling, de meer concrete, gebiedsgericht invulling van ontwikkelingsplanologie¹

In het in het voorjaar van 2006 verschenen praktijkboek gebiedsontwikkeling NederLandBovenWater, wordt zelfs gesteld dat de indruk bestaat dat gebiedsontwikkeling op lokaal niveau al enige jaren loopt door intensieve aandacht voor trajecten als stedelijke vernieuwing en wijkontwikkeling.²

Ook in publicaties en artikelen in vakbladen wordt voornamelijk ingegaan op de voordelen van de gebiedsgerichte aanpak bij regionale of buitenstedelijke ontwikkelingsopgaven. Een interessante vraag is of die gebiedsontwikkeling op niveau van de stad daadwerkelijk al verloopt volgens de speerpunten van de ontwikkelingsplanologie of dat er onterecht wordt gesteld dat hier in grote lijnen sprake is van een gebiedsgerichte aanpak. Om deze reden wordt in dit onderzoek juist ingegaan op het functioneren van de leerpunten van ontwikkelingsplanologie bij stedelijke vernieuwing, een vorm van lokale gebiedsontwikkeling die in de Nederlandse steden op grote schaal uitgevoerd wordt of gaat worden.

Alle stedelijke vernieuwingstrajecten onder de loep nemen is onbegonnen werk, daarom wordt dit onderzoek uitgevoerd in de vorm van een quick-scan, waarbij het ontwikkelingstraject in één wijk wordt geanalyseerd. De keuze is gevallen op de vernieuwingsoperatie in Nieuw-Crooswijk te Rotterdam, omdat deze wijk ook wel een schoolvoorbeeld van ontwikkelingsplanologie bij stedelijke ontwikkeling genoemd wordt³. Maar vervullen de principes van ontwikkelingsplanologie wel een belangrijke rol bij de stedelijke vernieuwingsopgave in deze Rotterdamse wijk? Deze vraag zal door middel van een theoretische verkenning en een analyse van het ontwikkelingsproces in de wijk beantwoord worden in deze quick-scan.

¹ Katern Nieuw Ruimtelijk Beleid 2006, pagina 27

² Pagina 7, NederLandBovenWater, Praktijkboek gebiedsontwikkeling, 2006

³ Bron: website KEI-Centrum: http://www.keicentrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=1890, website Ministerie van VROM: <http://www.vrom.nl/informatiepunt56wijken>

1.2 Probleemstelling

Sinds het in 1998 verschenen rapport Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek⁴ van de Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid (WRR), staat een aanpak volgens de principes van ontwikkelingsplanologie hoog in het vaandel bij het maken van ruimtelijke plannen. Omdat aangenomen wordt dat de ruimtelijke ontwikkeling op lokaal niveau al jaren loopt, gaat in recente publicaties over ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling de aandacht voornamelijk uit naar regionale projecten. Zoekend naar voorbeelden van lokale gebiedsontwikkeling, trekt alleen de Rotterdamse wijk Nieuw-Crooswijk de aandacht. Deze wijk wordt door het KEI-Centrum het eerste voorbeeld genoemd van een stedelijk gebied dat volgens de principes van de ontwikkelingsplanologie wordt aangepakt.⁵ Het Ministerie van VROM spreekt zelfs van een schoolvoorbeeld van het bedrijven van ontwikkelingsplanologie bij stedelijke vernieuwing⁶. Dit is een interessante uitspraak, gezien de geringe aandacht in recente publicaties voor ontwikkelingsplanologie op lokaal niveau. Is er in Nieuw-Crooswijk sprake van ontwikkelingsplanologie en hoe wordt dit toegepast?

Ontwikkelingsplanologie is bedoeld om complexe ontwikkelingstrajecten op verschillende terreinen beheersbaar te maken door de ontwikkeling integraal te benaderen. Integraal houdt hier onder meer in dat er zowel publieke partijen als marktpartijen bij worden betrokken, dat er aandacht is voor een efficiënte verdeling van de kosten en opbrengsten, dat er gebruik wordt gemaakt van de afzonderlijke expertise van de deelnemende partijen en dat er aandacht is voor zowel maatschappelijke, economische als ruimtelijke planvorming. Deze integrale benadering sluit ook aan bij het complexe karakter van stedelijke vernieuwingsprojecten, welke zich bijvoorbeeld vaak kenmerken zich door een hoge sociale en economische problematiek in het aandachtsgebied. Wellicht biedt de integrale aanpak van ontwikkelingsplanologie een handvat om het complexe ontwikkelingstraject van stedelijke vernieuwing in goede banen te leiden. Kan naar aanleiding van de ontwikkelingen in Nieuw-Crooswijk aangegeven worden wat de relevantie is van toepassing van ontwikkelingsplanologie in stedelijk gebied?

1.3 Doelstelling

Naar aanleiding van de bovengenoemde vragen is de doelstelling van dit onderzoek om het proces van gebiedsontwikkeling bij stedelijke herstructurering te toetsen aan de hand van de uit verschillende publicaties bekende principes van ontwikkelingsplanologie. De locatie die hierbij bekeken wordt, is de Rotterdamse wijk Nieuw-Crooswijk, waar sinds 1999 een grote binnenstedelijke herstructureringsopgave loopt. Het huidige plan is om het overgrote deel van de bestaande woningvoorraad te slopen en te vervangen voor een ambitieus nieuwbouwprogramma.

De subdoelstelling van het onderzoek is het doen van aanbevelingen voor andere ontwikkelingsopgaven aan de hand van het beschreven proces, door de sterke en zwakke punten van de opgave in Nieuw-Crooswijk te beschrijven

1.4 Onderzoeksvraag

Om de geformuleerde probleemstelling en hypothese hanteerbaar te maken voor een onderzoek, zijn deze nader uitgewerkt in een hoofdvraag en bijbehorende deelvragen.

1.4.1 Hoofdvraag

Welke leerpunten en effectieve instrumenten van ontwikkelingsplanologie zijn succesvol toegepast bij de stedelijke vernieuwingsopgave in Rotterdam Nieuw-Crooswijk en zijn deze van betekenis voor vergelijkbare binnenstedelijke herstructureringsopgaven?

⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

⁵ http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1901&item_type=documentatie&item_id=1061 27 maart 2006

http://www.keicentrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=1890 27 maart 2006

⁶ <http://www.vrom.nl/informatiepunt56wijken>

1.4.2 Deelvragen

De deelvragen hebben betrekking op het theoretische kader over ontwikkelingsplanologie en de casusbeschrijving in Nieuw-Crooswijk:

Leerpunten en effectieve instrumenten ontwikkelingsplanologie

- Wat is ontwikkelingsplanologie en waar komt het vandaan?
- Wat zijn de leerpunten (succes- en faalfactoren) van ontwikkelingsplanologie?
- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen verschillende publicaties?

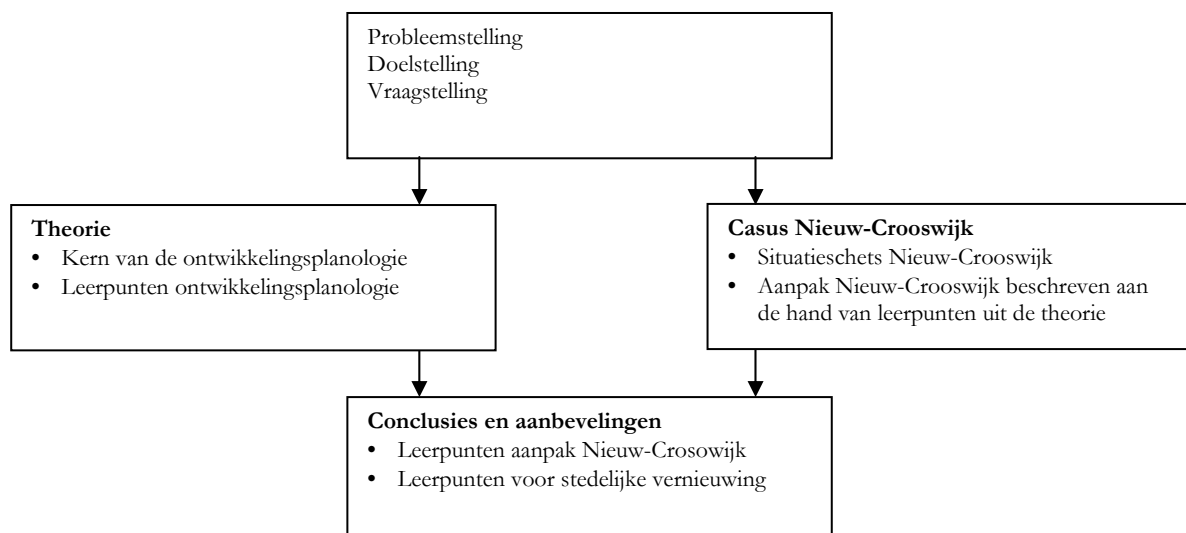
Casus Nieuw Crooswijk

- Hoe was het procesverloop in Nieuw-Crooswijk tot nu toe?
- Wat zijn de unieke aspecten van de situatie in Nieuw-Crooswijk?
- Wat zijn de sterke punten van deze aanpak?
- Wat zijn de zwakke punten van deze aanpak?
- Is er bij de stedelijke vernieuwingsoperatie in Nieuw-Crooswijk sprake van ontwikkelingsplanologie?
- Welke leerpunten uit Nieuw-Crooswijk zijn relevant voor binnenstedelijke herstructureringsopgaven?

1.5 Methodiek

In het onderzoek is de volgende aanpak gevolgd, welke ook schematisch is weergegeven in de onderstaande figuur:

- Informatie verzamelen over ontwikkelingsplanologie om een zo volledig mogelijk beeld te geven van de huidige stand van zaken rond dit begrip.
- Onderzoek operationaliseren door aan de hand van verschenen publicaties (onderzoeksrapporten, boeken, artikelen) theorie rond ontwikkelingsplanologie te bestuderen en daar de voornaamste leerpunten uit te halen.
- Informatie verzamelen over gekozen casus Nieuw-Crooswijk, aan de hand van beschikbare publicaties en interviews met betrokkenen uit verschillende deelnemende partijen. Voor het aandeel van de gemeente is Jan van de Ree, gebiedscoördinator Nieuw-Crooswijk geïnterviewd. Christine van Grunsven, de directeur van de Ontwikkelingscombinatie Nieuw-Crooswijk, heeft het proces vanuit de positie van de private ontwikkelaar toegelicht. Er zijn geen bewoners geïnterviewd, vanwege grote media-aandacht voor de gebiedsontwikkeling in Nieuw-Crooswijk lag dit gevoelig. Bovendien kent iedere bewoner een persoonlijke situatie, die niet representatief is voor de hele wijk.
- Project beschrijven aan de hand van de gevonden leerpunten rond ontwikkelingsplanologie.
- Sterke en zwakke punten uit de casus Nieuw-Crooswijk beschrijven en betrekken op stedelijke vernieuwing in het algemeen.



1.6 Relevantie

1.6.1 Praktische relevantie

Ontwikkelingsplanologie beoogt onder meer een actieve participatie van betrokkenen, snelheid in uitvoering en kwaliteitsverbetering van de ruimtelijke omgeving. Drie punten die ook van belang zijn bij fysieke vernieuwingsoperaties in binnenstedelijk gebied. Omdat het hier een ingreep in een bestaande situatie betreft, zou ontwikkelingsplanologie door deze focus in theorie op cruciale punten een positieve bijdrage kunnen leveren aan het veranderingsproces. Als de focus op uitvoering in praktijk ook daadwerkelijk zijn vruchten afwerpt met als resultaat een sneller doorlopen ontwikkelingstraject mét een kwalitatief resultaat, dan zou ontwikkelingsplanologie een bruikbare planningsmethode zijn bij stedelijke vernieuwingstrajecten

1.6.2 Theoretische relevantie

Op dit moment gaat de aandacht van overheden en onderzoekers uit naar gebiedsontwikkeling op regionaal niveau. Gesteld wordt dat de ontwikkelingen op lokaal niveau al enige jaren lopen. Maar in hoeverre is deze veronderstelling juist? Aan de hand van deze quick-scan wordt gekeken of de leerpunten van ontwikkelingsplanologie, die de afgelopen jaren zijn gepubliceerd, aansluiten bij stedelijke vernieuwing in de praktijk

1.7 Beperkingen

Een quick-scan kan nooit het hele onderzoeksveld beschrijven, dit onderzoek kent dan ook een aantal beperkingen.

In de eerste plaats beperkt het onderzoek zich vanwege de keuze voor Nieuw-Crooswijk tot de voorbereidingsfase van het bouwtraject. Over de uitvoering kunnen daarom geen uitspraken gedaan worden, terwijl ontwikkelingsplanologie juist gericht is op een snelle uitvoer. Omdat deze planningsmethode nog niet zo lang gebruikt wordt, zijn er momenteel nog geen afgeronde voorbeelden te vinden voor een ex-post evaluatie.

Ten tweede is maar één wijk betrokken in het onderzoek, welke zijn eigen specifieke kenmerken heeft. Nieuw-Crooswijk is, bijvoorbeeld in vergelijking met opgaven als de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam, relatief klein van omvang, maar kent een buitengewoon grote sloopopgave. Daarnaast kent de wijk de unieke situatie dat de opstal voor 95% in bezit is van één partij, waardoor er nauwelijks sprake is van versnipperd bezit. Verder zijn de deelnemende partijen tijdens de onderhandelingen en het verder voorbereidingstraject bij elkaar gebleven, iets waar niet bij elke herstructurering sprake van is.

Vanwege de bestaande verschillen tussen alle herstructureringswijken, zijn de resultaten uit Nieuw-Crooswijk niet zomaar generaliseerbaar voor andere wijken.

2 Theoretisch kader Achtergrond ontwikkelingsplanologie

2.1 Aanleiding voor ontwikkelingsplanologie

In het dichtbebouwde Nederland is de druk op ruimte (& milieu⁷) in de afgelopen decennia steeds groter geworden door demografische aspecten als een groeiende bevolking en toenemende mobiliteit, maar ook door economische, ruimtelijke en maatschappelijke veranderingen. Nu de huidige maatschappij steeds meer wordt bestempeld als een netwerksamenleving, waarin de betekenis van de plaats steeds belangrijker wordt, is er onder de burgers een toenemende behoefte aan belevingswaarde en duurzaamheid⁸ zichtbaar. Deze veranderende maatschappelijke dynamiek (van de netwerksamenleving⁹), waarin burgers steeds mondiger worden, de woningvraag van een kwantiteitsvraag naar kwaliteitsvraag verschuift en de overheid nauwelijks meer kan ontwikkelen zonder de inbreng van publieke partijen, vraagt om een nieuwe aanpak van overheidsbeleid. Begrippen als decentralisatie van de overheden en bestuurlijke vernieuwing, zouden moeten leiden tot vermindering van regelgeving, waardoor de kloof tussen overheid en burgers kleiner wordt. Op ruimtelijk gebied wordt dit vertaald in een andere manier van plannen, bestaande middelen als toelatingsplanologie volstaan in sommige gevallen niet meer omdat de opgave te complex is geworden. Door toenemende concurrentie tussen de regio's is er bijvoorbeeld meer vraag naar identiteit en kwaliteit van de locatie. Deze gevraagde kwaliteitssprong lijkt echter niet behaald te worden bij de traditionele manier van plannen, kijk maar naar het vele commentaar dat nu geuit wordt op de VINEX-locaties buiten de grote steden.

De boevengenoemde ruimtelijke vraagstukken van deze tijd, zijn door het rijk vertaald in de Nota Ruimte. Het hoofddoel van deze nota, die op 27 april 2004 door het kabinet is vastgesteld, is ruimte scheppen voor de verschillende ruimtevrage functies op het beperkte oppervlak dat ons in Nederland ter beschikking staat¹⁰. Bij het beleidsdoel **versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland** staat het wegnemen van ruimtelijke knelpunten voor economische groei voorop. Hiervoor moeten potenties van regio's zorgvuldig uitgewerkt worden. Het beleidsdoel **krachtige steden en een vitaal platteland** richt zich op het aanpakken van plaatselijke sociaal-economische en leefbaarheidvraagstukken vanuit een totaalperspectief. Het derde beleidsdoel is **borging en ontwikkeling van belangrijke (internationale) ruimtelijke waarden**, iets waarvoor ruimtelijke kansen benut moeten worden. Het beleidsdoel **borging van veiligheid**, gaat over bescherming tegen natuurrampen (water), externe veiligheid en sociale veiligheid.

De sturingsfilosofie achter deze nota is een dynamisch, op ontwikkeling gericht beleid. Het stellen van beperkingen wordt in gebieden waar dat vanuit nationaal belang mogelijk is zoveel mogelijk losgelaten en omgezet in het stimuleren van ontwikkelingen. Een houding die niet past bij de traditionele toelatingsplanologie, maar vraagt om een nieuwe ruimtelijke aanpak: ontwikkelingplanologie.

⁷ S&RO 01-2004 Ruimtelijk Planbureau, Naar een innovatieve ontwikkelingsplanologie, Ed Dammers et al.)

⁸ S&RO 01-2004 Ruimtelijk Planbureau, Naar een innovatieve ontwikkelingsplanologie, Ed Dammers et al.)

⁹ S&RO 01-2004 Ruimtelijk Planbureau, Naar een innovatieve ontwikkelingsplanologie, Ed Dammers et al.)

¹⁰ Uit: Samenvatting Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling, publicatie Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2004, pagina 5 en 6

2.2 Principe: Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie

Definitie Ontwikkelingsplanologie Ministerie van VROM:

Ontwikkelingsgerichte planologie is een vorm van integrale gebiedsontwikkeling waarin complementaire partijen in een gezamenlijk proces streven naar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten.

Nota Ruimte:

Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd om mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en beleidsuitvoering. Overheden moet zich daarbij meer gaan opstellen als partner van ondernemende mensen en bedrijven, en de dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke mogelijkheden en een verbetering van gebiedskwaliteiten. Op deze manier kan tegelijkertijd de Nederlandse ontwerptraditie op het gebied van landschap, stedenbouw en architectuur worden voortgezet¹

Ontwikkelingsplanologie, ruimtelijke ontwikkelingspolitiek¹¹ of ruimtelijk ontwikkelingsbeleid, drie termen voor hetzelfde begrip dat zich richt op een vernieuwende procesaanpak bij ontwikkelingsprojecten. Hierbij werken overheden intensief en vroegtijdig samen met marktpartijen, onder meer om de uitvoering van het ruimtelijk beleid te verbeteren¹². Deze aanpak is vernieuwend te noemen ten opzichte van de traditioneel toegepaste toelatingsplanologie, waarbij niet het proces, maar juridische middelen de planvorming bepalen.

In onderstaande tabel is kort samengevat hoe de aanpak bij ontwikkelingplanologie verschilt ten opzichte van de traditionele

toelatingsplanologie¹³. Dit is vooral gezien vanuit het perspectief van de deelnemende overheden die een uitgebreid juridisch instrumentarium achter de hand hebben om de besluitvorming te sturen:

Ontwikkelingsplanologie	Toelatingsplanologie
<i>Offensieve aanpak overheid</i>	<i>Defensieve aanpak overheid</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stimuleren ▪ Ontwerpen ▪ Samenwerken ▪ Privaatrechtelijk contractvorming stuurt publiekrechtelijk bestemmingsplan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschermen ▪ Zoneren ▪ Bestemmen ▪ Publiekrechtelijk bestemmingsplan stuurt privaatrechtelijk contractvorming

In de praktijk komen de bovenstaande verschillen tussen beide planningsvormen op het volgende neer:

- **Kenmerken toelatingsplanologie**

Een initiatief wordt formeel pas toegelaten als het voldoet aan ruim tevoren door overheden gestelde ruimtelijke eisen. Streek- en bestemmingsplannen leggen vast wat is ontstaan (terugblikplanologie) en waar wat kan ontstaan (toekomstplanologie)¹⁴. Bij deze aanpak wordt de maatschappelijke dynamiek in een gebied gereguleerd door activiteiten als bestemmen, zoneren en beschermen. In bestemmingsplannen overheerst de gebruiks- en beheersfunctie de ontwikkelingsfunctie¹⁵.

- **Kenmerken ontwikkelingsplanologie**

Overheden stellen en scheppen voorwaarden waarbinnen maatschappelijke initiatieven kunnen worden ontwikkeld en nemen besluiten tussen gefaseerde deelprocessen. Het resultaat komt voort uit het proces. Het initiatief en de regie kunnen in handen zijn van publieke, private of particuliere partijen.¹⁶ Deze uitvoeringsgerichte aanpak zou moeten leiden tot een korter realisatietraject, een hogere omgevingskwaliteit en een betere beheersing en verdeling van de kosten.

In praktijk worden deze twee vormen van planning naast elkaar gebruikt, omdat toelatingsplanologie belangrijke waarden, zoals veiligheid, gezondheid en natuur, beschermt. Vanwege de grote ruimtevraag in Nederland is het belangrijk dat hier van boven af aandacht voor blijft.

¹¹ Wetschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 1998, Rapportage Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, Sdu Uitgevers Den Haag

¹² Bron: Fred Hobma, Hoofdstuk 15, pagina 280, Integrale gebiedsontwikkeling: Het stationsgebied 's Hertogenbosch, 2004, Uitgeverij SUN, Amsterdam

¹³ Pagina 153, Ruimtelijk Planbureau Den Haag, Ontwikkelingsplanologie, lessen uit en voor de praktijk, 2004, NAI Uitgevers, Rotterdam

¹⁴ Uit: Folder Ontwikkelingsplanologie, publicatie Rathenau-instituut, i.s.m. Nirov en Habiforum

¹⁵ S&RO 01-2004 Ruimtelijk Planbureau, Naar een innovatieve ontwikkelingsplanologie, Ed Dammers et al.)

¹⁶ Uit: Folder Ontwikkelingsplanologie, publicatie Rathenau-instituut, i.s.m. Nirov en Habiforum

2.2.1 Andere verhoudingen (tussen overheden, marktpartijen en burgers)¹⁷

Eerder in dit stuk werd het principe van bestuurlijke vernieuwing al aangehaald. Op ruimtelijk gebied kan een andere aanpak, in dit geval een opener manier van ontwikkelen, voordelen opleveren voor de overheid. Deze heeft bijvoorbeeld onvoldoende middelen om de uitvoering van ruimtelijke plannen te financieren. Om tot bevredigende resultaten te komen is de hulp van andere partijen nodig, niet alleen voor financiële middelen, maar ook voor het gebruik van specifieke kennis, die steeds minder aanwezig is op overheidsniveau. In het geval van de veelvuldig toegepaste toelatingsplanologie bieden starre ruimtelijke plannen, volgend op de bestuursrechtelijke regelgeving van de overheid, onvoldoende plaats aan initiatieven van decentrale overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties om projecten te realiseren. Een meer integrale en opener manier van plannen zou in theorie op economisch, juridisch, ruimtelijk en organisatorisch gebied voordelen op moeten leveren voor de deelnemende partijen en daarmee de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland in een stroomversnelling kunnen brengen.

Een belangrijk gegeven in de bestuurlijke vernieuwing is de decentralisatie van het Nederlandse overheidsapparaat. Bevoegd- en verantwoordelijkheden worden steeds meer verschoven van centrale naar regionale en lokale overheden. Deze nieuwe verhoudingen vragen om een heldere publiek-publieke samenwerking, die zich in de komende jaren moet gaan ontwikkelen.

De veranderende rol van de Nederlandse overheid, waarin ruimtelijke ontwikkeling niet langer voor het grote deel onder verantwoordelijkheid van de overheid valt, is op het niveau van stedelijke vernieuwing al langer zichtbaar. Begrippen als publiek-private samenwerking en integrale gebiedsontwikkeling deden hier de afgelopen jaren hun intrede. Deze richten zich op onder meer op samenwerkingsprincipes als integraliteit in de planvorming, een gebiedsgerichte aanpak en gedeelde verantwoordelijkheden bij lagere overheden en marktpartijen¹⁸. Ontwikkelingsplanologie is gestoeld op dezelfde principes, maar richt zich in de eerste plaats op het verbeteren van regionale ontwikkelingsprojecten.

2.2.2 Resultaat door proces

De complexiteit van regionale ontwikkeling, waarbij verschillende partijen met uiteenlopende belangen zijn betrokken, vraagt om een duidelijke aanpak, om te voorkomen dat het project stuk loopt op langlopende onderhandelingen. Daarom staat bij ontwikkelingsplanologie het proces voorop bij het boeken van resultaten. Het eindbeeld staat niet bij voorbaat vast, maar het resultaat komt voort uit het gevolgde proces. Dit betekent dat gedurende het traject opgedane leerpunten bepalend zijn voor het vervolg van het proces. Kenmerken van deze dynamische aanpak zijn:

- Een intensieve en vroegtijdige samenwerking van overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen rond de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied
- Gezamenlijk geformuleerde kwaliteitsdoelstellingen, gevolgd door stapsgewijze afspraken tussen de betrokken partijen
- Een gebiedsgerichte aanpak waarin verschillende projecten in onderling verband worden ontwikkeld en uitgevoerd

De keuze van ontwikkelingsplanologie is hiermee een directe keuze voor een groot aandeel procesmanagement in het ontwikkelingstraject.

2.2.3 Geen wondermiddel

Het mag duidelijk zijn dat ontwikkelingsplanologie wezenlijk verschilt van de bestaande vormen van planning. Dit neemt niet weg dat deze vormen niet naast elkaar kunnen worden toegepast. In praktijk zal de aanpak van een project per locatie verschillen, vanwege de specifiek kenmerken van het gebied. Daarnaast bestaan er geen voorschriften voor ontwikkelingsplanologie en zal de interpretatie van het begrip per project, maar ook per deelnemende partij verschillen.

¹⁷ Uit: NovaTerra, jaargang 5, nummer 1, mei 2005, pagina 30

¹⁸ <http://www.nirov.nl/smartsite.dws?id=3770> 20 maart 2006

2.3 Ontwikkelingsplanologie in de stedelijke vernieuwing?

Zoals eerder gezegd is een integrale benadering en het verminderen regelgeving bij ontwikkelingsprojecten ook op lokale schaal aan de orde. Hier speelt ook de complexe problematiek van uiteenlopende belangen, met name bij stedelijke vernieuwing, vanwege de hoeveelheid verschillende betrokkenen bij een project.

Nu de gebiedsgerichte benadering van de ruimtelijke ordening met ontwikkelingsplanologie een naam heeft gekregen en gestimuleerd wordt vanuit de rijksoverheid, gaat men op gemeentelijk niveau ook over op het bewust toepassen van dit principe. Dit kan opgevat worden als het begin van een cyclus, omdat het instrumentarium van deze integrale aanpak voor regionale gebiedsontwikkeling gebaseerd is op ervaringen uit de stedelijke gebiedsontwikkeling. Heeft de stedelijke vernieuwing deze aanpak dan wel nodig? Afgaand op het artikel 'Naar een innovatieve ontwikkelingsplanologie', dat begin 2004 in het tijdschrift S&RO verscheen, wel. Hierin wordt gesteld dat bij stedelijke vernieuwing de afgelopen jaren veel ervaring is opgedaan met integraal gebiedsgericht beleid, maar dat leidt volgens verschillende beleidsevaluaties¹⁹ niet altijd op een efficiënte manier tot de gewenste resultaten²⁰. De volgende knelpunten worden genoemd:

- Gebrek aan creativiteit bij bestaande oplossingen
- Er wordt veel tijd en energie gestoken in de planvorming, maar de uitvoering laat te wensen over
- De besluitvorming is veelal stroperig
- Belanghebbenden worden vaak niet tijdig bij het beleid betrokken

De paradox hierbij is dat de betrokken partijen tevreden zijn, terwijl fysieke, economische, ecologische en andere uitkomsten beperkt zijn. Afgaand op deze conclusie, kan de zich steeds verder ontwikkelende uitvoeringsgerichte aanpak van ontwikkelingsplanologie ook van pas komen bij stedelijke vernieuwing. In een interview met Riek Bakker²¹, landelijk adviseur gebiedsontwikkeling, wordt dit inzicht bevestigd. Riek Bakker vindt dat herstructurering als een gebiedsontwikkeling, de meer concrete gebiedsgerichte invulling van ontwikkelingsplanologie, kan worden aangepakt, omdat het bij herstructurering nogal eens ontbreekt aan een strategische, op samenwerking en de lange termijn gerichte benadering. Een dergelijke aanpak gericht op het creëren van praktische voortgang voor projecten zou veel meer resultaat op moeten leveren dan waar in lopende projecten sprake van is.

2.4 Onderzoek en publicaties

Het begrip ontwikkelingsplanologie als zodanig is in 1998 geïntroduceerd in de rapportage Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In het rapport wordt ingegaan op een efficiëntere aanpassing van de geldende ruimtelijke planning op de veranderende maatschappij, onder de noemer ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.

Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek¹ *In het rapport worden de grondbeginselen uitgewerkt voor een ruimtelijke planning die beter aansluit op de maatschappelijke dynamiek. Om een slagvaardig ruimtelijk beleid te kunnen voeren en beter in de behoeften van strategische grootschalige projecten te voorzien, dient de rijksoverheid meer ruimtelijke planbevoegdheden te krijgen. Dit kan worden bereikt door de invoering van een grofmazige 'ruimtelijke hoofdstructuur' waarbinnen wordt vastgesteld welke gebieden en verbindingen belangrijk zijn voor het nationale beleid. In die gebieden zal het rijksbeleid richtinggevend worden voor de regionale of lokale planvorming. In de overige gebieden kunnen lagere overheden meer mogelijkheden voor eigen planvorming krijgen*

Inmiddels zijn we al een stuk verder dan adviezen aan de overheid en is ontwikkelingsplanologie verworden tot een populair begrip in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Projecten waarin deze planningsmethode wordt toegepast, worden op de voet gevolgd door overheden en kenniscentra.

¹⁹ Hier wordt bedoeld de evaluatie van het ROM-beleid (ruimtelijke ordening en milieu), het WCL-beleid (waardevolle cultuurlandschappen en Stedelijke Vernieuwing)

²⁰ S&RO 01-2004 Ruimtelijk Planbureau, Naar een innovatieve ontwikkelingsplanologie, Ed Dammers et al.

²¹ Verschenen in Het Experiment, jaargang 22, nr. 1 maart 2006

Het ministerie van VROM heeft bijvoorbeeld in november 2005 de eindrapportage 'Ontwikkel kracht' van de adviescommissie gebiedsontwikkeling (Commissie Bakker) uitgebracht, waarin de resultaten van 14 regionale voorbeeldprojecten, twee per provincie en twee extra, zijn gebundeld. Tussen 2004 en 2005 is het proces van deze 14 projecten gevolgd. In het rapport wordt gesproken over gebiedsontwikkeling, wat door VROM wordt aangeduid als de praktische toepassing van ontwikkelingsplanologie²²

Kenniscentra als het Nirov, Habiforum en het KEI-Centrum houden in onderzoekprogramma's de ontwikkelingen rond ontwikkelingsplanologie bij, organiseren van praktijkbijeenkomsten en verspreiden informatie aan belanghebbenden en geïnteresseerden. Het doel van deze aandacht voor ontwikkelingsplanologie is het toewerken naar een betere toepassing in de praktijk. Vergelijkende studies laten zien dat de uitvoering per gebied verschilt, het proces is vaak specifiek voor de kenmerken van de locatie. Dit neemt niet weg dat er geleerd kan worden van de aanpak van anderen, hoe specifiek de situatie ook is.

²² <http://ruimteforum.vrom.nl/index.cfm?vid=CE3EA836-C09F-296A-61F5B014C61DAF1C>

3 Theoretisch kader

Leerpunten en effectieve instrumenten ontwikkelingsplanologie

Sinds de introductie van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek in 1998 door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zijn er meerdere publicaties verschenen over het fenomeen ontwikkelingsplanologie. Deze variëren van publicaties in vaktijdschriften tot uitgebreide onderzoeksprogramma's. Om een checklist van de leermomenten van ontwikkelingsplanologie op stellen wordt onder meer gebruik gemaakt van een drietal recente onderzoeken: NederLandBovenWater van Habiforum (2006), Ontwikkel Kracht, van het ministerie van VROM (2005) en Ontwikkelingsplanologie, lessen uit en voor de praktijk, van het Ruimtelijk Planbureau (2004). Hieronder wordt kort ingegaan op het karakter en de uitkomsten van de onderzoeken.

Ruimtelijk Planbureau – Ontwikkelingsplanologie (2004)

Deze publicatie is een onderzoek naar de leerpunten van ontwikkelingsplanologie. Deze zijn opgesteld aan de hand van procesbeschrijvingen van vier gebieden, twee in Nederland, een in Duitsland en een in de Verenigde Staten. Een simulatiespel met betrokkenen heeft knelpunten en uitdagingen bij de toepassing aan het licht gebracht. De definitie van ontwikkelingsplanologie is in dit onderzoek:

Een gebiedgerichte beleidspraktijk, die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, verschillende ruimtebehoefsten op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van de belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering.²³

Als de vijf belangrijke kenmerken van ontwikkelingsplanologie worden genoemd:

- De sterke gerichtheid op toekomstige maatschappelijke vraagstukken
- De plaatsing van gebiedskenmerken in een dynamisch perspectief
- Het gebruik van open en verenigende planconcepten
- Het open planproces als innovatieproces
- Sterke uitvoeringsgerichtheid (kwaliteit in plaats van kwantiteit)

Deze zijn nader uitgewerkt in een lijst met leerpunten voor ontwikkelingsplanologie. In een later verschenen artikel van de hand van de auteurs, worden de leerpunten uit het onderzoek scherper aangeduid als innovatieve ontwikkelingsplanologie²⁴

VROM – Ontwikkel Kracht (2005)

Veertien voorbeeldprojecten zijn in de periode van 2004-2005 gevolgd door de adviescommissie gebiedsontwikkeling, die hier in november 2005 de eindrapportage “Ontwikkel kracht” over heeft uitgebracht. De beschrijvingen van de project hebben geleid tot het formuleren van zes voorwaarden voor succes, te weten:

- Er is sprake van urgente maatschappelijke vraagstukken
- Zichtbare verantwoordelijken
- Actieve communicatie
- Aansprekende inhoudelijke visies
- Financiële strategieën
- Effectieve instrumenten

²³ Deze definitie is niet algemeen geldend, maar functioneel voor het onderzoek omdat de uitkomsten contextgebonden zijn. Bovendien verandert de betekenis in de tijd: wat voor één gebied vanzelfsprekend is, kan voor de ander vernieuwend zijn. Ook verouderen vernieuwingen na verloop van tijd

²⁴ S&RO 01-2004 Ruimtelijk Planbureau, Naar een innovatieve ontwikkelingsplanologie, Ed Dammers et al.

Habiforum - NederLand Boven Water (2006)

Dit praktijkboek gebiedsontwikkeling is een co-productie van Habiforum, Nirov en VROM, waarin twaalf actuele gebiedsprojecten besproken worden aan de hand van twaalf thema's. Deze twaalf thema's uit de praktijk zijn:

1. Urgentie van maatschappelijke spanningen
2. Commitment en competenties van betrokken personen
3. Volksvertegenwoordigers participeren
4. Bewoners en gebruikers participeren
5. Marktpartijen participeren tijdens proces
6. Probleemdefinitie en maatschappelijke opgave gezamenlijk formuleren
7. Belangen, mogelijkheden en risico's van alle partijen inbrengen
8. Ontwerpen als procesvaardigheid binnen open onderhandeling
9. Proces gezamenlijk ontwerpen en inpassen van procedures
10. Grond tijdig verwerven en grondposities organiseren
11. Financiering uitwerken in arrangementen, engineering en management
12. Leertraject parallel organiseren binnen participerende organisaties

De analyse van de voorbeeldprojecten wordt afgesloten door aanraders en afraders voor betrokkenen uit de praktijk en een bespiegeling op de toekomst van gebiedsontwikkeling.

3.1 Inventarisatie leerpunten en effectieve instrumenten

Om de verschillende invalshoeken van ontwikkelingsplanologie te kunnen operationaliseren, is ervoor gekozen een combinatie te maken van de genoemde leerpunten en effectieve instrumenten uit drie publicaties. Het gaat hierbij Nederland boven Water (Habiforum, Ministerie van VROM en Nirov), Ontwikkel Kracht! (Ministerie van VROM) en Ontwikkelingsplanologie (Regionaal Planbureau) en het kritische artikel 'Wordt het nog wat met gebiedsontwikkeling?' (Building Business mei 2006)

De bevindingen uit deze publicaties van VROM, het Ruimtelijk Planbureau en Habiforum komen in grote lijnen met elkaar overeen. In het geval van inhoudelijke overeenstemming, zijn de punten aan elkaar gekoppeld, waardoor er een breed beeld is ontstaan over de toepassing van ontwikkelingsplanologie. Uiteindelijk is de informatie onderverdeeld in twaalf categorieën die gebruikt zullen worden voor het onderzoek, te vinden in de op de volgende pagin afgebeelde tabel (kolom uiterst rechts)

Wordt het nog wat met gebiedsontwikkeling? Artikel Building Business mei 2006	NederlandBovenWater	Ontwikkelingsplanologie Lessen uit en voor de praktijk	Ontwikkel Kracht!	Leerpunten onderzoek
Urgentie is een voorwaarde voor gebiedsontwikkeling, maar geen garantie tot investering	Urgentie van maatschappelijke spanningen	Anticipeer op toekomstige dynamiek en stimuleer deze	Urgente maatschappelijke vraagstukken	Urgent maatschappelijk vraagstuk
		Voldoende urgentiegevoel (bruikbaarheid)		
Mensen maken het verschil	Commitment en competenties van betrokken personen	Schakel de juiste mensen in, zoek naar personen met de nodige vaardigheden	Zichtbare verantwoordelijken	Commitment en competenties van betrokken personen
	Volksvertegenwoordigers participeren	Een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen (bruikbaarheid)		Participatie van alle betrokken partijen
Actieve deelname van bewoners verrijkt de inhoud en zorgt voor vaart in het proces	Bewoners en gebruikers participeren			
Overheden moeten de kunst van het loslaten verstaan en andere partijen daadwerkelijk toelaten	Marktpartijen participeren tijdens proces			
	Probleemdefinitie en maatschappelijke opgave gezamenlijk formuleren	Besteed aandacht aan de huidige identiteit van het gebied en ontwikkel een nieuwe	Aansprekende inhoudelijke visies	Gedeelde visie over het plangebied
		Focus op duurzame ontwikkeling		
		Complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken (bruikbaarheid)		
		Plaats identiteit en gebiedskenmerken in een dynamisch perspectief		
		Betrek schaalniveaus op elkaar		
	Belangen , mogelijkheden en risico's van alle partijen inbrengen	Openheid voor nieuwe ideeën (bruikbaarheid)		
	Ontwerpen als procesvaardigheid binnen open onderhandeling	Ontwerp gezamenlijk en laat het planconcept tot wasdom komen		Gezamenlijk ontwerpen
Een gefaseerde politieke besluitvorming, gekoppeld aan het voorleggen van meer oplossingsstrategieën, leidt tot productieve voortgang	Proces gezamenlijk ontwerpen en inpassen van procedures	Richt de aandacht op de realisering van systeeminnovaties.		Procesmanagement
		Ontwikkel planconcepten die open én verenigend zijn		
		Richt het planproces als innovatieproces in		
		Werk een strategie uit voor de effectieve inzet van kennismanagement		

		Besteed vooraf veel aandacht aan de procesarchitectuur		
		Schenk aandacht aan de uiteenlopende functies van planconcepten		
		Bouw optimale flexibiliteit in		
	Grond tijdig verwerven en grondposities organiseren	Verwerf tijdig grond		Grond
Baten van woningbouw en bedrijventerreinen worden door publieke partijen al snel overschat. Overheden hebben hun financiële huishouding voor integrale gebiedsontwikkeling nog niet op orde en lopen aan tegen hun eigen sectorale potjes. Financiële engineering is een absolute voorwaarde om output van het proces te realiseren	Financiering uitwerken in arrangementen, engineering en management	Koppel planvorming en investering	Financiële strategieën	Financiering tijdig uitwerken
		Schenk tijdige aandacht aan financiering		
		Zoek (nieuwe) financieringsbronnen		
	Leertraject parallel organiseren binnen participerende organisaties	Speel in op de bestuurlijke leegte door een regionaal innovatienetwerk te ontwikkelen		Leertraject
		Leer conflicten hanteren	Actieve communicatie	Actieve communicatie
		Organiseer verrassende ontmoetingen		
		Wissel openheid af met geslotenheid		
		Besteed in het uitvoeringsprogramma aandacht aan kwaliteitsbewaking		Focus op uitvoering
		Scheid regie en uitvoering: beleg de uitvoering niet te hoog		
		Baken de taken van uitvoeringsorganisaties af en beperk hun levensduur		
		Het Rijk moet ontwikkelingsplanologie mogelijk maken	Effectieve instrumenten	Rol overheid

3.2 Bruikbaarheid van ontwikkelingsplanologie

Volgens de RPB-publicatie *Ontwikkelingsplanologie*²⁵, blijkt het principe van ontwikkelingsplanologie vooral toepasbaar in situaties die gekenmerkt worden door:

- 1 **Complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken.** Dit zijn gebiedsontwikkelingen waarbij sprake is van:
 - Een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims
 - Hoge of juist lage maatschappelijke dynamiek. Deze dynamiek wordt gekenmerkt door de hoeveelheid ontwikkelingen, veranderingen en vraagstukken die binnen een begrensde gebied plaatsvinden. Gebieden met een hoge maatschappelijke dynamiek worden overdrukgebieden genoemd. Bij een lage maatschappelijke dynamiek is er sprake van onderdrukgebieden.
- 2 **Een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen.** Het gaat hier om betrokken organisaties, groepen en individuen binnen verschillende sectoren.
- 3 **Openheid voor nieuwe ideeën.** Een belangrijke voorwaarde voor openheid is dat de initiatiefnemer de andere deelnemers betreft bij de probleemdefinitie en hier het verdere traject mee doorgaat.
- 4 **Voldoende urgentiegevoel.** Het maatschappelijke belang van de opgave moet een lange tijd gezamenlijk onderkend worden vanwege de lange looptijd van een ruimtelijk ontwikkelingstraject.

Bij de analyse van Nieuw-Crooswijk in hoofdstuk 5 komt eerst het punt bruikbaarheid aan de orde, waarna het traject getoetst wordt aan de in paragraaf 3.1 geselecteerde leerpunten en effectieve instrumenten. Deze volgorde wordt aangehouden omdat eerst getoetst moet worden of er wel sprake is van een situatie waarin ontwikkelingsplanologie van belang is.

²⁵ Pagina 171, *Ontwikkelingsplanologie*, Lessen uit en voor de praktijk, Ruimtelijk Planbureau 2004, NAI Uitgevers Rotterdam

4 Casusbeschrijving Nieuw Crooswijk



Sfeerbeeld van het huidige Nieuw-Crooswijk

Nieuw-Crooswijk is een woonwijk uit het begin van de 20^e eeuw, gelegen in de Rotterdamse deelgemeente Kralingen-Crooswijk. De dichte bouwblokken zijn voor 95% sociale woningbouw en al deze huurwoningen zijn in het bezit van woningcorporatie WBR. Een sterk punt van Nieuw-Crooswijk is de openbare ruimte. Hoewel momenteel niet altijd even goed onderhouden, bevat het openbaar gebied een aantal sterke kenmerken. De wijk is gelegen aan de rivier de Rotte en tussen de bouwblokken liggen twee grote groene gebieden: de algemene begraafplaats en de katholieke begraafplaats, te zien op de luchtfoto p pagina 25. Een ander opvallend fysiek punt is de typische baksteenarchitectuur van de woningen. Helaas zijn bij de stadsvernieuwingsoperatie in de jaren '70 en '80 veel karakteristieke elementen verloren gegaan. De renovatie heeft toentertijd veelal op een laag niveau plaatsgevonden, waardoor de bouwtechnische staat van de woningen nu niet meer voldoet aan de huidige eisen.

Veiligheidsindex 2001-2004

Buurt: Nieuw-Crooswijk

		Buurt Nieuw-Crooswijk	Deelgemeente Kralingen-Crooswijk	Rotterdam
Veiligheidsindex (score)	2001	4,9	5	5,6
	2002	4,8	5,2	5,6
	2003	4,5	5,5	6,2
	2004	5,5	6,1	6,6
Veiligheidsindex (categorie)	2001	probleem	bedreigd	
	2002	probleem	bedreigd	
	2003	probleem	bedreigd	
	2004	bedreigd	aandacht	

Bron:

Programmabureau Veilig

werken mee aan het beeld van een zwakke wijk. Hoewel de bewoners voor het overgrote deel prettig wonen in hun huizen en buurt, ontstaat eind jaren '90 het gevoel dat er iets moet gebeuren met de wijk. In samenwerking met het opbouwwerk, schrijven bewoners in 1999 een wijkvisie, de Crooswijkse mix.

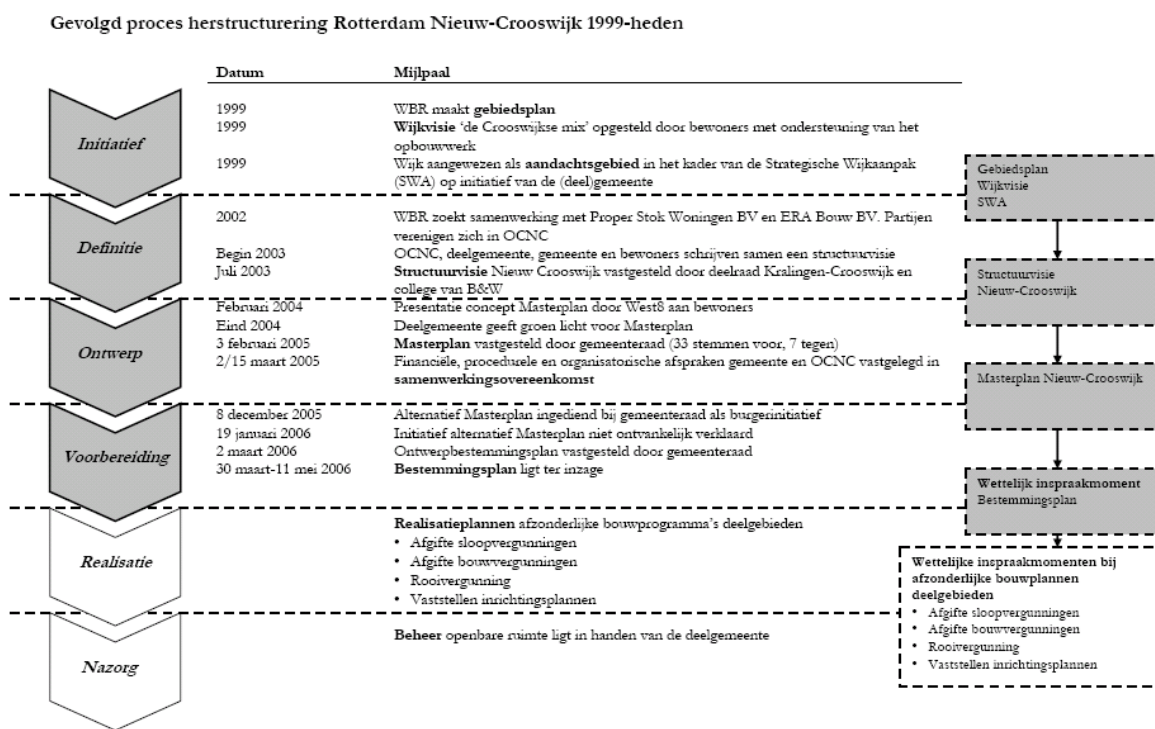
Het Woningbedrijf Rotterdam (WBR), eigenaar van 95% van de woningen in Nieuw-Crooswijk, is na de bruteringsoperatie begin jaren '90 geprivatiseerd en maakt een gebiedsplan voor haar vastgoed in deze wijk. Ook de gemeente onderschrijft de urgentie voor een verbeteringstraject en wijst Nieuw-Crooswijk aan als aandachtsgebied in de Strategische Wijkaanpak (SWA)

Deze vergrote aandacht voor een verbeteringsplan leidt ertoe dat het WBR op zoek gaat naar private partners om een herstructureringsopgave uit te gaan voeren als een integraal plan, waarbij zowel de woongebouwen als het openbaar gebied in één keer aangepakt worden. Dit is een kwaliteitssprong ten opzichte van de aanpak uit de stadsvernieuwing, waarbij voornamelijk aandacht was voor verbetering op het niveau van de woning of bouwblok. De deelnemende private partijen aan de herstructurering zijn ERA Bouw B.V. en Proper Stok Woningen B.V. geworden, welke beiden veel opereren op de Rotterdamse markt en een sterke affiniteit hebben met deze stad.

Momenteel wonen er 4500 mensen in Nieuw-Crooswijk. Uit onderzoeken van de gemeente Rotterdam blijkt dat er in deze wijk verhoogde gevoelens van onveiligheid zijn, zoals te zien in het hiernaast afgebeelde schema van de jaarlijks afgenomen veiligheidsindex. Ook demografische aspecten als hoge werkloosheid, laag opleidingsniveau en een hoog percentage allochtonen bewoners

Deze private partijen maken met de betrokken publieke partijen (de deelgemeente Kralingen-Crooswijk en de gemeente Rotterdam) en de bewoners een structuurvisie voor de toekomst van Nieuw-Crooswijk. Als deze is vastgesteld door de deelraad Kralingen-Crooswijk en het college van B&W, gaan de private partijen, welke zich inmiddels hebben verenigd in de Ontwikkelingscombinatie Nieuw-Crooswijk (OCNC)²⁶ aan de slag met het opstellen van een Masterplan. Dit plan, wat is opgesteld door het Rotterdamse stedenbouwkundige bureau West8, valt niet in goede aarde bij een deel van de huidige bewoners. Hierop verenigen de bewonersorganisaties zich in de Federatie Bewonerscomités Nieuw Crooswijk, kortweg de FBNC. Dit bewonersorgaan zoekt contact met de media, waardoor de tegenstand tegen de plannen van de OCNC, die wel worden ondersteund door (deel)gemeente, regelmatig in het nieuws komt. Daarnaast gebruikt de FBNC alle mogelijke procedurele middelen om de planvorming te beïnvloeden. Dit heeft tot nu toe weinig concreet resultaat opgeleverd, het door deze georganiseerde bewoners ingediende alternatieve Masterplan wordt bijvoorbeeld niet in behandeling genomen door de gemeenteraad. Ook heeft de gemeenteraad in het begin van 2006 het ontwerpbestemmingsplan vastgesteld.

Zoals het er nu voor staat, lijken de plannen van de OCNC onverminderd doorgang te vinden, ondanks tegenstand van huidige bewoners en hun medestanders, die wel het structuurplan onderschrijven, en daarmee de urgentie voor een ingreep erkennen, maar zich keren tegen de grootschalige sloopplannen en het bouwen voor een meer vermogende doelgroep.



Schematisch weergegeven procesverloop Nieuw-Crooswijk

²⁶ De private partijen hebben zich verenigd in één rechtspersoon, een commanditaire vennootschap (CV)



Luchtfoto van de huidige situatie in Nieuw-Crooswijk



Impressie van de nieuwe stedenbouwkundige opzet

In de plannen van de OCNC en gemeente Rotterdam zullen er 1800 van de 2100 woningen in Nieuw-Crooswijk gesloopt worden. Om het eenzijdige woningbestand te doorbreken, zullen er naast koopwoningen in de dure en middeldure sector, 450 sociale huurwoningen terugkomen. Na de operatie is het aandeel sociale huurwoningen in de wijk gedaald van 95% naar ongeveer een derde. Deze nieuwe verhouding moet in combinatie met een fysieke verbetering van de openbare ruimte een gezondere en gevarieerde woonomgeving opleveren, die weer jaren mee kan. De aanpak om dit resultaat te bereiken wordt door het ministerie van VROM en kenniscentrum voor stedelijke vernieuwing KEI, bestempeld als een schoolvoorbeeld van het bedrijven van ontwikkelingsplanologie, omdat de gemeente een voorwaardenscheppende taak en een toetsende rol heeft en de private partijen vervolgens de ruimte krijgen om bijna de volledige wijk op de schop te nemen. De drie directeurs tonen daarbij veel persoonlijke betrokkenheid.²⁷ De samenwerking is gericht op het boeken van passende en financieel haalbare resultaten, met nadruk op de uitvoering van de plannen. De bedoeling is dat de eerste bouwplannen in 2006 worden uitgevoerd, als dat gebeurt, heeft het gezamenlijke voorbereidingstraject zes jaar in beslag genomen, wat relatief snel is bij een stedelijke vernieuwingsopgave.

²⁷ <http://www.vrom.nl/informatiepunt56wijken>

5 Analyse toepassing ontwikkelingsplanologie in stedelijk gebied

Casus Rotterdam Nieuw-Crooswijk

Het ontwikkelingstraject van de in het voorgaande hoofdstuk omschreven case Nieuw-Crooswijk, wordt in deze analyse getoetst aan de hand van leerpunten en instrumenten van ontwikkelingsplanologie, zoals omschreven in hoofdstuk 3a.

5.1 Bruikbaarheid ontwikkelingsplanologie

Zoals gesteld in paragraaf 3.2 is de bruikbaarheid van ontwikkelingsplanologie bij een ontwikkelingsproject te toetsen aan de volgende vier vragen:

- Is er sprake van een complex en dynamisch ruimtelijk vraagstuk?
- Is er sprake van een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen?
- Is er openheid voor nieuwe ideeën?
- Is er sprake van voldoende urgentiegevoel?

Als deze vragen overwegend positief beantwoord kunnen worden, is er sprake van een project binnen een complexe context, waarbij ontwikkelingsplanologie als structurend hulpmiddel ingezet kan worden. Voordat het proces in Nieuw-Crooswijk getoetst kan worden aan de leerpunten en effectieve instrumenten uit de tabel in paragraaf 3.1, zal dus eerst bepaald moeten worden of de situatie voldoet aan de voorwaarden voor bruikbaarheid van ontwikkelingsplanologie.

5.1.1 Complex en dynamisch ruimtelijk vraagstuk

Dit punt is opgesplitst in twee delen; enerzijds de complexiteit van het vraagstuk en anderzijds de dynamiek van het vraagstuk. De complexiteit van het vraagstuk wordt in de literatuur vertaald naar de aanwezigheid van een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims. In Nieuw-Crooswijk is zowel de hoeveelheid als verscheidenheid vrij beperkt. De gemeente is eigenaar van de gronden in het openbaar gebied en woningcorporatie WBR heeft 95% van de woningen in bezit. Omdat het een dichtbebouwde woonwijk betreft, zijn er natuurlijk wel honderden verschillende wensen en eisen vanuit de huidige bewoners, maar zij maken geen deel uit van de ontwikkelende partijen. Het feit dat het ruimtelijke vraagstuk in Nieuw-Crooswijk niet heel complex is qua ruimteclaims, wil niet zeggen dat dit in andere herstructureringswijken ook het gavel is. Vaak is er juist wel sprake van versnipperd grondbezit, bijvoorbeeld omdat er meerdere corporaties bezit hebben in de wijk.

De dynamiek van het vraagstuk wordt gekenmerkt door de hoeveelheid ontwikkelingen, veranderingen en vraagstukken die binnen een begrensd gebied plaatsvinden. Voor de maatschappelijke vraagstukken in Nieuw-Crooswijk is vanuit de gemeente en deelgemeente toegenomen aandacht, de cijfers van de jaarlijkse woonmonitor, zoals de veiligheidsindex, laten een stijgende lijn zien. Vanwege de verhoogde aandacht voor maatschappelijke vraagstukken en de daaraan gekoppelde vraag voor ruimtelijk verbetering, is Nieuw-Crooswijk aan te duiden als een overdrukgebied, waarin de maatschappelijke dynamiek hoog is.

Op grond van bovenstaande beschouwing mag geconcludeerd worden dat in Nieuw-Crooswijk sprake is van een complex en dynamisch ruimtelijk vraagstuk, waarbij maatschappelijke problematiek een grote rol speelt.

5.1.2 Hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen

De betrokkenen bij een gebiedsontwikkeling zijn onderverdeeld in organisaties, groepen en individuen. Bij de vernieuwingsoperatie in Nieuw-Crooswijk, zijn direct een vijftal organisaties betrokken, onderverdeeld in publieke partijen en marktpartijen. De publieke partijen zijn de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Kralingen-Crooswijk, welke beiden verantwoordelijk zijn voor het beheer van de wijk. De gemeente is bovendien de grondeigenaar van de openbare ruimte in Nieuw-Crooswijk. Als marktpartijen

zijn het Woningbedrijf Rotterdam, eigenaar van 98% van de woningen, ERA Bouw, ontwikkelend bouwbedrijf en Proper Stok Woningen, de ontwikkelaar van de woningen, bij het project betrokken. Deze drie partijen hebben zich verenigd in de Ontwikkelingscombinatie Nieuw-Crooswijk (OCNC), welke de ontwikkeling uitvoert. De OCNC houdt niet alles in eigen beheer en heeft werk uitbesteed aan andere organisaties, het ontwerp voor Nieuw-Crooswijk is bijvoorbeeld gemaakt door stedenbouwkundig ontwerp bureau West8.

Naast deze publieke en private organisaties, hebben groeperingen in de wijk hun eigen belang bij de herstructurering. Om over meer slagkracht te kunnen bezitten, hebben acht belangengroepen voor bewoners zich verenigd in de Federatie Bewonerscomités Nieuw-Crooswijk (FBNC). In de buurt zijn ook winkels, horecagelegenheden en andere kleine bedrijvigheid te vinden, waardoor er ook een groep ondernemers is betrokken bij de vernieuwingsplannen.

Omdat de operatie gericht is op 1800 van de 2100 woningen in de wijk, wordt het overgrote deel van de 4500 bewoners direct getroffen door de veranderingen. Al deze individuen hebben met betrekking op hun directe woonomgeving hun eigen belangen, wensen en eisen, die persoonsafhankelijk zijn.

In Nieuw-Crooswijk is sprake van een ruime hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen, die op verschillende schaalniveaus denken en werken. Deze uiteenlopende belangen leveren zichtbare conflicten op. Door de bewoners van het woonblok Klein Trapezium is bijvoorbeeld een proces aangespannen tegen de OCNC, om de sloop van hun woningen te voorkomen.

5.1.3 Openheid voor nieuwe ideeën

Een belangrijke voorwaarde voor openheid is dat de initiatiefnemer de andere deelnemers betreft bij de probleemdefinitie en hier het verdere traject mee doorgaat. Hier is in Nieuw-Crooswijk sprake van geweest, woningcorporatie WBR had al snel het idee de operatie niet alleen (op financieel gebied) te kunnen bolwerken en heeft in een vroeg stadium toenadering gezocht met een bouwonderneming en een projectontwikkelaar, welke beiden al veel ervaring hebben opgedaan op Rotterdamse bodem. ERA Bouw en Proper Stok delen het gevoel van WBR en de gemeente dat deze operatie niet alleen een positieve weerslag kan hebben op de buurt, maar ook op Rotterdam als geheel. Vanuit deze visie zijn de publieke partijen en marktpartijen met elkaar gaan onderhandelen over de uitwerking van de samenwerking. Ook voor de bewoners is aandacht geweest in het stadium van probleemdefinitie, omdat het te volgens traject volgens de OCNC ingericht is als een open planproces. De opgestelde structuurvisie wordt dan ook door alle partijen onderschreven. Van deze eensgezindheid was na aanname van het Masterplan geen sprake meer. De FBNC is het niet eens met het grote aandeel aan sloopplannen dat hierin is opgenomen. Ten opzichte van alternatieve plannen die deze bewonersorganisatie hierop maakt, is later in het proces weinig openheid te bespeuren, omdat dit de financieringsconstructie van het project in gevaar zou brengen.

Openheid voor nieuwe ideeën blijft in dit project beperkt tot plannen die gemaakt worden in de lopende overlegstructuren, zoals de samenwerking tussen de marktpartijen en publieke partijen, welke voorspoedig lijkt te verlopen qua overeenstemming en snelheid van het proces.

5.1.4 Voldoende urgentiegevoel

Het maatschappelijke belang van de opgave moet een lange tijd gezamenlijk onderkend worden vanwege de lange looptijd van een ruimtelijk ontwikkelingstraject. Voldoende urgentiegevoel is de drijfveer voor nieuwe ontwikkelingen. In Nieuw-Crooswijk was er sprake van een gedeelde urgentie op wijkniveau, onderkend door bewoners (deel)gemeente en WBR in 1999. Problemen waar op korte termijn oplossingen voor gezocht moeten worden zijn onder meer fysiek van aard, zoals de kleine woningen en de slechte staat van onderhoud van deze voorraad. Daarnaast is er ook een sociaaleconomische problematiek zichtbaar, die zich bijvoorbeeld uit in hoge criminaliteit, een groot aandeel allochtonen onder de huidige bevolking, een relatief laag opleidingsniveau en hoge werkloosheidscijfers.

Op het niveau van de stad ontstaat aandacht voor bevolkingsproblematiek: er wonen in Rotterdam relatief veel laaggeschoolde bewoners met een laag inkomen. De bestaande woningvoorraad is op deze doelgroep afgestemd, waardoor meer welvarende bevolkingsgroepen naar de randgemeenten trekken voor een passende woning. De laatste groep wil de gemeente juist behouden voor de stad, om de economische

situatie en de leefbaarheid te versterken. Om deze reden zal er in Nieuw-Crooswijk en ook in andere herstructurering wijken gebouwd gaan worden in een hoger woningsegment.

In het geval van Nieuw-Crooswijk onderkennen zowel publieke als private partijen de urgentie van een vernieuwingsopgave en hebben gezamenlijk initiatief genomen voor verbetering van de situatie. Voor bewoners is de problematiek op wijkniveau het meest tastbaar, voor de gemeente en ontwikkelaars spelen ook belangen op een hoger schaalniveau mee.

5.1.5 Bruikbaarheid?

Uit de bovenstaande analyse kan geconcludeerd worden dat de situatie in Nieuw-Crooswijk voldoet aan de voorwaarden voor bruikbaarheid van ontwikkelingsplanologie. De wijk kent problemen op sociaaleconomisch en fysiek vlak, waarvoor op korte termijn een duurzame oplossing gezocht moet worden. Deze urgentie delen alle betrokkenen, hoewel zij uiteenlopende belangen bij de uitwerking hebben. Het aantal grote spelers is vrij beperkt, maar daar tegenover staan zo'n 1800 bewoners met individuele voorkeur voor een oplossingrichting. De twee partijen met het grootste woning- en grondbezit in de wijk, woningcorporatie WBR en de gemeente Rotterdam, stonden vanaf het beginstadium van het ontwikkelingsproces open voor samenwerking met marktpartijen, waaruit een lopende samenwerking is ontstaan.

5.2 Leerpunten en effectieve instrumenten

Hoe is er in Rotterdam Nieuw-Crooswijk omgegaan met de in het schema van paragraaf 3.2 genoemde leerpunten en effectieve instrumenten voor ontwikkelingsplanologie? Het gevolgde proces van herstructurering wordt in onderstaande analyse getoetst aan de hand van elf geselecteerde aandachtspunten, te weten:

- Commitment en competenties van betrokken personen
- Participatie van alle betrokken partijen
- Gedeelde visie over het plangebied
- Gezamenlijk ontwerpen
- Procesmanagement
- Grond
- Financiering tijdig uitwerken
- Leertraject
- Actieve communicatie
- Focus op uitvoering
- Rol overheid

De volgorde van deze punten is willekeurig, de samenhang komt naar voren in onderstaande beschrijving.

5.2.1 Commitment en competenties van betrokken personen

Uit de bestudeerde publicaties komt naar voren dat het bij commitment en competenties van betrokken personen gaat om het inschakelen van de juiste mensen om iets voor elkaar te krijgen. Hiervoor moet gezocht worden naar personen met de nodige vaardigheden, die zich willen en kunnen manifesteren als zichtbare verantwoordelijken. Kortweg, mensen maken het verschil.

Bij de gebiedsontwikkeling in Nieuw Crooswijk is dit devies gevolgd. Vaardigheden en inzet van betrokken personen van verschillende partijen hebben een belangrijke rol gespeeld bij de voortgang van het proces en het bereiken van overeenstemming over de aanpak. Bij de private partijen waren de directeurs van het WBR, ERA Bouw en Proper Stok de sleutelfiguren, die zich prominent hebben gemanifesteerd als boegbeeld van de ontwikkeling. Met deze openbare betrokkenheid hebben zij zowel een persoonlijk risico als een bedrijfsrisico op zich genomen. Persoonlijk risico, omdat je je naam verbindt aan een project dat nog helemaal niet is waargemaakt, en bedrijfsrisico omdat dit ook de geloofwaardigheid van het bedrijf zou kunnen schaden.

Ook bij de publieke partijen, in dit geval de gemeente, was er sprake van een actieve rol van sleutelfiguur, wethouder Bolsius heeft er persoonlijk voor gezorgd dat procedurele zaken rondom de ontwikkelingen in Crooswijk snel behandeld zijn in de gemeenteraad en dat het projectmanagement direct in contact kwam met relevante bestuurders binnen de gemeentediensten. Deze nadruk was mogelijk omdat dit het enige ruimtelijke ordeningsproject in de portefeuille van deze wethouder was.

De zichtbare verantwoordelijken waren vooral belangrijk in de planvorming tot aan het vaststellen van het Masterplan, omdat er in dat deel van het proces beslissingen genomen moesten worden over veel verschillende velden en de planvorming nog alle kanten op kan. Naarmate het proces vordert, ligt er meer vast, waardoor het belang van zichtbare sleutelfiguren om iets voor elkaar te krijgen, minder wordt.

5.2.2 Participatie van alle betrokken partijen

Bij de analyse over de bruikbaarheid van ontwikkelingsplanologie is al geconstateerd dat er sprake is van een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen. Uit de publicaties blijkt ook dat het belangrijk is dat deze betrokkenen participeren tijdens het proces. In het artikel 'Wordt het nog wat met gebiedsontwikkeling?' [Building Business, mei 2006] wordt gesteld dat een actieve deelname van bewoners de inhoud verrijkt en zorgt voor vaart in het proces. Voor de publieke partijen is het van belang dat volksvertegenwoordigers participeren en overheden de kunst van het loslaten moeten verstaan en andere partijen daadwerkelijk toelaten.

In Nieuw-Crooswijk wordt op verschillende manieren geluisterd naar de inbreng van bewoners, in de zogeheten Koepel worden de ontwikkelingen globaal besproken, in aparte panels komen concretere zaken naar voren, zoals de indeling van ouderenwoningen. Alle bewoners zijn welkom om mee te doen aan deze overlegorganen, over de bijeenkomsten worden ze geïnformeerd via huis-aan-huis-publicaties en de website van de OCNC. De functie van overlegorganen betreft niet alleen inspraak, ze fungeren ook als communicatiekanaal over de voortgang van het proces en er is plaats voor eigen initiatief. Dat betekent echter niet dat de eigen inbreng zonder meer wordt opgenomen in de planvorming, de FBNC heeft bijvoorbeeld een alternatief Masterplan ontwikkeld, waarin sprake is van minder sloop om de historische omgeving in stand te houden, bewoners in hun huis te laten blijven en kapitaalvernietiging te voorkomen. Tussen de OCNC en FBNC is over dit verschil van inzicht wel overleg geweest, maar dat heeft niets opgeleverd omdat de partijen te veel van mening verschillen. De OCNC houdt vast aan haar eigen plannen en ook bij indiening in de gemeenteraad is dit initiatief niet ontvankelijk verklaard.

Het voortdurend blijven overleggen en communiceren, zorgt ervoor dat de betrokkenen op de hoogte blijven van de ontwikkelingen, waardoor ze niet voor verassingen komen te staan. Het is alleen niet zo dat door actieve participatie wordt voorkomen dat betrokkenen gebruik maken van procedurele inspraakmomenten en juridische machtsmiddelen. Elk moment van inspraak is aangewend om de bezwaren tegen de plannen naar voren te brengen, zoals bij de bestemmingsplanprocedure het geval is geweest. Daarnaast worden er enkele geschillen voor de rechter uitgevochten, zoals het ontbreken van kapvergunningen en de vroegtijdige sloop van de Trapeziumblokken

De waarschuwing dat overheden de kunst van het loslaten moeten verstaan en ander partijen toelaten, is in Crooswijk goed opgepakt. De OCNC, waarin de marktpartijen zijn verenigd, heeft een uitvoerende taak, de gemeente heeft een voorwaardenscheppende en toetsende rol. Het initiatief ligt al vanaf het begin van het proces bij de marktpartijen. Financiële, procedurele en organisatorische afspraken zijn na uitvoerig overleg tussen de publieke partijen en marktpartijen vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst, waarmee de participatiegraad van beide kanten is bepaald.

In Nieuw-Crooswijk is de participatie van marktpartijen behoorlijk goed geslaagd, gezien de grote verantwoordelijkheid voor de uitvoering die zij krijgen en nemen. Aan middelen voor bewonersparticipatie is ook gedacht, maar ondanks het actieve gebruik hiervan, is er toch georganiseerde tegenstand vanuit bewoners ontstaan tegen de operatie, wat ook veel media-aandacht trekt.

5.2.3 Gedeelde visie over het plangebied

Een gedeelde visie start bij het gezamenlijk formuleren van de probleemdefinitie en de maatschappelijke opgave. Daarin moet aandacht zijn voor de huidige gebiedskenmerken van het gebied en de ontwikkeling van een nieuwe identiteit.

In 1999 is zowel in het gebiedsplan van het WBR, als de door de bewoners opgestelde wijkvisie en de strategische wijkaanpak van de gemeente bepaald dat de huidige identiteit van het gebied niet houdbaar is voor de toekomst. Ook de gemeente deelt deze visie met de aanwijzing van Nieuw-Crooswijk als aandachtsgebied in de strategische wijkaanpak. Op korte termijn houdt de (deel)gemeente de wijk leefbaar door middel van actief onderhoud en de uitvoer van het veiligheidsbeleid. Om ook op lange termijn resultaat te boeken, moest er meer gebeuren. De gemeente, bewoners en marktpartijen hebben gezamenlijk gewerkt aan het opstellen van een structuurvisie voor Nieuw-Crooswijk, welke in de zomer van 2003 is vastgesteld door de deelraad Kralingen-Crooswijk en de in de gemeenteraad. In deze structuurvisie zal Crooswijk in de toekomst een ander gezicht krijgen, zowel op fysiek, sociaal als economisch vlak.

De structuurvisie is vervolgens nader uitgewerkt in een Masterplan, dat niet wordt onderschreven door de FBNC. Vanaf dit moment lopen de visies voor uitwerking van de structuurvisie uiteen. De gemeente en de marktpartijen scharen zich achter het plan wat er nu ligt. Door inbreng van marktpartijen kent dit al in een vroeg stadium van de ontwikkeling een financiële onderbouwing, daarnaast sluit het aan bij de door de gemeente gevoerde bevolkingspolitiek om meer huisvestingsmogelijkheden voor hogere inkomens in de stad te realiseren. De huidige bewoners bekijken de plannen vanaf een lager schaalniveau en vinden dat er te snel is overgegaan op de keuze voor sloop van de bestaande woningvoorraad

Over de probleemdefinitie en de maarschappelijke opgave zijn de deelnemende partijen het voornamelijk eens. Deze visie is gezamenlijk uitgewerkt in de structuurvisie. Het is in Nieuw-Crooswijk niet gelukt deze gedeelde visie te behouden, omdat bewoners zich niet kunnen vinden in de marktgerichte uitwerking van het Masterplan. Als reactie hierop is veel verzet ontstaan vanuit gegroepeerde bewoners, wat vertragend werkt op de procesgang.

5.2.4 Gezamenlijk ontwerpen

Ontwerpen wordt bij ontwikkelingsplanologie gezien als een procesvaardigheid binnen de open onderhandeling. Leerpunt is om gezamenlijk te ontwerpen en het planconcept tot wasdom te laten komen.

Van gezamenlijk ontwerpen is in Nieuw-Crooswijk nauwelijks sprake geweest, het ontwerp van het Masterplan is uitbesteed aan stedenbouwkundig bureau West8, dat overigens wel bewoners heeft geconsulteerd. Dit is niet voldoende geweest, toen het definitieve ontwerp naar buiten kwam, is er een breuk ontstaan tussen bewoners en ontwikkelaars. Bewoners onderschrijven de structuurvisie wel, maar het Masterplan, in feite de ruimtelijke uitwerking van de structuurvisie, sluit hier volgens hen niet bij aan. Nu de woningen vorm beginnen te krijgen, worden bewoners via een werkgroep wel betrokken bij de indeling van de verschillende woningtypes.

Het leerpunt gezamenlijk ontwerpen is niet ingezet als procesvaardigheid binnen de open onderhandeling. Bij dit traject zijn bewoners buiten beschouwing gelaten en is het fysieke plan in een vrij definitief stadium gepresenteerd, waardoor van tot wasdom komen geen sprake is geweest. Deze stap is door de daarop volgende tegenstand van de bewoners een negatief keerpunt in het proces geworden, een gemiste kans.

5.2.5 Procesmanagement

Over het procesmanagement van een gebiedsontwikkeling wordt veel geschreven in de publicaties over ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie vraagt om een aanpak waarbij het resultaat voortkomt uit het gevolgde proces, hierbij bepalen leermomenten de te volgen koers. Dit betekent dat alle in dit hoofdstuk afzonderlijk genoemde leerpunten bepalend zijn voor het verloop van het proces.

De procesmatige leerpunten hebben onder meer betrekking op proces en procedures, procesinnovaties en de procesarchitectuur

Proces en procedures

Aangeraden wordt het proces gezamenlijk te ontwerpen en procedures in te passen. Een gefaseerde politieke besluitvorming zou, gekoppeld aan het voorleggen van meer oplossingsstrategieën, tot een productieve voortgang leiden.

In Nieuw-Crooswijk is hier vanwege de samenwerking tussen publieke en private partijen veel aandacht voor geweest. Het proces is door gezamenlijke onderhandelingen tot stand gekomen en de gemeente zet zich in voor een soepel verloop van de procedures. Van het voorleggen van meer oplossingsstrategieën is in het openbaar geen sprake geweest.

Procesinnovaties

In de publicaties over ontwikkelingsplanologie wordt ook aandacht geschonken aan het innovatieve karakter van het planproces.

De aanpak in Rotterdam is innovatief te noemen vanwege de vernieuwende aanpak bij stedelijke vernieuwing. De gebiedsontwikkeling is bijna geheel overgelaten aan de marktpartijen, de gemeente heeft uiteindelijk slechts nog een toetsende en voorwaardenscheppende rol. Dit wordt een concessiemodel genoemd, er wordt gewerkt op basis van afspraken die na uitvoerig overleg zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

Procesarchitectuur

Aan de procesarchitectuur moet vooraf veel aandacht worden geschonken en er moet optimale flexibiliteit ingebouwd worden. Bij de casus Nieuw-Crooswijk is niet achterhaald of er vooraf een totaalvisie over de

procesarchitectuur is geweest. Nu de ontwikkeling loopt, is er een extern planningsbureau ingeschakeld voor de procesbewaking.

5.2.6 Grond

Bij het leerpunt grond gaat het om tijdig verwerven van gronden en het organiseren van grondposities. In Nieuw-Crooswijk is dit nauwelijks aan de orde, omdat de grond is uitgegeven in erfpacht van de gemeente. Daarnaast is woningcorporatie WBR de grootste eigenaar van de opstal in het gebied, omdat deze 95% van de woningen in bezit heeft. De gemeente brengt de gronden in voor de grondexploitatie, die ook de openbare ruimte betreft, en krijgt deze daarna weer in bezit. Aan deze constructie kleef wel het risico dat bij een eventueel failliet van de OCNC, bijvoorbeeld als de woningmarkt inzakt en de vastgoedontwikkeling niet plaats kan vinden, de gemeente haar grond ook kwijtraakt.

Omdat er in Nieuw-Crooswijk nauwelijks sprake is van grondverwerving, kan de ontwikkeling veel sneller van start gaan omdat er geen gebruik gemaakt hoeft te worden van voorkeursrecht en onteigeningsprocedures, wat vaak in andere herstructureringswijken met een grotere particuliere voorraad wel het geval is. Hierdoor is wordt onzekerheid weggenomen en is er een in een vroeg stadium meer ruimte om het streefbeeld vast te leggen, in plaats van het verwerven van posities.²⁸ Deze situatie maakt het gevolgde proces in Nieuw-Crooswijk niet overal toepasbaar.

5.2.7 Financiering tijdig uitwerken

Bij een integrale aanpak van gebiedsontwikkeling is het verstandig tijdig aandacht te schenken aan de financiering. Nieuwe strategieën, zoals het koppelen van planvorming en investering, kunnen een positieve uitwerking hebben op het procesverloop en eindresultaat. Bij publiek-private samenwerkingen is het belangrijk de financiering volledig uit te werken door specialisten, omdat beide partijen gewend zijn hier op hun eigen manier mee om te gaan.

In Nieuw-Crooswijk is er door het aantrekken van marktpartijen al in de voorbereidingsfase aandacht geweest voor de financiering van het project. De reden dat er toenadering gezocht is tot marktpartijen is zelfs omdat woningcorporatie WBR al in een heel vroeg stadium zag dat zij de ontwikkeling niet alleen zou kunnen dragen omdat de risico's te groot zijn en de eigen ontwikkelingsexpertise te klein.

Na het tekenen van een intentieverklaring tot samenwerking zijn de marktpartijen met elkaar en met de gemeente, de grondeigenaar, in onderhandeling gegaan. Deze financiële onderhandelingen liepen parallel aan het traject voor het opstellen van de structuurvisie en het Masterplan, waardoor er al in een vroeg stadium van de fysieke planvorming aandacht is geweest voor de financiële haalbaarheid van het project.

Uiteindelijk is vastgesteld dat de ontwikkelingscombinatie zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie zal verzorgen. Hiermee heeft de OCNC de regie- en initiatiefrol op zich gekregen en is daarmee de uitvoerder van de herstructurering.

Financiën hebben een grote rol gespeeld bij het opstellen van de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de marktpartijen. De samenwerkingsconstructie kan beschouwd worden als een concessiemodel, dat wil zeggen dat bij tegenvallers de gemeente niet zal bijspringen. Elke partij heeft wel van tevoren afzonderlijk zijn risico bepaald, om de intentieovereenkomst daadwerkelijk om te kunnen zetten in een samenwerkingsovereenkomst. In dit definitie stadium van het proces is veel overleg geweest om de zoveel mogelijk tegemoet te kunnen komen aan de gewenste inbreng van de deelnemende partijen. De uitgebreide aandacht voor de uitwerking financieringsconstructie heeft tot nu toe een houdbaar concept opgeleverd, dat de planvorming tot in de ontwerpfase van het proces nog niet vertraagd heeft.

²⁸ Pagina 11, Kei-salon Nieuw Crooswijk

5.2.8 Leertraject

Het leertraject binnen ontwikkelingsplanologie is gericht op het ontwikkelen van expertise op regionaal vlak. Hierbij is voor de provincie een nieuwe overkoepelende rol weggelegd. Bij stedelijke vernieuwing is hier geen sprake van, omdat de gebiedsontwikkeling binnen de gemeentegrenzen blijft.

In Nieuw-Crooswijk wordt het proces door alle deelnemende partijen gemonitord, omdat het voor alle partijen een nieuwe unieke aanpak is, die wellicht elders toegepast kan worden. De gemeente Rotterdam leert bijvoorbeeld hoe om te gaan met het overgeven van ontwikkelingstrajecten aan private investeerders. Ook is interessant, met het oog op de Europese aanbestedingsregels, of deze constructie vaker toegepast kan worden. Omdat de situatie niet alleen op schaal van de stad interessant is, maar ook voor andere herstructureringswijken in Nederland, heeft onder andere het KEI-Centrum aandacht besteed aan de aanpak in Nieuw-Crooswijk. In 2004 hebben de OCNC en gemeente Rotterdam zelfs de Neprom-aanmoedigingsprijs 'In Ontwikkeling' voor de vernieuwende aanpak in Nieuw-Crooswijk, vanwege de unieke werkwijze en constructieve samenwerking.

5.2.9 Actieve communicatie

Leerpunten uit de theorie over ontwikkelingsplanologie zijn conflicthantering, het organiseren van verrassende ontmoetingen en openheid afwisselen met geslotenheid

Het ontwikkelingstraject wordt door de gemeente Rotterdam en de OCNC bestempeld als een open planproces²⁹. Een belangrijk element daarbij in de communicatie richting bewoners en geïnteresseerden, is het informatiepunt aan de Paradijslaan 93 in Nieuw-Crooswijk. Daarnaast wordt huis-aan-huis informatie verspreid en is er een uitgebreide website gemaakt. En er is een apart inspraakorgaan opgericht, de Koepel, waarvoor alle bewoners zijn uitgenodigd. Communicatie is bij een herstructurering in binnenstedelijk gebied van groot belang, omdat individuele belangen van bewoners sterk meespelen bij hun mening over de planvorming. Met actieve en passende informatieverstrekking loop je niet achter de feiten aan, ander zou je alleen conflicten aan het oplossen zijn.

De fase tussen het vaststellen van de structuurvisie en de presentatie van het Masterplan, bleek ook op het gebied van communicatie richting de huidige bewoners cruciaal. In deze fase was de fasering van de herstructurering opgenomen in het conceptmasterplan en gepresenteerd aan de bewoners. Tijdens een inspraakmoment over ouderenhuisvesting, bleek dat ouderen grote problemen zouden ondervinden met tijdelijk verhuizing, voordat hun nieuwe woning klaar zou zijn. Omdat daarbij de huidige fysieke staat van de woningen erg ongeschikt voor ouderen bleek, is besloten om de bouw van het blok seniorenwoningen naar voren te schuiven in de fasering. Resultaat was dat dit blok in deelfase 1 gerealiseerd zou worden in plaats van in deelfase 16. Voor ouderen in Nieuw-Crooswijk was dit een positieve ontwikkeling, maar bij de bewoners van het hiervoor te slopen bouwblok, Klein Trapezium, kwam de beslissing onverwacht aan toen deze later werd gepresenteerd. Voor hen betekent het dat zij hun woning zes jaar eerder zullen moeten verlaten. In dit geval is de beslissing te snel gegaan en hebben de bewoners van Klein Trapezium geen gelegenheid tot inspraak gehad. Deze nalatigheid in het communicatietraject heeft ertoe geleid dat de bewoners van Klein Trapezium een rechtszaak hebben aangespannen tegen de OCNC, wat vertragend werkt op de sloop- en bouwplannen.

In Nieuw-Crooswijk zijn de voorzieningen voor communicatie met de bewoners ruimschoots aanwezig. Hier wordt ook consequent gebruik van gemaakt, iets wat heel belangrijk is, want op het moment dat dit niet gebeurt, kan het vervelende gevolgen hebben voor het ontwikkelingstraject.

5.2.10 Focus op uitvoering

Er is in het ontwikkelingstraject in Nieuw-Crooswijk steeds snelheid gehouden in de initiatief-, definitie-, voorbereidings- en ontwerpfasen om de realisatie, het uiteindelijke doel, niet te vertragen. De ontwikkelende en bouwende partij zijn al in een vroeg stadium betrokken bij het ontwikkelingstraject. Hierdoor is er bij de planvorming al vooruit gekeken op de praktische uitvoering van het concept en kon er rekening gehouden worden met uitvoeringsaspecten. Een voorbeeld hiervan is dat er bij het ontwerpen

²⁹ Pagina 69, Masterplan Nieuw Crooswijk

van de bouwblokken al proefverkavelingen zijn gemaakt om te onderzoeken of het gevraagde woningaantal wel (financieel) gerealiseerd kan worden.

Een hoog tempo in het proces, is van belang voor een snelle realisatie van het project. In Nieuw-Crooswijk wordt hier tijdens het proces continu rekening mee gehouden.

5.2.11 Rol overheid

In de bestudeerde publicaties komt naar voren dat de rol van de overheid bij ontwikkelingsplanologie is gericht op het mogelijk maken van deze werkvorm, bijvoorbeeld door het ontwikkelen en/of goedkeuren van een effectief instrumentarium

De rol die de overheid gespeeld heeft bij het traject in Nieuw-Crooswijk wordt uitgesplitst in drie bestuurlijke niveaus:

- **Rijksoverheid**

Het Ministerie van VROM heeft Nieuw-Crooswijk opgenomen als aandachtswijk binnen de zogenoemde 56-wijkenaanpak, een onderdeel van het actieprogramma herstructurering. De ontwikkelingen in de geselecteerde wijken krijgen de komende jaren extra aandacht van de overheid. Daarnaast ontvangt de gemeente Rotterdam in het kader van de Wet Stedelijke Vernieuwing subsidie uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV-gelden), dat ook ingezet wordt voor de vernieuwing in Nieuw-Crooswijk. Van vooruitgang van het proces door nieuwe wetten, regelingen en besluiten is geen sprake, mede omdat de Grondexploitatiewet nog niet is aangenomen.

- **Provincie Zuid-Holland**

De provincie heeft stedelijke vernieuwing opgenomen in verschillende provinciale visies, maar de plannen voor Nieuw-Crooswijk niet specifiek benoemd. Op procedureel niveau speelt de provincie wel een rol, Gedeputeerde Staten zullen bijvoorbeeld het nieuwe bestemmingsplan goed moeten keuren. Bij regionale gebiedsontwikkeling wordt de provincie juist gezien als een intermediair tussen alle deelnemende partijen omdat deze projecten vaak gemeentegrensoverschrijdend zijn.

- **Gemeente Rotterdam**

Op bestuurlijk niveau heeft de gemeente heeft zich ingespannen om de officiële procedures die gevolgd moeten worden, zo soepel en snel mogelijk te laten verlopen. Wethouder Bolsius heeft zich op een aantal momenten persoonlijk ingezet voor versnelling het proces, door aandacht te vragen voor lopende kwesties. Op ambtelijk niveau hebben verschillende gemeentediensten bijvoorbeeld bijgedragen aan onderzoek voor en opstellen van het nieuwe bestemmingsplan.

De overheid is op landelijk en provinciaal niveau niet direct gericht op het bedrijven van ontwikkelingsplanologie bij stedelijke vernieuwingsprojecten. Op gemeentelijk niveau kan er veel gedaan worden als mensen zich persoonlijk sterk maken voor een gebiedsontwikkelingsproces en open staan voor een vernieuwende aanpak.

6 Conclusies en aanbevelingen

Na een theoretische beschouwing over het principe van ontwikkelingsplanologie en de casusbeschrijving van de ontwikkelingen in Nieuw-Crooswijk, wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek:

Welke leerpunten en effectieve instrumenten van ontwikkelingsplanologie zijn succesvol toegepast bij de stedelijke vernieuwingsopgave in Rotterdam Nieuw-Crooswijk en zijn deze van betekenis voor vergelijkbare binnenstedelijke herstructureringsopgaven?

6.1 Ontwikkelingsplanologie in Rotterdam Nieuw-Crooswijk

In paragraaf 5.1 is geconstateerd dat de gebiedsontwikkeling in Nieuw-Crooswijk in voldoet aan de punten voor bruikbaarheid van ontwikkelingsplanologie. Het gedeelde urgentiegevoel om een oplossing voor de heersende maatschappelijke vraagstukken te ontwikkelen, heeft geleid tot een stevige samenwerking tussen publieke en private partijen.

Vanuit het perspectief van ontwikkelingsplanologie, lijkt bij het afgelegde traject in Nieuw-Crooswijk aan de meeste leerpunten aandacht besteed te zijn. Dit wil niet direct zeggen dat deze punten positieve resultaten hebben opgeleverd.

Sterktes

Een sterk punt bij deze binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is de **participatie van marktpartijen**. In een vroegtijdig stadium zijn de publieke en private deelnemende partijen samen gaan werken aan een gebiedsgericht plan. Omdat deze publiek-private samenwerking vastgelegd zou worden in een overeenkomst, was er direct aandacht voor financiële, procedurele en organisatorische afspraken. Dit traject verliep parallel aan het traject van het maken van een structuurvisie en daarop het Masterplan. Hierdoor is er een financiële onderbouwing in het Masterplan opgenomen en kon de snelheid in het proces gehouden worden. In het stadium van de structuurvisie nam de gemeente nog het initiatief, in de aanloop naar het Masterplan is zwaartepunt verschoven richting de marktpartijen, die het project gaan uitvoeren. Deze zijn voor de uitvoer verenigd in een ontwikkelingscombinatie, die zich presenteert als één aanspreekpunt. Er lijkt in Nieuw-Crooswijk dan ook geen frictie te zijn tussen de verschillende ontwikkelende partijen. De sterke samenwerking van de ontwikkelende partijen werd nog extra benadrukt door **persoonlijke inzet** van de directeuren van de marktpartijen en een wethouder van de gemeente. Deze betrokkenheid heeft de ontwikkeling een behoorlijke impuls gegeven: de overtuiging dat er uit deze samenwerking iets goeds zou kunnen ontstaan, heeft het project positieve aandacht gegeven. Ook is er persoonlijk voor gezorgd dat procedures sneller zijn verlopen en de juiste expertise is aangetrokken voor een goed eindresultaat. Deze voortvarende aanpak heeft de gemeente en ontwikkelaars in 2004 zelfs de Neprom- aanmoedigingsprijs 'In Ontwikkeling' opgeleverd.

Positieve punten als een goede samenwerking tussen gemeente en marktpartijen en het relatief hoge tempo van het proces, zijn voor een groot deel te danken aan de **unieke positie** van het WBR in het gebied. Omdat deze woningcorporatie daar 95% van de woningen in bezit heeft, waren er geen langlopende onteigeningsprocedures nodig en had het WBR een sterke onderhandelingspositie.

Zwaktes

Het proces in Rotterdam kent echter ook zwakke punten: het is niet gelukt om alle bewoners positief over de plannen te laten denken. De bewonersorganisatie FBNC heeft zich fel tegen het Masterplan gekeerd en gebruikt alle procedurele inspraakmomenten om de uitvoering te vertragen. Deze vertraging is wel ingecalculiseerd, maar het meningsverschil veroorzaakt wel een negatieve sfeer rond het project. In deze case blijkt maar weer hoe moeilijk het is om **bewonersparticipatie** op te zetten en wat het belang is van **duidelijke communicatie**. Aan beide punten is wel gedacht, maar door het verschil van inzicht hebben deze een steeds zwaardere lading gekregen. Wellicht was het vanuit het leerpunt gezamenlijk ontwerpen gezien, beter geweest om de bewoners direct te betrekken bij het ontwerpproces, in plaats van een ontwerp bureau al een tamelijk definitief Masterplan te laten presenteren. Dit is het punt geweest waarop

verschillende inzichten zijn ontstaan, in plaats van een **gedeelde visie** waar eerder sprake van was: de bewoners staan namelijk wel achter de structuurvisie.

Proces

Alle leerpunten zijn op hun beurt belangrijk voor de voortgang van het proces. In Nieuw-Crooswijk zal waarschijnlijk binnen zes jaar aan de bouw van de eerste woningen begonnen worden, in andere gebieden kan deze aanloop soms tientallen jaren in beslag nemen. Om dit te voorkomen, is er bij deze Rotterdamse gebiedsontwikkeling, naast het boeken van resultaten, veel aandacht geweest voor de **snelheid van het proces** van de planontwikkeling. Deze nadruk op het tempo komt in een aantal leerpunten naar voren, die door een resultaatgerichte benadering positieve invloed hebben gehad op het procesverloop.

Het uiteindelijke eindresultaat, een verbeterde woonomgeving, komt hierdoor steeds dichterbij, alleen staat het gedetailleerde eindbeeld hiervan nog niet vast. De ontwikkeling is opgedeeld in fasen, uitgewerkte bouwplannen zullen per fase ontwikkeld worden, maar zullen altijd het kwaliteitsbeeld uit het Masterplan volgen. Op deze manier is het mogelijk tijdig in te springen op **actuele ontwikkelingen**, bijvoorbeeld een veranderende vraag op de woningmarkt of een stagnerende economie. Deze flexibiliteit is een kenmerk van procesmanagement, een managementmethode waarbij het eindresultaat niet is vastgelegd, maar nadruk wordt gelegd op de weg om resultaat te bereiken. Voor de huidige bewoners is dit lastiger te begrijpen, voor hen is het prettiger dat ze weten waar ze aan toe zijn. Nieuwe inzichten op de planvorming kunnen daarom verwarrend werken en het gevoel geven dat er niet geluisterd wordt naar de ideeën van de bewoners. Dit roept weerstand op.

6.2 Leerpunten ontwikkelingsplanologie voor stedelijke vernieuwing

Zoals in het theoretisch kader is geschetst, is de bij gebruik van ontwikkelingsplanologie de nadruk op het proces nodig om de complexiteit van de opgave te kunnen beheersen. Bij stedelijke vernieuwing is er sprake van een behoorlijk complexe opgave, omdat er een ingreep wordt gedaan in een bestaand woongebied. Zo'n gebied kent eigen sociale en economische structuren, die onder druk komen te staan bij een fysieke verandering. Bij ontwikkelingsplanologie dienen deze maatschappelijke vraagstukken als uitgangspunt voor de planontwikkeling. Creatieve oplossingsrichtingen, een minder stroperige besluitvorming en het betrekken van belanghebbenden, zouden moeten leiden tot het werkelijk realiseren van de gemaakte plannen. Om het proces in aanloop naar de uitvoering lopend te houden, is het een aanbeveling een aantal leerpunten van ontwikkelingsplanologie, ongeacht de context van de ontwikkelingsopgave, toe te passen. Alle betrokken partijen moeten werken vanuit een **gezamenlijke ambitie**, ze moeten in grote lijnen dezelfde **visie** voor ogen hebben. Het kan hierbij een voordeel zijn als de marktpartijen de context van de opgave goed kennen. Als de **maatschappelijke urgentie** door alle deelnemende partijen onderkend wordt, kan het een uitgangspunt zijn voor een gezamenlijke visie.

Extra aandacht voor **participatie van en communicatie met de bewoners** kan vertraging van het proces en negatieve beeldvorming rondom het project verminderen. Dit zal altijd een lastig punt blijven omdat de persoonlijke belangen van bewoners vaak niet overeenkomen met doelstellingen op hogere schaalniveaus. Bovendien gaat het bij herstructureringsprojecten om grote aantallen bewoners, met even zoveel individuele belangen. Participatie gaat verder dan informeren en mee laten praten. Een plan wordt meestal past tastbaar voor bewoners als het gevisualiseerd wordt. In dit stadium is het actief betrekken van bewoners bij het ontwerp en het voorleggen van alternatieven cruciaal voor de beeldvorming rond het plan. Methoden als community planning, waarbij vertegenwoordigers uit alle betrokken partijen in een intensief begeleid traject samen een ontwerpvoorstel maken, kunnen hiervoor een effectief hulpmiddel zijn.

Met **persoonlijke inzet van sleutelfiguren** uit hogere regionen van de publieke en private partijen, krijg je veel voor elkaar. Deze personen dragen zelf een verantwoordelijkheid voor de voortgang van het proces en kunnen bijdragen aan een positieve beeldvorming. Belangrijk is dat zowel publieke als private partijen op eigen terrein deze welwillendheid tonen. Een traject waarbij het bestemmingsplan leidend is, zoals bij toelatingsplanologie, biedt minder ruimte voor publiek-private planvorming, de overheid moet zich open stellen voor meer samenwerking.

Uiteindelijk is de **context** is erg bepalend voor de start van het traject, **gunstige grondposities** betekenen veel voor het ontwikkelingstempo, omdat er meteen een gevoel is dat er echt snel ontwikkeld kan gaan worden. Van een gunstige situatie is helaas niet altijd sprake.

Geconcludeerd mag worden dat de principes van ontwikkelingsplanologie bij een integraal ontwikkelingsproces in binnenstedelijk gebied horen. In het geval van Nieuw-Crooswijk is voor alle aspecten aandacht geweest tijdens het proces. Het fysieke resultaat is nog niet zichtbaar, na voltooiing van de laatste bouwwerken kan in de gebruiksfase pas echt worden beoordeeld of het doorlopen proces heeft gewerkt.

Ontwikkelingsplanologie is geen wondermiddel dat overal toepasbaar is, maar de leerpunten van deze gebiedsgerichte aanpak zijn goede aandachtspunten voor een stedelijke vernieuwingsoperatie.

6.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Voor een completer beeld van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is het interessant ook het ontwikkelingstraject in een andere wijk te bekijken, bijvoorbeeld een waarbij de planvorming is vastgelopen. Is hier ook gebruik gemaakt van de leerpunten van gebiedsontwikkeling of is er sprake van een andere planningsmethode? Welke voor- en nadelen heeft dit?

In Nieuw-Crooswijk is de ontwikkeling nog niet in de uitvoeringsfase aangekomen. Maar hoe verloopt het traject straks in de uitvoeringsfase? Wordt het sterk afhankelijk van externe effecten? Blijven de kosten zoals ingecalculeerd? Redt het project het nu de openlijke steun van wethouder en directeuren naar de achtergrond is verdwenen?

Momenteel is er veel aandacht voor de verbetering van stedelijke vernieuwingsoperaties. Het is interessant te volgen of het beleid ten aanzien van stedelijke vernieuwing richting ontwikkelingsplanologie verandert.

Bronvermelding

Nieuw Crooswijk

- Ko Blok: Nieuw Crooswijk schoolvoorbeeld van herstructurering, Wim Laverman, Building Business, mei 2004
- Stap voor stap tot het bestemmingsplan Nieuw Crooswijk, bijlage nieuwsbrief Nieuw Crooswijk nr 22, april 2005
- V12 KEI-salon Nieuw Crooswijk, 27 september 2004
- ‘Wij zijn niet alleen uit op het behalen van rendement’, interview met Peter van der Gugten, directeur Proper-Stok, Judith Spruit, aedes-magazine, nr. 6/2006
- Masterplan (2005)
- Alternatief Masterplan (2005)
- Sociaal Statuut WBR (2005)
- (ontwerp)Bestemmingsplan (2006)
- Interview Christine van Grunsven, directeur Ontwikkelingscombinatie Nieuw-Crooswijk (OCNC), 4 mei 2006
- Interview Jan van de Ree, projectleider Nieuw-Crooswijk, gemeente Rotterdam, 9 mei 2006

Stedelijke vernieuwing

- Quickscan Rol Marktpartijen, Gerben Helleman KEI Kenniscentrum stedelijke vernieuwing, augustus 2005
- Woningnood! Welke woningnood?, interview met Riek Bakker, John Custers, het Experiment, jaargang 22, nr. 1, maart 2006
- De tekentafel neemt de wijk, Beloften en beperkingen in de herstructurering van buurten, Jeanet Kullberg, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, april 2006

Ontwikkelingsplanologie

- Naar een innovatieve ontwikkelingsplanologie, Ed Dammers e.a., S&RO, 01/2004
- Ontwikkelingsplanologie gaat óók over ruimte en dynamiek, Ron Bos e.a., ROM 1 / 2 2006
- Ontwikkelingsplanologie wordt vooral hard werken, Peter van Rooy, Nova Terra, jaargang 5 nummer 1, mei 2005, pagina 30-34
- Van plan naar ontwikkeling, handvatten voor een succesvolle toepassing van ontwikkelingsplanologie in het landelijk gebied, verslag studiemiddag, Wim Vierling, NIROV-Netwerk landelijk gebied, donderdag 15 mei 2003
- Ruimte geven, ruimte nemen, Voostellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid, VROMRaad, Advies 051
- Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave, Van ruimtelijke ordening naar ruimte in wording, Rathenau Instituut, in samenwerking met Habiforum, 2004(?)
- Winst halen uit projectmanagement, Vera Ronteltap en Hans Barendregt, dS+V Rotterdam, uit publicatie voorbeeldige projecten VROM
- Onderzoeken op website VROM over gebiedsontwikkeling (DHV, Cooper Feldman, Ernst & Young)
- Ontwikkel kracht! Eindrapport van de Adviescommissie in Gebiedsontwikkeling, november 2005
- Regie stedelijke vernieuwing: praktijk, theorie en onderwijs. Mw. Ir. M. Huffstadt, Hogeschool Utrecht
- Ed Dammers, Femke Verwest, Bastiaan Staffhorst, Wigger Verschoor, Ontwikkelingsplanologie, Lessen uit en voor de praktijk, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag 2004, NAI Uitgevers Rotterdam
- Samenvatting Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling, Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2004

- NederLandBovenWater, praktijkboek gebiedsontwikkeling, Pter van Rooy, Ab van Luin, Emile Dil, Habiforum/Nirov/Vrom, 2006

Procesmanagement

- Projecten Leiden, Methoden en technieken voor projectmatig werken, G.P. Groote, C.J. Hugenholtz-Sasse, P. Slikker e.a., Het Spectrum Utrecht, 12^e druk 2002
- Procesmanagement, Over procesmanagement en besluitvorming, de Bruijn J.A., ten Heuvelhof E.F., in 't veld R.J., Academic Service Schoonhoven, 2002
- Integrale gebiedsontwikkeling: Het stationsgebied 's Hertogenbosch, 2004, Uitgeverij SUN, Amsterdam
- Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, Teisman G.R., Eburon Delft, 2001

Websites

- | | |
|--|---|
| • www.dsv.rotterdam.nl | Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting Rotterdam |
| • www.kc.rotterdam.nl | Deelgemeente Kralingen-Crooswijk |
| • www.crooswijk.com | Federatie bewonerscomités Nieuw Crooswijk (FBNC) |
| • www.herstructureringnieuwcrooswijk.nl | Ontwikkelingscombinatie Nieuw Crooswijk (OCNC) |
| • www.vrom.nl | Ministerie van VROM - Dossier gebiedsontwikkeling
Dossier 56-wijken aanpak |
| • ruimteforum.vrom.nl | Achtergronden thema's Nota Ruimte |
| • www.nirov.nl | Meerjarenprogramma ontwikkelingsplanologie |
| • www.kei-centrum.nl | Stedelijke vernieuwing, 56-wijkanaanpak |
| • www.otb.nl | Wetenschappelijk onderzoek |
| • www.habiforum.nl | Vernieuwend ruimtegebruik |