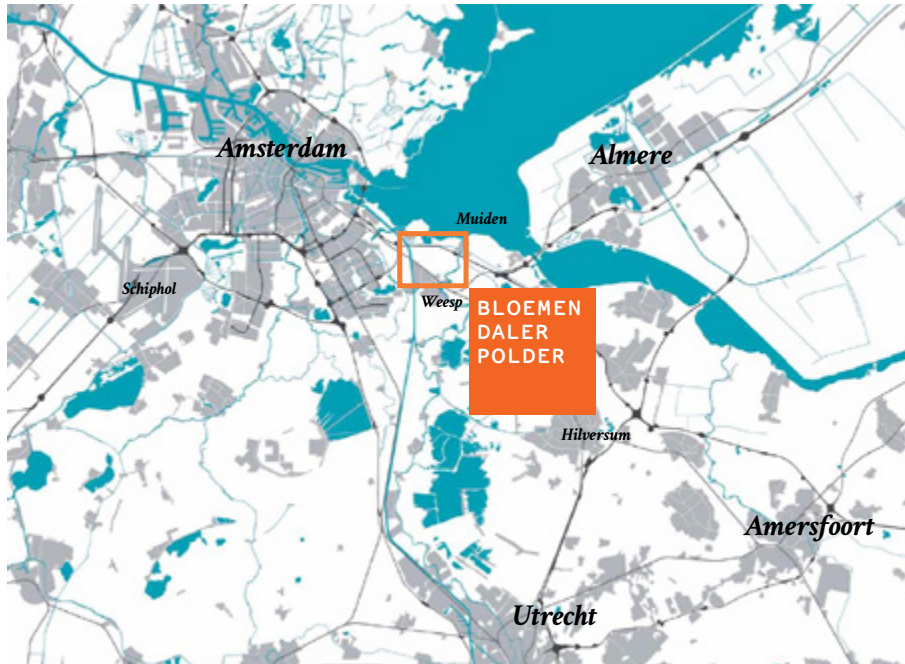


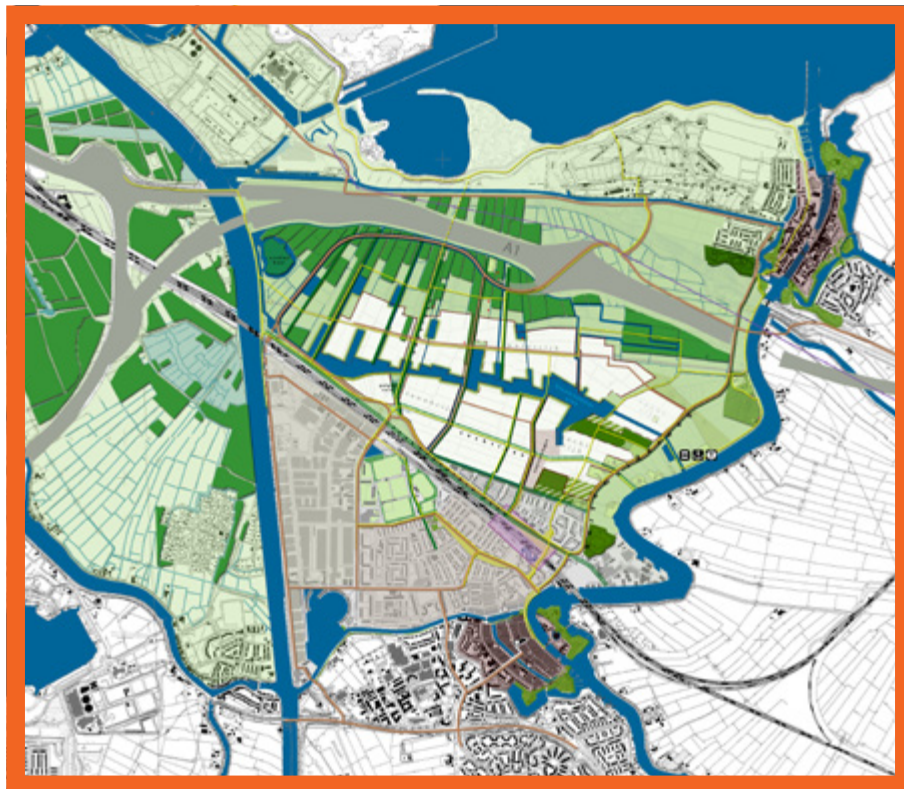
DYNAMISCHE
CONTINUÏTEIT IN
GEBIEDSONTWIKKELING

BLOEMEN DALER POLDER





LIGGING VAN DE LOCATIE IN REGIONAAL PERSPECTIEF



RUIMTELIJK RAAMWERK 2012

The background of the page features a photograph of a house with a prominent gable roof and a chimney, partially obscured by tall, golden-brown reeds in the foreground. A body of water is visible behind the reeds. The sky is overcast with soft, grey clouds. A white rectangular box is centered on the page, containing the text 'INHOUD' in a purple, sans-serif font.

INHOUD

4

VOORWOORD

TJEERD TALSMA

GEDEPUTEERDE RUIMTELIJKE
ORDENING EN MILIEU
PROVINCIE NOORD-HOLLAND

6

PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING IN GEBIEDSONTWIKKELING

FRISO DE ZEEUW

PRAKTIJKHOGLERAAR
GEBIEDSONTWIKKELING TU DELFT
EN DIRECTEUR NIEUWE MARKTEN
BOUWFONDS ONTWIKKELING B.V.

BLOEMENDALER POLDER, EEN KORTE VOOR GESCHIEDENIS: 2001-2012

SUZANNE VAN DEN NOORT

PROGRAMMAMANAGER
PROVINCIE
NOORD-HOLLAND

14

NAAR EEN NIEUW SAMENWERKINGS MODEL

JURRIËN VELDHUIZEN,
PAUL RUTTEN EN
THIJS BERENS

DE KWARTIERMAKERS –
DELOITTE REAL ESTATE

18

KWARTIERMAKERS

INTERVIEW MET
JURRIËN VELDHUIZEN
KWARTIERMAKER
BLOEMENDALERPOLDER

19

AANBEVELINGEN

VAN DE KWARTIERMAKERS
VOOR VERGELIJKBARE
GEBIEDSONTWIKKE-
LINGEN

20

DE BLOEMEN DALERPOLDER IN PERSPECTIEF

OVER HET UITWISSELEN EN
DELEN VAN BELANGEN EN
WAARDEN

AGNES FRANZEN EN
ANNE LUIJTEN

HOOFDREDACTIE GEBIEDS-
ONTWIKKELING.NU

26

DE ROL VAN DE RAAD

INTERVIEW MET
PROF. DR. MARK VAN TWIST
NSOB

28

COLOFON

VOOR WOORD



Met de start van de uitvoering van de gebiedsontwikkeling Bloemendalerpolder is een mijlpaal bereikt. In het gebied tussen Muiden en Weesp wordt de komende jaren een fors woningbouwprogramma gerealiseerd. Maar het gaat om meer dan woningen. Er is sprake van een werkelijk integrale opgave waarbij grote delen landschap en water tegelijkertijd mee worden ontwikkeld. De uitvoeringsfase is een mooi moment om terug te kijken op het proces en om uit de geleerde lessen handreikingen te bieden aan professionals.

Aan de publiek-private overeenkomst voor de Bloemendalerpolder ging een intensief en soms moeizaam proces vooraf. De ondertekenende partijen – de provincie Noord-Holland, de gemeenten Weesp en Muiden, het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, en de ontwikkelaars Bouwfonds Ontwikkeling, Adriaan van Erk, AM, Ymere, Blauwhoed Eurowoningen en Van Wijnen Groep – zijn al vanaf 2001 met elkaar betrokken in het planvormingsproces dat wordt gekenmerkt door een grote dynamiek, niet in de laatste plaats veroorzaakt door de veranderde marktomstandigheden. Partijen hebben de nodige hobbels moeten nemen, maar de wil en bereidheid om er met elkaar uit te komen bleek uiteindelijk sterk genoeg om het over een andere boeg te gooien en zowel het programma als het proces aan te passen.

De publiek-private ontwikkeling Bloemendalerpolder is dan ook om minstens twee redenen bijzonder. In de eerste plaats is er gekozen voor het duidelijk scheiden van voorbereidings- en uitvoeringsfase. De voorbereiding vond plaats binnen een publiek-private samenwerking (PPS) met gezamenlijk ‘tekenen & rekenen’. Vervolgens is de uitvoering van de gehele gebiedsexploitatie – woningbouw, infrastructuur, groen en water – in de uitvoeringsfase voor rekening en risico van de private partijen. De uitvoering is gebonden aan doelen en kaders die de publieke

partijen hebben gesteld. Zij accepteren op hun beurt een bepaalde mate van onzekerheid over het totaal aantal te bouwen woningen en de verdeling in woningtypen. Kortom, een nieuwe invulling van het concessiemodel, waarbij private partijen veel vrijheid en flexibiliteit is toegestaan in de uiteindelijke invulling van deze grootschalige gebiedsontwikkeling.

Deze publicatie biedt inzicht in het verloop van het proces en de manier waarop tot deze vorm van overeenkomst werd gekomen. *Hoofdstuk 1* plaatst gebiedsontwikkeling en de verschillende vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen in perspectief. *Hoofdstuk 2* biedt een chronologisch overzicht van het traject dat de contractpartijen in de Bloemendalerpolder samen hebben afgelegd. In *hoofdstuk 3* komen de kwartiersmakers aan het woord die het proces hebben vlotgetrokken. De voornaamste opgave daarbij was het doorbreken van het ‘wij-zij-denken’ en het wederzijds vertrouwen terugbrengen in het proces. De lessen uit het proces vertalen de kwartiermakers naar aanbevelingen voor de gebiedsontwikkelingspraktijk.

Het *vierde hoofdstuk* plaatst het proces in het perspectief van grotere, maatschappelijke verschuivingen en nieuwe vormen van organisatie. In de netwerksamenleving komt organisatie tot stand door middel van improvisatie, flexibiliteit en afstemming. Het toestaan van onzekerheden en het vormen van (gelegenheids)coalities bieden nieuwe handelingsperspectieven voor gebiedsontwikkeling. Ook wordt in dit deel gereflecteerd op de rol van de gemeenteraad. Al deze elementen zijn terug te vinden in de gebiedsontwikkeling Bloemendalerpolder. Daarom delen de betrokken partijen, met gepaste trots, door middel van de voorliggende publicatie graag de geleerde lessen met u.

Tjeerd Talsma

*gedeputeerde Ruimtelijke Ordening en Milieu
provincie Noord-Holland*



PUBLIEK- PRIVATE SAMENWERKING IN GEBIEDS ONTWIKKELING

FRISO DE ZEEUW

Gebiedsontwikkeling kwam het afgelopen decennium als begrip razendsnel op, om onder invloed van de crisis vervolgens onder forse druk te komen. Maar net zo min als gebiedsontwikkeling destijds als dé panacee gold voor alle ontwikkelingsopgaven, zo heeft het nu weinig zin om het geloof in deze manier van werken te verliezen. Er is weliswaar sprake van een nieuwe realiteit waarin projecten en gebieden ontwikkeld worden, maar bepaalde principes blijven onverkort van kracht bij een doordachte doorstart van gebiedsontwikkeling. Zo heeft de publiek-private samenwerking (PPS) zich het afgelopen decennium volop bewezen.

Wanneer de overheid en de markt op een goede manier samenwerken, is de kans groot dat een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving tot stand komt. Waardecreatie ontstaat in eerste instantie op gebiedsniveau. Het is de juiste combinatie van groen, blauw, rood en grijs die bepaalt hoe een gebied gewaardeerd wordt door gebruikers. Anders dan vroeger is een crisis-proof gebiedsconcept flexibel en kan het ingericht worden met een veelheid aan vormen van tijdelijk en permanent gebruik, in een kleinere 'korrel' dan we gewend waren. Andersom werkt het overigens niet: een optelling van allerlei kleine initiatieven leidt niet automatisch tot een aantrekkelijk en duurzaam gebied. Integraliteit blijft het sleutelwoord.

Bij de samenwerking tussen lokale en regionale overheden enerzijds en marktpartijen anderzijds onderscheiden we meerdere vormen. Bij de traditionele aanpak zit de gemeente aan het stuur bij de planvorming en de grondexploitatie en fungeren de marktpartijen als afnemer van de bouwrijpe kavels. Een ander veelvoorkomend model ten tijde van Vinex is het *bouwclaimmodel*, waarin marktpartijen de verworven grond bij de gemeente

'inleveren'. Zij oefenen invloed uit op de planvorming en krijgen 'bouwvlekken' terug waarbinnen zij zelf de detaillering bepalen. Een voorbeeld hiervan is Leidsche Rijn in Utrecht. Deze vorm kreeg steeds meer gezelschap van de *gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM)*, waarbij gemeente en markt samen risicodragend in de grondexploitatie participeren.

Hierbinnen zijn meerdere smaken mogelijk, zoals het *zuivere joint venture-model* (zoals Wateringse Veld, Den Haag). In een uiterste vorm neemt de lokale overheid ook deel in de vastgoedontwikkeling, zoals de gemeente 's-Hertogenbosch stelselmatig praktiseert. In een andere variant, vooral bij kleinere plannen, maakt de gemeente samen met de marktpartij de plannen, maar verzorgt de marktpartij voor eigen rekening en risico de grondexploitatie.

VERSCHUIVINGEN

Onder invloed van de crisis tekenen zich verschuivingen in de modellen af. Een voorbeeld hiervan is het *joint venture light-model*. Hier heeft de gemeente de regie over de verwerving van de benodigde gronden, voert de grondexploitatie en behoudt ook de uiteindelijke zeggenschap over de plannen. Als de joint venture tot haalbare plannen komt, krijgt de marktpartij het recht (een



deel van) het gebied tegen marktconforme condities te realiseren binnen de kaders van het vastgestelde masterplan. De basis voor dat masterplan is in de joint venture ontwikkeld. Proces- en plankosten worden tussen partijen verdeeld. Een ander voorbeeld is het *bouwclaimmodel nieuwe stijl*. Dit onderscheidt zich van het traditionele (bouwclaim)model doordat de marktpartij een grotere mate van betrokkenheid heeft bij de planvorming voor het gehele gebied (en daarmee de eigen bouwclaim overstijgt, een verschuiving van projectontwikkelaar naar gebiedsontwikkelaar) en tegelijkertijd een zeker risico loopt in de grondexploitatie. Tot slot de *concessies*. In het concessiemodel voltstaat de overheid met het formuleren van inhoudelijke, financiële en procesvoorwaarden vooraf. De verdere invulling en de daarmee gepaard gaande risico's nemen marktpartijen voor hun rekening.

AFSCHEID

Dat de publiek-private samenwerking onder vuur ligt, is niet verwonderlijk. De laatste jaren is bij een aantal grotere gebiedsgerichte projecten – onder andere Meerstad in Groningen, Schuytgraaf in Arnhem en Waalsprong in Nijmegen – de samenwerking tussen gemeente en

marktpartijen op de schop gegaan, mede vanwege het stilvallen van ontwikkelingen. Dat gold in een iets verder verleden ook voor gebiedsontwikkelingen als Wieringerrandmeer en Blauwe Stad in Groningen: publiek en privaat namen hier, na een aanvankelijk enthousiaste start, uiteindelijk toch afscheid van elkaar, omdat de oorspronkelijke ambities niet geconcretiseerd konden worden.

PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING BLIJKT EEN EFFECTIEF INSTRUMENT VOOR OVERHEDEN DIE BELEIDSVOORNEMENS DOOR ANDERE PARTIJEN LATEN REALISEREN

Bij een aantal gecompliceerde binnenstedelijke locaties (zoals De Binckhorst en Laakhaven in Den Haag, Overstad in Alkmaar, Rijnbogen in Arnhem en Spoorzone in Delft) bleek het, mede door de veranderde economische en marktomstandigheden, noodzakelijk om de planontwikkeling, de grond- en

vastgoedexploitatie, de financiering en de risicotoedeling, en het bijbehorende opdrachtgeverschap op een nieuwe leest te schoeien.

Ook in de Bloemendalerpolder is gekozen voor een doorstart met bijpassend model van samenwerking. De emoties kunnen bij een dergelijk afscheid soms hoog oplopen. De chemie tussen partijen is weg, evenals het onderlinge vertrouwen – men is teleurgesteld in de ander en houdt de kaarten voor de borst. Bij sommige overheden heerst een gevoel van ‘nu zijn wij weer aan zet’; de markt lijkt – zeker op korte termijn – niet altijd even welkom meer. Er wordt vaak gesproken over een collectief einde voor gemeenschappelijke exploitatiemaatschappijen. En daarmee zou volgens doemdenkers ook een einde komen aan twee decennia intensieve PPS. De neiging bestaat bij sommige lokale overheden om door te slaan naar de andere kant. Een overheid en een markt die zich ieder terugtrekken op de eigen kerntaak en het eigen domein. Publiek en privaat zouden dan weinig meer met elkaar te maken hebben, ieder doet zijn eigen ding. Maar is dit de juiste houding om gebiedsontwikkelingen vlot te trekken en nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken?

NIEUWE LEEST



Lerend van het verleden kan en moet PPS op een nieuwe leest worden geschoeid. Die nieuwe leest moeten we al doende met elkaar ontdekken. Interessant daarbij is te kijken naar ervaringen in aanpalende domeinen. Zo kiezen overheden er steeds meer voor om beleidsvoornemens door anderen te laten realiseren. PPS blijkt hiervoor een effectief instrument te zijn, zo blijkt uit projecten als Agriboard Noord-Holland, de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden, Leiden Bio Science Park en het Economisch Platform van de regio Groningen-Assen. In de werelden van infrastructuur, zorg en onderwijs zijn vergelijkbare geluiden te horen. Bij de wegbreiding van de A1/A6/A9/A10 schuiven bijvoorbeeld buitenlandse financiers aan. Bouwend Nederland onderzoekt of een aantal

geschrapte infrastructuurprojecten via PPS alsnog doorgang kan vinden. Eigenaren van publieke gebouwen kiezen er steeds vaker voor om met prestatiegerichte contracten het beheer van hun gebouwen uit te besteden aan de markt. Ook bij het Rijk raakt PPS via DBFMO-contracten steeds meer ingeburgerd. Deze projecten laten zien dat de markt de uitvoering op zich kan nemen, inclusief beheer. In gebiedsontwikkeling is deze vorm schaars, voorbeelden zijn het Food Center in Amsterdam en het Leerpark in Dordrecht.

TOEKOMSTWAARDE

PPS heeft ook nu, in zijn verschillende gradaties, zeker nog toekomstwaarde. Wel zullen publiek en privaat – willen zij samen aan de slag gaan – anders te werk moeten gaan. Er moet niet alleen kritisch naar de

samenwerkingsvorm worden gekeken, maar ook naar de inhoud van de plannen. Een aantal zepers vond zijn oorsprong in een overladen programma met een optimistische financieel-economische onderbouwing, slechte faseerbaarheid en functionele inflexibiliteit. Ook waren de contractuele afhechting en het risicomanagement niet altijd optimaal. Voorwaarde is en blijft dat de samenwerking goed wordt vormgegeven. Zoals in hoofdstuk drie voor de Bloemendalerpolder wordt geïllustreerd kan de samenwerking gedurende het proces van kleur verschieten. Een belangrijk vertrekpunt bij de uiteindelijk gekozen vorm van samenwerking in de Bloemendalerpolder is ‘doen waar je goed in bent’. Dit leidde in dit project tot een transformatie van een GEM naar een concessiemodel-light, waarbij



publieke partijen via procesafspraken invloed houden. Zeker in een tijd, waar in veel gevallen de gemeente heeft gekozen voor het traditionele model, waarbij ze zelf de grondexploitatie voert, is het bijzonder dat voor deze grootschalige ontwikkeling juist gekozen is voor een rol van private partijen hierin. Het toont dat gebiedsontwikkeling op diverse manieren kan worden vlotgetrokken. Ook laat de planvorming voor de Bloemendalerpolder zien dat eerder gekozen PPS-modellen kunnen verkleuren in de loop van het proces. In de verschuiving van GEM naar een concessie-light is gekozen voor een geleding van de procesafspraken, een heldere rolafbakening en het niet aan de voorkant dichttimmeren van de afspraken.

“

Manfred van der Heijde –
lid dagelijks bestuur Hoogheemraadschap
Amstel, Gooi en Vecht

‘Waar een wil is, is een weg.
Als de basis van het plan
goed is, is er een oplossing.
Schuif vooroordelen
aan de kant en sta open
voor de anderen.’

“

Tjeerd Talsma –
gedeputeerde Noord-Holland

‘Het belangrijkste in
een ontwikkelproces is
het vasthouden aan de
uitgangspunten van je
eigen ideaalbeeld. Te veel
meegaan in wisselende
belangen kan leiden tot
een eindresultaat dat
eigenlijk niemand wilde.’

—
Dit hoofdstuk is gebaseerd op eerder verschenen artikelen in NAW Magazine, dossier 47 (2013) van Bouwfonds en het artikel ‘Gebiedsontwikkeling in Nederland, diepe val dwingt tot reflectie’ van Friso de Zeeuw in Rooilijn (2011).

BLOEMENDALER POLDER EEN KORTE VOOR GESCHIEDENIS: 2001–2012

SUZANNE VAN DEN NOORT

LUCHTFOTO
BLOEMEN
DALERPOLDER



Wanneer ontstaat het idee over een gebiedsontwikkeling voor deze locatie? Wanneer ontstond het eerste idee over de inrichting van de Bloemendalerpolder? Het benoemen van een concreet eerste moment voor een gebiedsontwikkeling is vaak arbitrair. Het hangt er ook vanaf hoever je teruggaat in de tijd. De Bloemendalerpolder, gelegen in de gemeenten Muiden en Weesp, was bijna honderd jaar geleden al onderwerp van planvorming. Dit hoofdstuk beschrijft kort de voorgeschiedenis van de huidige gebiedsontwikkeling als introductie voor de volgende twee hoofdstukken die het proces beschrijven en analyseren. In de voorgeschiedenis laat zich een aantal duidelijke ijkpunten onderscheiden.

WEESPERPLAN UIT 1928

Eerst blikken we even terug op die verder in historie gelegen plannenmakerij. In 1920 lanceerde Muiden het oudste bekende plan voor woningbouw in de Bloemendalerpolder: 800 arbeiderswoningen op het grondgebied van Muiden. Het bleef bij een plan. Wel was dit voor de gemeente Weesp halverwege de jaren twintig aanleiding tot planvorming voor haar eigen gedeelte van de Bloemendalerpolder. Dit deel van de polder was op dat moment voor Weesp de enige mogelijke locatie voor uitbreiding. Een architectenbureau stelde een bouwplan op waaraan de gemeenteraad in 1928 goedkeuring verleende. Hiermee was het eerste bestemmingsplan voor de Bloemendalerpolder een feit. Interessant is dat het Weesperplan op een aantal elementen gelijkheid vertoont met het huidige plan voor de gehele polder: plantsoenen, vijvers, ruimte voor winkels en een nieuwe spoorwegovergang om de nieuwe bewoners bij de stad te betrekken. Tot uitvoering kwam het echter niet. Kort na 1939 leed een herzien plan schipbreuk, bij aanvang van de Tweede Wereldoorlog. Na de oorlog scheen de ontwikkeling van het gebied definitief van de baan toen de Bloemendalerpolder werd opgenomen in het Groene Hart waardoor woningbouw niet langer mogelijk was ¹⁾.

Terug naar onze tijd. Al weer bijna vijftien jaar geldt de Bloemendalerpolder als een belangrijke locatie om te voorzien in de woningbehoefte van de noordelijke Randstad. Wat is er de afgelopen jaren gebeurd?

“

Rob Meerhof – *wethouder Muiden*

‘Belangrijk zijn geduld en een kritische houding, waarbij je niet alleen problemen opwerpt, maar ook een oplossing biedt.’

“

Harm Janssen –
directeur Bouwfonds

‘Verdiep je in de belangen van de andere partijen en zoek naar manieren om een brug te slaan tussen al die verschillende belangen.’

1) De gemeentegids Weesp, 2008, p. 22-23.



1

OP DE BESTUURLIJKE AGENDA

Een duidelijk *eerste ijkpunt* in de voorgeschiedenis van de huidige gebiedsontwikkeling Bloemendalerpolder is de eerste Noordvleugelconferentie op 9 oktober 2001. Het Rijk werkte in die tijd aan de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Eén van de vraagstukken was hoe 150.000 woningen in de Noordvleugel van de Randstad konden worden gerealiseerd. Het Rijk verzocht de gemeenten in de noordelijke Randstad om dit vraagstuk uit te werken. De gemeente Amsterdam trad op verzoek op als trekker van het proces. Op de eerste Noordvleugelconferentie besloten de betrokken gemeenten om hun samenwerking te intensiveren en een gezamenlijke ruimtelijke strategie voor de Noordvleugel vast te leggen. De gemeenten wisten overeenstemming te bereiken over een ruimtelijke voorkeur: concentratie van woningbouwlocaties in plaats van spreiding. De polder in de gemeenten Muiden en Weesp, inclusief het nabijgelegen KNSF-terrein in Muiden²⁾, werd genoemd als locatie om 5.000 woningen van de totaalopgave te realiseren. De Bloemendalerpolder stond daarmee op de bestuurlijke agenda.

KNSF-TERREIN

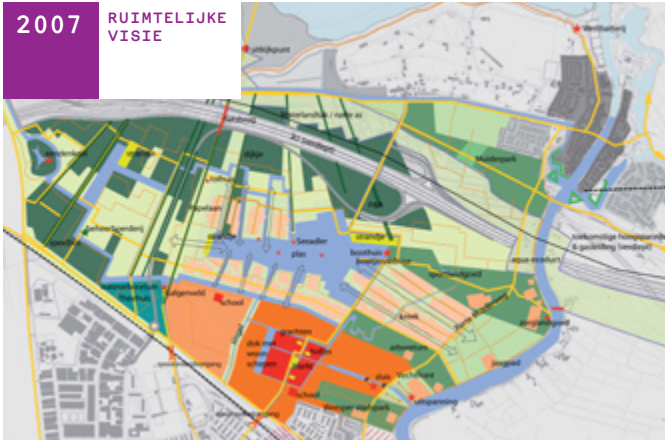
De besluiten van de conferentie werden voorgelegd aan de gemeenteraden en aan Provinciale Staten. In de provincie Noord-Holland kregen de besluiten een vertaling in nieuwe ruimtelijke kaders. Het streekplan Noord-Holland-Zuid van begin 2003 wees de Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein aan als nieuwe uitleglocatie in de regio Gooi en Vechtstreek. De gemeenten en de provincie gingen aan de slag. Met een ontwerpatelier voor bewoners, raadsleden en belangenorganisaties stelden zij in 2005 een ruimtelijke visie op voor de Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein. Partijen verenigden zich in een publieke stuurgroep. Vanaf 2006 werkten de publieke partijen in een stuurgroep samen met drie consortia van marktpartijen die grondposities hadden verworven in de Bloemendalerpolder. De publiek-private partijen werkten aan een gezamenlijk ruimtelijk plan en een onderhandelingsakkoord. Het KNSF-terrein maakte hiervan geen deel meer uit, maar er vond wel afstemming plaats. Veel verschillende ontwerpen voor het gebied passeerden de revue. Kenmerkend voor alle ontwerpen was het streven naar verwevenheid van wonen, water en landschap.

2

UIT HET GROENE HART GEHAALD

Een *tweede ijkpunt* in de voorgeschiedenis van het huidige plan is de Nota Ruimte die het Rijk in januari 2006 vaststelde. Met deze nota onderstreepte het Rijk dat de Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein voor een gedeelte konden voorzien in de woningbouwbehoefte van de Noordvleugel. De Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein werden om die reden uit het Nationaal Landschap Groene Hart gehaald. Deze ingreep door het Rijk maakte de weg voor woningbouw vrij. Het Rijk bepaalde daarnaast dat als gevolg van de onttrekking aan het Groene Hart tenminste tweederde deel van de Bloemendalerpolder een duurzaam groen en recreatief aantrekkelijke invulling moest krijgen. Een uitgangspunt dat tot op heden leidend is in de gebiedsontwikkeling. In december 2006 stelden Gedeputeerde Staten van Noord-Holland de streekplan-uitwerking vast. Hierin werden de doelstellingen voor de gebiedsontwikkeling op hoofdlijnen vastgelegd.

2) Voorheen het terrein van de kruisfabriek Koninklijke Nederlandsche Springstoffen Fabrieken.



3

PUBLIEK-PRIVÉ OVEREENKOMST

De publiek-private samenwerking resulteerde op 14 februari 2007 in de Anticipatieovereenkomst Bloemendalerpolder: een *derde ijkpunt*. Ondertekenaars van de overeenkomst waren de gemeenten Muiden en Weesp, de provincie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, de minister van VROM (mede namens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en de private partijen Bouwfonds, Van Erk, AM, Ymere, Van Wijnen Groep en Blauwhoed. Deze overeenkomst verankerde de basis voor de publiek-private samenwerking. De gezamenlijke ambitie om tot een integrale gebiedsontwikkeling te komen voor de Bloemendalerpolder lag nu vast. Er lagen gezamenlijke ruimtelijke en stedenbouwkundige uitgangspunten en er bestond overeenstemming over de financiële randvoorwaarden en de inrichting van de publiek-private samenwerking. De uitwerking ging verder.

In augustus 2008 werden publieke en private partijen het eens over een ruimtelijk en financieel kader. De afspraken betroffen onder meer het aantal woningen (maximaal 3.000), en de aanleg van groen en een bevaarbare plas. De private partijen tekenden voor de woningen; de provincie zou als risicodragende partij de aanleg van het nieuwe groen-blaue landschap en de infrastructuur op zich nemen. De provincie kon in ruil hiervoor een afdracht van €75 miljoen van de marktpartijen tegemoet zien, met een resterende eigen taakstelling van €5 miljoen. De gemeente Muiden besloot begin 2009 de financiële en ruimtelijke afspraken uit augustus 2008 als enige niet te ondertekenen. Alle andere partijen zetten de publiek-private samenwerking op basis van de gemaakte afspraken voort. Nadere uitwerking resulteerde in maart 2010 in een definitief akkoord van alle deelnemende partijen op het Masterplan Bloemendalerpolder.

4

AVERIJ

Vervolgens was het de bedoeling om het plan, vergezeld van een samenwerkingsovereenkomst, ter besluitvorming voor te leggen aan alle publieke en private bestuurlijke organen. Belanghebbenden en achterbannen werden geconsulteerd. Het plan liep echter alsnog serieus averij op, een *vierde ijkpunt*. Eind 2010 trok de Stuurgroep Bloemendalerpolder een vergaande conclusie: het Masterplan Bloemendalerpolder bood geen basis meer voor een overeenkomst tussen publieke en private partijen. De private partijen konden, door de inmiddels verslechterde marktomstandigheden, de afdracht van €75 miljoen aan de provincie voor de uitvoering van het landschap en de infrastructuur niet langer garanderen. De kosten van het masterplan waren te hoog, gegeven de verslechterde (woning) marktsituatie. De partijen in de Stuurgroep Bloemendalerpolder concludeerden dat een fundamentele heroriëntatie op de ruimtelijke uitgangspunten en de ontwikkelstrategie noodzakelijk was.



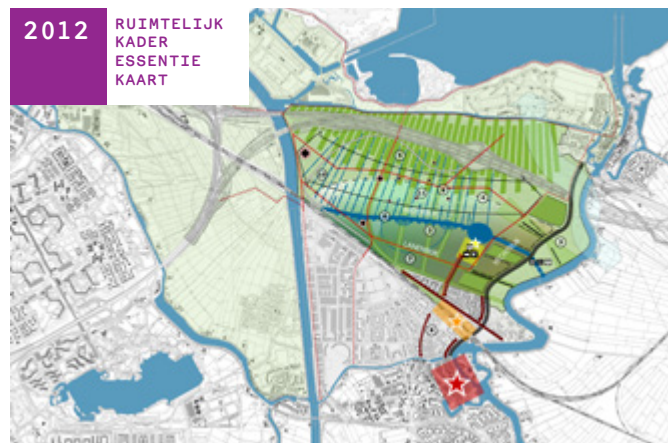
Harm Janssen – *directeur Bouwfonds*

‘De ontwikkeling van de Bloemendalerpolder gaat vele jaren duren, dus we moeten elkaar blijven opzoeken.’



Tjeerd Talsma – *gedeputeerde Noord-Holland*

‘Bewaak de kaders en afspraken, maar neem tijdig en voldoende afstand als anderen in een volgende fase het proces verder brengen.’



5

HERIJKING: PRIVATE GEBIEDSEXPLOITATIE

In de periode januari tot juni 2011 herijkten de publieke partijen gezamenlijk hun ruimtelijke uitgangspunten. Het aantal woningen werd naar beneden bijgesteld (maximaal 2.750). De opgave van tweederde deel groen werd gehandhaafd. Om private partijen meer ruimte te geven voor een marktconform plan met voldoende flexibiliteit om kosten en opbrengsten te optimaliseren, stelden de publieke partijen voor om uit te gaan van een volledig private ontwikkeling. De private partijen werd gevraagd hiervoor een voorstel te doen.

Na verdere onderhandelingen bereikten de samenwerkende publiek-private partijen in juni 2011 overeenstemming binnen de Stuurgroep Bloemendalerpolder. Gekozen werd voor een volledig private gebiedsexploitatie in de uitvoeringsfase. De doorbraak in de onderhandelingen kwam mede door de bereidheid van private partijen om de waarde van hun grondinbreng in de exploitatie substantieel te verlagen. Publieke partijen namen op hun beurt genoegen met een mate van onzekerheid. Uitgangspunt bleef dat tweederde van het plangebied een groen-blauw karakter moet krijgen. Deze afspraken vormen het *vijfde ijkpunt*. Ze zijn vastgelegd in het Akkoord Bloemendalerpolder, waar alle partijen op 30 juni 2011 voor tekenden. De Anticipatieovereenkomst werd verlengd, zodat het Akkoord verder kon worden uitgewerkt.

6

VAN PLAN NAAR UITVOERING

Met het Akkoord startte de laatste onderhandelingsperiode die leidde tot het *zesde en laatste ijkpunt*: de ondertekening van de Samenwerkings- en Uitvoeringsovereenkomst (SUOK) in november 2012. De dynamiek rond het project bleef ondertussen bestaan (zie kader). Binnen deze dynamiek werden de hoofdlijnen uit het Akkoord door de publieke en private partijen uitgewerkt in concrete juridische afspraken. De ruimtelijke verbeelding en verwoording kreeg gestalte in het Ruimtelijk Kader. Hiermee brak een volgende fase aan: van plan- naar uitvoeringsfase.

VEEL DYNAMIEK DOOR EXTERNE INVLOEDEN

De Bloemendalerpolder werd in de laatste fase van de planvorming omgeven door bestuurlijke en politieke ontwikkelingen van buitenaf. Zo stelde de minister van Infrastructuur en Milieu begin maart 2012 de definitieve Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vast. Hiermee verviel voor de Bloemendalerpolder de rijksopgave uit de Nota Ruimte dat sprake moest zijn van tenminste tweederde duurzaam groen en een recreatief aantrekkelijke invulling van het gebied. Vanwege de wens om de kwaliteit van het gebied te waarborgen, werd dit uitgangspunt binnen het plan toch gehandhaafd.

Daarnaast was het Rijk eind 2011 gestart met het proces gericht op het opstellen van een structuurvisie voor Schiphol en omgeving: de Structuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer (SMASH).

Ondertussen verwierp de Tweede Kamer in mei 2012 het wetsvoorstel om de gemeenten Naarden, Bussum, Muiden en Weesp te fuseren (waarmee de Bloemendalerpolder in één gemeente zou komen te liggen). De bestuurlijke toekomst lag weer voor langere tijd open. In juni 2012 besloot de gemeente Muiden opnieuw toe te treden tot de samenwerking.

Ondanks én dankzij deze gebeurtenissen werd in bestuurlijke besluitvormingstrajecten in alle publieke en private huizen ingestemd met de Samenwerkings- en Uitvoeringsovereenkomst (SUOK) en het Ruimtelijk Kader Bloemendalerpolder. In november 2012 werd de laatste handtekening gezet. De uitvoeringsfase onder leiding van de private partijen verenigd in een consortium ging van start. Na inlossing van de opschortende voorwaarde werd de SUOK eind 2013 definitief van kracht.

NAAR EEN NIEUW SAMENWERKINGS MODEL

JURRIËN VELDHIJZEN,
PAUL RUTTEN EN
THIJS BERENS
(DE KWARTIERMAKERS)

In 2006 vroegen de publieke en private partijen in de Bloemendalerpolder Deloitte Real Estate om als kwartiermaker hun samenwerking te begeleiden. De voornaamste opgave lag in het doorbreken van het wij-zij-denken. De scheiding tussen voorbereidings- en uitvoeringsfase bleek daarbij cruciaal. Bezinning op de rol die elk van de partijen ambieerde, leidde tot de unieke oplossing: een volledig private uitvoering met veel ruimte voor flexibiliteit.

De praktijk van gebiedsontwikkeling verandert. Onder invloed van onder meer de economische crisis hebben grootschalige ontwikkelingen plaatsgemaakt voor een meer flexibele, kleinschalige aanpak. Deze verandering heeft ook zijn weerslag in het project Bloemendalerpolder. De uitvoeringsfase van deze grootschalige gebiedsontwikkeling is onlangs gestart en de volgende uitdagingen zijn in zicht: het wijzigen van het bestemmingsplan en het slaan van de eerste paal. De toekomst zal uitwijzen hoe ‘toekomstproof’ de gemaakte afspraken zijn. In de achterliggende periode zijn verschillende fasen doorlopen die uiteindelijk leidden tot een uniek nieuwe samenwerkingsmodel.

DE INITIËLE FASE

‘GROOTSCHALIGE GEBIEDSONTWIKKELING OP TRADITIONELE LEEST GESCHOEID’

Al in een vroeg stadium staat de Bloemendalerpolder bij private en publieke partijen bekend als een locatie met veel potentie. Het gebied wordt beschouwd als een van de laatste, grote uitleglocaties rondom Amsterdam. Als zodanig is de polder ook in diverse overheidsplannen opgenomen. In de aanloop naar het moment dat woningbouw daadwerkelijk mogelijk zou worden gemaakt, kochten vanaf begin deze eeuw verschillende (private) partijen grond aan. Een substantieel deel van de polder kwam in privaat eigendom. Deze gronden waren destijds nog goed financierbaar en boden goede vooruitzichten: een locatie met veel potentie vanwege de behoefte aan ‘metropolitaan wonen’.

De samenwerking tussen private en publieke partijen startte als een traditionele, grootschalige gebiedsontwikkeling. Een groot



aantal partijen leverde input, met een stapeling van ambities als gevolg. Tekenend voor de veelheid aan belangen was de grote belangstelling voor de eerste stuurgroep. Hiervoor meldden zich circa veertig vertegenwoordigers van partijen. De beoogde samenwerking werd gestoeld op gebruikelijke afspraken: private partijen zouden de ontwikkeling van woningen voor hun rekening nemen en een afdracht doen voor de ontwikkeling van infrastructuur en de groen-recreatieve invulling van het gebied.

GEBREK AAN INTEGRALITEIT

De beoogde organisatie bestond uit een 'publieke GEM' (Grond Exploitatie Maatschappij) en een 'private GEM'. Een overkoepelend orgaan zou worden opgericht voor afstemming en overleg tussen beide GEM's. Dit vanuit de gedachte van eerst gezamenlijk rekenen & tekenen, en daarna tot een duidelijke rol- en risicoverdeling te komen. Deze organisatievorm leidde echter al snel tot wederzijdse afhankelijkheid, die steeds minder werkbaar leek. Hierbij speelde de hoogte van de afdracht een belangrijke rol. In feite ontstonden bij partijen te veel onzekerheden, wat door het gebrek aan integraliteit tot wantrouwen leidde. De nadelen van de gekozen samenwerking werden steeds zichtbaarder:

- Hoewel sprake was van samen integraal rekenen & tekenen, raakten de belangen steeds meer naar binnen gericht naarmate de detaillering toenam. Bij iedere uitwerking moesten keuzes worden gemaakt. Hierbij stond eigen belang voorop: hoe kan 'ons onderdeel' geoptimaliseerd worden, in plaats van 'alle onderdelen samen'. De focus op de eindgebruiker ontbrak en er ontstonden discussies over het integraal ontwerp van het woongebied.
- In het begin werden afspraken gemaakt over de beoogde investeringen en de omvang van de afdracht van privaat aan publiek.

Een deel van de investeringen bestond uit 'luxe-investeringen'. Daartoe hoorden bijvoorbeeld het verleggen van hoogspanningslijnen en de gasleiding zonder technische of milieukundige noodzaak, maar om de aantrekkelijkheid van het gebied te verhogen. Door de geknipte verantwoordelijkheden waren 'zoet en zuur' dus al op voorhand uit elkaar gehaald. De kosten en opbrengsten lagen daarmee in verschillende handen waardoor prikkels voor optimalisatie van investeringen niet of beperkt aanwezig waren.

- Mede onder invloed van de hiervoor genoemde punten ontstond een zeker wantrouwen tussen publieke en private partijen waardoor steeds gedetailleerdere ontwerpen en contractuele afspraken noodzakelijk leken.
- De voortdurende onduidelijkheid over de gemeentelijke herindeling en daarmee samenhangend het wel of niet doorvoeren van een provinciaal inpassingsplan waren door de gekozen samenwerkingsvorm van invloed op de verhouding tussen partijen.
- Het ontbreken van het ware integraliteitsgevoel bij partijen, en daarmee van de nodige flexibiliteit (tussen 'rood' en 'groen/grijs'), leidde er uiteindelijk toe dat partijen besloten het roer om te gooien.

OVERGANGSFASE

'GAAN WE ER NOG WEL UITKOMEN? LIGGEN ONZE BELANGEN NIET TE VER UITEEN? HOE GRAAG WILLEN WE DAT DE BLOEMENDALERPOLDER ONTWIKKELD WORDT?'

In 2010, twee jaar nadat de economische crisis uitbrak, ontstond, zowel buiten als binnen het project, een nieuwe uitdaging. In hoeverre waren de belangen van partijen nog met elkaar te verenigen? Hierbij ging het onder meer om de gewenste flexibiliteit (in planning, stedenbouw, aantallen woningen,

contouren, verplichtingen) van private partijen tegenover de gewenste controle van publieke partijen. Daarbij speelde ook de vraag welke samenwerkingsmogelijkheden er nog waren. Voor de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder is uiteindelijk gekozen voor een variant waarbij de overheid het risico bij de marktpartijen legt, maar mét toekenning van voldoende flexibiliteit, waarmee ‘overzichtelijk commitment’ mogelijk is.

DOEN WAAR JE GOED IN BENT

De route die partijen bewandelden op basis van de initiële samenwerking liep dood. Beide zijden – publiek en privaaf – grepen dit moment aan voor bezinning en reflectie op de eigen rol en verantwoordelijkheid. Dit is van doorslaggevend belang geweest voor het vervolgtraject. Alle partijen hebben uiteindelijk op één A4'tje aangegeven welke rol ze ambiëren, en welke wensen ze daarbij hebben. Inspirerend hierbij was het motto ‘datgene doen waar je goed in bent’.

Hiermee werden al direct verschillende snelle winsten zichtbaar, met bijbehorende uitdagingen:

- Het vertrouwen kwam terug. Maar hoe transparant willen partijen naar elkaar zijn?
- Partijen werden gedwongen zelfkritisch te zijn. Iedereen wilde de gebiedsontwikkeling, maar iedereen was buiten zijn eigen kunnen getreden. Kon bijvoorbeeld de overheid voldoende afstand houden?
- Een gezamenlijke conclusie bij het bespreken van de A4-tjes was dat een dergelijke langlopende en complexe ontwikkeling niet vooraf in tweeën geknipt kan worden. Welk samenwerkingsmodel zou dan wél passen?

‘NADAT DE MUUR TUSSEN ROOD EN GROEN/BLAUW/GRIJS WAS AFGEBROKEN, KWAM DE ZON BOVEN DE BLOEMENDALERPOLDER WEER LANGZAAM DOOR DE WOLKEN.’

Aan publieke zijde leefde de wens om het risico bij de marktpartijen te leggen. Dit had deels ook te maken met de ervaring van provincie en gemeenten met eerdere projecten. Daarbij was vaak sprake van grote financiële gevolgen en verlamme samenwerkingsvormen. Vanuit de publieke partijen was de behoefte groot aan een duidelijke risicoverdeling én behoud van grip op de gebiedsontwikkeling. Private partijen op hun beurt vonden directe betrokkenheid van publieke partijen onmisbaar, vanwege de verschillende unieke elementen in het plan, zoals de eis van tweederde groen en een nieuwe ontsluitingsweg.

Vanuit deze context kwam de vraag op of een op maat gemaakt concessiemodel geschikt zou kunnen zijn voor de Bloemendalerpolder. De concessie wordt vooral toegepast bij aanbestedingen voor gebouwen en infrastructuur. Marktpartijen realiseren daarbij de doelomschrijving voor de opdrachtgever. Biedt dit model ook kansen voor een langlopende gebiedsontwikkeling in een onzekere markt? Het antwoord: ja, mits je heldere doelomschrijvingen maakt van de opgave én goede procesafspraken voor onderdelen waarvoor een doelomschrijving nog niet mogelijk is. Elkaar helemaal loslaten, zoals bij een gangbare concessie op een gegeven moment gebeurt, was geen optie.

RANDVOORWAARDEN

Private partijen stonden dus voor de vraag of zij in een onzekere marktsituatie bereid waren de risico's van de ontwikkeling grotendeels op zich te nemen. In deze afweging moest ook de omvangrijke groenopgave worden betrokken die vanuit de woningontwikkeling betaald zou moeten worden. Voor de private partijen moest in ieder geval aan twee randvoorwaarden worden voldaan:

- 1 Voldoende potentie van de locatie. Dat vertrouwen hadden (alle) partijen al vanaf de start van de ontwikkeling: een uitstekende locatie onder de rook van Amsterdam en aangesloten op 't Gooi.
- 2 Er moet voldoende flexibiliteit bestaan om in te spelen op de marktvrage en de planning daarop aan te kunnen passen. Deze tweede randvoorwaarde maakte de publieke partijen bezorgd of dit niet tot een carte blanche zou leiden.

NIEUWE FASE: VORMGEVING NIEUWE SAMENWERKING 'PARTIJEN KIJKEN KRITISCH NAAR HUN EIGEN ROL EN BIJDRAGE EN ZIEN STIP AAN DE HORIZON'

Naarmate de geformuleerde uitgangspunten, randvoorwaarden en intenties van partijen meer en meer met elkaar op één lijn kwamen te liggen, bleek dat een concessie het enige samenwerkingsmodel was dat alle belangen in de bestaande politieke en economische context kon verbinden. Zonder een duidelijke initiële keuze voor een nieuw samenwerkingsmodel te maken, groeiden partijen als het ware naar het concessiemodel toe. Ook het opwerpen van creatieve deeloplossingen speelde hierin een positieve rol. De focus richtte zich op het vastleggen van de minimale uitgangspunten waaraan partijen moesten voldoen. Een balans werd gezocht tussen voldoende flexibiliteit voor een concessieafpraak – waarbij private partijen de verantwoordelijkheid krijgen voor de integrale gebiedsontwikkeling – en voldoende controlemogelijkheden voor publieke partijen voor de lange looptijd.

Dit proces leidde uiteindelijk tot een samenwerkingsmodel waarin private partijen alle activiteiten (zowel rood als groen/blauw en grijs) uitvoeren en daarmee risico's van publieke partijen overnemen. In ruil hiervoor krijgen de private partijen ruimte en flexibiliteit. Publieke partijen beperken zich tot het stellen van kaders en het monitoren van de ontwikkeling.

OVERLEGSTRUCTUUR

Private partijen ontwikkelen het gebied integraal en publieke partijen toetsen in een eenvoudige publiek-private overlegstructuur of de private partijen zich houden aan de gemaakte (doel)afspraken uit de Samenwerkings- en Uitvoeringsovereenkomst. De overlegstructuur werkt de procesafspraken uit. De organisatie die was opgezet voor de projectvoorbereiding wordt daartoe grotendeels voortgezet. Deze organisatie bestaat uit een ambtelijk en een bestuurlijk overleg en een kwaliteitsteam dat toeziet op de kwaliteit van de uitvoering.

BELANGHEBBENDEN IDENTIFICEREN

Een belangrijke factor bij de voorbereiding van de

gebiedsontwikkeling Bloemendalerpolder was de wereld buiten het project. Het betrof zaken waarop partijen binnen het project in beginsel weinig invloed konden uitoefenen. Te denken valt aan de aanliegroute van Schiphol, beleving en reactie van stakeholders zoals bewoners en raadsleden, politieke gevoelheden en gemeentelijke herindeling. Met name binnen de lokale gemeenschap en politiek was het project veelbesproken vanwege de lange geschiedenis en onduidelijkheid over de toekomst. Dit gevoelige karakter van het project gecombineerd met complexe uitdagingen zoals de luchtvaart, leidde nogal eens tot stevige discussies. Een belangrijke les bij een ontwikkeling als deze is dan ook om zo vroeg mogelijk de verschillende belanghebbenden te identificeren en te betrekken. Zodra belanghebbenden sneller en vaker geïnformeerd werden en de gelegenheid kregen input te leveren, nam het aantal discussies af.

TOT SLOT

Cruciaal voor het tot stand brengen van de samenwerkingsafspraken van de gebiedsontwikkeling Bloemendalerpolder is de scheiding tussen voorbereidings- en uitvoeringsfase. Partijen hanteerden van het begin af aan als uitgangspunt dat deze fasen geen identieke samenwerkingsvorm behoeften te krijgen. Voorbereiding vond plaats in een evenwichtige PPS-setting, voor rekening en risico van alle partijen gezamenlijk. In die setting werkten partijen op een natuurlijke manier toe naar de wijze waarop de uitvoeringsfase nu is vormgegeven en waarbij verantwoordelijkheden duidelijk zijn toebedeeld. Sinds de voorbereidingsfase bestaat een doorlopende dialoog tussen partijen. Gezamenlijk tekenen & rekenen en gezamenlijk opdracht geven tot gewenste en noodzakelijke onderzoeken, voorkwamen veel discussie in een later stadium.

Een ander belangrijk element is helderheid over de rol die je als partij wilt en kunt spelen in de uitvoeringsfase. Na het moment van bezinning waren partijen daar heel duidelijk over. Dankzij die duidelijkheid kwam de nieuwe samenwerkingsconstructie binnen handbereik. De nieuwe rol van partijen is in de voorbereidingsperiode al vormgegeven: de sturing op doelen en kaders door de publieke partijen en de uitvoering, gecombineerd met het afleggen van verantwoording door de private partijen. De rolverdeling is soms nog even wennen, ze zal in de komende periode verder vorm krijgen.

“

Ronald Huikeshoven – *directeur AM*

‘Zorg voor helderheid in het begin van het proces, waarbij ieder zijn belang naar voren kan brengen. Dat legt de basis voor samenwerking in vertrouwen en gelijkwaardigheid.’

“

Tjeerd Talsma – *gedeputeerde Noord-Holland*

‘Zorg dat de goede mensen aan tafel zitten en laat iedereen in zijn rol in het proces’



KWARTIER MAKERS

JURRIËN VELDHUIZEN
KWARTIERMAKER
BLOEMENDALERPOLDER

INTER
VIEW

WAT DOET EEN KWARTIERMAKER?

‘Een belangrijke basis voor ons werk is vertrouwen opbouwen en daardoor een goed begrip vormen van de doelen en uitgangspunten van partijen. We proberen de verschillende belangen te verbinden en de samenwerkingsafspraken zo uit te werken dat ieders doelen worden gehaald. Een samenwerkingsproces is ook wel te vergelijken met een kookproces waarbij je als kwartiermaker een soort chef-kok bent van een team van koks. Te vaak zien we in onze praktijk overheden of marktpartijen die zelf een gerecht koken en dit aan de andere partij aanbieden, zonder te weten waar die partij van houdt. Of sterker nog, zonder te weten waar die mogelijk allergisch voor is. Ook komt het voor dat er diverse ingrediënten op de keukentafel worden gelegd zonder dat duidelijk is wat er gekookt moet worden of een helder recept ontbreekt.’

Een van de beste beslissingen van de partijen in de Bloemendalerpolder was in 2006 dan ook om samen het gerecht te gaan maken. Alle partijen brachten ingrediënten en recepten mee. De chef-kok overlegde met de andere koks welke ingrediënten in de vorm van randvoorwaarden en uitgangspunten en recepten in de vorm van haalbare varianten en processen noodzakelijk waren en welke goed samen gingen. Wat paste er wel en niet in het Bloemendalerpolderkookboek? Daarbij was het de taak van de chef toezicht te houden op het overmatig gebruik van verschillende ingrediënten (stapeling van lijstjes met voorwaarden), wat het gerecht kan laten mislukken. Hij zorgt er ook voor dat het gehele kookproces effectief verloopt en dat de verschillende onderdelen van een gerecht niet overkoken.’

IS HET GEKOZEN SAMENWERKINGS- MODEL ECHT ZO NIEUW?

‘Een dergelijke concessieafpraak voor een gebiedsontwikkeling met zo’n lange looptijd is zeker nieuw in Nederland. In het buitenland (bijvoorbeeld Duitsland) worden vergelijkbare afspraken gemaakt, gericht op resultaten en spelregels.’

Vertrouwen en rolvastheid zijn hierbij onmisbaar. Bovendien gaat het model voor de Bloemendalerpolder niet uit van de standaardverhouding tussen overheid en marktpartijen. Nederlandse overheden hebben vanuit hun rol in het verleden een sterke neiging om zich vergaand te bemoeien met gebiedsontwikkelingen. Daarin zat een uitdaging bij het vastleggen van de afspraken, maar het zal ook in het vervolg een uitdaging blijven. Publieke partijen moeten zelfkritisch blijven over hun rol bij de gemaakte afspraken, waar tegenover staat dat private partijen binnen de afgesproken randvoorwaarden moeten opereren. Door de aard van de afspraken bestaat de mogelijkheid om een grootschalige ontwikkeling toch organisch in te richten met een focus op de eindgebruiker. Een veel geziene trend om de ontwikkeling grotendeels door de eindgebruiker, via (C) PO, op te laten pakken is hier geen reële variant. Daarvoor zijn de groen-blauw-opgave, de complexiteit en de impact op de omgeving te groot. De hier toegepaste aanpak biedt door zijn flexibiliteit kansen voor verschillende ontwikkelingen. Of het nu gaat om grotere gebiedsontwikkelingsopgaven of om binnenstedelijke projectontwikkeling.’

HOE GAAT HET NU VERDER MET DE BLOEMENDALERPOLDER?

‘Hopelijk zetten de signalen van een opkrabbende woningmarkt door. Dan zullen partijen haast maken met het slaan van de eerste paal, want de eerste potentiële bewoners hebben zich al gemeld. Alle voorbereidingen daarvoor zijn in volle gang. Bij de uitwerking en realisatie van het eerste deelplan zal het even zoeken zijn naar een werkbare modus om efficiënt en volgens de afspraken te werken. Ieder volgend deelplan wordt eenvoudiger. Daarin zit de kracht: het wiel hoeft niet iedere keer opnieuw uitgevonden te worden.’

‘Wat de tijd ook brengt, discussies ontstaan onvermijdelijk. Voor eenvoudige problemen biedt het contract uitkomst. Voor complexe situaties zal het contract niet meer zijn dan een handvat. Vooral van belang is dat partijen het vertrouwen behouden en proberen transparant te zijn over hun belangen. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is om zelfkritisch te blijven. Stel jezelf steeds de vraag of en hoe jouw bijdrage toegevoegde waarde oplevert. Die vraag moeten partijen zich ook stellen als er nieuwe bestuurders of projectleden komen die hun eigen stempel op het project willen drukken. Blijf in die gevallen trouw aan de basisprincipes die partijen hebben afgesproken. En hanteer die basisprincipes als er onduidelijkheid is over gemaakte afspraken, of als de wereld rondom er anders uit komt te zien. De gekozen samenwerkingsvorm vraagt van partijen ook acceptatie van een zekere onzekerheid, bijvoorbeeld als het gaat om planning.’

‘Maar hoe het ook loopt met de woningmarkt, naar mijn overtuiging wordt de Bloemendalerpolder op termijn één van de mooiste woonmilieus in de Randstad. Dit gebied bezit alle kwaliteiten en het wordt door alle betrokken partijen op een zorgvuldige manier ontwikkeld.’

AANBEVELINGEN

VAN DE KWARTIERMAKERS
VOOR VERGELIJKBARE
GEBIEDSONTWIKKELINGEN

DOEN

1

Start met het formuleren van essenties (ruimtelijk kader/essentiekaart), gevolgd door het opstellen van kwalitatieve doelafspraken. Dit betekent een balans tussen stedenbouwkundige zekerheid en flexibiliteit: er zijn uniforme spelregels (essenties) afgesproken die gelden bij de uitwerking van het stedenbouwkundig plan. En formuleer geen gedetailleerd bouwprogramma, maar hanteer een doelgroepenbenadering, waarbij levensstijlen van verwachte, toekomstige bewoners bepalend zijn voor het ontwerp van de omgeving en de woningen.

2

Zorg dat het tekenen & rekenen gelijktijdig en transparant plaatsvindt. Opbrengsten en kosten zijn optimaal gekoppeld: de aanleg van een weg is gekoppeld aan het aantal woningen dat die weg noodzakelijk maakt. En voor duurzaamheid wordt aangesloten bij bestaande subsidie- en financieringsmogelijkheden, zodat optimaal ingespeeld kan worden op de uitdagingen van het moment.

3

Stem de samenwerkings- en financieringsconstructie af op (de beoogde fasering van) het plan.

4

Betrek stakeholders vroegtijdig bij het plan, zoals bewoners en raadsleden. Hierdoor voelen zij zich in een vroeg stadium betrokken bij het plan in plaats van zich mogelijk buiten gesloten te voelen.

5

Streef als publieke partij naar beleidszekerheid en continuïteit voor de wederpartij. Dit geldt ook voor private partijen.

6

Doe waar je goed in bent: zoek de rol die je past.

7

Denk met elkaar mee over oplossingen: help elkaar waar het de eigen belangen niet schaadt.

8

Werken met een onafhankelijke ‘chef-kok’ draagt bij aan het gezamenlijk doel van partijen en zorgt daarnaast voor een juiste volgorde der dingen en het juiste abstractieniveau.

9

Voorafgaande toetsing van staatssteun en afspraken met de fiscus, zodat in de vervolgfase(n) hierover geen problemen ontstaan met mogelijke vertraging tot gevolg.

NIET DOEN

A

Ambities opeenstapelen met bijbehorende afspraken op detailniveau waardoor een plan te omvangrijk en uiteindelijk onuitvoerbaar wordt.

B

Verreikende en onhoudbare wederzijdse afhankelijkheid creëren waardoor partijen elkaar teveel gevangen houden.

C

Te veel partijen input laten leveren. Structureer betrokken partijen efficiënt en werk met vertegenwoordigers.

D

Integraal werken als doel op zich zelf zien. Het vergaand verweven van verschillende onderdelen van een project gaat uiteindelijk ten koste van de fasering en flexibiliteit.

E

Slim proberen te zijn door je kaarten voor de borst te houden. Jouw partner (overheid of markt) heeft feilloos door wat er gebeurt. Het leidt alleen maar tot wantrouwen en tijd- en geldverlies. Juist in deze tijd is het zinloos om als een schaakspeler met je wederpartij om te gaan.



DE BLOEMEN DALERPOLDER IN PERSPECTIEF

OVER HET UITWISSELEN EN
DELEN VAN BELANGEN EN
WAARDEN

AGNES FRANZEN EN
ANNE LUIJTEN

Dit hoofdstuk reflecteert, deels vanuit wetenschappelijk perspectief, op het proces rond de Bloemendalerpolder. In de huidige tijd waarin veel plannen worden herijkt is deze gebiedsontwikkeling bijzonder. Dit betreft met name de flinke omvang van het woningbouwprogramma, de gelijktijdige investeringen in water en landschap en de rolverdeling tussen publiek en privaat, waarbij de overheid de kaders stelt voor de uitvoering door private partijen. Het traject dat hiervoor is afgelegd is te karakteriseren als 'dynamische continuïteit'. Belangen lopen zeker niet allemaal gelijk, maar iedereen wil dat het project slaagt. In de nieuwe maatschappelijke werkelijkheid zijn nieuwe houdingen en handelingsperspectieven bij gebiedsontwikkeling vereist.

Een aantal maatschappelijke veranderingen is terug te vinden in het proces dat leidde tot de Samenwerkings- en Uitvoeringsovereenkomst Bloemendalerpolder. Aan de hand van het werk van socioloog Hans Boutellier wordt in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk het concept van de improvisatiemaatschappij toegelicht. Dit concept biedt een perspectief voor de verschuiving van sterk staatsgestuurd denken naar 'improvisatie' en afstemming binnen de driehoek van staat, markt en civil society, zoals we ook in de Bloemendalerpolder zien. De civil society wordt in dit geval gedefinieerd door zowel het maatschappelijk middenveld (waaronder organisaties als Natuurmonumenten en VNO-NCW), als de samenleving in brede zin. Een tweede

verschuiving betreft de afstand die in toenemende mate wordt genomen van het utopisch maakbaarheidsdenken. De maakbare samenleving en de 'geplande stad', dominant in naoorlogse wederopbouwjaren, maakt plaats voor het perspectief van de 'geleefde stad'. Waarbij niet het plan als blauwdruk centraal staat, maar veel meer de aanwezige kwaliteiten en gebruikers in een gebied worden benut in een flexibel ontwikkelingsplan.

Een derde verandering is de werking van maatschappelijke betrokkenheid. Ten tijde van de verzorgingsstaat waren verschillende politieke zuilen dominant, met bijbehorende ideologieën. Op dit moment is het maatschappelijk engagement diffuser en binden wisselende coalities zich aan een palet van maatschappelijke opgaven. Een voorbeeld hiervan is het recente Energieakkoord. Daaraan hebben zich, naast de overheid, het bedrijfsleven, milieuorganisaties en andere stakeholders geëngageerd.

In de tweede paragraaf wordt aan de hand van recent werk van hoogleraar Luuk Boelens de betekenis van bovenstaande verschuivingen voor de ruimtelijke ordening belicht. Rode draad in de betogen van zowel Boutellier als Boelens is het nadenken



over handelingsperspectieven die houvast bieden in een wereld vol onzekerheden. De derde paragraaf van dit hoofdstuk bevat een vertaling van de maatschappelijke verschuivingen naar enkele basiscondities en bijbehorende handelingsperspectieven die we in de Bloemendalerpolder zien. In de vierde paragraaf wordt een geworpen op de nabije toekomst. Oftewel: hoe zal de bereikte overeenkomst daadwerkelijk worden uitgevoerd? De vijfde paragraaf belicht de ontwikkelingen op de woningmarkt op de middellange termijn en de zesde paragraaf ten slotte gaat in op de vraag op welke manier daadwerkelijk vraaggericht ontwikkelen mogelijk is. Dit gebeurt aan de hand van ervaringen uit de tv-wereld.

IMPROVISATIEMAATSCHAPPIJ

Hans Boutellier, hoogleraar Veiligheid en Burgerschap aan de Vrije Universiteit en directeur van het Verwey-Jonker Instituut, spreekt in het licht van de genoemde maatschappelijke verschuivingen over ‘de improvisatiemaatschappij’. Zijn meest recente boek met gelijknamige titel gaat over de mogelijkheid van sociale ordening in een schier onbegrensde wereld. De nadruk ligt op de complexiteit van onze netwerksamenleving, die Boutellier

omschrijft als ‘complexiteit zonder richting’. De digitaal-technologische revolutie is daarvan de belangrijkste aanjager. Boutellier stelt: ‘Hoe organiseert en ordent de samenleving zich in deze totale richtingsloosheid? Veel mensen ervaren de maatschappij als een grote chaos, zonder enige structuur. De politicus is daarbinnen een tragische figuur geworden, die nog slechts een speelbal is op de zee van een electoraat die alle kanten op gaat. Kortom, burgers zijn op drift, maar toch ontstaat binnen die chaos een redelijk georganiseerde samenleving.’¹⁾

Die organisatie omschrijft Boutellier als ‘zwermen’ waarbinnen mensen samenwerken, zonder de duidelijke hiërarchie van het traditionele leiderschap. Het ‘opperhoofd’ dat vroeger zei we gaan links af of rechts af, moet zijn meerwaarde nu bewijzen in zijn bijdrage aan de groep. De zwermen verwijzen naar vogelformaties waarin,

1) Citaten zijn afkomstig uit het gesprek met Hans Boutellier en Roel Steenbeek, opgetekend in het artikel ‘Zoektocht naar de nieuwe corporatie’ door Agnes Franzen en Anne Luijten voor Gebiedsontwikkeling.nu <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/7785-ymere-in-transitie-zoektocht-naar-de-nieuwe-corporatie>.

binnen schijnbare chaos, wel degelijk een zekere ordening plaatsvindt. Boutellier: ‘Maar mensen zijn geen spreuwen. De kernvraag is: hoe kan in het geval van onze samenleving, waar we te maken hebben met verschillende ideeën en gevoelens, kortom allerlei “gedoe”, uit de complexiteit zonder richting toch organisatie voortvloeien?’ Deze vraag van hoe sturing te geven in complexe processen, is zeker herkenbaar voor professionals in de gebiedsontwikkeling. Publiek-private samenwerking, zoals in de Bloemendalerpolder, gaat steeds meer over het samenwerken in allianties. Al doende en lerende komen partijen tot gemeenschappelijke doelen en blijft de samenwerking vitaal en productief.

NIEUWE, ORDENENDE PRINCIPES

Boutellier vindt zijn antwoord over het onderliggende organisatieprincipe bij complexe processen in de metafoer van de jazz- en improvisatiemuziek. In de improvisatie zit wel degelijk structuur: er wordt gebruik gemaakt van akkoordenschema’s en de muzikanten zijn bereid op elkaar af te stemmen. ‘Dit is de geslaagde netwerksamenleving die zich ordent. Soms lukt het niet, dan wordt het een zootje. Maar de uitdaging ligt er in dat je moet begrijpen dat afstemming je

doel is. In de afstemming organiseert de netwerksamenleving zich. Dit principe speelt zich op alle schaalniveaus af. Kortom, de samenleving is niet meer georganiseerd via ideologische lijnen, maar er zijn wel degelijk nieuwe, ordenende principes werkzaam.²

Binnenzo'nmaatschappij komt onvermijdelijk de vraag op wat je dan nog als algemeen belang kunt formuleren. Boutellier vindt dat in wat hij noemt 'dynamische continuïteit'. 'Wat ons bindt is het belang om door te gaan, de behoefte aan continuïteit is het primaire doel. Het wordt politiek daar waar de continuïteit wordt onderschreven of juist ondermijnd. Het heeft een dynamische component omdat je voortdurend adaptief en proactief moet zijn. Er moet ruimte zijn voor vernieuwing.'

Instituties, zoals overheden en corporaties, vormen zwaartepunten binnen dit vloeibare geheel van de netwerksamenleving. In de Bloemendalerpolder waren er voldoende gezamenlijke belangen. Wat niet betekent dat ze allemaal gelijk zijn, maar men zag een gemeenschappelijke taak en formuleerde een gemeenschappelijk belang, om het project samen tot realisatie te brengen.

RUIMTELIJKE ORDENING

Een auteur die het concept van de improvisatiemaatschappij vertaalde naar de ruimtelijke ordening is Luuk Boelens. In zijn inaugurele rede als hoogleraar aan de Universiteit van Gent ²⁾ pleitte hij voor de 'ontspannen metropool' en een bijpassende bewegelijke uitoefening van bestuursmacht en beleid. In de ontspannen metropool is de wijze van besturen in essentie horizontaal of op zijn best lateraal gericht: op en dwars door verschillende vraagstukken en schaalniveaus heen. Voorbeelden van lastige opgaven in de Bloemendalerpolder zijn de hoogspanningslijnen, de wateropgave en de nabijheid van Schiphol. Ze onderstrepen de noodzaak om het te ontwikkelen gebied ook vanuit een groter perspectief te bekijken. De focus ligt op samenwerking op verschillende schalen in plaats van eenzijdige aansturing door publieke of private partijen. Samenwerkingsprocessen in de ruimtelijke ordening worden hiermee

meer collectief ingestoken, in plaats van alleen hiërarchisch en top-down.

In zijn rede pleitte Boelens voor een nieuw denk- en handelingskader in plaats van het traditionele denken in tegenstellingen en machtsrelaties. Collectiviteit krijgt vorm op complexe en onverwachte manieren, aldus Boelens. Betekenissen zijn relationeel en afhankelijk van ruimtelijk-fysieke, sociale en institutionele omstandigheden. In de Bloemendalerpolder zijn de groen-blauwe kwaliteiten hiervan een mooi voorbeeld. Naast ruimtelijk-fysieke randvoorwaarden spelen maatschappelijke gevoeligheden, beleidskaders en marktkansen een belangrijke rol. Houvast ziet Boelens in de kennistheorie van complexe systemen, waar kleine verschillen leiden tot radicaal andere en vaak onvoorspelbare uitkomsten.

INSTITUTIES, ZOALS OVERHEDEN EN CORPORATIES, VORMEN ZWAARTEPUNTEN BINNEN HET VLOEIBARE GEHEEL VAN DE NETWERK-SAMENLEVING.

ONVERWACHT GEBEURTENISSEN

Hoogleraar Nassim Nicholas Taleb werkte dit gegeven uit in zijn boek 'De zwarte zwaan'. De titel verwijst naar de in het Westen lang heersende overtuiging dat alle zwanen wit zijn, omdat deze de enige zwanen die gevonden en beschreven waren, tot in 1697. In dat jaar ontdekte de Nederlander Willem de Vlamingh zwarte zwanen in Australië. Dit was een onverwachte gebeurtenis in wetenschappelijke zin en het veranderde de zoölogie diepgaand. Na de ontdekking van zwarte zwanen leek het duidelijk dat ook bij andere dieren sterke variatie in kleuren kon voorkomen ³⁾. Ook gebiedsontwikkeling kent grote en kleinere voorbeelden van 'zwarte zwanen'. De val van Lehman Brothers in 2008 is een goed voorbeeld. Voor velen was de ondergang van deze

grootbank een enorme verrassing met groot effect. Sinds 2008 zijn de financieringseisen zowel voor gebiedsontwikkelingsprojecten als consumenten veel strenger geworden. Ook kleinere onverwachte gebeurtenissen laten zich lastig voorspellen. Toch is er steeds meer erkenning voor onzekerheden in processen van gebiedsontwikkeling. Een van de antwoorden die zich aftekenen is het toegenomen besef van het belang van het delen van kennis en informatie tussen partijen. Met een referentie naar de Amerikaanse criminologen Durrant en Ward, wijst Boelens erop dat het vermogen om overtuigingen en om waarden, ideeën en praktijken met anderen te delen steeds belangrijker wordt. Hoe zien we dit terug in de Bloemendalerpolder?

HANDELINGSPERSPECTIEVEN, LESSEN UIT DE BLOEMENDALERPOLDER

Wat heeft het delen van waarden, overtuigingen en praktijken betekend voor het proces van de Bloemendalerpolder? En wat kunnen we daar van leren? Hoe zijn de betrokkenen omgegaan met de vele onzekerheden? En hoe is men tot betekenisvolle en haalbare procesafspraken gekomen? De beantwoording laat zich als volgt beknopt samenvatten. Naast vakkennis weegt het belang van competenties en vaardigheden, zoals kennis van en inzicht in de specifieke belangen van partijen en algemeen menselijk gedrag. Het beeld dat uit de voorgaande hoofdstukken naar voren komt is dat van een onderhandelingsproces met aandacht voor de inhoud, het proces en de onderlinge relaties. Alhoewel er geen kant-en-klaar recept is, laat zich een aantal basiscondities en bruikbare handelingsperspectieven benoemen.

Een cruciale basisconditie is *vertrouwen*. De samenwerking rond het project is zakelijk (zie de onderhandeling voor de SUOK), maar heeft als basis goede persoonlijke verhoudingen tussen betrokkenen. Het contract is slechts een handvat, zegt kwartiermaker Jurriën Veldhuizen, essentieel is vertrouwen. Het handelingsperspectief dat hier bij hoort is dat van *het delen en uitwisselen van belangen en onderliggende*

²⁾ Inaugurele rede Luuk Boelens, 'De ontspannen versus de jachtige metropool. Pleidooi voor een horizontale ruimtelijke planning', Universiteit Gent april 2013.

³⁾ Zie artikel Thijs Wetemans (2013) op Plazilla voor meer achtergrondinformatie over 'zwarte zwanen'.



waarden. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de heroriëntatie op uitgangspunten door partijen nadat eind 2010 bleek dat het masterplan vanwege de sterk verslechterde marktsituatie niet meer haalbaar was.

Dit vormde een katalysator voor de heroverweging van een aantal uitgangspunten. Waaronder een aantal politiek gevoelige, zoals de realisatie van landgoederen aan de Vecht en de bebouwing van een aantal specifieke locaties waartegen weerstand bestond. Deze heroverwegingen waren stuk voor stuk onvermijdelijke confrontaties in het proces om uiteindelijk tot betere overeenstemming te komen. Maar ook de drive van de betrokkenen om er steeds met elkaar uit te willen komen bleek cruciaal. Hetzelfde geldt voor de bereidheid concessies te doen, zoals het bijstellen van de inbrengwaarde van de grond door de marktpartijen. Het handelingsperspectief dat hier bij past is *het centraal stellen van gemeenschappelijke doelen*.

DE DRIVE VAN DE BETROKKENEN OM ER STEEDS MET ELKAAR UIT TE WILLEN KOMEN BLEEK CRUCIAAL IN HET PROCES

Een tweede basisconditie is de *heldere roldefinitie*. In de huidige overeenkomst is gekozen voor een meer kaderstellende rol van de overheid. De uitvoering van de gebiedsontwikkeling is volledig voor rekening en risico van private partijen. De overheid heeft in samenwerking met de private partijen de kaders en de essentiële elementen voor het gebied benoemd. De overheid zal uiteraard haar publiekrechtelijke taak vervullen, wat onder meer betekent dat zij een bestemmingsplan zal opstellen. Dit zal echter een plan zijn waarin veel flexibiliteit is ingebouwd voor de ontwikkelende partijen. Om aan te kunnen

sluiten bij de actuele marktsituatie en woonbehoeften. Het vhandelingsperspectief dat voor een doorbraak zorgde was *het expliciet maken van rollen*, en bijbehorende verantwoordelijkheden en wensen.

Een ander handelingsperspectief dat we zien is *ontvlechten*. Zo is in de afspraken over taken tussen publieke en private partijen vastgelegd dat private partijen als onderdeel van de volledige gebiedsontwikkeling verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het groen-blauwe gebied. Publieke partijen (gemeenten, provincie en waterschap) dragen na oplevering zorg voor het beheer en onderhoud. Niet alleen in de fases in het proces maar ook in de rolverdeling tussen partijen en de bijbehorende stapeling van ambities is het principe van ontvlechten toegepast. Het identificeren van belanghebbende partijen en hierbij passende rollen en taken is een werkzaam principe gebleken. Ook *verzoenen* is een belangrijk handelingsperspectief gebleken. Het mooiste voorbeeld hiervan is de wens tot flexibiliteit



van de marktpartijen versus de wens tot regie van de overheid. Ogenschijnlijk tegenstrijdig bleken deze wensen toch verzoenbaar, waarmee de basis voor de huidige overeenkomst kon worden gelegd.

WAT BRENGT DE DAG VAN MORGEN?

In de benadering van Boutellier ligt alleen een aantal ‘akkoorden’ vast. De volgende stap is het maken van de muziek. Voorliggende opgave is de daadwerkelijke ontwikkeling van een aantrekkelijk woongebied. Zef Hemel, bijzonder hoogleraar Grootstedelijke problematiek (UvA) en adjunct-directeur DRO Amsterdam, wees bij het symposium over het proces van de Bloemendalerpolder in februari 2013 op het belang van een zorgvuldige ontwikkeling van de locatie ⁴⁾. Hij deed dit door middel van een historische schets: Weesp is al vanaf de zeventiende eeuw een parel in een regio die volop in beweging is. Hemel drukte de betrokkenen op het hart zich te laten leiden door de

liefde waarmee Jac. P. Thijsse Weesp en haar omgeving beschreef. Thijsse droomde van boulevards en ongestoorde fietsverbindingen in het gebied rond de Zuiderzee. Zoals hij in 1934 wist te bewerkstelligen dat het Algemeen Uitbreidingsplan (AUP) van Amsterdam meer rekening hield met de natuur en cultuur rond de hoofdstad, zo, hoopte Hemel, zouden de ideeën van Thijsse ook zijn weerslag moeten krijgen op de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder.

Het landschappelijke raamwerk is in de planvorming voor de Bloemendalerpolder inderdaad een belangrijke continuïteit. Het inhoudelijke doel van de ontwikkeling heeft nooit ter discussie gestaan. Uitzonderlijk in dit geval is dat de marktpartijen de groene, blauwe en grijze plandelen realiseren. Zij leveren deze turnkey op aan de overheid. De realisering van groen en blauw – die maar liefst tweederde deel van het totale plangebied uitmaakt – houdt gelijke tred met de voortgang van de woningbouw. Deze

afspraken zijn gebaseerd op de gezamenlijk gestelde doelen. De weg daar naartoe is vrij in te vullen door de ontwikkelende partijen. Een mooi voorbeeld van de improvisatie waar Boutellier op doelt.

HERSTEL VAN DE WONINGMARKT

De komende tijd start de daadwerkelijke ontwikkeling van het gebied. Op dit moment lijkt sprake van een beginnend herstel van de woningmarkt. Aan de behoefte ligt het niet, de productie blijft echter nog steeds achter. Uitgaande van de door ABF Research opgestelde Primos Prognose 2013 liep het woningtekort scherp op van 160.000 in 2012 naar 290.000 in 2020. In de Randstad zit de grootste vraag. Hier zal de woningmarkt verder onder druk komen te staan. Na 2020 vertraagt de huishoudensgroei, maar nog altijd komen er tussen 2020 en 2030 400.000 huishoudens bij. Voor Noord-Holland gaat het na 2020 om ruim 100.000 huishoudens. Deze groei bestaat voor 80%

4) Verslag bijeenkomst Bloemendalerpolder met bijdrage van Zef Hemel, februari 2013, <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/2573-unicke-samenwerking-bij-gebiedsontwikkeling-bloemendalerpolder>.

25 uit alleenstaanden. Naast koopwoningen is er een groeiende vraag naar huurwoningen.

De condities voor de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder in termen van toekomstige woningbehoefte lijken dus zonder meer gunstig. De vraag is echter op welke manier de behoeften van de woonconsument vertaald kunnen worden in het woningaanbod. Hoe speel je in op wensen en behoeften, zeker als je kijkt naar de langere termijn? Hoe geef je kortom concreet vorm aan vraaggestuurd ontwikkelen bij een langlopende gebiedsontwikkeling als die van de Bloemendalerpolder? Wellicht kunnen we op dit vlak iets leren van het consumentgericht denken in de tv-wereld.

LESSEN UIT DE TV-WERELD

Vraaggericht ontwikkelen is een belangrijke opgave bij de ontwikkeling van gebieden als de Bloemendalerpolder. In de tv-wereld werd 'de tucht van de consument' al veel eerder ervaren en is het voorzien in de behoeften van de kijker c.q. consument al veel langer vanzelfsprekend. Als je mensen wilt verleiden om ergens een woning te kopen is storytelling bij uitstek geschikt, stelt Matthias Scholten, directeur content bij RTL Nederland. 'Vertel het verhaal, van hoe je je gaat voelen als je in die wijk woont. Beschrijf wat je mee gaat maken, beschrijf hoe gelukkig je er gaat worden.'⁵⁾ Ook voor de wereld van gebiedsontwikkeling geldt dat professionals hun talent en expertise in moeten zetten om woningen te ontwikkelen en verkopen. 'Lever een aantal keuzes binnen een bepaalde context. Mensen willen wel invloed maar in de meeste gevallen niet het hele huis zelf verzinnen. De beleving moet je aan de voorkant verkopen', stelt Scholten.

Vertaald naar de professie van gebiedsontwikkeling betekent dit dat er een evenwicht moet zijn tussen je vakmanschap en het authentieke verhaal. Scholten: 'Als je mensen wilt beloven dat ze gelukkig zullen zijn in een bepaalde wijk, moet je dat geluksgevoel door middel van het verhaal tastbaar maken. En voor elke doelgroep of wijk moet je dat verhaal weer op een andere manier vertellen. Het gaat om de betovering die je mensen voorschotelst.' Geloof in het geluk is de basis van die betovering. Het is de basis onder het succes van de realityshows en eveneens voor het succesvol vermarkten van een product als een woning en de woonomgeving. Je creëert een realiteit die gebaseerd is op illusie (de consument wil het geloven) en manipulatie. Daarbij is manipulatie absoluut geen vies woord, vindt Scholten. Het gaat om het tastbaar maken van een beleving. Dat is in toenemende mate een belangrijke kunde van de professional.



Jean van der Hoeven – *wethouder Weesp*

'Vanaf het begin was de wil aanwezig om er gezamenlijk uit te komen en dat heeft daadwerkelijk tot succes geleid in de voortgang van het project.'



Rob Meerhof – *wethouder Muiden*

'Draagvlak is essentieel en moet vanaf het begin worden opgebouwd. Investeren in draagvlak is een must.'



Ronald Huikeshoven – *directeur AM*

'Een proces waarbij iedereen respect heeft voor elkaars belangen maakt het meest kans om tot realisatie te komen.'



Harm Janssen – *directeur Bouwfonds*

'Door open en transparant te zijn over je eigen doelstellingen, wensen en knelpunten, ontstaan bij de andere partijen begrip en vertrouwen om gezamenlijk naar oplossingen te kunnen zoeken.'

⁵⁾ Verslag seminar 'Wat kan gebiedsontwikkeling leren van de TV-wereld?' <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/8109-geloven-in-het-geluk>.

DE ROL VAN DE RAAD

PROF. DR. MARK VAN TWIST

INTER
VIEW

Veel overheden zoeken naar hun rol bij gebiedsontwikkeling. Een belangrijk vraagstuk hierbij is de rol van de gemeenteraad.

Sinds de invoering van het duale stelsel in 2002 heeft de raad een controlerende taak. Hierbij past een onafhankelijke, kritische opstelling. Dit betekent echter niet dat de raad niet kan worden betrokken in het planvormingsproces. Vanuit zijn rol in het duale stelsel kan de raad juist een belangrijke bijdrage leveren aan het formuleren van doelstellingen en kaders. Hiertoe behoren ook het horen, wegen en vertalen van de opvattingen van de inwoners, het houden van toezicht en het beoordelen van de verantwoording door het college. In de samenwerking tussen publiek en privaat zien we momenteel een verschuiving naar enerzijds weer meer overheidsregie (Spoorzone Delft, Waalsprong Nijmegen), anderzijds een meer privaatgeleide gebiedsontwikkeling, zoals in de Bloemendalerpolder. Beide modellen vragen om sturen op hoofdlijnen, om het geven van de ruimte en de flexibiliteit om op actuele ontwikkelingen in te kunnen spelen. Als masterplan wordt steeds meer gewerkt met een essentiële kaart of vergelijkbare producten

waarbij zaken op hoofdlijnen worden vastgelegd. Hoe kan de gemeenteraad in dit proces een goede rol spelen?

Prof. dr. Mark van Twist (NSOB) nuanceert de gedachte dat de raad zich tot de hoofdlijnen zou moeten beperken. 'De vragen van burgers gaan zelden over hoofdlijnen, maar meestal over de betekenisvolle details. Die moeten politiek bediscussieerd worden. Je kunt je wel tot de hoofdlijnen willen beperken, maar als het misgaat... The devil is in the detail.'

Voor raadsleden is het een kwestie van professionele intuïtie om op de juiste zaken kritisch te zijn. Het gaat om de schijnbare details, die voor mensen het verschil maken. Bijvoorbeeld de typen woningen die wel of niet gebouwd worden. Als de woningen niet aansluiten bij de actuele behoefte kan de raad daar terecht over aan de bel trekken. 'Er kan een prachtige hoofdlijn gepresenteerd worden waar iedereen ja tegen zegt, en vervolgens gaat het in de uitwerking mis. Dat maakte ik mee in mijn tijd als raadslid in Dordrecht, lang geleden. Er was veel bijval voor de metafoor dat de stad zich weer naar de rivier toe moest keren. Uiteindelijk zijn er woningen gerealiseerd waaruit de kwaliteit van het oorspronkelijke beeldkwaliteitsplan was

verdwenen. Dat zat in de schijnbare details.'

Dit stelt ook eisen aan de inrichting van de samenwerkingsmodellen. Zoals de Bloemendalerpolder illustreert biedt zelfs het concessiemodel ruimte voor de overheid om invloed te houden. Een typische 'concessie Hollandaise' passend bij de Nederlandse cultuur. De raad kan niet gauw te kritisch zijn, vindt Van Twist. Wel kan hij een meer of minder efficiënte rol spelen bij de realisatie van een project. 'Als bedoeld wordt dat de raad niet op de stoel van de projectmanager moet gaan zitten, dan ben ik het daar mee eens. Op het verkeerde moment interveniëren kan veel nadeel opleveren. Wat mij betreft is de kwestie echter niet dat we hoofdlijn en details moeten scheiden. Waar het mij om gaat is regels stellen én ruimte geven (voor de uitvoering, red.)'. Ruimte geven is dan wel iets anders dan dat de raad het project uit handen laat vallen. Democratische controle op de uitwerking en uitvoering in lijn met eerder vastgestelde regels blijft uiteraard noodzakelijk.

De overheid is om goede redenen georganiseerd zoals ze is, stelt van Twist in een publicatie met co-auteur dr. Martijn van der Steen.¹⁾ Het rechtsstatelijke waarborgen, maar ook het gezaghebbend

“

Manfred van der Heijde – *lid dagelijks bestuur
Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht*

‘Alle partijen hebben door dit proces meer begrip gekregen voor de belangen en het werk van de anderen.’

“

Rob Meerhof – *wethouder Muiden*

‘De volksvertegenwoordiging is geen hindermacht, zij is de basis van het democratische proces.’

“

Jean van der Hoeven – *wethouder Weesp*

‘Wees als bestuurder nadrukkelijk aanwezig in een project van een dergelijke omvang. Door je aanwezigheid en grip op het proces blijf je in control.’

“

Ronald Huikeshoven – *directeur AM*

‘Werk samen vanuit kracht in plaats van macht.’

toedelen van waarden, vereisen dat de overheid gebonden is aan regels en verantwoordingsstructuren. Dat zij verondersteld wordt hiërarchisch te kunnen interveniëren, al was het maar om de openbare orde te handhaven. Dat neemt niet weg dat de overheid oog moet hebben voor het ‘ingewikkelde spel’ dat gespeeld moet worden tussen enerzijds ruimte geven aan private partijen om eigen verantwoordelijkheid te nemen en anderzijds de publieke controle daar op. Van Twist en Van der Steen onderscheiden in hun artikel vijf strategieën in het speelveld tussen publiek en privaat: compartimenteren, combineren, conditioneren, confronteren en camoufleren. ‘Deze vijf C’s hebben betrekking op de twee uitersten: de werkelijkheid als bureaucratische organisatie tegenover de “improvisatiemaatschappij” met haar werkelijkheid als dynamisch netwerk. De werkelijkheid voor het college en de raad is die van de procedures, de wettelijke bepalingen, de bevoegdheden, de verantwoording. Die kan soms in de weg zitten van maarschappelijke dynamiek, van beweging die nodig is om meerwaarde te creëren en om projecten goed te laten verlopen.’ Confronteren is noodzakelijk

wanneer publiek en privaat buiten elkaar om willen werken, elkaar links laten liggen, wat in de praktijk niet werkt. Camoufleren is de strategie om zaken die niet schakelen met de politieke werkelijkheid buiten beeld te houden. De raad wordt niet of te laat geïnformeerd. Bijvoorbeeld over onderhandelingen over de grondprijs of het aantal woningen, of bewonerswensen die niet in het plan passen. Door de lange looptijd van een gebiedsontwikkeling wordt een door de raad goedgekeurd plan gemakkelijk ingehaald door een gewijzigde economische of maatschappelijke realiteit.

Compartimenteren is een betere aanpak, aldus Van Twist. Het gaat daarbij om (onderdelen van) een plan of project uitzonderen, of het kiezen voor een bijzondere, situatiegebonden aanpak. Dit gebeurt dan als het goed is tegelijk met conditioneren (financiële, kwalitatieve en kwantitatieve kaders en regels stellen). ‘Conditioneren is vertrouwen geven, maar wel voorzien van randvoorwaarden.’ Wat de Bloemendalerpolder betreft ziet Van Twist een duidelijk voorbeeld van compartimenteren en conditioneren. De compartimentering zit in het unieke van de oplossing voor dit project op dit moment. ‘Het is een specifieke casus. Andere

projecten zijn wellicht niet geschikt voor deze aanpak. Bijvoorbeeld omdat er dan te veel risico’s aanhangen. Die keerzijde is het rechtsstatelijke aspect: je moet oppassen dat het politieke debat niet wordt gegijzeld. Dat er voldongen feiten worden gesteld. Het initiatief en de eigen verantwoordelijkheid die partijen in de Bloemendalerpolder nemen, én de ruimte voor ondernemerschap die ze krijgen, is fantastisch. Maar het blijft ook altijd een kwestie van insluiten en uitsluiten. Er zijn ook partijen die géén deel hebben aan dit akkoord. En daar hebben we al die democratische en juridische waarborgen voor.’

1) Van Twist en Van der Steen, ‘Overheidssturing in een netwerksamenleving kan niet hiërarchisch’ op www.socialevraagstukken.nl.



COLOFFON

BETROKKEN PARTIJEN

provincie Noord-Holland, gemeenten Weesp en Muiden, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB), Bouwfonds Ontwikkeling, Adriaan van Erk Ontwikkeling, AM, Ymere, Blauwhoed en Van Wijnen Groep

UITGAVE

Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, Projectbureau Bloemendalerpolder, Provincie Noord-Holland, Deloitte Real Estate

AUTEURS

Friso de Zeeuw, *praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft*

Suzanne van den Noort, *Programma-manager provincie Noord-Holland*

Jurriën Veldhuizen, Paul Rutten en Thijs Berens, *kwartiermakers Bloemendalerpolder, Deloitte Real Estate*

Anne Luijten en Agnes Franzen, *hoofredactie Gebiedsontwikkeling.nu / praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft*

TEKSTREDACTIE EN INTERVIEW

PROF. DR. MARK VAN TWIST
Kees Hagendijk

EINDREDACTIE

Anne Luijten en Agnes Franzen

BEELDMATERIAAL

Projectbureau Bloemendalerpolder, Strootman Landschapsarchitecten, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft

ONTWERP

Enchilada

PRODUCTIECOÖRDINATIE

Annie Breeuwsma, praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft

DRUKWERK

Schulten Repro

MAART, 2014

MEER INFORMATIE

WWW.BLOEMENDALERPOLDER.COM



Tussen Muiden en Weesp ligt de Bloemendalerpolder. Nu bestaat de Bloemendalerpolder nog vooral uit cultuurlandschap met langgerekte kavels veenweidegrond. In de toekomst wordt hier een gebied ontwikkeld waarin natuur, recreëren en wonen hand in hand gaan.



Het project Bloemendalerpolder is een project van de GEM Bloemendalerpolder CV. Deze bestaat uit Bouwfonds Ontwikkeling, Adriaan van Erk Ontwikkeling, AM, Ymere, Blauwhoed en Van Wijnen Groep. Voor de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder werken zij nauw samen met de gemeente Weesp, de gemeente Muiden, de provincie Noord-Holland, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en het Rijksvastgoed en -ontwikkelingsbedrijf (RVOB).

De planning is erop gericht om medio 2016 te starten met de bouw van de eerste woningen, zodat deze in 2017 kunnen worden opgeleverd. Meer informatie is te vinden op www.bloemendalerpolder.com. U kunt zich daar ook aanmelden voor de digitale nieuwsbrief.

Projectbureau Bloemendalerpolder
Postbus 4376 / 2003 EJ Haarlem
Stadskantoor gemeente Weesp /
Nieuwstraat 70a / Weesp (op afspraak)
info@bloemendalerpolder.com
www.bloemendalerpolder.com



De provincie Noord-Holland heeft de rol van voorzitter van de Publiek-private Stuurgroep Bloemendalerpolder vervuld tijdens de voorbereidingsfase. Door ondertekening van de SUOK blijft de provincie betrokken bij de gebiedsontwikkeling: de provincie neemt de groen-blauwe gronden over en draagt zorg voor het toekomstig beheer.

Provincie Noord-Holland
Houtplein 33 / 2012 DE Haarlem
Telefoon 023 514 31 43
post@noord-holland.nl
www.noord-holland.nl



Praktijkleerstoel
Gebiedsontwikkeling



De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, afdeling Real Estate & Housing Faculteit Bouwkunde, volgt diverse gebiedsontwikkelingen en ziet het als haar taak om uit de geleerde lessen handreikingen te bieden aan professionals. In navolging op de eerder verschenen twee dossiers over RijswijkBuiten gaat de voorliggende publicatie over het project Bloemendalerpolder.

Faculteit Bouwkunde
Afdeling Real Estate & Housing
Julianalaan 134 / 2628 BL Delft
Postbus 5043 / 2600 GA Delft
Telefoon 015 27 84159
www.gebiedsontwikkeling.nu



De adviesgroep Real Estate maakt onderdeel uit van Deloitte en is toonaangevend op het gebied van financieel, juridisch en strategisch advies bij vastgoed- en gebiedsontwikkeling in Nederland. Deloitte Real Estate is als kwartiermaker bij de Bloemendalerpolder betrokken met als taak het tot stand brengen van de samenwerkingsovereenkomst tussen partijen.

Deloitte Real Estate
Orteliuslaan 982 / 3528 BD Utrecht
postbus 3180 / 3502 GD Utrecht
Telefoon 088 288 28 88
www.deloitte.nl/realestate



Zie ook de eerder verschenen publicaties over RijswijkBuiten: