

Doe de Tienkamp: duurzame gebiedsontwikkeling met een afgewogen programma

Daamen, T.A.; Franzen, A.J.

Publication date

2021

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Daamen, T. A. (null), & Franzen, A. J. (null). (2021). Doe de Tienkamp: duurzame gebiedsontwikkeling met een afgewogen programma., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/doe-de-tienkamp-duurzame-gebiedsontwikkeling-met-een-afgewogen-programma/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

GO Gebiedsontwikkeling.nu

Doe de Tienkamp: duurzame gebiedsontwikkeling met een afgewogen programma



[Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft
en

[Agnes Franzen](#)

Strategisch adviseur SKG/TU Delft en medeoprichter/hoofdredacteur van
Gebiedsontwikkeling.nu (2010-2017)

17 februari 2021

Analyse **Bij duurzame gebiedsontwikkeling gaat het uiteindelijk om het creëren van een prettige leefomgeving. Strategisch adviseur Agnes Franzen en onderzoeker Tom Daamen laten zien dat een afgewogen programma in een gebiedsontwikkeling geen vanzelfsprekendheid is. Zij reiken zowel instrumenten als denkrichtingen aan voor gebiedsontwikkeling die oog heeft voor People, Planet én Profit.**

Over ‘Doe de tienkamp!’

De leerstoel gebiedsontwikkeling van de TU Delft publiceert een update van ‘Doe de tienkamp!’ uit 2011. Onder de overkoepelende triple P-benadering van People, Planet en Profit gaan we aan de hand van tien thema’s na hoe duurzame gebiedsontwikkeling de afgelopen tien jaar in de praktijk vorm heeft gekregen. Ieder hoofdstuk behandelt een belangrijk thema van duurzame gebiedsontwikkeling en bespreekt enkele wetenschappelijke inzichten, dilemma’s en instrumenten.

In de middeleeuwse Europese handelsstad draaide alles – de naam zegt het al – om handel en economie. De stad was primair de plek om goederen en grondstoffen te verkopen en uit te wisselen. De marktplaats, waar vaak ook het stadhuis, de kerk én de belangrijkste kroeg zich bevonden, was een plek van ontmoeting. Dit was het hart van het stedelijk leven.

Vooraanstaande grondbezitters en handelsfamilies waren tevens handhavers van de openbare orde en – omdat zij vaak ook het stadsbestuur vormden – borger van het publieke belang. Stadsparken en kanalen werden in die tijd met privaat geld gefinancierd. Straten werden met oog voor openbare ruimte en handelsverkeer ontworpen, maar verkavelingen werden volgens marktprincipes uitgegeven. In veel woningen vond men het werkatelier beneden, waarboven werd gewoond. Werken, wonen en voorzieningen liepen in de stad naadloos in elkaar over.

De afgelopen pakweg 150 jaar is in een periode van industrialisatie, oorlogen en modernisering een rationalisering in de planning van stedelijke functies en infrastructuur opgetreden. Wonen, werken en recreëren werden van elkaar gescheiden en er werd plaatsgemaakt voor auto, trein en grootschalige scheepvaart. Globalisering en technologische vooruitgang zorgden de afgelopen 50 jaar voor een mondiale verbreiding van kapitalistische handel-, productie- en distributiesystemen. Met enorme investeringen in de bereikbaarheid en transformatie van stedelijke centra nam de welvaart en consumptie in Europese steden – met de stap naar een kennis- en diensteconomie – enorm toe. En met de recente opkomst van de digitale economie, die de fysieke economie inmiddels in financiële zin voorbijgestreefd is, zien we dat samenhang en nabijheid tussen werken, wonen en voorzieningen in steden en regio's wederom essentieel is voor de behoeften van mens en bedrijf.

Duurzame programmering

Voorgaande geschiedschrijving doet natuurlijk geen recht aan de complexiteit en gelaagdheid van steden en stedelijk leven, maar het signaleert wel een zekere herhaling en terugkeer. De recente 'trek naar de stad' laat zich voor een goed deel verklaren door aanwezigheid van banen en handelsmogelijkheden. Maar, anders dan in de industriële stad, gaat [verstedelijking nu weer gepaard met stapeling](#), clustering en menging van verschillende gebouwfuncties, voorzieningen en activiteiten. Oude dorpspleinen en historische binnensteden worden mede door die mix als bijzonder aantrekkelijk ervaren. Nieuwbouw- en transformatieprojecten zetten inmiddels stevig in op deze behoefte naar functiemenging. Zo stevig dat gebiedsontwikkelaars de regels en eisen hieromtrent beknellend kunnen vinden; zowel van overheden (zoals regels omtrent veiligheid) als die van financiers, taxateurs en beleggers (bij wie het waarden van multifunctionele gebouwen lastig kan zijn) (1).

Vanuit het oogpunt van Profit is het raadzaam om flexibiliteit en aanpasbaarheid vroeg in gebiedsplannen en financiële afspraken te verankeren

Duurzame gebiedsontwikkeling vanuit het oogpunt van Profit – het creëren van financieel-economische (meer)waarde – begint bij het begrijpen van de functie en bijdrage van een gebied aan de duurzame ontwikkelopgave van stad(sdeel) en regio. Soms is deze functie en bijdrage bescheiden. Bestaande woonwijken moeten in het kader van klimaatdoelstellingen verduurzaamd worden, wat op zich een ingrijpende operatie kan zijn maar aan de dominante functie (wonen) niets verandert. In andere gevallen, zoals bepaalde bedrijventerreinen, haven- en industriezones,

kantorenparken, stations- en retailgebieden, kan er met de transformatie een substantieel nieuw aandeel worden geleverd aan de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde van de regio als geheel. Voorbeelden van actuele planvorming vinden we in alle stedelijke regio's van ons land, van Groningen tot Breda. In gevorderde gebiedstransformaties, zoals de Kop van Zuid in Rotterdam en Strijp in Eindhoven, is gedurende planvorming en realisatie veel geleerd over de veranderende economie en behoeften van de stad. Aanpassing van plannen en samenwerkingsverbanden was dikwijls het gevolg. Herprogrammering bleek meer dan eens noodzakelijk.

Duurzame gebiedsontwikkeling vraagt dus om programmering die flexibel en aanpasbaar is, zowel gedurende de (her)ontwikkeling van functies als in de exploitatie van gebouwen en het gebruik van openbare ruimte. Maar dit staat wel op gespannen voet met de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling en de betaalbaarheid van opgeleverde functies. Flexibiliteit neemt onzekerheden met zich mee, maar ook de kans om in te spelen op nieuwe inzichten, marktbehoeften en politiek-maatschappelijke eisen. Met ongekende opgaven als de energietransitie, circulariteit, en klimaatadaptatie maar ook de opkomst van disruptieve technologische toepassingen en gerelateerde deel- en service-economie, is het vanuit het oogpunt van Profit raadzaam om flexibiliteit en aanpasbaarheid vroeg in gebiedsplannen en financiële afspraken te verankeren. Dit neemt risico's met zich mee, maar zowel publieke als private partners kunnen hier uiteindelijk ook sterk van profiteren. Hoe deze flexibiliteit en aanpasbaarheid te financieel te waarderen, is een actueel vraagstuk.

Funciemenging en inclusiviteit

In het afgelopen decennium is funciemenging, naar het voorbeeld van historische binnensteden, weer op de agenda gekomen. Hierin worden de sociale en economische hoekpunten van de duurzame ontwikkelingsdriehoek verbonden. Want enerzijds gaat door het relatieve isolement van een aantal, grotendeels monofunctionele wijken – en dus mensen – de zogenoemde [‘roltrapfunctie’ of ‘emancipatiemachine’ van steden nog steeds achteruit](#). En dat terwijl anderzijds stadsdelen die grote sociale problematiek kenden – vaak door stevige investeringen in voorzieningen, herstructurering en infrastructuur, maar ook door de inzet van ‘stadsmariniers’ en het opzetten van sociale programma's in de wijk – nu in alle opzichten ‘in de lift’ zitten.

Bij gebiedstransformaties speelt dikwijls het dilemma dat het nieuwe programma zich moeizaam verhoudt tot de bestaande functies in een gebied

De laatste jaren is maatschappelijke verontwaardiging over de tweedeling in steden ook in politieke standpunten omgezet, hetgeen anno 2021 ook tot de landelijke partijprogramma's is doorgedrongen. Het belang van betaalbaarheid en inclusiviteit vertaalt zich op lokaal niveau vooral programmatisch, in doelstellingen omtrent de realisatie van sociale huur- en middeldure huur- en koopwoningen. Dat is belangrijk, maar er is meer nodig. Wil een gebied of wijk profiteren van haar ligging in de stad dan is funciemenging een basisconditie. Stadsociologen wijzen ons er echter op dat funciemenging en sloop-nieuwbouw niet per definitie leidt tot betere gebieden of wijken (2). De vraag achter funciemenging is in hoeverre verschillende groepen mensen met elkaar in aanraking komen en hiervan kunnen (leren) profiteren. Onderwijs en arbeidsparticipatie kunnen hierin een cruciale rol spelen (3).

Voorzieningen en innovatie

Op het gebied van stedelijke voorzieningen is de afgelopen tien jaar een aantal nieuwe inzichten ontstaan dat van belang is voor de programmering van gebieden. De stijging van grond- en woningprijzen blijkt in aanzienlijke mate verklaard te worden door de nabijheid van stedelijke voorzieningen als historische binnensteden, winkels, horeca en cultuuraanbod (4). De afstand tot natuur en stadsparken blijkt in de prijsontwikkeling van woningen ook duidelijk zichtbaar, hetgeen suggereert dat het Nederlandse verstedelijkingspatroon waarin natuurlandschap en bebouwde omgeving elkaar afwisselen sterk wordt gewaardeerd. Dit alles maakt het vanuit het oogpunt van Profit belangrijk om de afstand en reistijd van een gebied tot genoemde voorzieningen en groen – naast de reeds genoemde bereikbaarheid van banen en onderwijs – goed te bekijken en het programma van de beoogde gebiedsontwikkeling hierop af te stemmen. Bij deze programmering kunnen bestaande en potentiële bewoners of gebruikers worden betrokken. Invloed van gebruikers en bewoners op het programma zorgt voor eigenaarschap en kan (meer)waardecreatie opleveren, [zoals recent is ervaren in Energiepark Leiden](#) .

Een speciale categorie gebieden die in de context van voorzieningen moet worden genoemd zijn de gebieden waar de voorzieningen van steden nu geconcentreerd zitten: de binnensteden zelf. Om grip te krijgen op de (her)programmering van deze bijzondere maar ingewikkelde plekken zijn de laatste jaren verschillende studies uitgevoerd en projecten gestart. De aanpak van leegstand en hiermee samenhangende problematiek als gevolg van e-commerce (versneld door corona) krijgt onder andere aandacht in het programma Vitale binnensteden van Platform31. [Daarnaast zien we steeds meer gemeenten kiezen voor een actieve aanpak](#), bijvoorbeeld door het zelf of in samenwerking opkopen van leegstaande (winkel)panden.

Hogere dichtheden komen snel in de knel met de beoogde kwaliteit van een gebiedsontwikkeling

Een ander bijzonder gebiedstype dat zich in stedelijk beleid de afgelopen jaren steeds nadrukkelijker manifesteert zijn *innovation districts*, *science parks* en campussen. Het inzicht dat hierachter schuilgaat is dat het vermogen van een stad om zich economisch te vernieuwen met name afhangt van de interactie tussen ondernemende, veelal jonge en goed opgeleide mensen. Omdat die mensen een voorkeur hebben voor een hoogstedelijke omgeving die toegang biedt tot zowel onderwijs als voorzieningen en betaalbare huisvesting – hoewel dit laatste de afgelopen jaren onder druk staat, zien we dat gebieden met deze functies in verschillende steden de focus worden van innovatiebeleid. Het is echter maar zeer de vraag in hoeverre innovatie zich ruimtelijk laat sturen of verankeren en dus in hoeverre innovatiebeleid (het gewenste) effect heeft. Het gaat hier veelal om het scheppen van gunstige condities voor (nieuwe) economische activiteiten, die maar deels met de programmering van gebieden van doen heeft. Het gaat bijvoorbeeld ook om het investeringsklimaat en het bieden van juridische of zakelijke begeleiding aan vaak kwetsbare start-ups die voortkomen uit het hoger- en het beroepsonderwijs. Inzetten op innovatie in steden vraagt dus om meer dan fysieke condities alleen.

Dilemma's

Voor het programmeren van duurzame gebiedsontwikkeling moet de opgave constant over verschillende schaalniveaus worden bekeken. Het is zaak flexibel en adaptief te zijn met het oog

op de haalbaarheid van het plan en de betaalbaarheid van gerealiseerde producten. Gemaakte kosten moeten immers vaak uit de gebiedsontwikkeling zelf worden goedge maakt en het programma is dan een belangrijke knop om aan te draaien. We noemen hierbij wederom drie dilemma's.

Menging versus verdringing

Bij gebiedstransformaties speelt dikwijls het dilemma dat het nieuwe programma zich moeizaam verhoudt tot de bestaande functies in een gebied. Denk aan industriezones met soms nog zeer vitale bedrijven die op zich goed in de beoogde menging kunnen worden ingepast maar wel een milieucontour hebben die zich bijvoorbeeld niet met wonen laat verenigen. In dit soort gevallen zijn gesprekken en nadere bestudering van de locatiebehoeften van bedrijven noodzakelijk. Interessante (tijdelijke) oplossingen kunnen hiervan het resultaat zijn, maar patstellingen liggen op de loer.

Verdichting versus kwaliteit

Bij oplopende kosten kan de druk om het programma op te schroeven onder partijen groot worden. Hogere dichtheden komen echter al snel in de knel met de beoogde kwaliteit van de gebiedsontwikkeling, zowel ruimtelijk als markttechnisch. Het is belangrijk voor partijen om de bandbreedtes die het plan biedt in de gaten te houden. Als de 'rek' tussen verdichting en kwaliteit eruit is zal er naar andere oplossingen moeten worden gezocht, zoals het beperken of uitstellen van kosten (fasering) of het aantrekken van (meer) publieke middelen.

De balans tussen authenticiteit en verdienvermogen is een delicate

Authenticiteit versus verdienvermogen

Authenticiteit wordt door mensen in steden steeds meer gewaardeerd. We kunnen dit zien als een reactie op binnensteden waar grote winkel- en restaurantketens vaak het straatbeeld bepalen. Dit beeld kan voorspelbaar zijn en daarmee saai, waardoor mensen wegblijven of kiezen voor andere straten en gebieden met een meer divers en uniek aanbod. Stabiele huurinkomsten van betrouwbare ketens zijn goed voor het verdienvermogen van een gebied, terwijl het toelaten van lokaal gewortelde, financieel meer kwetsbare formules de aantrekkelijkheid van het gebied vergroot. Sommige beleggers en ontwikkelende partijen spelen op deze behoefte in, maar de balans tussen authenticiteit en verdienvermogen is een delicate. Zij vraagt vaak om langjarige monitoring en samenwerking met lokale (branche)organisaties en gemeente; daar zijn toegewijde mensen voor nodig.

Instrumenten

Investeringen in voorzieningen en andere functies die de gebiedsontwikkeling duurzaam maken maar in termen van *Profit* geen of weinig directe financiële baten opleveren, moeten op een andere manier door partijen worden verantwoord. Hier kan het instrument maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) behulpzaam zijn. De waarde die de beoogde gebiedsontwikkeling creëert kan al vroegtijdig in het proces door gesprekken expliciet gemaakt worden en aan partijen worden gekoppeld. Naarmate de planvorming vordert zijn meer gedetailleerde berekeningen mogelijk die als input dienen voor het afwegingsproces. Belangrijk is bij besluitvorming goed in oenschouw te nemen wat er wel en niet is meegenomen in de afweging. Het verdient ook

aanbeveling de MKBA eveneens nadien te gebruiken voor monitoring én om op basis van voortschrijdend inzicht nieuwe afwegingen te maken. Gebruik de MKBA dus als een levend instrument.

Bij gebiedsontwikkelingen met een aanzienlijk nieuwbouwprogramma kunnen rendabele onderdelen in het plan de onderdelen waar juist geld bij moet compenseren. Maar lang niet alle plannen hebben deze vereveningsmogelijkheid en de beschikbare subsidies in het ruimtelijk domein zijn zeer beperkt. Er is hierdoor meer creativiteit nodig om tot duurzame oplossingen te komen, bijvoorbeeld door betere of tijdelijke benutting van bestaande gebouwen en functies, slimme functiecombinaties en meervoudig ruimtegebruik. Ook het (tijdelijk) gebruik van functies in nabijgelegen gebieden of het eerder genoemde ‘naar achteren schuiven’ van de meest kostbare delen van het plan kan uitkomst bieden.

Naar een afgewogen programma

In dit artikel is toegelicht hoe een afgewogen programma niet alleen bijdraagt aan duurzame gebiedsontwikkeling, maar ook een bijdrage kan leveren aan de duurzame ontwikkeling van de stad en regio als geheel. We kunnen daarbij gebruik maken van stedenbouwkundige, stadssociologische en stadseconomische principes en inzichten. Sommige daarvan zijn al eeuwen geldig, zoals de aantrekkingskracht van afwisselende bebouwing, uitnodigende pleinen en *landmarks*. Anderen zijn relatief nieuw zoals de koffiehuisen en andere voorzieningen die de combinatie van ontmoeten, werken en consumeren in binnensteden – ofwel een stedelijke levensstijl – mogelijk maken. Dat laatste heeft te maken met behoeften die samenhangen met de welvaart, kennis en technologische mogelijkheden die onze maatschappij en – bij uitstek – onze steden te bieden hebben, hoewel er ook zorgen zijn over het gebrek aan toegang van een groeiend aantal stedelingen tot die mogelijkheden. Al deze inzichten en principes helpen partijen om in samenspraak met elkaar en op basis van de kenmerken van het gebied in kwestie een duurzaam programma te realiseren.

(1) Deze trend biedt aanleiding tot ontwerpstudies die de functiemix binnen bouwblokken en gebieden centraal stellen, zoals gepresenteerd in de publicatie [Guiding Principles Metromix](#). Den Haag: College van Rijksadviseurs i.s.m. Stadkwadraat en Marco Broekman, 2019.

(2) Zie bijvoorbeeld Van Ham, M., Manley, D., Bailey, N., Simpson, L., & MacLennan, D. (2012). *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*. Springer en Musterd, S. & Ostendorf, W. (2008). Integrated urban renewal in The Netherlands: a critical appraisal. *Urban Research & Practice*.1(1), 78-92.

(3) Zie bijvoorbeeld [de resultaten van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid op het gebied van onderwijs en werk](#).

(4) De Groot, H., G. Marlet, C. Teulings, W. Vermeulen (2010), Stad en land. Den Haag: CPB

Cover: 'Hong Kong Skyline' door Florian Wehde (bron: [Unsplash](#))

Verder lezen:

[16 okt 2020 Doe de Tienkamp: naar een klimaatadaptatieve woonomgeving Uitgelicht](#)

[26 aug 2020 Doe de tienkamp: gebiedshistorie en identiteit bij duurzame gebiedsontwikkeling](#)

[14 mei 2020 Doe de tienkamp: ruimtelijke risico's bij duurzame gebiedsontwikkeling Uitgelicht](#)

Auteurs



[Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft



[Agnes Franzen](#)

Strategisch adviseur SKG/TU Delft en medeoprichter/hoofdredacteur van Gebiedsontwikkeling.nu (2010-2017)