

Gebiedsontwikkeling voor raadsleden

Een reisgids voor gemeenteraadsleden bij het mede-vormgeven van onze leefomgeving

Verdaas, Co; Verheul, W.J.

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Verdaas, C., & Verheul, W. J. (2022). *Gebiedsontwikkeling voor raadsleden: Een reisgids voor gemeenteraadsleden bij het mede-vormgeven van onze leefomgeving*. Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling.

https://dh1hpfqcgj2w7.cloudfront.net/media/documents/22075_TU_reiswijzer_raadsleden_DTPCORR.pdf

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.

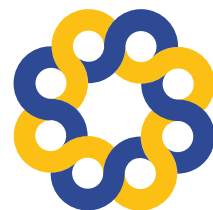
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

GEBIEDSONTWIKKELING VOOR RAADSLEDEN

Een reisgids voor gemeenteraadsleden bij het mede-vormgeven van onze leefomgeving



TU Delft



Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden

Leerstoel
Gebiedsontwikkeling



GEBIEDSONTWIKKELING VOOR RAADSLEDEN

Een reisgids voor gemeenteraadsleden bij het mede-vormgeven van onze leefomgeving

SAMENVATTENDE INZICHTEN EN TIPS	4
WAAROM EEN GEBIEDSGERICHTE AANPAK?	5
WAT IS GEBIEDSONTWIKKELING?	7
WAT IS DE ROL VAN RAADSLEDEN EN HOE KUNT U STUREN?	10
WAT MAAKT GRIP EN CONTROLE OP GEBIEDSONTWIKKELING LASTIG?	11
TIPS OM ALS RAADSLID GRIP EN CONTROLE TE HOUDEN	12
ALGEMENE TIPS VOOR STUREN, CONTROLEREN EN LEREN	16

**U BENT GEKOZEN IN DE GEMEENTERAAD.
GEFELICITEERD, U BRENGT ONS LAND MEDE
VERDER MET UW BIJDAGEN. U VERDIENT
DAARVOOR ONS ALLER WAARDERING.**

Als raadslid komt er ongelooflijk veel informatie op u af. Mogelijk bent u al goed ingevoerd in een onderwerp of dossier in het ruimtelijk domein. Het kan echter ook zo zijn dat u nooit eerder van het begrip gebiedsontwikkeling hebt gehoord. Wees gerust, want voor allen die zich met gebiedsontwikkeling bezighouden geldt: klaar met leren zijn we nooit.

Met deze beknopte handreiking beogen wij (beginnende) raadsliden op weg te helpen bij het invullen van hun rol in het mede-vormgeven van onze leefomgeving. Daarbij blijven wij weg van te maken politieke keuzes, die zijn aan u en uw collega raadsliden.

We beogen vooral inzicht te bieden in het fenomeen gebiedsontwikkeling, dat een centrale rol speelt in de portefeuilles Ruimtelijke Ontwikkeling/Ordering, Wonen en Duurzaamheid (de namen kunnen per gemeente verschillen). Zie het als een eerste hulpmiddel, waarbij u op onderdelen naar believen kan in- en uitzoomen. We hopen u daarmee enigszins overzicht en houvast te geven in dit fascinerende vakgebied.

Prof. dr. Co Verdaas

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft

Dr. Wouter Jan Verheul

Senior onderzoeker Gebiedsontwikkeling TU Delft

**WEES GERUST, WANT VOOR ALLEN DIE ZICH
MET GEBIEDSONTWIKKELING BEZIGHOUDEN
GELDT: KLAAR MET LEREN ZIJN WE NOOIT.**



SAMENVATTENDE INZICHTEN EN TIPS

► **Gebiedsontwikkeling gaat uit van het werken aan samenhangende ruimtelijke opgaven.** We kunnen niet alleen maar woningen bouwen. We moeten ook de infrastructuur, parken, scholen en andere voorzieningen goed regelen en op elkaar afstemmen.

Daarom staat gebiedsontwikkeling voor een noodzakelijke, voortdurende afstemming en samenwerking tussen partijen. Deze partijen hebben verschillende belangen, maar zijn ook afhankelijk van elkaar.

► Bij gebiedsontwikkeling kan het gaan om het aanleggen van nieuwe gebieden buiten de bebouwde kom, maar ook om het omvormen van bijvoorbeeld onderbenutte industrieterreinen naar woongebieden, of het verdichten of verbeteren van bestaande gebieden.

De politiek, u dus, maakt hiervoor de afwegingen en keuzes, in het publieke belang. **U geeft richting aan de ambities en de inzet van middelen. Dat is een grote verantwoordelijkheid.** Voor gebiedsontwikkeling is echter geen kant en klaar recept beschikbaar. Elk gebied is anders, opgaven lopen uiteen, wensen en ambities kunnen veranderen, de economie kan mee- of tegenzitten, en ook verkiezingen kunnen betekenen dat de koers wordt verlegd.

► Het is belangrijk om te beseffen dat het vaak vele jaren duurt om van idee tot uitvoering te komen. Ook vergt het ontsluiten van woonwijken vaak forse investeringen. **Daarom is het van belang tijdig met omliggende gemeenten en de provincie en het Rijk bijvoorbeeld een regionale investeringsagenda te ontwikkelen.**

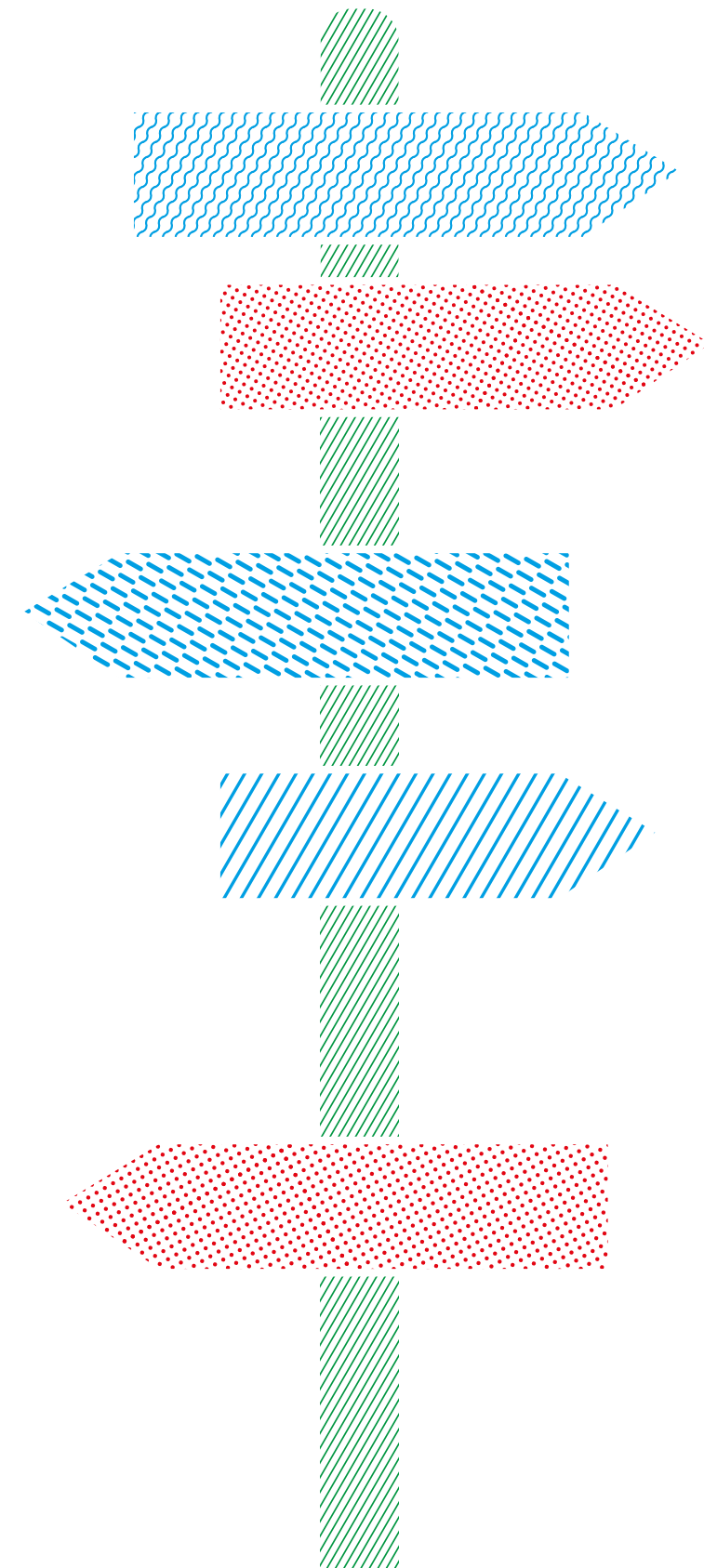
► **Gemeenten bouwen zelf geen woningen:** dat doen woningbouwcorporaties, beleggers, ontwikkelaars en aannemers. Ook zij hebben behoefte aan richting, opdat ze hun investeringen goed kunnen richten en hun plannen tijdig kunnen voorbereiden.

► Gebiedsontwikkeling gaat niet alleen maar om stenen stapelen en wegen aanleggen, maar ook om bouwen aan de samenleving. **Door te investeren in een goede sociale infrastructuur zoals fysieke ontmoetingsplekken, voorkomen we mogelijk veel kosten achteraf, zoals voor criminaliteitsbestrijding, sociale dienstverlening en zorg.**

► Vanuit uw controlerende rol is het zaak dat u – liefst vooraf – met de gemeenteraad en het College van B&W afspraken maakt over de wijze waarop aan u gerapporteerd wordt over de voortgang.

► Gebiedsontwikkelingen, of onderdelen daarbinnen, leveren vaak ook weerstand op. Dat is van alle tijden. **Het is dus ook zaak dat u vooraf goed nadenkt over de wijze waarop u bewoners en andere belanghebbenden wilt betrekken.**

► Gebiedsontwikkeling, zo leert de praktijk, lukt vaak beter als er tussen partners onderling vertrouwen is en men elkanders rol en verantwoordelijkheid begrijpt en respecteert. Het is belangrijk te beseffen dat dit tijd kost. **Haast in de beginfase van gebiedsontwikkeling leidt verderop dikwijls tot vertraging.**



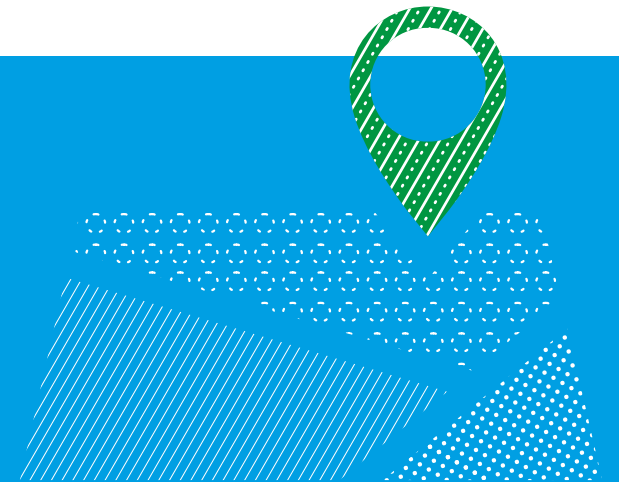
WAAROM EEN GEBIEDSGERICHTE AANPAK?

Nederland wordt internationaal geroemd om de wijze waarop we ons land door de eeuwen heen hebben ingericht: we wonen veilig in een dichtbevolkt land dat voor een derde onder zeeniveau ligt. We zijn de tweede agrarische exporteur op de wereld. Ook economisch tellen we mee: door onze ligging zijn we op het gebied van handel en logistiek een draaischijf in Europa.

Gelijktijdig is een land nooit 'af'. Steeds weer dienen zich nieuwe opgaven aan. Op dit moment zijn dat heel veel en ook forse opgaven: we hebben nog zo'n 1 miljoen woningen nodig. We hebben als land getekend voor het klimaatakkoord van Parijs. Het klimaat verandert met steeds vaker extremen en op termijn een stijgende zeespiegel. De biodiversiteit staat onder druk door een overschot aan stikstof. Daarnaast stellen we hoge eisen aan onze leefomgeving: we willen mooie landschappen en natuur en we koesteren onze historische binnensteden.

De evidente samenhang tussen ruimtelijke opgaven schuurt vaak met onze veelal sectoraal ingedeelde instituties. We kunnen echter geen woningen bouwen zonder de infrastructuur, parken, scholen en andere voorzieningen goed te regelen en op elkaar af te stemmen. We kunnen - wettelijk en beleidsmatig - niet zomaar ieder bedrijf, projectontwikkelaar of particulier laten bouwen, als daarmee nadelige externe effecten - denk aan files, belemmering van uitzicht, lucht- en watervervuiling, enzovoorts - eenzijdig op de gemeenschap worden afgewenteld. Tegelijkertijd hebben we de investeringskracht en het ondernemerschap van de markt nodig, want overheid en samenleving zijn ook afhankelijk van private middelen, zoals kennis, geld en innovatie.

**AAN GEBIEDS-
ONTWIKKELING DOEN IS
STURING GEVEN AAN DE
AFSTEMMING EN
SAMENWERKING DIE
NODIG IS OM
RUIMTELIJKE INGEPEN
DAADWERKELIJK TE
REALISEREN.**



GEBIEDSONTWIKKELING GAAT OM SAMENHANG

Vrijwel alle gebiedsopgaven hangen onderling samen en de ruimte in Nederland is een gegeven. Een voorbeeld: willen we onze energievoorziening CO₂-neutraal maken, dan zullen we onze energie duurzaam moeten opwekken. Om deze energie te distribueren moet geïnvesteerd worden in het elektriciteitsnet. Dat is alleen zinvol als we helder hebben waar die energie nodig is, bijvoorbeeld omdat we daar een flink aantal woningen gaan bouwen.

Nog een voorbeeld: de afgelopen zomers waren zo droog en warm dat op sommige momenten de drinkwatervoorziening in enkele regio's onder druk stond. Dat kunnen we oplossen: we houden het water langer vast waar het valt en/of leggen grote voorraden aan in natte tijden. Ook hier geldt: dat vraagt ruimte die dus niet meer voor andere functies gebruikt kan worden en vergt forse investeringen.



“Inwoners al vroeg meenemen blijkt cruciaal om draagvlak te creëren en echt iets te kunnen doen met een gebiedsontwikkeling”

Misja de Groot, gemeenteraadslid in Haarlem

De afhankelijkheden die hierdoor ontstaan zijn kenmerkend voor gebiedsontwikkeling. Aan gebiedsontwikkeling doen is sturing geven aan de afstemming en samenwerking die nodig is om ruimtelijke ingrepen daadwerkelijk te realiseren.

Gebiedsontwikkeling raakt aan alle maatschappelijke activiteiten waar de gemeente een rol in heeft: wonen, werken, recreëren, sporten, elkaar ontmoeten. Het gaat dus niet alleen om fysieke opgaven, maar ook om sociale. Gebiedsontwikkeling gaat om het verbinden van investeringskapitaal van de markt aan het verbeteren van de dagelijkse leefomgeving van bewoners. Om het aanleggen van nieuwe gebieden buiten de bebouwde kom, maar ook om het omvormen van onderbenutte industrieterreinen naar woonwijken. Of het verdichten of verbeteren van bestaande gebieden.

Veel spelers

Ruimtelijke opgaven spelen op alle niveaus: Europees, nationaal, regionaal en lokaal. Er is niet één iemand die aan alle knoppen kan draaien en kan bepalen hoe we Nederland gaan inrichten. In wat ook wel wordt aangeduid als onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is de gemeente de eerste overheid. Echter, veel beleid, wetgeving en geld komt van andere overheden en het Rijk wil weer een regisserender rol op zich nemen.

Om het nog iets complexer te maken: gemeenten, provincies noch Rijk bouwen huizen, dat doen ontwikkelaars, aannemers en corporaties. Beleggers en bedrijven investeren en willen perspectief op wat er in de toekomst staat te gebeuren in een gemeente of regio. We hebben drinkwaterbedrijven en netwerkbedrijven met een maatschappelijke opdracht. De waterschappen voeren als functionele overheid taken uit rondom de waterveiligheid en -kwaliteit, waterbeheer en rioolwaterzuivering. Provincies hebben een aantal wettelijke taken en voeren met name regie op de ruimte.

GEBIEDSONTWIKKELING GAAT OM HET VERBINDEN VAN INVESTERINGSKAPITAAL VAN DE MARKT AAN HET VERBETEREN VAN DE DAGELIJKSE LEEFOMGEVING VAN BEWONERS.

En denk daarnaast aan maatschappelijke organisaties en brancheverenigingen die hun stem laten horen. En ook al zit u in de raad namens uw achterban, burgers praten ook na de verkiezingen volop mee over beleid en projecten.

Als veel van deze opgaven in een gebied samenkomen is ‘gebiedsontwikkeling’ de enige manier om tot resultaat te komen. Immers, als het stikstofvraagstuk in een regio niet wordt opgelost, dan kunnen er geen huizen worden gebouwd. Als een gebied niet bereikbaar is, dan kunnen inwoners niet van huis naar hun werk. Als er geen rekening wordt gehouden met klimaatverandering, bijvoorbeeld door het toepassen van waterberging, dan riskeren we forse overlast en schade in de nabije toekomst.

Gebiedsontwikkeling is het vakgebied waarbij we verschillende opgaven op elkaar betrekken, omdat het moet, maar vooral omdat er op die manier meer waarden aan een gebied toegevoegd kunnen worden; economische, maar ook landschappelijke, sociale, culturele, en wat er verder nog meer aan ambities leeft.

WAT IS GEBIEDSONTWIKKELING?

Gebiedsontwikkeling wordt wel gedefinieerd als: de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied.

Gebiedsontwikkeling raakt aan heel veel thema's. Woningbouw is vaak een drijvende kracht om een gebied te ontwikkelen. Dat zal ook nog even zo blijven, zeker nu de komende 15 jaar naar verwachting nog zo'n miljoen woningen bijgebouwd moeten worden.

Waar we wat doen, wordt grotendeels bepaald in het ruimtelijk beleid. Op nationaal en provinciaal niveau wordt in het ruimtelijk beleid aangegeven waar ruimte is voor woningbouw of andere functies. Uiteraard kunnen gemeenten ook zelf plannen ontwikkelen en daarover in gesprek gaan met bouwers, ontwikkelaars, corporaties en mede-overheden.

Woningen kunnen zowel binnenstedelijk als buitenstedelijk ontwikkeld worden. In uitleggebieden buiten de stadsgrens, door onderbenutte industriegebieden en bedrijventerreinen te transformeren, of door bestaande woonwijken te verdichten door middel van hoogbouw of transformatie van verouderde woningen of leegstaand bedrijfstvastgoed. Wij kunnen onmogelijk de vraag beantwoorden hoe dat voor uw gemeente ligt. Dat hangt onder meer af van de vraag 'aan welk type woningen behoefte is' en politieke keuzes. Over het algemeen vergt binnenstedelijk bouwen meer investeringen. Bijvoorbeeld doordat de bodem moet worden gesaneerd of zittende bedrijven moeten worden uitgekocht. Daar staat tegenover dat door binnenstedelijk te bouwen, meer draagkracht voor voorzieningen kan ontstaan. Compacte steden maken wonen, werken en voorzieningen doorgaans bereikbaarder en verminderen reistijd en vervoerskosten. >> [Lees meer hierover](#)



OP NATIONAAL EN PROVINCIAAL NIVEAU WORDT IN HET RUIMTELIJK BELEID AANGEGEVEN WAAR RUIMTE IS VOOR WONINGBOUW OF ANDERE FUNCTIES.



COMPACTE STEDEN MAKEN WONEN, WERKEN EN VOORZIENINGEN DOORGAANS BEREIKBAARDER EN VERMINDEREN REISTIJD EN VERVOERSKOSTEN.

Los van de exacte locaties geldt dat woningen bereikbaar moeten zijn. Dat lijkt een open deur, maar in het verleden zijn hele woonwijken aangelegd zonder dat de bereikbaarheid via weg en/of openbaar vervoer goed op orde was. Het ontsluiten van woonwijken vergt vaak forse investeringen. Ook duurt het vaak vele jaren om van idee tot uitvoering te komen. Daarom is het van belang tijdig met omliggende gemeenten en de provincie en het Rijk bijvoorbeeld een regionale ontwikkelstrategie of investeringsagenda op te stellen. >> Lees meer hierover

In zo'n strategie of agenda worden de gezamenlijke ambities op bijvoorbeeld het gebied van woningbouw, bereikbaarheid, energie en klimaat in samenhang geprogrammeerd en in tijd en geld uitgewerkt. Op deze wijze kunnen initiatieven concreter op elkaar worden afgestemd en elkaar waar mogelijk versterken.

Woningbouwcorporaties, beleggers, ontwikkelaars en aannemers hebben behoefte aan richting, opdat ze hun investeringen goed kunnen richten en de plannen tijdig kunnen voorbereiden. Door vaag of zwabberend beleid van een gemeente, of door een te grote stapeling van overheidsambities, kunnen bouwers en investeerders hun heil elders zoeken. Dat is een risico, maar betekent tegelijkertijd niet dat voor iedere investeerder of ontwikkelaar de rode loper uitgerold moet worden. De sturing op samenhangende, kwalitatief hoogwaardige gebieden vraagt om richting van politiek en bestuur. Daarnaast mag dan ook aan marktpartijen om vergelijkbare inspanning en commitment worden gevraagd.

Naast wonen en bereikbaarheid zullen ook energie en klimaat de komende jaren gebiedsontwikkelingen beïnvloeden. Immers, de energietransitie zal moeten worden afgestemd op de te realiseren woningen. Dat biedt ook kansen, omdat verduurzaming en verdichting hand in hand kunnen gaan. Ook zullen we met gebiedsontwikkelingen in moeten spelen op het veranderende klimaat. Bijvoorbeeld door rekening te houden met extreme hoeveelheden neerslag en hitte. En reeds vastgestelde Regionale Energie Strategieën (RES) vragen ook om inpassingen in gebiedsontwikkeling.

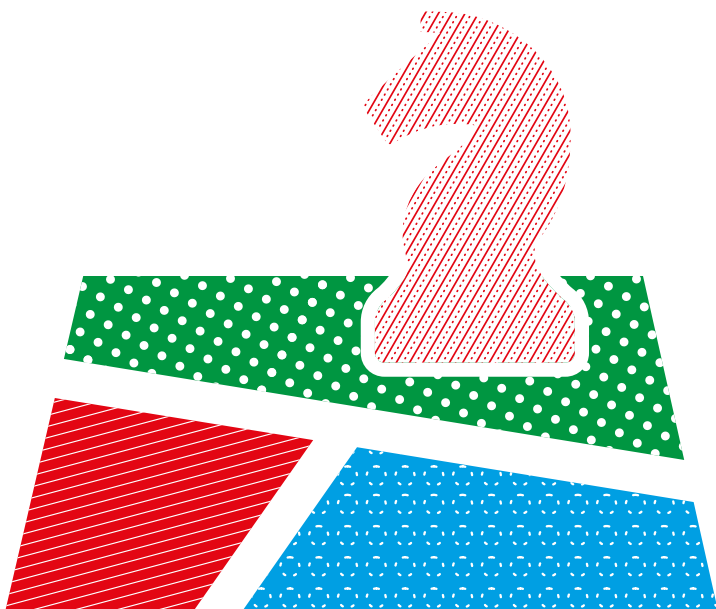
ZIE MAATSCHAPPELIJKE VOORZIENINGEN NIET ALS SLUITPOST, WANT ZE MAKEN DAT EEN GEBIED AANTREKKELIJK IS EN BLIJFT.

Gebiedsontwikkeling gaat niet alleen om stenen stapelen en wegen aanleggen, maar ook om bouwen aan de samenleving. Gebieden die naast woningen en werklocaties zijn voorzien van maatschappelijke functies zoals scholen, bibliotheken, theaters, sporthallen, parken en andere ontmoetingsplekken, dragen bij aan de ontwikkeling, gezondheid en cohesie van de bewoners. Zie dus maatschappelijke voorzieningen niet als sluitpost, want ze maken dat een gebied aantrekkelijk is en blijft. Door te investeren in een goede sociale infrastructuur - die vaak ontstaat rond fysieke ontmoetingsplekken - voorkomen we mogelijk veel kosten achteraf, zoals voor criminaliteitsbestrijding, sociale dienstverlening en zorg.

Met gebiedsontwikkeling is al snel veel publiek geld gemoeid. Allereerst geld van de gemeente, maar ook van provincies en Rijk, afkomstig uit allerlei subsidie- en investeringsbudgetten. Daarom is voortdurende afstemming over het goed inzetten van middelen nodig. Wordt publiek geld goed ingezet, dan werkt het als een aanjager voor private investeringen die nodig zijn om een gebied te ontwikkelen. Wordt publiek geld goed ingezet, dan werken we aan gebieden die economisch en sociaal vitaal zijn. Wordt publiek geld goed ingezet, dan voorkomen we herontwikkelingskosten op een later moment, bijvoorbeeld om gebieden die monofunctioneel zijn ontwikkeld alsnog aan te moeten passen.

Dit alles vraagt om een politiek met visie, kundig management en bestuur, een passende organisatie en om democratische verantwoording. Gebiedsontwikkeling vraagt dus ook om raadsleden die weten wat hun rol is en die verantwoordelijk uitoefenen.

HET IS VAN BELANG TIJDIG MET OMLIGGENDE GEMEENTEN EN DE PROVINCIE EN HET RIJK BIJVOORBEELD EEN REGIONALE ONTWIKKELSTRATEGIE OF INVESTERINGSAGENDA OP TE STELLEN.





“Mocht een gebiedsontwikkeling of een individueel project daarin financieel tegenvallen, vraag dan om scenario's om tot een oplossing te komen. Probeer te voorkomen dat je meegaat in een tunnelvisie, maar blijf ten alle tijden met een open blik kijken naar een gebiedsontwikkeling”

Helma Oostelbos,
gemeenteraadslid in Tilburg

GEMEENTELIJKE STURING MET GRONDBELEID

Een belangrijke vorm van sturing in gebiedsontwikkeling verloopt via het grondbeleid. Er zijn daarbinnen keuzes mogelijk, grofweg: actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid, of een publiek-private samenwerking (PPS).

► Bij actief grondbeleid koopt de gemeente de te ontwikkelen gronden zelf, meestal via een vrijwillige transactie, maar soms via gemeentelijk voorkeursrecht. In specifieke gevallen van publiek belang, kan onteigening ook, maar dat ligt politiek wel gevoelig, duurt lang en is kostbaar. Bij actief grondbeleid wordt na het bouwrijp maken de grond verkocht aan ontwikkelende en/of bouwende partijen.

► Bij faciliterend grondbeleid is de gemeente geen grondeigenaar maar ondersteunt wel het ontwikkelproces van bouwende partijen. Via vaststelling of wijziging van het bestemmingsplan/omgevingsplan kan de gemeente invloed uitoefenen (NB tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het omgevingsplan nog een ‘bestemmingsplan met verbrede reikwijdte’ genoemd). Ook wordt een exploitatieplan vastgesteld waarin de financiële kosten en baten van een gebiedsontwikkeling zijn uitgewerkt. Dit is voor de gemeente belangrijk, omdat wel aangetoond moet kunnen

worden dat een plan haalbaar is. Gemeentelijke kosten voor bijvoorbeeld publieke voorzieningen kunnen verhaald worden op ontwikkelende partij(en), maar mag van een rechter geen onredelijke proporties aannemen. Vrijwillige afspraken tussen de gemeente en ontwikkelaar(s) worden gemaakt in een anterieure overeenkomst.

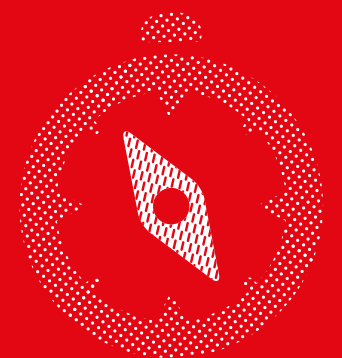
► Een andere vorm van grondbeleid verloopt via een publiek-private samenwerking (PPS). Die zijn er in verschillende modellen, waarbij meestal wordt gekozen op basis van de eigendomsverhoudingen van partijen in het gebied. De meest hechte samenwerking is een zogenaamde joint venture. Dan worden door de gemeente en ontwikkelaars gronden ingebracht en samen ontwikkeld vanuit een grondexploitatiemaatschappij (GEM). Private en publieke partijen bundelen elkaars krachten in dit model. Let er wel op dat er bij gronduitgifte van de GEM marktconforme grondprijzen worden berekend en er geen financieel voordeel (en daardoor concurrentievervalsing) optreedt. Dat kan als verboden staatsteun worden beoordeeld.

Welke vorm te kiezen? Iedere vorm van grondbeleid heeft zijn sterktes en zwaktes, de keuze zal afhangen van het gebied, de sturingsbehoeften op publieke doelen en het bestaande grondbeleid van de gemeente. Actief grondbeleid biedt veel meer sturingsmogelijkheden dan

IEDERE VORM VAN GRONDBELEID HEEFT ZIJN STERKTES EN ZWAKTES, DE KEUZE ZAL AFHANGEN VAN HET GEBIED, DE STURINGSBEHOEFTE EN HET BESTAANDE GRONDBELEID VAN DE GEMEENTE.

faciliterend grondbeleid, maar creëert ook meer (financiële en juridische) risico's voor de gemeente.

Samenwerkingsvormen kunnen een interessante synergie opleveren. Of er wordt gekozen voor organisch ontwikkelen. In dat geval zal een gebied zich over veel langere periode, kavel voor kavel ontwikkelen afhankelijk van maatschappelijk initiatief (particulier of vanuit de markt). Hoe dan ook; voor gebiedsontwikkeling is een lange adem nodig. Maak als gemeente afspraken met partijen die daar aantoonbaar ervaring mee hebben, of kies voor een organische aanpak en aanvaard dat de gemeente het initiatief bij anderen laat.



UW ROL IS DE
VERSCHILLENDE PUBLIEKE
BELANGEN DIE ER SPELEN
IN HET VIZIER TE HOUDEN.

WAT IS DE ROL VAN RAADSLEDEN EN HOE KUNT U STUREN?

Als raadslid heeft u verschillende rollen: u stelt kaders en u controleert de uitvoering. En vanuit beide rollen vertegenwoordigt u uiteraard de bevolking, dat is uw representatieve rol.

Deze rollen zijn allemaal aan de orde bij de gebiedsontwikkelingen in uw gemeente. Zo kunt u in de kaderstellende rol sturing geven aan het programma: wilt u meer of minder goedkope woningen of wilt u bepaalde gebieden laten transformeren (van functie laten veranderen)? Daar hangt natuurlijk ook altijd een prijskaartje aan. Wat het voor u lastig maakt, is dat gebiedsontwikkelingen vaak met de nodige onzekerheden zijn omgeven. De meeste hebben een doorlooptijd van tien tot twintig jaar. Ze maken een of meerdere economische crises mee, en worden geconfronteerd met demografische veranderingen en andere maatschappelijke opvattingen. Er kunnen nieuwe inzichten ontstaan, of een nieuwe gemeenteraad heeft andere wensen dan de voorgaande. Kortom, de kaders die u meegeeft, geven richting en zullen enigszins stabiel moeten zijn om tot resultaat te komen. Aan de andere kant is het logisch dat in een periode van tien tot twintig jaar wensen bijgesteld kunnen worden. Kaders zijn dus nimmer gestold, maar het is goed om te erkennen dat het wijzigen van kaders voor allerlei partijen consequenties heeft.

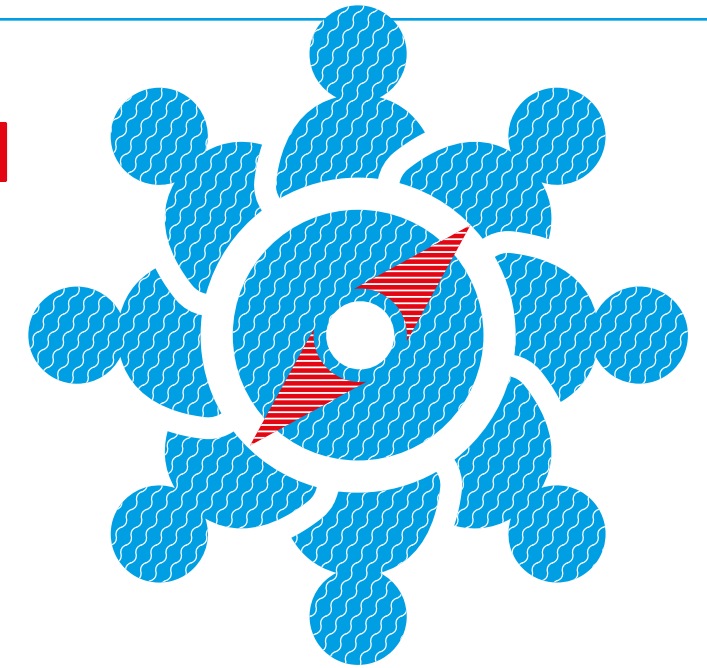
Vanuit uw controlerende rol is het zaak dat u – liefst vooraf – met de gemeenteraad en het College van B&W afspraken maakt over de wijze waarop aan u gerapporteerd wordt over de voortgang. Dat kan zowel over de realisatie van de inhoudelijke ambities gaan, over procesafspraken zoals participatie, als over het financiële plaatje en de daaraan verbonden risico's.

Gebiedsontwikkeling, zo leert de praktijk, lukt vaak beter als men elkaanders rol en verantwoordelijkheid begrijpt en respecteert. Excursies en werkbezoeken kunnen daarbij zeer

behulpzaam zijn: papier is geduldig, in de praktijk kan u van gedachten wisselen met de professionals die het werk moeten doen en met eigen ogen zien hoe er wordt gewerkt.

Gebiedsontwikkelingen, of onderdelen daarbinnen, leveren vaak ook weerstand op. Dat is van alle tijden. Het is dus ook zaak dat u vooraf goed nadent over de wijze waarop u bewoners en andere stakeholders wilt betrekken. Wees daarbij helder over de ruimte die er is voor beïnvloeding. Zo kunt u bij wijze van spreken met een dwarsdoorsnede van de bevolking een mooi traject organiseren over de woonwijk van de toekomst. Maar als daar ook een locatiekeuze uitkomt is de kans groot dat dat op de betreffende plek een deel van de bewoners toch minder gelukkig zal zijn. Uw rol is het liefst zoveel mogelijk vooraf, maar ook gaandeweg de publieke belangen die er spelen in het vizier te houden en te zorgen dat die bij de belangrijke besluiten en in voortgangsrapportages aan bod komen.

Met de nieuwe Omgevingswet wordt bovendien bij initiatieven waar een wijziging van het omgevingsplan nodig is, de organisatie van omgevingsparticipatie bij private initiatiefnemers gevraagd. Het is dan extra van belang dat u als gemeenteraad uw rol vervult als hoeder van publieke belangen. Hebben verschillende belanghebbenden een plek in het participatieproces kunnen krijgen en zijn hun voorkeuren evenwichtig afgewogen?





“Om je raadswerk goed te kunnen doen is het zorgvuldig lezen van startdocumenten, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen belangrijk. Dat gaat vaak over ingewikkelde details, dus vraag ook om hulp bij deskundigen binnen of buiten je partij. En houd tegelijkertijd steeds de grote lijn en het publieke belang in het oog.”

*Maartenjan Hoekstra,
gemeenteraadslid in Velsen*

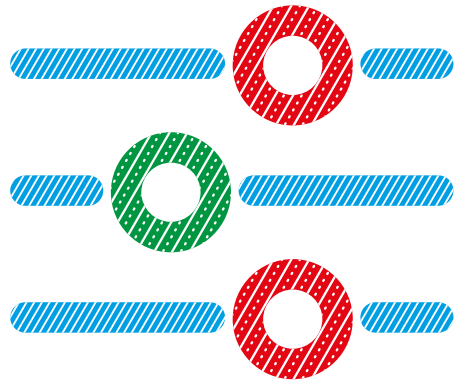
WAT MAAKT GRIP EN CONTROLE OP GEBIEDSONTWIKKELING LASTIG?

De lange doorlooptijd van gebiedsontwikkeling maakt dat er vaak een lange voorgeschiedenis is. De kennis is vaak versnipperd en zit deels in de hoofden van inmiddels vertrokken raadsleden.

Ook worden raadsleden geconfronteerd met eerder gemaakte afspraken en is gedurende de rit vaak extra budget nodig. Soms geven bestuurders minder openheid van zaken, bijvoorbeeld omdat zij bezorgd zijn over hoe de raad op tegenvallers kan reageren. Ook kan een gebiedsontwikkeling of een project daarbinnen voor een bestuurder een prestigekwestie zijn geworden, wat de ontvankelijkheid voor tegenspraak verkleint. In beide gevallen is het belangrijk dat de raad begrip toont, maar desondanks haar controlerende taak onbelemmerd blijft uitoefenen.

Gebiedsontwikkeling behelst zoveel aspecten dat het voor raadsleden ongelooflijk belangrijk is om hoofd- en bijzaken te kunnen onderscheiden en duidelijke uitleg te vragen. Vaak is de nodige technische complexiteit aan de orde, bijvoorbeeld vanwege de bouwrisico's vanuit de ondergrond of vanwege ingewikkelde IT-systemen. Gebiedsontwikkeling is vaak financieel complex omdat directe en indirecte uitgaven verspreid uit allerlei budgetten komen en er ingewikkelde financiële afspraken zijn gemaakt met andere overheden en private partijen. Als gemeenteraad of raadscommissie kunt u dan een expert van een kennisorganisatie uitnodigen in een vergadering om iets ingewikkelds te komen toelichten.

GEBIEDSONTWIKKELING BEHELST ZOVEEL ASPECTEN DAT HET VOOR RAADSLEDEN ONGELOFELIJK BELANGRIJK IS OM HOOFD- EN BIJZAKEN TE KUNNEN ONDERSCHIEDEN EN DUIDELIJKE UITLEG TE VRAGEN



TIPS OM ALS RAADSLID GRIP EN CONTROLE TE HOUDEN

Voor een effectieve kaderstellende en controlerende rol kunnen we diverse tips formuleren, afhankelijk van de fase waarin de ontwikkeling van een gebied, of deelgebieden, zich bevindt. De onderstaande vragen en tips zijn niet bedoeld om bij voorbaat vanuit wantrouwen een college te benaderen. Langjarige gebiedsontwikkeling vraagt om basisvertrouwen van partijen om tot resultaten te komen. Wel is ook een constructief kritische rol van de raad nodig om elkaar scherp te houden ten behoeve van het publieke belang en de grote sommen geld die met gebiedsontwikkeling gemoeid zijn. Met andere woorden: controleren vanuit vertrouwen om belangrijke gebiedsontwikkelingen zo goed mogelijk te maken. We formuleren de volgende tips per fase:



CONTROLLEREN VANUIT VERTROUWEN OM BELANGRIJKE GEBIEDSONTWIKKELINGEN ZO GOED MOGELIJK TE MAKEN.

IDEE- EN ONTWERPFASE



► Vraag als raad om stevige onderbouwingen van planvoorstellen en beoogde effecten voor de omliggende wijken of doelgroepen;



► Vraag als raad om scenarioplanning, dus om diverse strategieën afhankelijk van economische, demografische of maatschappelijke veranderingen die zich gedurende de gebiedsontwikkeling kunnen voordoen;



► Vraag als raad naar voorstellen hoe de uitvoering van gebiedsprojecten inhoudelijk, maar ook qua inzet van mensen en middelen (ambtelijke capaciteit), wordt ingericht;



► Vraag als raad naar het bespreken van de ideeën en ontwerpen met inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers;



► Borg als raad de representatieve vertegenwoordiging tijdens participatie, zodat ook mensen die niet standaard hun stem laten horen kunnen meepraten en de gebiedsontwikkeling op breed draagvlak kan rekenen;



► Vraag als raad ook naar verdergaande participatiemogelijkheden, bijvoorbeeld in het (stedenbouwkundig) ontwerpproces;



► Neem ruimte als raad om gedurende de uitvoering vaste momenten te hebben voor inspraak van inwoners en bijsturen door de raad;



► Organiseer als raad een eigen expertgroep, bijvoorbeeld een werkgroep uit de raad of een eigen ondersteunend (team van) expert(s) en regel daarvoor budget in het kader van de gebiedsontwikkeling;



► Bepaal als raad wat de bijdrage van de gebiedsontwikkeling is aan de publieke belangen, aan welke identiteit het moet bijdragen en welke effecten verwacht worden voor de omgeving van te realiseren projecten;



► Zijn de beleidsdoelstellingen die met een gebiedsontwikkeling gerealiseerd moeten worden door de raad vastgesteld (bijvoorbeeld in programma's, beleidsnota's, visies enzovoorts)?



► Bepaal als raad of de ingezette middelen (slechts) voor een select gebied of doelgroep dienen, of dat de gebiedsontwikkeling brede maatschappelijke voordelen oplevert (en daarom overheidsinvestering rechtvaardigen);



► Gebruik de lessen en aanbevelingen uit onderzoeken van de eigen Rekenkamer of andere Rekenkamers naar de besluitvorming en uitvoering van gebiedsontwikkeling en de grote projecten daarbinnen;



► Maak afspraken tussen raad en college over het vastleggen van de inhoud en rol van de gemeenteraad bij gebiedsontwikkeling. Met andere woorden: hoe en wanneer is de gemeenteraad aan zet?



► Stel een overzicht (handreiking) vast waarin de bestuurlijke afspraken tussen raad en college worden vastgelegd;



► Maak een checklist om individuele projectvoorstellen binnen de gebiedsontwikkeling te beoordelen om zo de controlerende rol van de raad te versterken.

PLAN- EN BESLUITVORMINGSFASE

► Bespreek als raad hoe de feedback vanuit de raad en de (omgevings)participatie is meegenomen in de onderhavige gebiedsbesluiten;

► Bespreek als raad of en hoe de gebiedsontwikkeling (of deelprojecten) organisatorisch wordt uitgevoerd (via de reguliere (lijn)organisatie, een verzelfstandigde projectorganisatie, of via een publiek-private-samenwerkingsconstructie (PPS)?) en hoe de sturing van de raad zich daartoe verhoudt (incidenteel of regelmatig?);

► Bespreek als raad of en hoe de organisatie qua menskracht en expertise voldoende is toegerust om het grote gebiedsproject te kunnen managen;

► Bespreek als raad of de planuitvoering in beheersbare proporties is opgedeeld en met een realistische tijdsplanning wordt ondersteund;

► Vraag als raad vooraf hoe er in geval van een veranderend economisch tij, een vertraging in de uitvoering, of een toename van de kosten door de gemeente kan worden gereageerd (bijvoorbeeld op basis van scenario's);

► Vraag als raad in hoeverre het gebiedsproject afhankelijk is van onzekere externe (co-) financiering van banken, bedrijven, Europese of rijkssubsidies;

► Communiceer naar de inwoners als raad welke (beleids) keuzes en afspraken met partijen (voorlopig) vaststaan, welke tijdens de uitvoering nog worden ingevuld of geëvalueerd, en welke participatiemogelijkheden er (dan) zijn;

► Maak de afspraak dat er bij het aantreden van de nieuwe raad gelegenheid is om de nieuwe raad 'eigenaar' te maken van de gebiedsontwikkeling en de gemaakte afspraken;

► Vraag periodieke, begrijpelijke en overzichtelijke financiële overzichten;

► Zorg dat je als raad een onderbouwing ontvangt over de afwijkingen, de risico's voor de gemeente en de afwentelingsmogelijkheden van betrokken partijen. Dit beperkt de kans op verrassingen tijdens de uitvoering van de gebiedsontwikkeling en zorgt in ieder geval voor meer vertrouwen tussen raad en college.

UITVOERINGS- EN GEBRUIKSFASE



► Wordt de raad naar behoefte geïnformeerd over projectbeheersing, risicomanagement en afwijkingen van gebiedsplannen?;



► Hoe blijft de omgeving van burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers betrokken bij de uitvoering van gebiedsprojecten? Zorg er als raad voor dat niet alleen de kritische partijen worden gehoord, maar dat ook constructieve, creatieve inbreng van de omgeving wordt gestimuleerd en een plek krijgt;



► Kan de raad zijn rol waarmaken op het gebied van toezicht houden door middel van informatievoorziening over de voortgang van de projecten, inclusief aansturing, bijsturing, beheersing en verantwoording?;



► Is er ruimte in de organisatie om zorgen over de gebiedsontwikkeling te uiten bij bestuur en directie? Zorg als raad dat tunnelvisies worden voorkomen en dat projectteams (met leden uit meerdere disciplines/sectoren) in tact blijven tijdens de uitvoering;



► Is de informatievoorziening deugdelijk (betrouwbaar, tijdig, volledig, begrijpelijk en relevant)? Wordt de raad (pro)actief door het college geïnformeerd?;



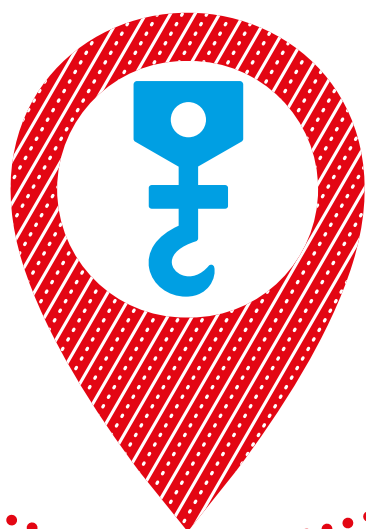
► Stelt deze informatievoorziening de raad in staat zijn controlerende en volksvertegenwoordigende rol waar te maken?;



► Wordt in de verantwoording niet alleen de eigen gemeentelijke evaluatie een plek gegeven maar ook de evaluatie vanuit de omgeving?;



► Naar de raad zelf toe: is de raad gericht op sturen op hoofdlijnen, of verliest men zich in details?



ALGEMENE TIPS VOOR STUREN, CONTROLEREN EN LEREN



Als gemeenteraad kunt u niet alles alleen doen bij complexe gebiedsontwikkelingsprojecten. Maak daarom gebruik van externe expertise zoals rekenkamers, of stel een externe klankbordgroep in. Een raadslid moet voelsprietten in de samenleving hebben, dus spreek met bewoners, organisaties, ondernemers, bouwers en investeerders over hun kijk op het gebied.

Draai mee in medezeggenschapsraden en wijkcomités en luister naar de uitkomsten van participatietrajecten. Zorg er wel voor dat participanten niet alleen vanuit een kritische rol worden ingezet, maar ook vanuit een creatieve meedenkende rol.

U hoeft het wiel niet steeds opnieuw uit te vinden. Kijk af bij of leer van andere gemeenten en let ook op hun informatievoorziening. Gebruik de ervaring van langer zittende raadsleden. De raad kan bijdragen aan een goede leerhouding in gebiedsontwikkeling. Dat betekent dat niet alleen individuen worden beoordeeld, maar ook het lerend vermogen van de organisatie, zodat praktijklessen goed worden overgedragen en van fouten wordt geleerd. Maak van de controlerende rol geen persoonlijke afrekencultuur. En wees ook zelfreflectief als raad: krijgt het college van ons wel consistente kaders mee?

Tot slot: wees niet bang toe te geven dat u iets niet begrijpt. En zorg dat het stadsbestuur dure, maar belangrijke gebiedsinvesteringen zo goed mogelijk aan de burger kan blijven uitleggen.

ZORG ER VOOR DAT PARTICIPANTEN NIET ALLEEN VANUIT EEN KRITISCHE ROL WORDEN INGEZET, MAAR OOK VANUIT EEN CREATIEVE MEEDENKENDE ROL.

VERDER VERDIEPEN

- Op het webplatform www.gebiedsontwikkeling.nu van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling verschijnen vrijwel dagelijks korte en toegankelijke artikelen met nuttige inzichten, bespiegelingen en tips uit de wetenschap en praktijk van gebiedsontwikkeling. Daarnaast organiseert de stichting regelmatig kennisbijeenkomsten.
- Ook op de website www.raadsleden.nl van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden zijn handreikingen en webinars te vinden over allerlei onderwerpen die aan gebiedsontwikkeling gerelateerd zijn.
- Voor meer verdieping in de rol van raadsleden bij grondbeleid, is er vanuit de Vereniging voor Grondbedrijven en de Vereniging Nederlandse Gemeenten [een handreiking grondbeleid verschenen](#).
- Wilt u meer weten over financiering van gebiedsontwikkeling en -transformatie? Lees dan de essays die verschenen zijn op het platform www.stedelijketransformatie.nl
- Verder brengen het Planbureau voor de Leefomgeving (www.pbl.nl) en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (www.rli.nl) regelmatig nuttige rapporten uit.

Meer over gebiedsontwikkeling in zeven korte filmpjes: [Gebiedsontwikkeling in vogelvlucht: van begin tot toekomst](#)



COLOFON

Dit is een gezamenlijke uitgave van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) van de TU Delft en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

gebiedsontwikkeling@tudelft.nl
www.gebiedsontwikkeling.nl

Auteurs: Co Verdaas, Wouter Jan Verheul

Met dank aan: Henk Bouwmans,
Tom Daamen, Misja de Groot,
An-Jes Oudshoorn, Maartenjan Hoekstra,
Helma Oostelbos, Joost Zonneveld.

ISBN: 978-94-6366-584-1

2022



**Leerstoel
Gebiedsontwikkeling**



Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden