

# Gebiedsontwikkeling is meer dan alleen stenen stapelen

Interview met Antoinette Kemper en Damo Holt, Rebel



**In gebiedsontwikkeling wordt meer en meer plek gevraagd voor maatschappelijke opgaven. Bouwen gaat niet alleen over stenen op elkaar leggen, maar over investeren in een duurzame, inclusieve samenleving. Maar hoe zorg je voor een goede overeenstemming tussen deze publieke ambities en het aanbod van marktpartijen? Antoinette Kemper en Damo Holt van Rebel laten zien hoe zij deze werelden samenbrengen. “Wij willen ervoor zorgen dat de markt wordt uitgedaagd aan te bieden wat het publieke domein nodig heeft.”**

Het creëren van maatschappelijke waarde is voor de overheid de belangrijkste ambitie als zij aan de slag gaat met stads- of gebiedsontwikkeling. Marktpartijen die deze ontwikkeling willen realiseren, concurreren vaak op prijs, willen graag winst maken, maar dragen ook het risico van hun investeringen. “Wij willen die werelden beter in elkaar laten passen”, vertelt Kemper. “Dat doen we voor allerlei sectoren, voor allerlei partijen. Als

we inzoomen op vastgoed-gebiedsontwikkeling, helpen wij onder andere de publieke kant met het scherp krijgen van hun plannen, uitvragen en contracten. Met als belangrijkste uitgangspunt: hoe zorg je ervoor dat die publieke doelstellingen goed door de markt worden opgepakt?”

## Maatschappelijk rendement

“Wat je moet proberen te doen”, benadrukt Holt, “is de gunningscriteria in een uitvraag zo op te stellen dat marktpartijen goed kunnen inspelen op die publieke doelstellingen. Als gemeente moet je eerst scherp hebben wat je verstaat onder maatschappelijk belang of -rendement. Daarna moet je goed nadenken over hoe je dat verwoordt in je uitvraag, hoe je dat hard gaat maken en welke criteria je daarover opstelt. Tot slot bekijk je hoe deze kwalitatieve aspecten in een bieding zich verhouden tot de prijs die marktpartijen bieden, om zo tot een optimale prijs-kwaliteitverhouding te komen.”

## Scherpe doelstellingen

Alleen al het scherp krijgen van wat je wilt, is enorm lastig. Dat blijkt ook uit een voorbeeld van Kemper over een gemeente die haar grondbeleid recent heeft aangepast. “Daarin staat de grondopbrengst niet meer centraal maar de maatschappelijke impact voor de stad als geheel. Dat vraagt nogal wat. Hoe bepaal je wat het beste is voor de stad? Welke factoren gebruik je dan? En bepaal je dat zelf of laat je je inspireren door de markt? Dit is een vooruitstrevend voorbeeld, maar laat wel zien hoe ingewikkeld het is. En dat alleen prijs of stedenbouwkundige kwaliteit niet meer doorslaggevend is. De gemeente vraagt om een veel breder begrip van maatschappelijke waarde. Met gemeentes proberen we dan helemaal af te pellen wat hun doelstellingen zijn. Beginnen bij de toekomstvisie in combinatie met het collegeprogramma, en dan gaan trechteren. Meestal zit het wel in hun hoofd, wij halen het dan op en structureren het.”

Holt geeft een voorbeeld van een exercitie bij een gemeente. “Daarin keken we naar het beleid van de gemeente en welke doelstellingen zij hadden, tot op wijkniveau. Daaruit kwam een set aan specifiekere doelen. Op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, beheer openbare ruimte, participatie of sociale weerbaarheid van inwoners. We probeerden vervolgens nóg een slag te maken, door, zowel kwalitatief als kwantitatief, de biedingen op die waardecreatie te beoordelen. Je zag dat die echt de moeite hadden genomen tot het slim organiseren van maatschappelijk opgaven. Bijvoorbeeld concepten op het gebied van mantelzorg, pleinbeheer, veiligheid; een stukje privatisering van zaken waar nu de overheid, of door de overheid betaalde organisaties, verantwoordelijk voor is. De markt was inderdaad uitgedaagd en speelde in op de behoeften van de lokale samenleving. Vaak ook met partijen uit die samenleving zelf. En het leverde ook het inzicht op dat als je dat doorrekent, dit soort ontwikkelingen de samenleving wellicht veel geld kunnen besparen.”

“Dit was een test”, vervolgt Holt. “Vooral het willen kwantificeren van allerlei maatschappelijke effecten is ingewikkeld en vraagt veel. Dit moet je niet altijd en overal willen doen. Maar het is wel een mooi voorbeeld van hoe het kan gaan. En de volgende keer kun je dan beter onderbouwd starten met een goede set aan doelstellingen,

die nu ook beter kunnen worden vertaald in praktische criteria.” “Vergeet niet, ook dan blijft het vaak lastig”, vult Kemper aan. “Je krijgt hier bijvoorbeeld zulke verschillende concepten, hoe ga je die dan met elkaar vergelijken? Dat blijft een uitdaging, want men denkt al snel: laten we dingen noemen die we wel goed kunnen vergelijken en meetbaar maken. Op zich begrijpelijk en vaak ook terecht, maar het gaat wel ten koste van de innovatie en creativiteit. Daar zit een spanningsveld waar wij ook niet altijd uitkomen. Eigenlijk moet je gewoon elke keer weer logisch nadenken: wat wil ik bereiken, hoe kan ik dat praktisch

verwoorden in mijn uitvraag, is het voldoende SMART te maken? Een handige werkwijze kan daarbij zijn een basis- en pluspakket te ontwikkelen van eisen en wensen. Waarbij partijen beter kunnen scoren naarmate ze scherper en realistischer de maatschappelijke waarde uitwerken.”

### **Opvolging en inbedding**

Om dus een mooi aanbod van marktconsortia te krijgen dat aansluit bij de publieke ambities moeten doelstellingen helder zijn en moeten je gunningscriteria daarop aansluiten. “Maar, dan ben je er nog niet”, vertelt Holt. “Wat ik





vaak merk is dat het contractmanagement bij gemeenten onvoldoende aandacht krijgt.” Kemper: “Het lukt dan wel om doelstellingen bij de marktpartijen neer te leggen en dat goed in een tender te krijgen, maar het blijkt in de praktijk vaak lastig voor gemeenten om in de gaten te houden of die bereikt worden. Én om er consequenties aan te verbinden als dat niet zo is. Ook daar vragen wij in onze trajecten met gemeenten aandacht voor. Een optie is bijvoorbeeld een conceptcontract, die je tijdens de tender al hebt klaarliggen. Hierin staat hoe partijen met elkaar gaan samenwerken, of je spreekt af hoe je gebiedsmanagement (inclusief vormgeven van maatschappelijke waarden) op lange termijn gaat regelen.”

### Financiering

Daarnaast is financiering een belangrijk onderdeel van deze bredere maatschappelijke uitvragen. Holt: “De financierbaarheid is voor sommige partijen die zich willen inschrijven best lastig. Natuurlijk zijn er allerlei subsidies die je later kunt proberen te verkrijgen. Maar steeds vaker is vooral voorfinanciering aan de orde en speelt slimme risicoverdeling een rol. Wat je ziet is dat een aantal provincies investeringsfondsen opzetten. Om op die manier bij te dragen aan het nemen van risico’s en doen van investeringen op gebied van bijvoorbeeld duurzame mobiliteit, circulariteit en duurzame energie. Dit soort

fondsen helpt de reguliere markt te pionieren. Immers, in de markt komt het vaak niet zelfstandig van de grond. Financiering komt – net als andere financiering – echter formeel pas los als de propositie (dus na gunning) er eenmaal is. Toch is het goed om alvast in gesprek te gaan, om mogelijkheden te verkennen. Wij proberen de koppeling tussen dergelijke fondsen en gebiedsontwikkeling te stimuleren. Want ik geloof er in dat deze instrumenten marktpartijen kunnen helpen de stap te zetten naar meer integrale oplossingen.”

### Keuzeproces

Het proces om te komen tot een partner die een gebied gaat ontwikkelen, kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Het streven naar maatschappelijke waardecreatie kan hier op uiteenlopende manieren in verwerkt worden. Een van de opties is om te werken met rondes, waarbij de selectie van partijen in de eerste ronde focust op de toevoeging van maatschappelijke waarde – naast een solide en haalbare ontwikkelingsstrategie. In de tweede ronde concurreert men dan alleen nog op prijs. Dit is echter niet mogelijk bij alle aanbestedingsprocedures. Wel kan dan voor een combinatie van prijs, kwaliteit (stedenbouwkundig, programmatisch) en maatschappelijke waarde als gunningscriteria gekozen worden.



### **Diversiteit van spelers voorwaarde voor integrale aanpak**

“Er valt me nog iets op”, vertelt Holt. “In de private wereld zie ik steeds meer partijen ontstaan die heel goed snappen hoe je tot maatschappelijk rendement kunt komen. Niet alleen in het proces, maar ook ten aanzien van die bredere lange-termijnontwikkeling van een gebied. Wat ik mooi vind om te zien is dat een aantal grote partijen zich duidelijk inspannen om bij te dragen aan bredere –niet alleen vastgoed– ontwikke-

lingen waar de stad echt mee geholpen is. Je ziet dit ook terug in heel divers samengestelde consortia. Het is niet de ontwikkelaar alleen, het zijn verschillende disciplines en rollen die daarvoor nodig zijn. Bijvoorbeeld lokale spelers, omdat die de lokale situatie heel goed kennen, van ondernemers tot aan bewonersgroepen, scholen en zorginstellingen.”

“Daarnaast”, vervolgt Holt, “zie je in toenemende mate dat andere partijen zich begeven op dit

terrein; energie- en technologiebedrijven, mobiliteitsaanbieders of zelfs facilitaire bedrijven. Deze partijen zijn allemaal cruciaal bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie, het vormgeven van ‘smart cities’ en mobiliteitsvraagstukken. Maar ook bij het verweven van sociale doelstellingen in gebiedsontwikkeling, kan bredere betrokkenheid helpen om polarisatie tegen te gaan en te streven naar een inclusieve samenleving. Doel is toch dat meerdere lagen van de samenleving niet alleen indirect maar ook direct meedoen met en profiteren van een geslaagde gebiedsontwikkeling. Ik noem dat de stad een stuk stad laten maken.” Holt en Kemper zien dat veel partijen zich op die samenwerking tussen verschillende disciplines oriënteren en verwachten ook dat dit de komende jaren een vlucht gaat nemen.”

Opschaling is echter nog een issue. Kemper: “Het blijft een belangrijke uitdaging hoe we de innovaties in de gebiedsontwikkeling verder kunnen brengen. Al die ambitieuze, innovatieve trajecten staan vaak op zichzelf en spelen zich af bij individuele gemeentes. Laten we vooral proberen meer samen te werken en kennis zoveel mogelijk te delen: om processen te verbeteren en werelden op elkaar aan te laten sluiten. Met als doel om gebiedsontwikkelingen zo vorm te geven dat de hele maatschappij daar baat bij heeft.”

## Wat kun je vanuit de gemeente doen?

Stel, je werkt voor een gemeente. De gemeente heeft een stuk grond in bezit en je wilt een uitvraag uitzetten voor de ontwikkeling van een gebied. En je wilt dat je maatschappelijke doelstellingen daarin worden meegenomen. Let dan op de volgende zaken:

- Beschrijf duidelijk de publieke doelstellingen (pel je toekomstvisie en collegeprogramma af).
- Creëer duidelijke gunningscriteria zodat marktpartijen een aanbod kunnen doen dat aansluit op de publieke doelstellingen.
- Zet een goede en overzichtelijke procedure op, met evenwicht tussen prijs, kwaliteit en maatschappelijke waarde.
- Laat de procedure passen bij de opgave, maak het niet te snel te groot en complex.
- Ontwikkel een basis- en pluspakket van eisen en wensen, waarbij partijen beter kunnen scoren naarmate ze scherp en realistisch de maatschappelijke waarde uitwerken.
- Laat geen enorme wensenlijst ontstaan die de business case onmogelijk maakt.
- Zorg voor borging en opvolging van de doelstellingen: werk met een samenwerkingscontract, denk vooraf na over wat gerealiseerd wil zien en hoe je dat daarin 'hard' maakt.
- Ga in gesprek met partijen o.a. over mogelijkheden voor bijdragen aan of (voor)financiering van innovatieve maatschappelijke elementen.
- Organiseer (informele)terugkoppeling/feedback vanuit de markt voorafgaand aan en na het proces en de gunning: wat kun je hier samen van leren voor de volgende keer?
- Zorg voor contact met andere gemeenten met eerdere ervaringen of gedane experimenten.