

# Gebiedsontwikkeling in en om de stad

**Wateringse Veld en Saendelft zijn twee voorbeelden van Vinex-locaties, waarvoor een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM) is opgezet. Wateringse Veld is een vlot lopend voorbeeld van de organisatie van een GEM en Saendelft is een project, dat in lastig vaarwater kwam; overigens door omstandigheden buiten het samenwerkingsverband. In dit artikel belicht Friso de Zeeuw, directeur van Bouwfonds Wonen, zes thema's over publiek-private samenwerking bij stedelijke vernieuwing. De ervaringen met PPS voor VINEX-locaties komen goed van pas. Voor de herstructurering van binnenstedelijke gebieden trekt de auteur lessen uit de stadsvernieuwing.**

Wateringse Veld is één van de VINEX-locaties in de regio Haaglanden. In deze nieuwe Haagse wijk worden in periode 1996 tot 2005 achtduizend woningen gebouwd. De ontwikkeling van de locatie wordt ter hand genomen door de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV, een samenwerkingsverband van



Wateringse Veld

de gemeente en Bouwfonds Wonen. De ontwikkelingscombinatie bereidt de plannen voor, verwerft de gronden, levert bouwrijpe kavels aan projectontwikkelaars en corporaties en realiseert de openbare ruimtes. In de wijk wordt een volledig voorzieningspakket gerealiseerd: scholen, twee winkelcentra, gezondheidscentra en sportcentra.

Saendelft is een VINEX-locatie in de Zaanstreek. In deze nieuwe wijk van de gemeente Zaanstad worden vijfduizend woningen gebouwd. Daarnaast bevat het plan Saendelft een wijkwinkelcentrum (6.000 m<sup>2</sup>), scholen en welzijnsvoorzieningen. Tevens is 6 ha. gereserveerd voor bedrijven. Evenals bij Wateringse Veld vindt de ontwikkeling van de locatie plaats door een gemeenschappelijke ontwikkelingsmaatschappij. In dit geval van de gemeente en een tiental marktpartijen.

De overwegingen om een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij op te zetten waren voor beide projecten ongeveer dezelfde, namelijk:

- de gemeente wilde alleen op hoofdlijnen de regie voeren over de gebiedsontwikkeling en de uitvoerende taken van de gemeente zoveel mogelijk beperken;

- benutting van expertise van marktpartijen, namelijk kennis van de markt, kennis van processturing en technische know how;
- beperking van het financiële risico van de gemeente.

De gemeente Den Haag levert de directeur van de Ontwikkelingsmaatschappij Wateringse Veld. Bouwfonds Wonen levert de waarnemend directeur. De bestuursstructuur van de exploitatiemaatschappij bestaat uit drie lagen:

- 1 een projectbureau met gemengde samenstelling van deelnemers van gemeente en marktpartij;
- 2 een vennotenoverleg waarin onder andere de directeur van het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente participeert voor goedkeuringsbeslissingen;
- 3 een stuurgroep waarin de wethouder participeert: het gaat hier om grote afwijkingen van het contract en integratie met andere beleidsvelden.

De planning, realisatie en verkoop verlopen voor-  
spoedig.

Het project Saendelft kent een woelige geschiedenis. In 1999 schortte de rechter de bouw op wegens schending van de milieuzones om het terrein van de aangrenzende linoleumfabriek van Forbo.

Gedupeerde, toekomstige bewoners van Saendelft zagen destijds dat de bouw van hun woning op last van de rechter moest worden gestaakt.

De gemeente Zaandam heeft intern onderzoek verricht om na te gaan hoe de processturing en organisatie rond deze VINEX-locatie heeft gefunctioneerd. Belangrijke uitkomst is dat het opzetten van een bestuurlijke organisatie rond het VINEX-project is onderschat. De gemeente heeft uitvoerende activiteiten overgedragen aan de gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij, maar tegelijkertijd was meer waakzaamheid geboden in het uitvoeren van de publieke bevoegdheden. Het rapport van de gemeente kwam met verstrekkende aanbevelingen voor het realiseren van een andere opzet van de projectorganisatie binnen de gemeente, met kwalitatief en kwantitatief zwaardere bemensing. Daaraan wordt inmiddels inhoud gegeven.

Bij de marktpartijen doet zich een andere, compliceerende factor voor. Op basis van grondbezit is het aantal participanten groot. Het betreft een tiental ontwikkelaars, woningcorporaties en bouwers, verenigd in twee consortia. Een nadeel hiervan is dat overleg en afstemming tussen de marktpartijen veel tijd en energie kost. Daarmee kan de kwaliteit van de planontwikkeling en de voortgang van het project in het gedrang komen. Bovendien is de focus verschillend: de aanne-  
mer is gericht op bouwproductie, vaak op korte termijn, terwijl de ontwikkelaar zich richt op het hele traject van planontwikkeling tot en met bouw.

Contracten voor gebiedsontwikkeling bestaan uit een reeks van afspraken, al naar gelang de fase waarin het gebiedsontwikkelingsproject zich bevindt. Allereerst zijn er afspraken over het maken van het plan voor de gebiedsontwikkeling. Vervolgens komt de grondontwikkeling en tot slot de realisatie en exploitatie van de opstallen. Hoe ziet de invulling van deze afspraken eruit als gemeenten kiezen voor een gezamenlijke aanpak met marktpartijen? En waarin verschilt een gezamenlijke aanpak van het klassieke model, waarin gemeenten de uitvoering grotendeels zelf ter hand nemen? Dit artikel schetst zes kwesties die om een beleidsmatige aandacht vragen. De focus is gericht op publiek-private samenwerking binnen stedelijke gebieden. De ervaringen met gezamenlijke exploitatie van VINEX-locaties komt hier goed van pas.

### **Kwestie 1: De gemeentelijke regierol: wat is dat eigenlijk?**

Bij PPS is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen voor de planvorming voor een gebied. Toch is de publieke projectleider het eerste aan zet. Hij moet de publieke randvoorwaarden schetsen. De publieke randvoorwaarden komen primair voort uit een visie op de stad als geheel, met een prioriteitstelling: wanneer gaat welk gebied 'op de schop'? Hoe zit het programma er op hoofdlijnen uit? Het programma beschrijft de functies, de kwantiteiten en de beeldkwaliteit, met daarbij een globaal beeld van de publieke investeringen.

Gemeenten moeten scherp nadenken over de vraag: wat doe ik wél en wat doe ik niet: wat kan ik aan anderen overlaten? Wij als marktpartij moeten dat trouwens ook doen. Voor gemeenten is de zelfbeperking op hoofdlijnen echter zowat het lastigste wat er is. Dit staat ook vaak op gespannen voet met de controlerende taak van gemeenten. Die taak is een beetje te vergelijken met die van ombudsman. Burgers zijn geïnteresseerd in de details niet in de hoofdlijnen. Daar spreken zij de gemeente op aan. Dat wordt lastig als de gemeente alleen een regie voert op hoofdlijnen.

Gemeenten hebben vaak de neiging om van tevoren heel precies te zijn over de uitvoering van infrastructuur en over hoe woningen eruit moeten zien. Je moet je afvragen of dat tot de rol van de gemeente behoort. Persoonlijk denk ik vaak van niet. Dat kun je aan de privaten overlaten. Dat geef hen de ruimte om de invulling van een gebied te optimaliseren, zowel wat betreft de efficiëntie om het project te realiseren als wat betreft de invulling met gebruiksmogelijkheden van het gebied.

### **Kwestie 2: Wat is de inbreng van de marktpartijen?**

Als het programma voor de ontwikkeling van een gebied op hoofdlijnen is geschetst, is het zaak om

het plan te optimaliseren. Hier begint de gezamenlijke PPS-aanpak af te wijken van het klassieke model dat gemeenten meestal hanteren. Bij een PPS-aanpak wordt zeggenschap gedeeld. In het klassieke model domineert de gemeente de planvorming, doet de gemeente de grondexploitatie en bepaalt zij in hoge mate het soort woningen en voorzieningen.

Neem als voorbeeld van de klassieke aanpak de stadsvernieuwing uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. De gemeente deed de grondexploitatie, zorgde ervoor dat zo'n 80% van het project sociale woningbouw betrof en nam zelf een ontwerper in de arm. Met forse subsidies werden de plannen sluitend gemaakt. Woningcorporaties fungeerden als uitvoerende instanties. Het waren publiek-gestuurde programma's en sociaal gezien waren ze een succes. Toch zouden sommige van deze projecten alweer grondig moeten worden aangepakt. Waar zit dat in? Er is een groot verschil tussen de stadsvernieuwing van destijds en de stedelijke vernieuwing van nu. In de stedelijke vernieuwing wordt veel meer naar een marktgerichte aanpak gestreefd. Private partijen letten veel meer op de marktmogelijkheden van een gebied, overigens met behoud van een sociaal programma. Denkend langs die lijn kom je uit bij nieuwe groepen bewoners en het aantrekken van andere functies zoals kantoren, winkels en zorgvoorzieningen.

Waar zitten de leereffecten in de planvorming? Bij de stadsvernieuwing was het programma van eenvoudige woningen met lage huren dominant. De sociale woningbouw is zwaar gesubsidieerd en bij de uitvoering is het accent gelegd op kostenbeheersing.

Kostenbeheersing is op zich goed, maar niet als het in kwalitatieve termen een ondermaats product oplevert. In een gezamenlijke aanpak met marktpartijen staat de integrale gebiedsontwikkeling centraal. De vraag is dan met wat voor type buurt en met wat voor type woningen en met welke voorzieningen je dat het beste kunt bereiken.

Een ander leereffect is dat de marktgerichtheid van private partijen beter kan worden benut. De ambitie van een marktpartij is net zo goed om de kosten substantieel te verminderen. De voordelen zitten in de uitwerking van de planinhoud, in de marktgerichte delen van het plan. Daar proberen zij het meeste uit te halen. De meerwaarde van de marktpartij zit in expertise van de woning- en bedrijvenmarkt. Dit is van belang, omdat deze onderdelen van het plan goed afzetbaar moeten zijn.

### **Kwestie 3: De gezamenlijke inbreng van risicokapitaal: zegen of zonde?**

In het verlengde van gezamenlijk planvorming ligt gezamenlijke exploitatie van een project, bijvoorbeeld door middel van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM). Kenmerkend voor deze vorm van PPS is dat de overheid met marktpartijen meedoet aan de planrealisatie en financiële risico's draagt. In de inleiding zijn al twee voorbeelden geschetst van het functioneren van een gemeenschappelijke exploitatiemaat-

schappij: de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld en de gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij Saendelft. De voorbeelden laten zien dat een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij op zich goed kan functioneren voor de ontwikkeling van een gebied, maar dat de organisatie eromheen, met name binnen de gemeente, niet mag worden onderschat.

Gezamenlijke exploitatie is op zich geen vereiste voor de realisatie van een stedelijk project. Er kan ook worden afgesproken dat de marktpartij de risico's van de gemeente overneemt: de activiteiten voor bouw- en woonrijp maken vinden plaats tegen een van tevoren afgesproken prijs. Voor de exploitatie van opstallen is het niet gebruikelijk dat de gemeente daarin deelneemt, hoewel het wel voorkomt. In de situatie dat de gemeente niet meedoet, kan er een afspraak worden gemaakt, dat bij een gunstig verloop van de opstalexploitatie een 'overwinstregeling' van toepassing wordt: een deel van de winst gaat naar de overheid.

Wat te denken als de overheid wil meedoen aan de exploitatie van een gebied? Zou een gemeente dat wel moeten doen? Hier zit een principiële discussie aan vast. De gemeente krijgt een privaat en een publiek belang: 'dubbelkoppigheid'. De gemeente heeft een financieel belang gekregen bij de invulling van het plan. De 'preciezen' zeggen daarvan dat de gemeente het financiële belang van het project vermengt met haar kerncompetentie: dat is beleid maken en bestuurlijk-politieke verantwoordelijkheid dragen in het algemene belang. Daarin moet een gemeente zijn onafhankelijkheid zoveel mogelijk bewaren.

Maar een voordeel voor de gemeente kan zijn, dat zij kan profiteren van een gunstig exploitatieverloop. Dat financiële belang is ook een gemeentelijk belang. Gemeenten willen dikwijls meeprofiteren van opbrengsten, die er te behalen zijn bij grote projecten voor gebiedsontwikkeling. Dit heeft een keerzijde: als het minder goed gaat, gaan zij samen 'de bietenbrug op'. Het grote voordeel van gezamenlijke inbreng van risicodragend kapitaal vanuit privaat perspectief is dat voor beide partijen een autonome drijfveer is ontstaan om het project te laten slagen. Belangen worden parallel geschakeld. Dit vormt een barrière tegen steeds veranderende politiek-bestuurlijke inzichten. Je kunt dat ook regelen met contractuele afspraken met de gemeente, inclusief financiële sancties. De directe participatie door de overheid creëert echter een positief element voor publiek commitment en dat werkt effectiever. De gezamenlijke inbreng van kapitaal hoeft geen 50/50-verdeling te zijn. Marktpartijen willen ook best meer, maar er moet voor de gemeenten een substantieel belang zijn, zodat zij de betrokkenheid daadwerkelijk voelt. Een winstmotief is voor een gemeente bij dit soort projecten helemaal niet zo slecht.

### **Kwestie 4: Is wetgeving op samenwerking toegesneden?**

De hiervoor omschreven wijze van publiek-private planvorming liet de democratische besluitvorming nog onbesproken. Aan de ene kant is er het traject van

Behoud  
art. 19!

## Art. 19 WRO

In artikel 19 van de WRO is sinds de wetwijziging van 4 april 2000 de zgn. projectprocedure neergelegd op grond waarvan de gemeenteraad vrijstelling kan verlenen van het vigerend bestemmingsplan ten behoeve van de verwezenlijking van een project. Omdat het zgn. urgentie criterium ook is losgelaten, kan vrijstelling nu reeds worden verleend wanneer een goede ruimtelijke onderbouwing van het project wordt gegeven. Een verwijzing naar streek- of structuurplan kan vaak al voldoende zijn. Omdat er in de WRO desalniettemin van wordt uitgegaan dat het primaat bij het bestemmingsplan ligt (een vereiste is ook dat het vigerend bestemmingsplan niet ouder is dan 10 jaar), is niet uitgesloten dat in de toekomstige jurisprudentie in het kader van de beoordeling van de 'goede ruimtelijke onderbouwing' de vraag dient te worden beantwoord waarom de gewenste ruimtelijke ontwikkeling niet bij bestemmingsplan, in plaats van in een projectprocedure, wordt geregeld. Toepassing van artikel 19 WRO blijft desalniettemin een mogelijkheid om met grotere mate van flexibiliteit een project te realiseren. Een 'goede ruimtelijke onderbouwing' knelt veel minder dan een bestemmingsplan.

Het verlenen van vrijstelling uit hoofde van artikel 19 is een bevoegdheid van de gemeenteraad die gedelegeerd kan worden aan Burgemeester en Wethouders. Ook is vooraf een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten vereist. Het criterium aan de hand waarvan de vrijstelling al dan niet kan worden verleend is een goede ruimtelijke onderbouwing. Omdat vrijstelling verleend wordt op basis van een gedefinieerd project dient toepassing van artikel 19 plaats te vinden na de gunning. Een voordeel is dan dat het project niet beperkt wordt door een wellicht te 'strak' bestemmingsplan.

Bron: Maud C. de Vries-Van Vliet, *Optimale toepassing van instrumenten voor ruimtelijke ordening*, Van Doorne, Amsterdam, 2002.

planvorming van publiek-private samenwerking, aan de andere kant is er het spoor van de publieke besluitvorming. Een gezamenlijke planontwikkeling kan zo worden opgezet, dat er steeds een terugkoppeling is naar de algemene democratische vertegenwoordiging: de gemeenteraad. Deze procedure kan de zaak overigens wel wankel maken, als opvattingen van de democratische gekozenen in de gemeenten gaan afwijken van wat partijen met elkaar afspreken, of als er naar aanleiding van bezwaar of inspraak de koers moet worden verlegd.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening kent publiek-private samenwerking niet. De Wet veronderstelt een zuiver publiek spoor. Deze klassieke werkwijze is nog niet toegesneden op de praktijk van vandaag de dag. Voor gebieden met een hoge dynamiek pleit ik voor invoering van het 'gebiedsontwikkelingsplan'. Dit lijkt op de 'projectprocedure' (art. 19) die nu nog in de wet zit, maar die het Ministerie van VROM weer wil schrappen. Erg onverstandig.

In 2000 heeft de wetgever het projectplan, beter bekend als de art. 19-procedure, in de wet inge-

voerd, na acht jaar discussie en rapporten. Na veertig jaar ervaring werd eindelijk erkend dat (bouw)projecten een eigen dynamiek hebben. En dat zo'n project het keurige maar vaak erg statische bestemmingsplan, na afweging, moet kunnen 'overrulen'. Snel inspelen op (markt)mogelijkheden en creatieve ideeën die zich voordoen en samenwerking met marktpartijen werd hiermee beter gefaciliteerd. De bijpassende procedure en rechtsbescherming zorgen voor een balance of power, voor openheid en voor bewonersinvloed. De voorgestelde fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening schaft het projectplan weer af en zet alle kaarten op het bestemmingsplan. De voorstellers brengen naar voren dat het bestemmingsplan nieuwe stijl net zo flexibel zal zijn als het projectplan nu. De scepsis onder mensen uit de praktijk is echter groot: ze geloven het niet.

Het concept van het gebiedsontwikkelingsplan kent een sterk gefaseerde opbouw. In dit concept wordt erkend dat er met marktpartijen wordt samengewerkt. Het PPS-traject en het publieke traject worden in elkaar geschoven. Deze vorm van beleidsontwikkeling is veel minder star dan het instrument van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is overigens wel geschikt voor gebieden met een lage dynamiek, bijvoorbeeld een bestaande stad met wat kleine veranderingen, die aan de orde van de dag zijn.

### **Kwestie 5: Kan herstructurering van na-oorlogse woonwijken ook in PPS?**

Voor herstructurering van de vroeg-naoorlogse stads-wijken is er een bijzonder model voor samenwerking geïntroduceerd: de wijkontwikkelingsmaatschappij. Herstructurering van een wijk verschilt van gebiedsontwikkeling in die zin dat er in het algemeen weinig functieverandering optreedt. De woonfunctie is en blijft dominant, maar er moet meer leven geblazen worden in het gebied. Woningcorporaties zijn hier de grote eigenaren. Dat de herstructurering niet zo goed loopt, ligt niet aan het ruimtelijke orderingsinstrumentarium. Het ligt ook meestal niet aan de samenwerking tussen publieke en private partijen. Het zit op andere factoren vast.

Ten eerste wordt vaak nog geen echte urgentie gevoeld om de wijk aan te pakken. Immers, de woningen zijn al verhuurd. Technisch is het vaak nog wel te doen. De verhuur is de laatste tijd zelfs weer beter geworden. De corporaties krabben zich nog eens achter het oor met de vraag: moeten we het wel echt aanpakken? Kunnen we niet volstaan met extra maatregelen als bevordering van veiligheid, beter onderhoud van de straat en het groen? Dan is er voor een projectontwikkelaar ook geen plaats. Zij komen pas in beeld als het ook gaat om sloop en nieuwbouw.

Ten tweede zijn gemeenten en corporaties vaak nog op zoek naar het programma van aanpak, de rolverdeling en zij zijn bezig met de vraag: wie betaalt wat? Deze projecten kampen veelal met forse tekorten op de grondexploitatie door de hoge kosten van

Geleidelijk  
wint de  
gezamenlijke  
aanpak terrein

sloop en verbeteringen van de infrastructuur. Neem daarbij de lange doorlooptijden en de forse risico's en het wordt duidelijk dat er van overheidswege flinke financiële stimulansen noodzakelijk zijn om de herstructurering op gang te brengen.

Commerciële partijen zijn nog maar marginaal bij de herstructurering betrokken. Een probleem is dat de marktpartijen relatieve nieuwkomers zijn in de naoorlogse vernieuwingsprocessen en niet altijd raad weten met de bijzondere omgangsvormen en processen.

Versnipperd bezit, lange vergadersessies, veel partijen en belangen, bewonersinspraak, dynamische doelen, de combinatie fysiek, sociaal, economisch: het is allemaal net een slag anders dan bouwen in een weiland.

Marktpartijen realiseren zich dat en werken er ook aan deze processen beter te beheersen en de juiste mensen vrij te maken. Zo komt de meerwaarde van marktpartijen beter tot zijn recht. Die zit vooral in kennis en visie op de woningmarkt en de markt voor andere functies, de organisatiekracht, de creativiteit in oplossingen en verdienmogelijkheden en het overnemen en beheersen van risico's.

#### **Kwestie 6: Is samenwerking een modegril of een duurzame ontwikkeling?**

De samenwerkingscultuur bij gebiedsontwikkeling is in ongeveer tien jaar tijd snel veranderd. Tot 1990 was het klassieke model dominant. De gemeenten hadden met behulp van hun grondbedrijven de regie en de uitvoering

van gebiedsontwikkeling vrijwel geheel in eigen hand. In het begin van de jaren negentig was het innemen van grootschalige grondposities door marktpartijen een nieuw fenomeen. Dit was overigens bewust aangemoedigd door het Ministerie van VROM. Met de vrijgegeven kaartjes van VINEX-locaties zouden de plannen meer marktinvloed kunnen krijgen. Het oude model van publieke planvorming en het private grondbezit stonden in die periode echter soms lijnrecht tegenover elkaar. Vanaf 2000 is er veel meer sprake van geïntegreerde samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen. Soms verwerven gemeenten de gronden liever zelf, - soms doen zij dat in samenwerking en in overleg met marktpartijen. Er is vaak sprake van versnippering van het grondbezit, waardoor er te veel partijen aan tafel zitten. Lokale bouwondernemingen stellen langs die weg hun bouwproductie veilig, hoewel zij van ontwikkelen weinig kaas hebben gegeten. De samenwerking bij de planvorming werkt het beste met een klein aantal, grote partijen.

Geleidelijk aan ontwikkelt zich een cultuur waarin de integrale aanpak van gebieden terrein wint en waarin samen wordt gewerkt aan planvorming. Het gaat heel langzaam. Gemeenten en marktpartijen zijn op zoek naar een nieuwe invulling van hun rollen. Dit proces is nog volop gaande. Het is een leerproces, waarin ambtelijke organisaties en marktpartijen moeten leren om aan hun nieuw afgebakende verantwoordelijk optimaal invulling te geven.



Over de auteur  
Friso de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Wonen.

## **Beleid begint bij de samenleving**

### ***Een zoektocht naar de menselijke maat - Over de essentie van interactief beleid maken***

Leo Klinkers

ISBN 90 5931 018 7 / 360 blz. / € 43,50



*Beleid begint bij de samenleving* gaat over interactief beleid maken. De auteur heeft een kritische, maar ook zeer betrokken visie op het vak van ambtenaar, en de bijzondere opgaven waarvoor ambtenaren gesteld staan. Hij beschrijft hoe, vanaf de jaren zeventig, het veronachtzamen van wetenschappelijke principes voor politieke besluitvorming heeft geleid tot een verval van het politieke systeem in Nederland, en daarmee tot ontwrichtingsverschijnselen in onze samenleving. Door terug te lopen in de tijd schetst de auteur scherp waar, wanneer en waarom het fout ging. Hij toont aan hoe dit in een kettingreactie heeft geleid tot de onvermijdelijke vaststelling dat het politieke bedrijf in Nederland zorgen baart. Via een aantal 'doorkijkjes' naar de politiek in België ziet de lezer kenmerkende verschillen met Nederland.

Al onze uitgaven  
zijn verkrijgbaar via  
de boekhandel

**Voor meer informatie:**  
Postbus 3320  
3502 GH UTRECHT  
E: [infodesk@lemma.nl](mailto:infodesk@lemma.nl)  
I: [www.lemma.nl](http://www.lemma.nl)

UITGEVERIJ  
  
LEMMA