

Gebiedsontwikkelingen

OVER RUIMTE EN SAMENWERKEN

Bovenlokale, regionale gebiedsontwikkelingen zijn – onder de noemer van ontwikkelingsplanologie – sterk in opkomst. Verder denkt het rijk momenteel na over de zogenaamde ‘derdegeneratiesleutelprojecten’. Dit kunnen zowel binnenstedelijke projecten zijn (onder andere stationslocaties en stedelijke herstructureringsprojecten) als andere grootschalige, regionale ontwikkelingen. Denk aan de kust, Amsterdam-Almere, het Groene Hart, Rotterdam-Antwerpen en het rivierengebied. Het gaat allemaal om gebieden waarin woningbouw, waterveiligheid en waterberging, natuurontwikkeling en infra-uitbreiding aan de orde zijn.

Friso de Zeeuw en Sandra Geerts

Een inspirerende marktvisie in combinatie met bestuurlijke samenwerking, een goede procesketen en een uitgekiend grondbeleid vormen de kernelementen van de opgave.

Hoe gaat de 15e Nationale Conferentie Gebiedsontwikkeling eruitzien? Welke belangrijke thema's zullen dan spelen? Hoe hebben partijen de rollen verdeeld en op welke wijze wordt er samengewerkt? Welke wetgeving heeft z'n invloed kunnen uitoefenen? Heeft deregulering plaatsgevonden?

Het speelveld

7 februari is de 2e Nationale Conferentie Gebiedsontwikkeling in het Kurhaus Hotel te Scheveningen gehouden met een keur aan projecten, thema's en actualiteiten. Welke invloed heeft de grondexploitatiewet, hoe gaan de provincies hun rol als gebiedsregisseur ontwikkelen, hoe creëer je de waarde noodzakelijk voor vereveningsconstructies en komt de Europese aanbesteding voor een totale gebiedsontwikkeling eraan?

Het is een van de vele congressen en themadagen die op het gebied van gebiedsontwikkeling worden georganiseerd. Op zo'n dag zie je terug dat we de laatste tien jaar aan het worstelen zijn geweest – gelukkig vaak heel succesvol – met het orderingsvraagstuk: hoe kunnen partijen

het beste samenwerken om hun eigen en gezamenlijke doelstellingen optimaal te realiseren.

Omslag naar interactieve aanpak

Grote gemeenten hadden tot begin jaren negentig een dominante positie in het grondbeleid. In het klassieke model ontwikkelde de gemeente een stedenbouwkundige visie, het bestemmingsplan en de verkavelingsplannen, verwierf zij zelfstandig de grond, maakte deze bouwrijp en gaf vervolgens bouwrijpe kavels uit aan bouwers en ontwikkelaars. De gemeente had daarmee zowel de volledige strategische als operationele regie over gebiedsontwikkelingen.

Met de start van de Vindex-operatie rond 1995 zijn de traditionele verhoudingen tussen gemeente en marktpartijen ingrijpend op de schop gegaan. Met de

nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' kwam het accent in de woningproductie te liggen op de bouw van koopwoningen.

Het opdrogen van rijkssubsidies enerzijds en de verandering in de samenstelling en schaal van de woningbouwprogramma's naar minder sociale huurwoningen en meer marktvoorzieningen anderzijds, leidde tot een meer marktconforme volkshuisvesting en een dynamische en interactieve

GEWIJZIGDE
SAMENWERKINGS-
VORMEN
VRAGEN VEEL
EXPERTISE VAN
DE BETROKKEN
PARTIJEN

aanpak. De toegenomen risico's dwongen alle partijen tot een sterk kostenbewustzijn en een inventieve aanpak, waarbij rekenen en tekenen gelijk opgaan met de financiële parameters steeds in het achterhoofd. Alle betrokken partijen moesten voortdurend weten wat de financiële gevolgen waren van beslissingen over programma's en ontwerp. Dit leidde tot een meer cyclische vorm van grondkostenmanagement waarbij sprake is van een continue wisselwerking tussen verwervingskosten, stedenbouwkundig plan, afzetmogelijkheden en fasering. Marktonderzoek en marketing spelen vanaf het begin een centrale rol bij het bepalen van de stedenbouwkundige kwaliteit.

Deze nieuwe eigendomssituatie leidde tot de noodzaak om een andere wijze van samenwerken te realiseren. De regievraag – wie bepaalt en bewaakt de kwaliteit? – is daarmee nauw verbonden. Het afgelopen decennium is op de tast gezocht naar formules die het traditionele grondexploitatie-model konden vervangen. In grote lijnen hebben zich in de praktijk van de Vinex drie hoofdmodellen uitgekristalliseerd: het bouwclaim-model, het concessiemodel en ten derde de gezamenlijke grondexploitatie.

Vooraf over het laatste model is zeer veel literatuur verschenen, met als laatste het verschenen handboek 'PPS en gebiedsontwikkeling', editie 2006 door Bert Wolting (AKRO consult). Volgens Bert Wolting 'kunnen publieke en marktpartijen bij omvangrijke gebiedsontwikkelingen niet zonder elkaar en hebben ze ieder hun specifieke rol en manier van werken. Mogelijkheden voor winst aan beide kanten bestaan er, mits partijen weten wat er gezamenlijk te behalen valt'.

Knelpunten in de praktijk

Binnen Bouwfonds MAB Ontwikkeling hebben wij ook een ruime ervaring kunnen opbouwen met PPS-constructies. Deze projecten, uiteenlopend van Haverleij (Den Bosch), Saendelft (Zaanstad), Juliahof (Westland) tot Waalsprong (Nijmegen), hebben wij in een onderzoek van maart 2006 tegen het licht gehouden om te komen tot een beschrijving van richtlijnen voor een (zoveel mogelijk) optimale PPS.

Proces — De schaal van deze gebiedsontwikkelingen en de ordening van posities en belangen heeft geleid tot een grote complexiteit bij de grondexploitatie en interne organisatieprocessen met als gevolg een grote traagheid van deze processen. Door het toentertijd opkomende modebeeld van PPS-constructies werd voor bijna ieder project een constructie opgetuigd, waar iedereen zich enthousiast op wilde storten. Als we nu de uitgetekende schema's van deze organisatiestructuren, juridische structuren en

financiële afspraken van deze CV/BV-vormen van al deze projecten naast elkaar leggen, kunnen we door de bomen het bos niet meer zien; wel kunnen we er een flinke boekenkast mee vullen.

REGULERING BLIJFT IN VEEL GEVALLEN NUTTIG EN NODIG

De gewijzigde vormen van samenwerken vraagt ook veel van de expertise van de betrokken partijen bij de gebiedsontwikkelingen – zowel van de ontwikkelaars, als van de gemeenten, corporaties, ontwikkelende aannemers en provincies. Projecten aansturen wordt complexer en goede projectmanagers zijn schaars. Gemeenten en provincies zien zich steeds meer genoodzaakt externe bureaus in te schakelen.

Tel daarbij de complexiteit met betrekking tot fiscaliteiten op en het proces is bijna niet meer te beheersen.

Regelgeving — Die complexiteit wordt versterkt door een continue toename van wet- en regelgeving (milieu, flora,

fauna, fijnstof, water, archeologie en dergelijke). Mede daardoor wordt ook de technische complexiteit (buitendijks, bodemgesteldheid, bedrijfsverplaatsingen, constructie) groter. Logischerwijs moet bij gebiedsontwikkeling altijd rekening gehouden worden met de belangen en wensen van de omgeving als het gaat om veiligheid, milieu, gezondheid en arbeidsomstandigheden. Echter, de regelgeving slaat door, waardoor er bijna geen ruimte meer is voor inpassingen in de omgeving. Het totaal van sectorale regelgeving is te veel, te rigide en te complex. En draagt niet meer bij aan extra ruimtelijke kwaliteit. Zoals Co Verdaas (tot voor kort PvdA-kamerlid) zei: Nederland is in een planologische crisis. We hebben ons in een hopeloze positie gemanoeuvreed. De zaak is helemaal dicht geregeld.

Wat zijn de ontwikkelingsrichtingen voor de toekomst?

Accenten voor de markt

Scopeverbreding — Marktpartijen zullen zich sterker gaan richten op het geheel van commerciële en maatschappelijke doelstellingen van gebiedsontwikkelingen. Er zal een pallet met ambities en uitdagingen worden neergezet gericht op het landschap - ecologisch waardevol, economisch vitaal - en prettige woon- en recreatieomgevingen. Kennis en expertise worden ingezet en vernieuwende vormen op het gebied van gebiedsgerichte aanpak, procesaanpak, verwervingsvoorstellen en fondsvorming worden ontwikkeld om economisch haalbare plannen te realiseren. Het pad dat marktpartijen alleen plannen ontwikkelen binnen het gestelde programma van eisen en de VON-typering en bandbreedtes is allang verlaten en deze trend zal zich in de toekomst nog sterker gaan manifesteren.

Transparantie — In de samenwerking met gemeenten en provincies zal transparantie in de gemeenschappelijke grondexploitatie van groot belang zijn en zullen marktpartijen zich inzetten om een sluitende grondexploitatie te realiseren. Inzet en expertise op bijvoorbeeld het gebied van het Groenfonds, het Beter Wonen Fonds, fiscaliteiten, vereveningsconstructies, investeringsmogelijkheden en een totaalscala aan *financial engineering*-capaciteiten maken het mogelijk om plannen in ingewikkelde, integrale (en veelal binnenstedelijke) gebiedsontwikkelingen daadwerkelijk te realiseren.

Accenten voor de overheid

Omgang met marktpartijen — Gemeenten en provincies zullen steeds meer gaan profiteren van de kennis en expertise van marktpartijen en hun koudwatervrees overboord zetten. Naast het steeds bedrevener worden in een samenwerking en daarin het tegenspel bieden aan marktpartijen, kunnen zij ook steeds makkelijker gebiedsontwikkelingen overlaten aan de marktpartijen.

Scherpte — Gemeenten zullen steeds beter scherpere kunnen aanbrenge in publieke doelstellingen en daar bewuster op sturen in plaats van het blijven stapelen van ambities. Het samenwerken bij grondexploitaties met marktpartijen zal daarbij als een goed instrument ingezet worden. Voorafgaand zullen scherpe uitgangspunten en randvoorwaarden met betrekking tot gebiedsontwikkelingen worden geformuleerd, zoals bijvoorbeeld energienormen, sociale woningbouw, parkeerdoelstellingen, water- en omgevingskwaliteit. Tijdens het proces kunnen nieuwe wensen makkelijk getoetst worden aan de geformuleerde uitgangspunten en kan het bijbehorende prijskaartje worden gepresenteerd. Het krachtenspel van nieuwe colleges en gemeentelijke afdelingen in het veranderen of stapelen van ambities wordt vermeden.

Regulering beperken — Regulering blijft in veel gevallen nuttig en nodig, denk aan welstandtoezicht of denk aan wetgeving ten aanzien van het beschermen van economisch zwakke functies.

Creatieve oplossingen zullen worden gezocht om de regelreflex te dempen, zoals bijvoorbeeld het hanteren van het volle boekenkast-principe, één regel erbij betekent ook één regel eruit. Tevens zullen de kosten beter in beeld gebracht worden voordat een nieuwe regel wordt ingevoerd. Om de regelreflex te dempen zal ook een ruimere toepassing plaatsvinden van de evaluatie *ex ante* en *impact assessment*.

Regulering zal ook beperkt gaan worden door een aantal basisnormen die de afwegingsruimte voor (lokale) politieke bestuurders aangeeft. Tevens kan een keurmerk voor een procesaanpak de regulering beperken, waarin

beschreven staat dat een minderheid in het proces een heel project niet meer kan blokkeren.

Niet altijd groots en meeslepend

Niet alle projecten zijn uiteraard bovenlokale, regionale gebiedsontwikkelingen of 'sleutelprojecten'. Wij zien juist in de toekomst een groter aandeel weggelegd voor interessante gebiedsontwikkelingen op middelgrote schaal in de 'nieuwe' uitleglocaties, binnenstedelijke locaties en zelfs kleinschalige combiprojecten.

Te denken valt daarbij aan het project Rijnboog te Arnhem, stadsreparatie in de zone tussen de historische binnenstad, het station en de Rijn. Doelstelling is nieuwe samenhang en functies te creëren, de Rijn meer met de stad te verbinden en Arnhem een nieuw elan te geven. Of de binnenstedelijke ontwikkeling aan de rand van het oude centrum van Delft,

waarbij het project Zuidpoort de nieuwe zuidelijke entree van de binnenstad vormt. Dit betekent een belangrijke impuls op het gebied van winkelen, uitgaan, cultuur en wonen.

Of zoals het verplaatsen van sportvelden uit de huidige kern van Rhon (gemeente Albrandswaard) ten behoeve van woningbouw op de bestaande locatie. Integraal onderdeel van de ontwikkelingsopgave is dus het realiseren van een sportcomplex buiten het dorp. Samen met de uitleglocatie Essendaal van 680 woningen aan de rand van het dorp zijn dit voor het gebied zeer ingrijpende en belangrijke integrale gebiedsontwikkelingen.

Zowel overheid als marktpartijen zullen bij deze projecten steeds gerichtere samenwerkingsvormen kiezen die bij het type project passen. Dat kunnen uiteraard nog steeds PPS-constructies zijn, waarbij voor wat kleinschaliger projecten ook de VOF-vorm goed toepasbaar is en een handzamer proces oplevert dan de CV/BV-constructie. In andere gevallen zullen prijsvragen meer een passend product opleveren.

Te constateren valt een tendens — zowel binnen een gezamenlijke grondexploitatie als een nieuwe vorm van prijsvragen — richting het gezamenlijk brainstormen, het formuleren van uitgangspunten en het concept van een gebied. Het gezamenlijk formuleren van het concept zet partijen aan de gang om aan de start van het proces de neuzen één kant op te zetten en na te denken over de centrale belofte van een gebied, kernkwaliteiten en gewenste onderscheidende waarden en uitstraling. Een belangrijk nevenaspect hierbij is het wederzijdse begrip en respect die zich gedurende het verloop van het project weer terugbetalen in een soepele procesgang en onderhandelingen weer onderhandelingen worden en geen loopgravenoorlog.

IN DE TOEKOMST
IS EEN GROTER
AANDEEL
WEGGELEGD
VOOR GEBIEDS-
ONTWIKKELINGEN

Zelfs daar waar een gemeente de risico's van de grondexploitatie en het grondmanagement, zoals in het concessiemodel, volledig heeft uitbesteed, kan zij nog steeds grote invloed uitoefenen op het eindresultaat.

Bestaande en nieuwe instrumenten, zoals de wet Voorkeursrecht, het bestemmingsplan, de Onteigeningswet en de nieuwe Grondexploitatiewet, dwingen *free-riders* om mee te betalen aan publieke voorzieningen. Ook de gewenste beeldkwaliteit kan bijvoorbeeld stevig worden verankerd door koppeling van een beeldkwaliteitsplan aan de welstandsnota.

Of het concessiemodel, zoals de gemeente Tilburg dat momenteel voor de uitvoering van het binnenstedelijke project Wagnerplein hanteert en waarbij Bouwfonds MAB als concessienemer optreedt, een volmaakt instrument blijkt te zijn of een te inflexibele slimme aanbestedingsvariant, zal de toekomst moeten uitwijzen.

Conclusie

Partijen hebben de afgelopen jaren de beste samenwerkingsformules afgetast. Het is essentieel dat 'overheid' en 'markt' gezamenlijk en in een vroegtijdig stadium goede plannen maken, met voldoende flexibiliteit om deze in slechtere of betere tijden aan te passen.

Karl Marx benoemde daarbij drie cruciale productie-factoren: kapitaal, grond en arbeid. En zoals eerder gepresenteerd op de themamiddag van Bouw en Vastgoed op 12 oktober 2006 De beschikbaarheid van competente mensen — de factor arbeid dus — op sleutelposities aan zowel de publieke als de private kant is de meest kritische van de drie.



*Friso de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds MAB Ontwikkeling en Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling bij de TU Delft, faculteit Bouwkunde.
Sandra Geerts is manager Nieuwe Markten bij Bouwfonds MAB Ontwikkeling.*