



‘De kunst van het verbinden’

Gebiedsontwikkeling leidend bij inrichting ruimte

Gebiedsontwikkeling geldt als het nieuwe toverwoord bij ruimtelijk beleid. Dat vereist andere rollen van de betrokken partijen. Volgens praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft Friso de Zeeuw valt daar nog een wereld te winnen. Gemeenten verkeren in verwarring over hun regierol, terwijl marktpartijen, die steeds verder in het publieke domein binnendringen, te weinig doen om hun zwakke reputatie te verbeteren.

Geen enkel zichzelf respecterende overheid kan er nog omheen. Gebiedsontwikkeling: de duurzame inrichting van de schaarse ruimte door samenwerking van overheid, markt en maatschappelijke organisaties. Hoe beïnvloedt de bouw van een nieuwe woonwijk of de aanleg van een weg de omgeving? Geen bouwactiviteit staat meer op zichzelf. Het gaat erom hoe de ene activiteit de andere beïnvloedt en hoe de kwaliteit van de ruimte in die dynamiek valt te verbeteren. Bij gebiedsontwikkeling worden alle verschillende belangen tot één gezamenlijk resultaat samengebracht. Het is een zoektocht naar integrale oplossingen voor complexe ruimtelijke opgaven.

Een nieuwe discipline

‘Het gaat om de kunst van het verbinden van plannen en de realisering daarvan, om het verbinden van de overheid, markt en andere belanghebbenden als bewoners en gebruikers’, zegt praktijkhoogleraar De Zeeuw, tevens directeur Nieuwe Markten bij Rabo Bouwfonds, oud-wethouder en ex-gedeputeerde. ‘Traditioneel een gescheiden wereld, gemeenten maakten voorheen een plan en deden vaak de grondexploitatie omdat ze de grond verworven hadden via actief grondbeleid.’

Gebiedsontwikkeling kent inmiddels een aanloop van zo'n vijftien jaar. De Zeeuw: 'Dat begon toen de overheid zich terugtrok bij de ruimtelijke invulling, niet alleen financieel, maar ook in de sturingsambities. De projectontwikkelaars namen hun plek in. Zij kochten de bouwgronden op en maken tegenwoordig marktgerichte programma's en stedenbouwkundige plannen. Zo werden diverse projectontwikkelaars tot gebiedsontwikkelaars'.

Een nieuwe discipline volop in ontwikkeling. De TU Delft heeft een leerstoel Gebiedsontwikkeling ingesteld. Ook is een Praktijkacademie Gebiedsontwikkeling opgericht. Er zijn legio aanbiedingen van cursussen en workshops.

'Er valt nog een hoop te leren', vervolgt De Zeeuw. 'De marktpartijen zijn de afgelopen jaren in het publieke domein getreden. Ik noem dat positief, maar hun reputatie is niet meegegroeid. Daar moeten de projectontwikkelaars aan werken, anders blijven ze te veel weerstanden oproepen bij de bestuurder of ambtenaar met wie ze om de tafel moeten. Integriteit en vertrouwen zijn kernbegrippen bij dit soort onderhandelingen.' Hij noemt ook het gebrek aan transparantie en assertiviteit bij de marktpartijen.

Irritatieproces

De ontwikkelaars zitten aan de onderhandelingstafel liever tegenover een professional van het gemeentelijk grondbedrijf dan tegenover een ambtenaar van Bouwzaken. De laatste treedt te vaak in onnutte details en is niet in staat op hoofdlijnen te besturen. De Zeeuw: 'Dan wordt het een irritatieproces in plaats van een samenwerkingsproces. De overheid moet weten waar de mogelijkheden tot verdienen zitten voor de marktpartijen en hen dat ook gunnen. Voor een ander deel is het rechtvaardig projectontwikkelaars mee te laten betalen aan de openbare ruimte'. Gebiedsontwikkeling neemt een vogelvlucht nu het vorige en huidige kabinet met de Nota Ruimte kiezen voor een op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift van toelatingsplanologie (beperkingen stellen) naar ontwikkelingsplanologie (ontwikkelingen stimuleren). De praktische toepassing van ontwikkelingsplanologie uit zich in gebiedsontwikkeling. Niet de regels en procedures, maar de kansen van het gebied staan centraal. Daarbij is de samenwerking tus-

Dualisme zit de ontwikkelaars, en soms ook de uitvoerende wethouders, in de weg bij langlopende projecten

sen overheden onderling en tussen overheden en marktpartijen noodzakelijk. Publiek-private samenwerking (PPS) vormt dan ook een belangrijk instrument bij gebiedsontwikkeling: de overheid en marktpartijen die een project realiseren met zowel maatschappelijke als commerciële doelen. De Zeeuw denkt dat het traditionele, door de overheid gedomineerde ontwikkelingsmodel verder terrein gaat verliezen. PPS wint terrein, evenals het concessiemodel waarbij de ontwikkelaar alles uitvoert en de risico's draagt, binnen duidelijke randvoorwaarden van en financiële afspraken met de gemeente.

De praktijkhoogleraar signaleert dat de opgaven bij gebiedsontwikkeling grootschaliger en multifunctioneler worden, zowel binnen- als buitenstedelijk. Bij de rol die het klassieke bouwthema (rood) speelt, zijn tegenwoordig ook belangrijke rollen gekomen van natuur (groen) en water (blauw), mede ingegeven door de klimaatverandering. Behalve gemeenten nemen ook de provincies steeds vaker een positie in als (mede)opdrachtgever. De maatschappelijke en regeltechnische fragmentatie bemoeilijkt de meervoudige ontwikkelingsopgaven.

De Zeeuw ziet de processen bij gebiedsontwikkeling vaak chaotisch verlopen. Belangrijke besluiten vallen niet op het juiste moment en het personeelsverloop is hoog. Alle betrokken partijen moeten de juiste persoon op de juiste plek zetten. Deze sleutelposities zijn cruciaal voor het succes.



Gebiedsontwikkeling heeft haar nut al bewezen bij binnenstedelijke herontwikkeling. In het buitengebied laat het succes nog op zich wachten. Dat komt door de veelheid aan spelers en door een gebrek aan visie op de toekomst van het landelijk gebied.

Regierol

'Een projectontwikkelaar onderhandelt liever met één goede ambtenaar dan met tien detaillisten', aldus De Zeeuw. 'Nu gebeurt het omgekeerde. Bij een opdrachtgeverschap huurt de gemeente een extern bureau in, terwijl op sectoraal niveau eigen mensen worden ingezet. Dat zou andersom moeten zijn.'

De praktijkhoogleraar noemt de regierol van de overheid niet goed uitgediept. Iedere bestuurder begint gelijk over de regie. Dat is te statisch en te diffuus. De overheid moet eerst in een gebied kijken wat zij precies wil. Hoe is de bodem opgebouwd, wat is de vorm van het landschap, waar liggen de waterlopen? Daarna kijkt ze naar de infrastructuur en dan pas naar de programmatische kant. De Zeeuw: 'Denk na over het gebied zelf, kom niet te snel met een plan, kijk eerst wat je wilt behouden. Dan voer je als gemeente een inhoudelijke regierol, formuleer je de publieke belangen scherp. Het gaat om stedenbouwkundige randvoorwaarden, beeldkwaliteit openbare ruimte, financiële kaders en een flexibel programma. Bij gebiedsontwikkeling gaat het om de kunst van het loslaten en om het verbinden van de 'wat en hoe vraag'. Soms zijn de processen zo dominant dat de 'wat vraag' wordt vergeten'. Projecten waarbij overheid en markt samenwerken, hebben een gemiddelde doorlooptijd van tien jaar. Het dualisme zit de ontwikkelaars, en soms ook de uitvoerende wethouders, daarbij in de weg. De scoop van gemeenteraden is volgens de

Bouwkranen Amsterdam
Symphony project aan de Zuidas
(foto: Hollandse Hoogte)

Gevolgen Aroux-arrest gering

Het Europese Hof van Justitie oordeelde begin 2007 in de zaak Aroux dat afspraken tussen gemeenten en projectontwikkelaars over commerciële voorzieningen onder de reikwijdte van de Europese aanbestedingsregels kunnen vallen.

Voor de Nederlandse praktijk lijkt de betekenis van deze uitspraak om een aantal redenen gering, oordeelt Arjan Bregman, juridisch stafmedewerker bij het Instituut voor Bouwrecht.

De Franse stad Roanne wil een recreatiepark realiseren, met daarin een multiplexbioscoop, bedrijfsruimten, een openbaar parkeerterrein, toegangswegen en andere

openbare ruimten. Later worden daar nog meer bedrijfsruimten en een hotel aan toegevoegd. Roanne sluit hiertoe een overeenkomst met een gemengde vennootschap voor stadsontwikkeling, de Société d'équipement du département de la Loire (SEDL). Een publiek-private onderneming die ook verplicht is aan te besteden.

Bregman stelt dat het in de eerste plaats gaat om een overeenkomst tussen twee overheden. Bij aanbesteding en gebiedsontwikkeling in Nederland is echter vooral sprake van overeenkomsten tussen gemeenten en marktpartijen. Verder zijn de garanties die de gemeente Roanne geeft nogal vergaand. SEDL krijgt financiering

en zelfs een afzetgarantie voor alle projectonderdelen. Het financiële risico ligt in feite bij de gemeente. Gelet op deze kenmerken is het voor de hand liggend dat het Hof tot de conclusie komt dat het geheel als één overheidsopdracht moet worden gezien.

'Dit is in de Nederlandse praktijk van ruimtelijke ontwikkeling redelijk ondenkbaar. Hier zijn woningbouw en de ontwikkeling van commercieel vastgoed voor rekening en risico van marktpartijen. Zij zorgen ook voor de financiering. Deze wezenlijke verschillen maken dat de vrees voor gevolgen van het Aroux-arrest voor de Nederlandse praktijk ongegrond is. Geen reden tot paniek', concludeert Bregman.

Risicomanagement ondergeschoven kindje

Risicomanagement bij gebiedsontwikkeling blijft een ondergeschoven kindje. Allereerst gaat de aandacht vooral naar de reguliere gemeentelijke begroting en niet naar gebiedsontwikkeling.

'Opvallend', zegt Ernst van der Leij die gemeenten adviseert over vastgoed en gebiedsontwikkeling, 'want de omvang van de begroting is bij een groot aantal gemeenten vele malen kleiner dan investeringen in gebiedsontwikkelingsprojecten'. Volgens de manager bij adviesbureau Brink Groep, zouden de reserves en risicoparagrafen zich dan ook meer op de gebiedsontwikkeling kunnen richten.

De aandacht binnen de gebiedsontwikkeling gaat vooral uit naar haalbaarheidsanalyses van de grondexploitatie. Analyses gebaseerd op aannames die met gemak tientallen procenten kunnen afwijken, door onder meer effecten vanuit de vastgoedexploitatie. Weinig gemeenten geven expliciet aandacht aan het beheersen van de risico's. Het blijft meestal bij een beschouwende toelichting bij de management- en bestuursrapportages. Het definiëren van concrete beheersmaatregelen is essentieel voor vastgoed- en gebiedsontwikkelingen. Een algemene trend is dat de opgaven steeds complexer worden. Reden te meer om risico's adequaat te beheersen. Sluitstuk van de beheersmaatregelen is het aanleggen van een reserve. Gedegen risico-

management met effectieve beheersmaatregelen kan leiden tot een kleinere benodigde reserve. Daarmee kan het gemeentebestuur slapend kapitaal vrijmaken voor lokale beleidsdoelstellingen.

Het Besluit Begroting en Verantwoording besteedt aandacht aan het omgaan met risico's. Gemeenten moeten een paragraaf weerstandvermogen en grondbeleid opstellen. Van der Leij: 'Een heldere kijk op risico's bij gebiedsontwikkeling is dan ook niet vrijblijvend. Voor een gefundeerde uitspraak over de benodigde reserve, zijn verschillende methoden van risicomanagement beschikbaar. De aard en omvang van een project en de fase waarin het project zich bevindt, bepalen welke methode het meest geëigend is'.

praktijkhoogleraar veel korter. Er worden afspraken gemaakt over een periode van tien jaar en het is dan wel zaak dat de gemeenteraad de ruimte geeft aan de wethouder om afspraken te maken overeenkomstig de uitgangspunten. Bij discussie moet de raad de wethouder niet zomaar terugfluiten. Dat zet een rem op de ondernemende gemeente.

De Zeeuw: 'Wel is het zaak de gemeenteraad bij de start gelijk mee te nemen. Anders is het foute boel. Soms stelt een raad een raadscommissie in bij een bepaald project. Essentieel is een goede terugkoppeling. Een project duurt zo tweeënhalve bestuursperiode. Een zwenking in de politieke voorkeur zet de verhoudingen op scherp. Sommigen zeggen dat de politiek onbetrouwbaar is, maar deze dynamiek is eigen aan politieke processen. Die dynamiek moeten we zien te matigen bij gebiedsontwikkeling; dat kan door het maken van privaatrechtelijke afspraken. Standvastigheid is een eerste vereiste. Overheden kiezen steeds vaker voor het concessiemodel omdat ze geen financiële risico's willen lopen en vanwege tekort aan personeel. Dat vind ik jammer,

want de keuze wordt vanuit een defensieve houding gemaakt. Gemeenten moeten offensief opereren. De gemeente haalt het beste uit de doelstellingen door de randvoorwaarden te geven, anderen zorgen voor de invulling'.

Vertragende Europese regelgeving

Een overheid en markt die samenwerken, krijgen automatisch te maken met Europese aanbestedingregelgeving. Begin 2007 deed het Europese Hof uitspraak in de Franse zaak 'Roanne', bekend als het Auroux-arrest (zie kader). Het zorgde voor nogal wat beroering. De Zeeuw ziet door de Europese regelgeving een duidelijk vertragingseffect ontstaan. Gemeenten krijgen tegenstrijdige juridische adviezen, er wordt veel te snel gedacht dat ze Europees moeten aanbesteden. De regels zijn niet toegesneden op de werkwijze bij Nederlandse gebiedsontwikkeling. Eigenlijk wordt Europa zenuwachtig van Nederlandse joint-venture-

vormen. De regelgeving houdt geen rekening met het creatieve proces dat nodig is bij gebiedsontwikkeling, het proces is veel te star. In samenwerking met het ministerie

van VROM, VNG, IPO, de club van grote projectontwikkelaars Neprom en het Instituut voor Bouwrecht, is De Zeeuw bezig een eenduidige uitleg van de Europese jurisprudentie te krijgen. Dat gaat nog net dit jaar lukken.

Er is veel honger naar kennis en naar het uitwisselen van ervaring, blijkt ook bij de Praktijkacademie Gebiedsontwikkeling waar De Zeeuw een module verzorgt. Het is belangrijk dat gemeenten beschikken over goede opdrachtgevende ambtenaren. Het gaat om een manier van denken, om een cultuuromslag. De Zeeuw noemt het noodzakelijk voor gemeenten om mee te gaan. Ze boeken dan meer resultaat en leveren een echte bijdrage in het gebied. Het gaat om complexe projecten en het ambtenarenapparaat groeit daar te weinig in mee. Een terughoudende raad doet de zaak geen goed.

'Het overgrote deel van de ontwikkelaars oordeelt negatief over de zegeningen van het dualisme, dat moet de gemeenteraad toch aan het denken zetten. Geef als gemeente duidelijk inhoud aan de regierol, stel prioriteiten en durf los te laten. De gemeente die dat doet, weet als beste het publieke belang te formuleren en te realiseren bij gebiedsontwikkeling.'

