

WAT WE IN NEDERLAND KUNNEN LEREN VAN DE ENGELSE GEBIEDSONTWIKKELING

Ontwikkelaars ervaren in de dagelijkse gebiedsontwikkelingspraktijk een aantal problemen.

Kan een kijkje over 's landsgrenzen handreikingen bieden voor concrete oplossingsrichtingen?

We kijken in dit artikel naar wat de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk aan inspiratie oplevert.

Fred Hobma, Marjolein Spaans en Friso de Zeeuw

In de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk wordt veelvuldig gebruikgemaakt van publiek-private samenwerking via het zogenoemde joint-venturemodel. Zoals bekend wordt dan gewoonlijk een Grondexploitatie maatschappij (GEM) opgericht die rechtspersoonlijkheid verkrijgt. Met dit model is veel ervaring opgedaan. Er zijn beslist resultaten geboekt die in de ogen van de betrokkenen tot tevredenheid stemmen. Tegelijkertijd klinken er ook kritische geluiden. Soms zijn die van 'buitenaf' afkomstig, en hebben dan bijvoorbeeld betrekking op het 'dubbele petten'-probleem of op aanbestedingsrechtelijke zaken. Maar ook is er wel kritiek te horen van 'binnenuit', dus van de partijen die samen de joint ventures vormen. Die kritiek hangt mede samen met de lange duur van een joint-ventureverbintenis tussen de publieke en private partijen. Zo wordt vanuit private partijen wel gewezen op een gebrek aan continuïteit en professionaliteit die vanuit de publieke partij (gemeente) worden geboden aan de private partij (de ontwikkelaar). We moeten dan bijvoorbeeld denken aan regelmatige personele wisselingen bij gemeenten, de vaak grote tijdsspanne die de gemeente nodig heeft voordat een besluit wordt genomen en de kwalitatief niet altijd hoogwaardige dienstverlening. De Commissie-Mans maakte onlangs soortgelijke opmerkingen betreffende de gemeentelijke inzet bij handhaving van de VROM-regelgeving¹. Meer in het algemeen is een trend waarneembaar waarbij ontwikkelaars een model verkennen met een andere rolverdeling tussen privaat en publiek dan in de gebruikelijke joint ventures. Het model dat verkend

wordt heeft een terugtrekkende, kaderstellende overheid en een grotere rol voor de private partij(en). Deze trend is overigens ook buiten het domein van de gebiedsontwikkeling waarneembaar. Treffend is bijvoorbeeld de titel van het rapport van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (Commissie-Dekker): 'Privaat wat kan, publiek wat moet'². Dat rapport had betrekking op de bouwregelgeving. Als er interesse is voor een model waarin taken en verantwoordelijkheden bij gebiedsontwikkeling anders worden verdeeld en ingevuld dan gebruikelijk, dan lijkt het voor de hand te liggen om de blik op Engeland te richten. In dat land is immers van oudsher de invloed van private partijen op het ontwikkelingsproces (veel) groter dan in Nederland. De TU Delft (Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling en OTB) heeft in opdracht van Rabo Bouwfonds de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk onderzocht.³ In dit artikel bespreken we enkele 'lessen' die uit het onderzoek naar voren komen.

Thema's ter inspiratie

Samen met Engelse onderzoekers bestudeerden we drie grote Engelse gebiedsontwikkelingen: een binnenstedelijke ontwikkeling (King's Cross), een uitleglocatie (Eastern Quarry en Springhead Park) en een *brownfield*-ontwikkeling (Prior's Hall). Hieruit kwam een aantal inspirerende thema's naar voren, waarvan we er in dit artikel vier nader toelichten:

- Publieke en private actoren participeren in 'partnerschappen' om het draagvlak van concrete projecten te vergroten.



Case: King's Cross, station. Foto: Marjolein Spaans.

- Overheden en ontwikkelaars gaan prestatieafspraken aan bij de realisatie van gebiedsontwikkelingsprojecten.
- Ontwikkelaars komen vaak zelf met het initiatief voor gebiedsontwikkeling.
- Ontwikkelaars nemen soms delen van het publieke traject voor hun rekening.

'Partnerschappen' voor visievorming

Een type samenwerking in Engeland waar Nederlandse ontwikkelaars baat bij zouden kunnen hebben, wordt in het Engels *enabling of co-operative partnership* genoemd. Dit is een informeel samenwerkingsverband dat erop gericht is om verspreide (publieke en private) belangen samen te brengen en te focussen om tot een gedeelde visie te komen op de ontwikkeling van een gebied en de realisatie van die visie. Met 'informeel' wordt bedoeld dat de samenwerking niet plaatsvindt op grond van overeenkomsten of in rechtspersoonverband. De partnerschappen moeten dan ook niet worden verward met de Nederlandse publiek-private samenwerking.

Dit type samenwerking wordt in Engeland veelvuldig gebruikt ter bevordering van gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars spelen daarin een belangrijke rol en nemen (uiteraard) ook als partner deel. Het kan in Nederland — net als in Engeland — een aantal doelen dienen.

Zo kan een partnerschap zorgen voor de totstandkoming en promotie van gezamenlijk beleid of visie voor een bepaald gebied. Het gaat dan om overeenstemming over doelen/beleid tussen verschillende overheden die bij het gebied betrokken zijn en overstemming tussen publieke, private en *not-for-profit* partijen. De samenwerking betreft niet alleen een gedeelde visie op de ontwikkeling van een gebied, maar ook de realisatie van die visie. In het partnerschap kunnen ook middelen worden ingezet en initiatieven ontplooid om overeenstemming te bereiken over die visie.

Dergelijke partnerschappen kunnen ervoor zorgen dat er cruciale overheidsinvesteringen in het te ontwikkelen

gebied worden gedaan en dat er vertrouwen tussen de partners wordt ontwikkeld en onderhouden. Ook kunnen ze lobbyen bij politici om zo de gebiedsontwikkeling te bevorderen. De kracht is gelegen in het feit dat de partijen 'gebundeld' optreden, in tegenstelling tot een individuele partij. Een dergelijke samenwerking is in Nederland niet helemaal onbekend. Zo wordt bij het project Stadshavens Rotterdam min of meer een partnerschapbenadering gevolgd. Een ander voorbeeld is het project Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, waar in samenwerkingsverband een visie wordt geformuleerd voor Midden-Delfland. Andere voorbeelden zijn de publiek-private initiatieven van het Groene Hart Pact, de gebiedsontwikkeling langs de Waal (Waalweelde) en de publiek-private initiatieven voor een Randmeer Noordoostpolder. Er zijn echter twee belangrijke verschillen met Engeland: in Nederland vormen ze nog een uitzondering, terwijl ze in Engeland standaardpraktijk bij gebiedsontwikkeling zijn. Verder kennen Engelse partnerschappen een prominente rol voor ontwikkelaars (met grondposities) en in Nederland niet.

Prestatieafspraken tussen ontwikkelaars en lokale overheden

In Engeland wordt steeds vaker gewerkt met *planning performance agreements* waarin afspraken tussen ontwikkelaar en gemeente worden gemaakt over de producten die men van elkaar mag verwachten, binnen welke termijnen en het kwaliteitsniveau van dienstverlening. Het is niet ongebruikelijk dat ontwikkelaars hiervoor een betaling verrichten.

Dergelijke prestatieafspraken kunnen in Nederland de gebiedsontwikkeling goede diensten bewijzen. Zo kan bijvoorbeeld de gemeentelijke inspanningsverplichting die in samenwerkingsovereenkomsten vaak wordt gebruikt, verder worden uitgediept. Dit draagt tegelijkertijd bij aan de kwaliteit en de professionaliteit van de publieke partij.

Een lichte variant van de prestatieafspraken betreft die

waarin lokale overheid en ontwikkelaar overeenkomen welke informatie nodig is om een ontwikkeling goed te kunnen beoordelen en verder te brengen. Afsproken wordt welke informatie door welke partij wordt geleverd en binnen welke termijn. Voorbeelden zijn een milieu-effectrapport, archeologisch onderzoek, woningbehoefteonderzoek, verkeer- en infrastructuuronderzoek en onderzoek naar waterbeheer. Daarbij kan ook worden overeengekomen dat onderzoeken/taken die traditioneel door of onder regie van de overheid uitgevoerd worden, door de private partij worden uitgevoerd. Dit kan het proces aanzienlijk versnellen, zo leert de Engelse ervaring. Een verdergaande variant houdt in dat er afspraken worden gemaakt over het niveau van dienstverlening door de gemeente. Overeengekomen wordt bijvoorbeeld dat de gemeente binnen een bepaalde tijd reageert op vragen van de ontwikkelaar, of dat een vaste persoon binnen de gemeente wordt vrijgemaakt als direct aanspreekpunt voor de ontwikkelaar. In Engeland is het niet ongebruikelijk dat er een vergoeding door de ontwikkelaar tegenover deze diensten staat. Die vergoeding kan in de praktijk verschillende vormen aannemen: meer of minder direct verband houdend met de dienstverlening. Voorbeeld van een direct verband is dat de ontwikkelaar geld aan de lokale overheid ter beschikking stelt waarmee de lokale overheid medewerkers kan betalen c.q. aantrekken die taken in het kader van de dienstverlening voor de planvorming en ontwikkeling verrichten, zoals de behandeling van verzoeken om vergunningen. Een voorbeeld van een minder directe vergoeding is dat de ontwikkelaar investeert in de kwaliteitsverbetering van een bestaand sociaal woningbouwcomplex op het grondgebied van de lokale overheid. Bij deze vergoedingen speelt wel een 'ethisch' punt; het mag uiteraard niet zo zijn dat medewerking wordt 'gekocht'. In Engeland, waar het plannings- en ontwikkelingsproces zwaar leunt op onderhandelingen, is men zich daarvan zeer bewust. 'Ethisch handelen' is daar dan ook al lange tijd een belangrijk thema. In Nederland zijn dergelijke vergoedingen echter (nog?) niet gebruikelijk en (daarmee) minder of nauwelijks geaccepteerd.

Initiatief bij de ontwikkelaar

In Engeland is het — veel meer dan in Nederland — gebruikelijk dat ontwikkelaars ongevraagd voorstellen doen voor de ontwikkeling van een gebied. Ze wachten niet af totdat de (lokale) overheid het initiatief tot planvorming voor het gebied neemt.

Ook in Nederland zou het proactief doen van voorstellen, in aanvulling op het reactief innemen van grondposities, voordelen hebben die de gebiedsontwikkeling kunnen bevorderen. Dit impliceert wel een vroege en (bereidheid tot) langdurige betrokkenheid van de ontwikkelaar bij het

proces. Ontwikkelaars moeten er dan voor zorgen dat ze 'voorop liggen' in het strategisch denken over het gebied.

Behalve dat een Engelse ontwikkelaar een plan initieert, organiseert deze dan ook zelf inspraak en draagvlak voor dit initiatief (beide bij maatschappelijke organisaties en burgers). De resultaten van de inspraak en draagvlakvorming worden vervolgens door de ontwikkelaar gepresenteerd als ondersteuning voor (versnelling van) het (publieke) besluitvormingsproces. Met andere woorden: de ontwikkelaar heeft bewijs verzameld voor de noodzaak of wenselijkheid van de gebiedsontwikkeling. Die 'bewijzen' heeft de overheid nodig om in te stemmen met de ontwikkeling.

Een bijkomend voordeel voor de ontwikkelaar is dat als eenmaal een redelijk uitgewerkt plan (met inspraak en draagvlak) aan de overheid wordt gepresenteerd, de overheid wel gedwongen is om een onderbouwde reactie te geven. Zeker als het voorstel inspeelt op 'problemen' op het gebied van woningbouw of kantorenlocaties. Er moet wel een gemotiveerde beleidsreactie komen van publieke partijen, die zich anders wellicht nog (lange tijd) passief ten opzichte van het gebied hadden opgesteld.

Ook voor deze suggestie vanuit Engeland geldt dat dit hier en daar in Nederland al wel wordt toegepast. Zo presenteerden Bouwfonds en het Nationaal Groenfonds in 2005 een Ontwikkelingsstrategie voor het Groene Hart ('Niet polderen, maar rekenen!'). Een verschil tussen deze Groene Hart-voorstellen en de Engelse praktijk is echter dat daar het voorstel veelal wordt ondersteund met resultaten van inspraak. En ook hier geldt dat deze werkwijze in Nederland uitzonderlijk is en in Engeland zeer gebruikelijk.

Maar hoewel het hier nog geen gewoonte is dat ontwikkelaars sterk voorop liggen in het strategisch denken over een bepaald gebied, zou die gewoonte vrij gemakkelijk veranderd kunnen worden. Misschien dat sommigen moeten wennen dat ze door private initiatiefnemers worden benaderd voor inspraak en draagvlakvorming.

Publieke taken door private ontwikkelaars

Een laatste les vanuit Engeland is de wijze waarop ontwikkelaars vaak de lokale overheid assisteren in de besluitvorming. Het doel ervan is om de besluitvorming over een gebied te versnellen. Zo dragen ze bij aan een actieve onderbouwing van nut en noodzaak van de beoogde gebiedsontwikkeling en nemen ze werk uit handen van overheden die daarvoor soms kwalitatief (kennis) of kwantitatief (menskracht en geld) onvoldoende mogelijkheden hebben.

Een eerste vorm is die waarin ontwikkelaars door studies en onderzoeken materiaal voor de gebiedsontwikkeling verzamelen. Materiaal als woningbehoeften- en kantoren-

DE KRACHT IS
GELEGEN IN
'GEBUNDELD'
OPTREDEN VAN
DE PARTIJEN

marktonderzoek moet als bewijs dienen voor de noodzaak of wenselijkheid van de ontwikkeling van het gebied. Maar ontwikkelaars verrichten soms ook studies die traditioneel vooral als taak van de publieke partijen worden gezien, zoals onderzoek naar verkeers- en vervoersontwikkelingen en onderzoek naar overstromingsrisico's.

Een tweede vorm is die waarin werkzaamheden worden verricht, die traditioneel vooral als taak van de overheid worden gezien. Voorbeelden zijn het maken van een stedenbouwkundig ontwerp en het zoeken van draagvlak voor de ontwikkeling.

De Engelse praktijk leert dat hierdoor de ontwikkeling van een gebied kan worden bevorderd in de zin van bestuurlijke steun, tempo en kwaliteit. Voorwaarde is wel dat de werkzaamheden niet in opdracht van de overheid worden verricht, omdat dan al snel het Europese aanbestedingsrecht van toepassing is.

In ons land gebeurt het hier en daar al dat publiekrechtelijke besluiten inhoudelijk worden voorbereid door publiek-private organisaties. Een voorbeeld is de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier B.V. in 's-Hertogenbosch, waarin een aantal private partijen en de gemeente zijn vertegenwoordigd.⁴ Deze B.V. bereidde inhoudelijk het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitplan voor het Paleiskwartier voor. Vervolgens vond besluitvorming daarover plaats in de gemeenteraad. Het onderscheid tussen inhoud en proces is telkens van belang: inhoudelijke uitvoering van publieke taken door private ontwikkelaars, gevolgd door publieke besluitvorming over de resultaten van de uitvoering van die taken.

Een kijkje over de heg

In Nederland wordt gezocht naar verbeteringen in het gebiedsontwikkelingsproces. Inspiratie vanuit de Engelse planningspraktijk levert daarbij een aantal interessante thema's op. Zo kunnen partnerschappen bijdragen aan de totstandkoming van overheidsbeleid dat met private investeringen wordt ondersteund. Immers, in partnerschappen vindt intensieve afstemming met private partijen plaats, niet alleen op het vlak van beleid, maar ook op het vlak van investeringen en initiatieven om een visie gerealiseerd te krijgen.

Prestatieovereenkomsten komen tegemoet aan de kritiek dat de overheid te veel tijd neemt voor haar beslissingen en te weinig doet aan professionele en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening voor ontwikkelaars.

Proactieve voorstellen voor gebiedsontwikkeling versnellen de publieke besluitvorming over te ontwikkelen gebieden en leveren bewijsvoering voor nut en noodzaak van een gebiedsontwikkeling, zonder dat het ten laste gaat van de publieke middelen.

'Publieke taken door private ontwikkelaars' neemt werk uit handen van de overheid, bevordert het tempo van de besluitvorming en sparen de beperkte publieke middelen.

Het is nu tijd om het debat te voeren of en hoe deze thema's een plek in de Nederlandse praktijk van de gebiedsontwikkeling kunnen krijgen.

We sluiten af met een iets bredere blik over de heg, aan de hand van het rapport 'Anders maar niet beter' van Deloitte dat een verkenning naar het publiek-private proces van gebiedsontwikkeling in vijf Europese landen behelst (Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Spanje en Denemarken).⁵ We trekken hier drie saillante conclusies. In de eerste plaats herkent *het buitenland* onze worsteling met Europese aanbestedingsregels en regels staatssteun niet. Men gaat vooral zijn eigen gang en laat het juridische figuurzagen achterwege. Dat versterkt onze Engelse bevindingen. In de tweede plaats komt het hardcore concessiemodel niet voor, zeker niet voor gecompliceerdere plannen. Ook dat komt overeen met de Engelse resultaten. En in de derde plaats kent men ook elders in Europa het *zelfrealisatiebeginsel* en het innemen van grondposities door marktpartijen. Gemeentelijke grondbedrijven zijn daarentegen uitzondering. Het smaakt naar meer, dat kijken over de Nederlandse heg....

Noten

1. Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie-Mans), juli 2008.

2. Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, Privaat wat kan, publiek wat moet. Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces, 14 mei 2008.

3. Fred Hobma, Erik Louw, Marjolein Spaans, Menno van der Veen, *Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk*, TU Delft, Faculteit Bouwkunde en Onderzoeksinstituut OTB, april 2008. Rapport kan worden gedownload via www.urbanareadevelopment.bk.tudelft.nl.

4. Zie over deze gebiedsontwikkeling I. Bruil, F. Hobma, G.J. Peek en G. Wigmans, *Integrale gebiedsontwikkeling; het stationsgebied 's-Hertogenbosch*, Uitgeverij SUN, Amsterdam, 2004.

5. Deloitte, *Anders maar niet beter*, een verkenning naar gebiedsontwikkeling in vijf Europese landen, 2008 (in opdracht van Habiforum).



Auteurs zijn allen verbonden aan de TU Delft: Fred Hobma is werkzaam bij de Afdeling Real Estate en Housing. Marjolein Spaans is werkzaam bij OTB. Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en daarnaast als directeur Nieuwe Markten verbonden aan Bouwfonds Property Development.