

NAAR EEN CODE GEBIEDSONTWIKKELING

In 2007 presenteerden AM, Bouwfonds Ontwikkeling en ING Real Estate de Handvatten voor maatschappelijk verantwoord partnerschap bij integrale gebiedsontwikkeling ofwel kortweg de Handvatten. In acht stellingen geven deze bedrijven weer hoe zij van hun deelname in gebiedsontwikkeling een succes willen maken. Het doel is de voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling met publieke en marktqualiteit.

prof. mr. Friso de Zeeuw

Partnerschap met overheden en maatschappelijke organisaties is het leidende beginsel van Handvatten voor maatschappelijk verantwoord partnerschap bij integrale gebiedsontwikkeling¹. De initiatiefnemers verwoordden het aldus: 'Partnerschap vraagt een andere opstelling dan voorheen. Bij zo'n veranderingsproces komen twijfels op over elkaars goede bedoelingen. Schakelt de overheid van traditionele, gesloten planvorming echt over naar open planvorming? Gaan marktpartijen alleen voor de eigen winst of helpen zij maatschappelijke doelen en publieke functies in stad en land te realiseren?'

De initiatiefnemers signaleerden wantrouwen in de richting van marktpartijen. Dat wantrouwen bewoog deze grote ontwikkelaars om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in integrale gebiedsontwikkeling te formuleren. En om te formuleren wat zij denken van anderen nodig te hebben om die verantwoordelijkheid waar te maken.

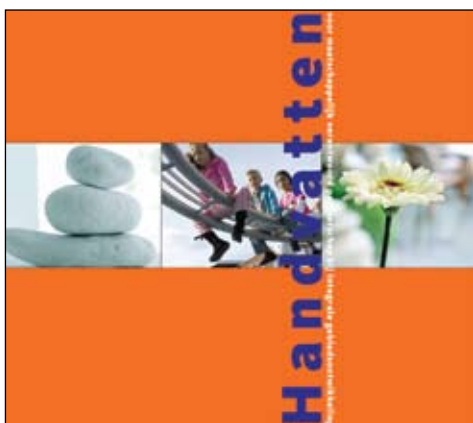
Ik denk dat de meeste direct betrokkenen in overheidsland een vrij reëel beeld hebben van de private partijen en woningcorporaties die aan gebiedsontwikkeling doen; wat zij wel en niet van hen kunnen verwachten. En waar ze op moeten letten. In zoverre is het met het vertrouwen nog niet zo slecht. Ik heb het dan bijvoorbeeld over lang zittende wethouders en gedeputeerden (een in omvang afnemende soort, overigens) en bij geroutineerde projectleiders bij de grotere gemeentelijke ontwikkelingsbedrijven en diensten stadsontwikkeling. Het immer groeiend leger van externe overheidsadviseurs levert in dit opzicht

een gemengd beeld op. Bij gemeenteraden, in de Haagse politiek en bij het grote publiek heersen aanmerkelijk negatiever opvattingen. Anders gesteld: het imago van projectontwikkelaars, woningcorporaties — en ook van gemeentelijke grondbedrijven — is in deze kringen niet best. En het zijn deze werelden die direct of indirect de manoeuvreerruimte van de dagelijkse bestuurders en ambtelijke operatoren bepalen.

Intenties van de initiatiefnemers

Om een beeld te krijgen van waar het over gaat en het type uitspraken dat de initiatiefnemers in de Handvatten doen, volgt hier een selectie:

- Wij kunnen aangesproken worden op een zorgvuldig omgaan met het principe people, planet, profit. In ons handelen van hoog tot laag in de onderneming willen wij zichtbaar maken hoe deze onderliggende waarden met elkaar in balans worden gebracht.
- Wij nemen graag het initiatief om (maatschappelijke) partners voor gebiedsontwikkeling op te zoeken en bij elkaar te brengen. Wij werken in dialoog met belanghebbenden.
- Een sterke grondpositie (van de marktpartijen) wordt ingezet ten dienste van de gezamenlijke gebiedsontwikkeling, niet voor speculatieve doeleinden.
- Wij maken binnen normale bedrijfseconomische randvoorwaarden ons handelen als partner bij gebiedsontwikkeling toetsbaar en transparant. Daartoe worden in het vroegst mogelijke stadium met partners (overheden)



afspraken gemaakt over doelstellingen, prestaties en de mate van flexibiliteit in de planvorming.

- Met behoud van ondernemingsdoelstellingen is realisatie van een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte, van groen en blauw, in samenhang met de realisatie van projecten voor ons een randvoorwaarde.

Hoewel ik met Peter Noordanus (AM) en Anneke de Vries (ING RE) vanuit Bouwfonds Ontwikkeling deel uitmaak van een groep initiatiefnemers en onder-tekenaars van het manifest, koester ik ambivalente gevoelens jegens het resultaat. Enerzijds is het prima dat belangrijke bedrijven gecombineerd naar buiten brengen wat zij onder hun brede, maatschappelijk georiënteerde benadering van gebiedsontwikkeling verstaan. Een opvatting waar men vaak naar vraagt en die — het is al gesteld — regelmatig scepsis ontmoet. Het kan ook een concurrentievoordeel zijn om zich op deze manier aan de overheid en maatschappij te presenteren. Anderzijds zijn de statements wel erg algemeen en moeilijk toetsbaar. Enkele hebben zelfs een hoog open-deurgehalte. Voor een deel is dit nadeel opgevangen door de Handvatten royaal met praktijkvoorbeelden te illustreren. Daarnaast moeten we ons afvragen in hoeverre de Handvatten echt zijn 'verinnerlijkt' binnen alle relevante geledingen van de bedrijven.

Toetsbaar maken

Enkele malen hebben wij met wethouders, gedeputeerden en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties over de Handvatten van gedachten gewisseld. Zij gaven een opvallend positieve terugkoppeling op dit initiatief. Een goed begin, zo luidde de algemene opinie. Wel vroegen zij uitdrukkelijk om precisering van verschillende uitspraken, met name op het punt van transparantie. Ook vroegen zij om de uitspraken toetsbaar te maken, waarmee zij een meer verplichtend karakter krijgen.

De discussies binnen de eigen bedrijven en met andere ontwikkelaars leverden uiteraard andere accenten op. Gaan de overheden zich nu dan ook gedragen zoals dat bij volwassen en professionele overheidspartners in gebiedsontwikkeling past? Dan gaat het om de volgende zaken:

- continuïteit in beleid (vaak aangeduid met 'de betrouwbare overheid');
- een scherp geformuleerd, niet overladen 'publiek programma van eisen' bij de start van gebiedsontwikkeling;
- werkbare selectie- en aanbestedingsprocessen;
- toedeling van risico's aan de (overheids- of markt)partij die deze beïnvloeden respectievelijk in redelijkheid kan dragen;
- het snel en kwalitatief goed afhandelen van procedures en onderzoeken;

- een gezindheid die het marktpartijen gunt dat zij winst (willen) maken en tijdens de rit hun resultaat optimaliseren.

WERKBARE SELECTIE- EN AANBESTEDINGS- PROCESSEN

Zo ontstond vorig jaar het idee om de Handvatten om te vormen tot een tweezijdige 'overeenkomst' tussen overheden en marktpartijen. VNG en IPO traden in het strijdperk namens respectievelijk de gemeenten en de provincies. De initiatiefnemende ontwikkelaars betrokken de club van grote projectontwikkelaars, de Neprom erbij. Als het lukt om tot een Code Gebiedsontwikkeling te komen, staat nu nog open of partijen dan tekenen op het niveau van de brancheorganisaties, per individueel bedrijf, respectievelijk overheidsinstantie of op het niveau van de afzonderlijke gebiedsontwikkeling.

Om de serieuzeheid en toetsbaarheid te vergroten komt invoering van een vorm van onafhankelijke visitatie in aanmerking.

Eerder gaf ik aan dat bij de overheden de vraag naar transparantie bij gebiedsontwikkende ondernemingen prominent op de agenda staat. De dilemma's die zich daarbij voordoen laten zich illustreren aan de hand van de vraag welke openheid ontwikkelaars over hun algemene kosten (a.k.), winst en risico willen geven. Binnen het domein van de grondexploitatie levert dat in het algemeen weinig discussie op. Maar als de opstalexploitatie in beeld komt ligt dat anders. Ondernemers beschouwen dit als commerciële vertrouwelijke en concurrentiegevoelige gegevens. Lukt ruimhartige openheid op dit punt geen voortdurende neerwaartse druk op de resultaten uit, afroemacties of zelfs half officiële winstplafonds? En gaat het om voorcalculatorische cijfers of (ook) om de feitelijk gerealiseerde resultaten?

De scheiding tussen grond- en opstalexploitatie is vaak niet zo radicaal te maken. Via de residuele grondwaardeberekening (positieve verschil tussen verkoopprijs en de kostprijs van het vastgoed) staan ze met elkaar in verbinding. Sterk versimpeld gesteld: een hogere marge voor de ontwikkelaar op het verkopen van vastgoed (zijnde een kostprijsverhoging), gaat ten koste van de residueel berekende grondopbrengst. Minder grondopbrengst betekent dat minder geld beschikbaar is voor publieke doeleinden zoals groen, water en infrastructuur. Bij een tekortgrondexploitatie geldt dat meer subsidie nodig is om de grondexploitatie sluitend te maken.

Transparantie

In gebiedsontwikkeling is financiële verevening (van opbrengstgenererende naar publieke en maatschappelijke functies) een wezenlijk bestanddeel. Discussies en onderhandelingen tussen publiek en privaat over te realiseren grondprijzen zijn dan ook standaard. Hier geldt eerst

en vooral: professionaliteit van beide zijden helpt elkaar enorm; men kent de actuele kengetallen, weet waar de risico's en de ruimte zitten en men hoeft elkaar dus niets wijs te maken. Men kent zogezegd zijn pappenheimers. Dit biedt de basis voor het veelgebruikte begrip vertrouwen. Als overheidsmensen niettemin nader zicht willen krijgen op reële grondprijzen, verkoopprijzen en marges van de ontwikkelaars zijn er verschillende methoden. Een toets door een externe deskundige is een veelgebruikte manier. Daarnaast kunnen de cijfers van recent afgeronde projecten in vergelijkbare (markt)omstandigheden bruikbaar referentiemateriaal opleveren. Met de derde methode, het blootgeven van hun cijfers en de kostenopbouw ('openboekbenadering') hebben ontwikkelaars — naast de zo-even vermelde meer principiële bezwaren — gemengde ervaringen. Tot de onaangename behoort het onprofessioneel doorzagen over alle posten op detailniveau. De mate van bereidheid om openheid te geven op commercieel gevoelige cijfers hangt van verschillende factoren af. Naarmate betrokkenheid bij het project en de betreffende overheid intenser en langduriger is, neemt die bereidheid toe. Het geldt dus echt voor gebiedsontwikkeling, niet voor een enkelvoudig project. Naarmate er meer marktpartijen bij het project betrokken zijn, neemt de animo af. Ook de algemene werkcultuur en professionaliteit van de overheidspartner speelt mee.

Ik ben dieper op dit voorbeeld in de sfeer van transparantie ingegaan, omdat het iets laat zien van de dilemma's en de nuances waar men op stuit bij het nadenken over precisering van de Handvatten. In deze tijd van crisis krijgt het onderwerp een extra lading omdat veel marktpartijen een beroep op de overheid doen om (financieel) tegemoetkomingen te doen — bijvoorbeeld verlaging van de grondprijs bij gemeentelijke grondexploitatie — zodat het project alsnog haalbaar blijft. Overheden willen dan een comfortabel gevoel hebben dat de marktpartijen ook hun financiële bijdrage leveren en dat zij niet 'getild' worden.

Ik wil ook een dilemma aan de overheidskant noemen. Marktpartijen hechten aan continuïteit in beleid van hun overheidspartners. Sterker nog: het politieke procesrisico behoort tot de grootste risico's die projectontwikkelaars identificeren bij gebiedsontwikkeling. De vierjaarlijkse politieke cyclus komt niet overeen met de doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling van zeven tot vijftien jaar. Maar ook binnen de vierjaarlijkse zittingsperiode doen zich onverwachte bestuurswisselingen en beleidsaanpassingen voor. Toch meen ik dat we terughoudend moeten zijn met het spreken over

'politieke onbetrouwbaarheid'. Verandering van politieke prioriteiten en beleidswijzigingen vormen immers kenmerken van de politieke rationaliteit zelf. Het dualisme heeft de behoefte van de gemeenteraden en provinciale staten naar zeggenschap in grote projecten, zoals gebiedsontwikkelingen, vergroot. Bovendien is met de economische crisis het bewustzijn van het politiek bestuur en de betekenis van 'de overheid' in verhouding tot 'de markt' toegenomen. Nadat men de (planologische) doelstellingen en randvoorwaarden heeft bepaald en de contractuele afspraken met marktpartijen heeft geaccordeerd, is het doorgaans niet (meer) zo dat de gemeenteraad de sturing aan een publiek-private sturingsorgaan wenst over te laten. De oplossingsrichting moeten we naar mijn mening zoeken in het scherper aan de voorkant formuleren van de vaste, bepalende kaders voor de gebiedsontwikkeling, geredeneerd vanuit zowel publieke als private belangen. Meer flexibiliteit inbouwen voor planuitwerkingen, fasering en in financiële arrangementen, geeft overheid en markt waarschijnlijk meer comfort. Het inbouwen van terugkoppelings- en beïnvloedingsmomenten voor de politiek binnen de vastgestelde kaders is wezenlijk. Op overschrijding van de kaders kan een (financiële) sanctie staan.

Conclusie

Ik heb met een paar voorbeelden laten zien dat een tweezijdige Code Gebiedsontwikkeling die niet blijft steken in heel algemene, weinig verplichtende uitspraken een weerbarstige opgave is. De blijvende actualiteit van publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkeling, de economische crisis, en het ondermaatse imago van bij vastgoedontwikkeling betrokken partijen vormt een drietal redenen om de exercitie met kracht voort te zetten. Dat was de conclusie van een onlangs gehouden bijeenkomst van wethouders, gedeputeerden en projectontwikkelaars die zich over de gevolgen van de economische crisis voor gebiedsontwikkeling bogen. Verankering van wederzijdse verwachtingen en spelregels geeft duidelijkheid en biedt een vertrouwensbasis. En het voorkomt herhaling van steeds weer dezelfde discussies tussen publiek en privaat die veel tijd en energie aan alle betrokkenen kosten. Daarom is de inspanning waard om te trachten deze oefening tot een goed einde brengen.



Prof. mr. Friso de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling en praktijkbeoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft.

Noot

1. Handvatten voor maatschappelijk verantwoord partnerschap bij integrale gebiedsontwikkeling, opgesteld en uitgegeven door AM, Bouwfonds Ontwikkeling en ING Real Estate, Nieuwegein, 2007