Drie jaar Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft:

Effectieve planvorming voorkomt valse start van gebiedsontwikkeling

Op 10 juni 2009 organiseerde de TU Delft het symposium Valse start in het monumentale voormalige sanatorium Zonnestraal in Hilversum. Aanleiding was drie jaar Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, een leerstoel die wordt bezet door Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling. Centraal stonden de lessen over effectieve planvorming bij gebiedsontwikkeling, het publiek programma van eisen en vooral ook het effect van de crisis op gebiedsontwikkeling. In een inleidend betoog hield Friso de Zeeuw zijn gehoor voor: 'Gebiedsontwikkeling is per definitie ingewikkeld, houd het daarom eenvoudig waar het kan.'

Friso de Zeeuw: 'Gebiedsontwikkeling is per definitie ingewikkeld, houd het daarom eenvoudig waar het kan.'

Waarom is gekozen voor het thema Valse Start? Friso de Zeeuw: 'Ons is opgevallen dat er vrij veel fout gaat in de beginfase van gebiedsontwikkeling, wat zich in een later stadium lastig laat herstellen', aldus De Zeeuw. 'Daarom moeten we werk maken van een effectievere planvorming.'
Een aantal thema's bij gebiedsontwikkeling dat de afgelopen jaren speelde, blijft actueel, concludeert De Zeeuw. 'Zoals de samenwerking tussen publiek en privaat; hoe kan deze effectiever worden georganiseerd? Ook de menselijke factor blijft een aandachtspunt; is er menselijke chemie in en tussen de betrokken organisaties en de professionals?' Andere kwesties die volgens De Zeeuw aandacht vragen zijn de scope-, schaal- en vereveningskwesties, communicatie en draagvlak. 'En natuurlijk – de actualiteit – de crisis die een verschuiving van de panelen tussen overheid en markt tot gevolg heeft.'
De Zeeuw stelde zich de vraag wat drie jaar Praktijkleerstoel heeft opgeleverd? 'Een van de 'heldendaden' gaat over professionalisering: zo'n 250 mensen zijn op weg geholpen via het programma van Master City Developer, onderwijs aan de TU Delft en diverse masterclasses. De leerstoel heeft een bijdrage geleverd aan de theorievorming over gebiedsontwikkeling, alsmede een actieve inbreng in de nieuwe Reiswijzer Selectie marktpartijen die binnenkort verschijnt. Ook de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling is scherp op de maatschappelijke en politieke agenda gezet en krijgt nog een vervolg. Verder is de bruikbaarheid van het concessiemodel getoetst op basis waarvan de leerstoel aanbevelingen heeft geformuleerd. Er zijn verbeteringen aangedragen voor de werkwijze bij rood-voor-groenprojecten en er is samen met de Kamer van Koophandel van Noordwest-Holland invloed uitgeoefend op de ruimtelijke-economische koers van Noordwest-Holland. Dit is slechts een greep uit de activiteiten van de Praktijkstoel.'

Crisis

Diverse praktijkvoorbeelden illustreren volgens De Zeeuw de actuele tendens van verkleinen, verzelfstandigen, versoberen en vertragen door de kredietcrisis. Of het nu gaat om Stationsgebied Breda, Zaandam, A2 Maastricht, Zuidas of Meerstad en de Blauwe Stad in landelijk gebied. 'Het effect is het vervallen van de vraag naar kantoren en het alleen in aanbouw nemen van woningen tot 230.000 euro en wat winkelruimte. Gebouwd parkeren dat altijd al een discussie opriep, legt nu helemaal het loodje. Andere voorbeelden van goedkopere oplossingen zijn: een verhoogde bebouwingsdichtheid en enkelvoudig ruimtegebruik. Een prangende vraag is of onze duurzaamheidambities het halen. Daarnaast zullen financiële vereveningsmogelijkheden verschrompelen. Een halvering van residuele grondprijzen is niet ondenkbeeldig en irreële grondexploitaties zakken door hun hoeven. Dit alles gaat ten koste van de plankwaliteit voor de openbare ruimte, infrastructuur, groen en blauw. En leidt tot een terugval op de kostensoortenlijst van de grondexploitatiewet. Maar het is niet allemaal kommer en kwel: mede dankzij de crisis zetten de partijen alle zeilen bij om plannen toch door te laten gaan en komen eerder dan voorheen tot elkaar om gezamenlijk creatieve oplossingen te zoeken.'
Volgens hem duurt de crisis tot 2011, waarna ten dele herstel kan optreden. 'Maar ik hou rekening met een aantal structurele gevolgen van de crisis, zoals het terugtrekken van een aantal marktpartijen door het risico en verhoogde vermogensbeslag. Daar staat tegenover dat enkele corporaties toetreden en hun kennis van gebiedsontwikkeling sterk vergroten. Het lijkt erop dat de grondposities van een aantal gemeenten weer dominanter worden, maar van andere gemeente met ontoereikende grondexploitaties juist weer niet. En meer provincies treden toe in het domein van gebiedsontwikkeling door de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) met een ruimere toepassing van het inpassingsplan, evenals door de financiële ruimte van provincies die er soms ronduit warm bijzitten. De vraag naar vooral nieuwe kantoren blijft naar verwachting structureel lager, voor de woningmarkt wordt wel herstel verwacht. De verminderde vereveningsmogelijkheden via de grondexploitatie zijn waarschijnlijk blijvend. Nieuwe samenwerkingsvormen tussen privaat en publiek zien het licht en de eindgebruiker krijgt steeds meer inbreng aan de voorkant van de planvorming.'

Aanknopingspunten

Hoe kan nu worden voorkomen dat plannen onnodig veel tijd vragen of zelfs niet doorgaan? De Zeeuw ziet verschillende mogelijkheden, zoals een goed publiek programma van eisen, het selectieproces, de gekozen samenwerkingsvorm, de rol van de algemene democratie en interactieve planvorming. 'Een scherp geformuleerd publiek programma van eisen is essentieel. Dit richt zich louter op structurele elementen en laat ruimte voor flexibele invulling en fasering. Dus geen stapeling van ambities, maar selectief, hard en crisisbestendig. En met kaders die ruimte laten voor de politiek, de maatschappij, markt en rekening houden met de wensen van de eindgebruikers. De vraag is of de nu machtiger wordende overheden de juiste zelfbeheersing kunnen opbrengen?'
Wat zijn de kernpunten van zo'n publiek programma van eisen? 'Dit is geen vast gegeven. Het gaat primair om stedenbouwkundige randvoorwaarden, dat onder meer iets zegt over de aansluiting met omringend gebied en over de hoofdinfrastructuur. En wat nieuw is en voorheen onder de nutsbedrijven viel, zijn infrastructuurvragen over water en energie die opdoemen. Een indicatief programma van eisen, waarbij de wensen van de eindgebruikers nog belangrijker worden. Tot slot natuurlijk een financieel kader en paragraaf over risicomanagement en procesvoorwaarden. Dit alles moet leiden tot een ontwikkelingsstrategie. Een reëel ambitieniveau is een vereiste voor succes. Bovendien moet de eigendomssituatie van gronden en opstallen helder zijn, net als het risicoprofiel en de lokale marktomstandigheden. Dit alles moet uitmonden in een haalbare business case en selectiestrategie.'

Partnerkeus staat onder druk van aanbestedingstaliban

Succesvol

Hoe te komen tot een succesvolle ontwikkelingsstrategie? De Zeeuw 'De Praktijkleerstoel maakt zich sterk voor de mogelijkheid om te kunnen kiezen voor een plan of voor een partner. Zeker als de lijnen van het plan niet duidelijk zijn en je samen het proces aangaat, is het verstandig te kiezen voor een partner. Dit proces staat steeds meer onder druk door de 'aanbestedingstaliban', die de selectie strak wil organiseren en in beton gieten. Dit staat haaks op de door mij bepleitte flexibiliteit. De Praktijkstoel gaat na de zomer dan ook met 'de nieuwe Reiswijzer en liedjes' het land in om de mogelijkheden en vrijheidsgraden bij selecties over te brengen.'
De Zeeuw noemt een aantal nieuwe samenwerkingsvormen, zoals het bouwclaimmodel nieuwe stijl. 'Hierbij houdt de overheid de gronden en levert die just-in-time aan bij de markt die daarmee toch het risico loopt van de grondexploitatie waarvoor ze nu vaak het vermogensbeslag niet hebben. Ten tweede het alliantiemodel waarbij private partijen meedoen in de totale planvorming van de overheid, in ruil voor realisering onder marktcondities van een deelplan. Deze komt soms in de plaats van het joint venturemodel. Ten derde het concessiemodel.'
Belangrijk volgens De Zeeuw is dat er sprake is van een expliciete wisseling van de wacht tussen publiek en privaat, met duidelijke afspraken over financiën, programma en ontwerp voor het vervolg. Het ontbreekt aan eenduidige definities. 'Daarom bepleitte ik een heldere begripsvorming voor de verschillende modellen. Het palet aan samenwerkingsvormen is een verrijking die verdere verbreding en verdieping verdient.'
Een ander punt van aandacht is, volgens De Zeeuw, de omgang met het dualisme. Hiermee heeft de markt vaak moeite. 'Ook de interactieve planvorming, waarbij maatschappelijke instanties en mensen zijn betrokken, is vaak nog een worsteling.' Hij verwijst hiervoor naar de publicatie 'Het kan wel' van Frans Evers, voormalig directeur-generaal van de Rijksgebouwendienst, waarin de Mutual Gains Approach wordt geschetst die goed werkt voor interactieve planvorming.
Hoe ziet de agenda van de Praktijkleerstoel voor de komende drie jaar eruit? 'Allereerst wordt ingezet op versterkte dijkbewaking voor het behoud van manoeuvreerruimte voor publiek en privaat, zoals de regelgeving. Men zal voortdurend op de bres moeten staan om de vrijheidsgraden te bewaren. Daarnaast moet de praktijkervaring verder op een wetenschappelijk niveau worden getild en moeten nieuwe drivers worden gedetermineerd om te kijken wat we ermee kunnen, zoals klimaat en krimp. Ook wil de leerstoel praktische methoden verspreiden ten bate van gebiedsontwikkeling, zodat allen met tempo en kwaliteit verder kunnen gaan. Dit alles met dank aan de 'founding partners' van de Praktijkstoel, zodat de leerstoel ook de komende drie jaar verder mag gaan.'

JACQUELINE VAN REIJSEN
De auteur is werkzaam bij Studio RO, Amsterdam.

Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling

De Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) is een initiatief van het ministerie van VROM en verschillende marktpartijen die zich professioneel met gebiedsontwikkeling bezighouden. Sinds de oprichting in 2006 ondersteunt SKG (financieel en inhoudelijk) de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling. De leerstoel heeft tot doel om binnen en buiten Nederland door participatie in projecten, de beleidsvorming en wetgeving van de gebiedsontwikkelingspraktijk te onderzoeken en verder te ontwikkelen. Dit bijvoorbeeld door actief deel te nemen aan het debat over de ruimtelijke ontwikkeling. SKG is actief op zoek naar private en publieke partijen, die willen participeren in het SKG-kennisnetwerk, zowel financieel als vakinhoudelijk, zoals gemeenten, provincies, projectontwikkelaars en (grotere) woningcorporaties en adviesbureaus die zich bezighouden met gebiedsontwikkeling. Op dit moment participeren in het SKG, naast het ministerie van VROM en de TU Delft: AM, Amvest, gemeente Amsterdam, Heijmans Ontwikkeling, ING Real Estate, NS Poort, provincie Noord-Brabant, Bouwfonds Ontwikkeling, Schiphol Area Development Corporation (SADC), Synchroon, Ymere. De leerstoel is ondergebracht bij de faculteit Bouwkunde van de TU Delft (afdeling Real Estate & Housing). Ze maakt onderdeel uit van een breder onderwijs en onderzoeksprogramma voor gebiedsontwikkeling.