

'Het is hoog tijd om collectief te ontslakken'

Als gevolg van de crisis zoeken overheid en markt naar een nieuw evenwicht in de samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Dat betekent geen dichtgetimmerde ontwikkelprocessen meer en ook geen waslijsten aan wederzijdse afhankelijkheden. "We moeten collectief ontslakken," zegt Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling.

door **Karl Bijsterveld**



De economische en financiële crisis woekert voort en raakt de vastgoedsector ongenadig hard. De traditionele manier van projectontwikkeling sluit niet meer aan op de diepgaande veranderingen die hier het gevolg van zijn. De Zeeuw: "De top-down blauwdruk-aanpak werkt niet meer. De tijd van gedetailleerd uitgewerkte stedenbouwkundige visies, zonder goed na te denken over doelgroepen, programma, concept en planeconomie is passé." De veranderingen betekenen volgens De Zeeuw ook dat overheid en markt op zoek moeten naar een nieuw evenwicht in de samenwerking. Het streven naar het juridisch perfecte contract leidde tot het dichtslibben van het ontwikkelproces, met een hoge stapel wederzijdse afhankelijkheden tussen publieke en private partijen. De Zeeuw: "Met als gevolg hoge organisatie- en proceskosten, lange doorlooptijden, een grote afhankelijkheid van externe adviseurs, beperkt oog voor klantwensen en te weinig flexibiliteit."

Voodoo

Maar hoe geven we concreet invulling aan deze veranderingen? Hoe ziet het 'nieuwe ontwikkelen' eruit? De Zeeuw stelt vast dat er de laatste tijd veel nieuw jargon in de lucht hangt. "Denk aan organische groei, bottom-up, uitnodigingsplanologie en CPO. Beleggers zouden ons gaan redden, de grondexploitatie is lastig en dus 'erg 2000' en ontwikkeling moeten we koppelen aan exploitatie en beheer. Deels zijn dit reële perspectieven, soms niches en deels voodoo."

Wat is dan een logisch vertrekpunt voor het nieuwe ontwikkelen?

"Randvoorwaarde is het erkennen van de ruimtelijke economie. We zien in Europa en ook in Nederland een toenemende polarisatie tussen sterke en zwakke regio's. In Nederland concentreert de verstedelijking zich langs de vervoersassen A1, A2 – de centrale as van de kenniseconomie – en de A4 en A28. Hier is er een concentratie van mensen met een hoge opleiding, economische groei en bevol-

kingsgroei. Er is daar een potentiële grote vraag naar woningen, kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed. Die vastgoedbehoefte bijvoorbeeld moet nauwkeurig in kaart worden gebracht. Marktpartijen hebben hier een inhaalslag te maken. Ze waren veelal nonchalant in hun marktonderzoek, marketing en verkoop. Gemeenten hebben op hun beurt scherp inzicht nodig in hun relevante economische sectoren en reële toekomstperspectieven.”

Hoe ziet het nieuwe ontwikkelproces eruit?

“Het begint met een beschrijving van het gebied op kwalitatieve hoofdlijnen. Welk product vraagt de eindgebruiker? Hoe wil hij wonen, werken en welke voorzieningen horen daarbij? Wat zijn op hoofdlijnen de kosten, opbrengsten en de realisatietijd? Het is de kunst het bestemmingsplan zo lang mogelijk globaal te houden en niet vacuüm te zuigen. Het eindbeeld is een stip op de horizon. Dat bestaat uit twee delen: een wenkend verhalend perspectief – de ‘zachte’ component – en de grijze, groene en blauwe hoofdinfrastructuur als ‘harde’ component. Looptijd: vaak tien tot twintig jaar. Pas als duidelijk is wat er concreet op een bepaalde plek daadwerkelijk gemaakt kan worden, volgt de juridisch-planologische uitwerking. Het gaat dan om de korte, rake klap. Zeer marktgericht, met een korte doorlooptijd, een *time to market* van zeg tien weken, van planvorming tot en met start bouw. Dat kan met een globaal bestemmingsplan met eindbestemmingen, een uitwerking van een globaal plan of met een projectbesluit. Voor grotere transformatiegebieden kun je de huidige bestemmingen bevriezen op delen waar je voorlopig niet aan de slag gaat. En je maakt globale bestemmingen op de terreinen waar je snel wilt ontwikkelen. Waalfront Nijmegen is hiervan een goed voorbeeld. Daar is het dichtgetimmerde masterplan gewijzigd in een transformatie-strategie. Uitgangspunt zijn de huidige kwaliteiten van het gebied en – voorheen minder urgent – het sturen op cashflow.”

Ontslakken

Wat betekent het nieuwe ontwikkelen voor de samenwerking tussen publieke en private partijen?

“Het is hoog tijd om collectief te ontslakken. Gemeenten moeten het aantal publieke eisen beperkt houden. Geen gestapelde eisen dus op het gebied van stedenbouw, architectuur, parkeren, woningtypen, duurzaamheid, enzovoorts. De gemeente Eindhoven is daar bijvoorbeeld al bewust mee bezig. Marktpartijen en woningcorporaties moeten op hun beurt transparant zijn. In nieuwe contracten krijgen doelstelling, taakverdeling, risicodeling, efficiënte organisatie en procesverloop een centrale plek. De samenwerkingsovereenkomst is daarmee niet zozeer een waarborg, maar een ‘managementtool’. Met de nadruk op fasering, flexibiliteit, kleinere projectomvang en duidelijke go/no-go momenten. Wel blijft dit nieuwe type overeenkomst een juridische garantie voor alles wat scheef kan lopen.”

Wat zijn de voordelen van deze aanpak?

“De planvormings- en uitvoeringskosten zijn lager, je legt de risico’s neer bij die partijen die ze het beste kunnen dragen, je vergroot de wendbaarheid en verkleint de *time to market*. En het allerbelangrijkste: je kunt sneller en beter voldoen aan de wensen van de eindgebruikers.”

Zie je ook valkuilen?

“Als je een deelplan gaat realiseren, bijvoorbeeld een wijkje in een

groter gebied, moet dat wel compleet en goed toegankelijk zijn. Een slechte ontsluiting is funest. Ook (toekomstige) bewoners moet je goed informeren over de aanpak en verwachtingen. Beloof je een speeltuin, leg die dan ook aan. Bewoners zijn terecht een stuk kritischer vandaag de dag.”

Diverse rollen

Krijgt de markt nu een grotere rol in het nieuwe ontwikkelen?

“Als het goed gaat ontstaat er aan de ene kant meer scherpheid in het publieke programma van eisen, en aan de andere kant meer ruimte voor de commerciële creativiteit van marktpartijen. Maar het hangt uiteraard wel af van de rol die de gemeente kiest. Ik zeg: als je marktpartijen door de hoepel wilt laten springen, moet de hoepel wel groot genoeg zijn. De gemeente kan kiezen uit vier rollen. De eerste is actief en risicodragend, met een actief grondbeleid. De tweede is faciliterend. Hierin is de gemeente geëngagementeerd, dienstverlenend en actief bij het oplossen van knelpunten. Ten derde kan de gemeente accommoderend zijn: de gemeente verleent vergunningen en laat het verder over aan de markt. Erg werkbaar is deze rol in de Nederlandse context trouwens niet, voor veel zaken in gebiedsontwikkeling heb je nu eenmaal een publieke partij nodig, ook tijdens het proces. Wat te doen bijvoorbeeld als er halverwege toch een iets uitgebreidere bodemsanering nodig blijkt, of toch spontaan een steenuil is aangetroffen door omwonenden? De laatste rol is blokkerend: een plan is bij herprogrammering geschrapt of uitgesteld.”

Een actief grondbeleid is dus niet passé, ondanks alle perikelen bij gemeentelijke grondbedrijven?

“Gemeentelijke grondbedrijven hebben de laatste decennia doorgaans kwalitatief goede resultaten behaald met stads- en dorpsontwikkeling. Het opheffen ervan is in ieder geval niet aan de orde. Je ziet nu wel dat meerdere grondbedrijven zich bezinnen op de schaal waarop ze willen en kunnen opereren, zoals Rotterdam. Of gemeenten een actief of faciliterend grondbeleid willen voeren, hangt af van de beoogde doelen, de financiële draagkracht, de marktpotentie en de ambtelijke expertise om het grondbedrijf te kunnen runnen.”

Biedt het nieuwe ontwikkelen wel ruimte voor grotere ontwikkelaars als plannen worden opgeknipt in kleine deelplannen? Is dat nog een interessant verdienmodel?

“Er blijft ruimte voor grotere ontwikkelaars als zij zich goed weten aan te passen aan de nieuwe situatie en zichzelf goed organiseren. Zij moeten het vooral hebben van de kennis en kunde van het ‘grotere geheel’ van de gebiedsontwikkeling, daarin moeten ze excelleren. En in de tweede plaats moeten ze risicodragend kunnen investeren. Want de vraag blijft: wie vult de badkuip, ook al is ze iets minder diep? Bouwfonds Ontwikkeling doet aan voorwaartse integratie, en etaleert zich met haar kennis en kunde als een partner van de gemeente voor de ontwikkeling van kleine en grote gebieden, inclusief de grondexploitatie. Wij schuiven in de keten naar voren op. De realisatie van kleinere deelplannen, bijvoorbeeld tien nieuwbouwwoningen, dragen we eerder over aan bouwers en aan onze dochter Brummelhuis, die de individuele klant het beste met maatwerk kan bedienen. En als de markt weer aantrekt, blijft er ook ruimte voor grote gebiedsontwikkelingen in de economisch sterke gebieden. Hier zijn in de toekomst nog tienduizenden woningen nodig.”

>>

Publicatie

Vorig jaar september gaf de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft de publicatie 'Samenwerking tussen publiek en privaat in een andere realiteit' uit. Daarin werden vier 'hernieuwde' samenwerkingsmodellen gepresenteerd: de joint venture light, de bouwclaim nieuwe stijl, het coalitiemodel en het (nieuwe) concessiemodel. Passen deze modellen in jouw betoog over het ontslakken en het nieuwe ontwikkelen? "Ja, want het zijn minder zwaar opgetuigde (juridische) samenwerkingsmodellen. Bovendien is de taak- en risicoverdeling beter op de huidige omstandigheden toegesneden. Laat ik een model noemen dat wij op de TU Delft samen met Deloitte hebben uitgedacht en dat de gemeente Rijswijk nu toepast bij het plan Rijswijk Buiten. We noemen het 'bouwclaim nieuwe stijl' of 'joint venture light'. In deze constructie zoekt de gemeente als grondeigenaar een private partner. Die 'koopt' zich in door het leveren van expertise. Zijn financieel risico bestaat aanvankelijk uitsluitend uit rente over de grondwaarde. De marktpartij betaalt als het ware een optievergoeding. Hij krijgt een prikkel om vlot te ontwikkelen zónder de verplichtingen die private partijen op dit moment niet aankunnen. Ziet hij af van bouwen, dan is hij de vergoeding kwijt. De gemeente kan het risico voor de grondexploitatie beheersen. Hebben gemeente en ontwikkelende partij het deelplan klaar, dan mag laatstgenoemde de gronden afnemen en ontwikkelen. 'Ontgemmen' is een trend. De projecten Alkmaar Overstad, Arnhem Schuytgraaf en de Spoorzone Delft zijn voorbeelden waar de GEM ontbonden is en de samenwerking op een andere leest wordt

geschoeid, soms ook met andere partijen. Ook de andere bekende samenwerkingsmodellen zien we in aangepaste vorm terug. Bouwfonds heeft bijvoorbeeld een aantal VOF's afgesloten waarin gemeente en marktpartij gelijkwaardig participeren. Een vrij eenvoudige, doeltreffende samenwerkingsvorm. Afhankelijk van de omstandigheden bestaat de mogelijkheid van een BNG-financiering. In feite zie je een steeds bonter palet aan samenwerkingsvormen. Uiteindelijk is de gekozen samenwerking altijd maatwerk."

Erwin Heurkens, universitair docent/onderzoeker TU Delft, promoveerde onlangs op het onderwerp privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling en maakte een vergelijking tussen Nederland en Engeland. Hij wordt elders in dit nummer geïnterviewd. Heurkens stelt dat in Engeland deze ontwikkelstrategie vrij gebruikelijk is. Ook in Nederland zien we deze strategie opkomen in de vorm van gebiedsconcessies. Is privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling kansrijk in Nederland?

"In Engeland is het concessiemodel heel sterk ontwikkeld, omdat gemeenten daar doorgaans zelf geen gronden mogen verwerven, behalve voor expliciete publieke doeleinden. Het *proposal* komt daar van een private partij, die in een overleg treedt met de gemeente. Dat gaan we hier in Nederland geleidelijk aan meer zien. Geleidelijk, want gemeenten beschikken nog over een forse grondvoorraad en het hangt af van de lokale politieke cultuur." ◀◀