

ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur en milieu

De opmars van private gebiedsontwikkeling



Actieagenda Bouw

Ontslakken en meer op prestatie gericht

Roger Kersten

De overheid moet leren loslaten

Zen En De Kunst van Natuuronderhoud

Een andere kijk op natuurbeleid

Kade bij Cruquius, in het Oostelijk havengebied
Beeld Amvest



‘Onze rol is in toenemende mate faciliterend’

Nieuwe partijen in gebiedsontwikkeling

Naast traditionele ontwikkelaars en ontwikkelende beleggers zijn in het buitenland steeds vaker nieuwe marktpartijen in gebiedsontwikkeling actief. Zo wil het Zweedse meubelconcern Ikea in Londen en Hamburg een complete wijk met eengezinswoningen, bedrijfsruimten, winkels en voorzieningen bouwen. In downtown Sydney realiseert de ontwikkeltak van Frasers, onder meer producent van frisdrank, de wijk Central Park met ruimte voor wonen, werken en recreatie. Kunnen dit soort partijen ook in Nederland vaart brengen in de ontwikkeling van nieuwe buurten?

Om met Ikea te beginnen: het bedrijf heeft voorlopig geen plannen om in Nederland nieuwe woonwijken te bouwen, zo laat een Nederlandse vertegenwoordiger van de vastgoedtak van het bedrijf weten. In augustus van het afgelopen jaar heeft ze wel een intentieovereenkomst met studentenhuusvester DUWO gesloten voor de ontwikkeling van wooncomplexen van vijf tot zevenhonderd studentenkamers. Maar

over de precieze omvang en locatie zijn de partijen nog met elkaar in gesprek. Het meubelconcern zet op dit moment met hotelexploitant Marriott ook een nieuwe budgethotelketen op die op termijn ook in Nederland vestigingen zal krijgen. Maar andere landen hebben de primeur.

Energiebedrijven

In een recente publicatie van het ministerie van Infrastructuur & Milieu over gebiedsontwikkeling nieuwe stijl worden ook enkele andere branches genoemd als potentiële vastgoedinvesteerders. Zo zouden energiebedrijven nog inniger bij de ontwikkeling van duurzame buurten kunnen worden betrokken. Op dit moment neemt een vooruitstrevend bedrijf als Eneco al deel aan bijzondere herontwikkelingsprojecten, zoals in Rotterdam Heijplaat. ‘Op die locatie nemen we in ruil voor een vaste prestatievergoeding alle energie-installaties over van woningcorporatie Woonbron, met bijbehorende service en onderhoud. We onderzoeken de

De opmars van private gebiedsontwikkeling

De economische crisis hakt er stevig in bij gemeentelijke grondbedrijven. Om gebiedsontwikkelingen toch op gang te houden zijn de ogen steeds vaker gericht op de investeringsmogelijkheden van private partijen; traditionele partijen als ontwikkelaars en ontwikkelende beleggers, maar ook nieuwe spelers zoals energiebedrijven. Heeft private gebiedsontwikkeling in Nederland wel kans van slagen? Gemeenten beschikken immers nog over een forse grondvoorraad, en ook de markt zucht onder de crisis. De eerste signalen zijn bemoedigend, ook over de borging van het publieke belang.

De economische crisis laat diepe sporen na bij gemeentelijke grondbedrijven. Daar waar grondbedrijven vóór de crisis een bijna vanzelfsprekende bron van inkomsten waren voor gemeenten, moeten ze nu flinke verliezen nemen op hun grondexploitaties. Uit onderzoek van Deloitte blijkt dat de verliezen die gemeenten namen over 2010 en 2011 opliepen tot circa 2,9 miljard euro. Voor 2012 volgt naar verwachting een verlies van nog eens circa 1 tot 1,5 miljard euro.

Steeds meer gemeentelijke grondbedrijven voeren dan ook een minder actief grondbeleid, zoals het Ontwikkelingsbe-

drijf Amsterdam (OGA). Cis Apeldoorn, adjunct-directeur bij OGA en bestuurslid van de Vereniging van Grondbedrijven: 'Het klassieke model van zelf gronden verwerven, bouwrijp maken en risicodragend participeren in gebiedsontwikkeling ligt niet meer direct voor de hand. We kijken nu veel selectiever naar plekken waarin we investeren en bieden marktpartijen meer ruimte. Onze rol is in toenemende mate faciliterend.' Apeldoorn noemt als voorbeeld Cruquius in het Amsterdamse Oostelijk Havengebied, waar de ontwikkelende belegger Amvest 390 nieuwe woningen bouwt. Samen met Amvest en andere partijen werd door het stadsdeel Oost een →→

mogelijkheid om dit uit te breiden met de plaatsing en exploitatie van zonnepanelen op daken', legt Bram Poeth, directeur Eneco Esco uit. Risicodragende investeringen in nieuwe vastgoedprojecten zonder een directe relatie met energielevering vindt Poeth echter nog een stap te ver. 'Ik heb er wel naar gekeken, maar het is toch een andere tak van sport.' Dat sluit aan bij de bevindingen van TU-Delft student Huub van der Post. In zijn afstudeeronderzoek concludeerde

Niet klassieke ontwikkelende partijen blijven nog terughoudend

hij vorig jaar op basis van gesprekken met energiebedrijven en adviseurs dat de sector voorlopig niet bereid is om risicodragend in nieuwbouwprojecten te investeren, zolang onduidelijk is of daar op termijn voldoende rendement kan worden behaald.

Vervoersconcessie

Openbaar vervoersbedrijven zijn een andere partij die een grotere rol zouden kunnen spelen in gebiedsontwikkelingen. In Tokyo bijvoorbeeld ontwikkelen exploitanten van light railverbindingen rond hun stations voor eigen risico gemengde woon- en werkbuurten. Op die manier zijn ze in de toekomst verzekerd van voldoende passagiers. In Nederland heeft de stadsregio Arnhem-Nijmegen enkele jaren geleden al eens geprobeerd om een gecombineerde concessie voor openbaar vervoer en ruimtelijke ontwikkeling van de stationsgebieden te verlenen. De reden voor deze stap was niet een gebrek aan traditionele ontwikkelaars, maar de wens om mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling beter met elkaar te verknopen. Helaas bleek deze innovatie voor de meeste OV-bedrijven nog een brug te ver.

↑ **Jaco Boer**

Gemeente stuurt niet langer op grond, maar op proces.

spelregelkaart opgesteld, een set van richtlijnen waarbinnen het gebied van kleur mag verschieten. Sommige bedrijven moeten blijven, andere mogen weg. De ambitie is een kwaliteitssprong en verkleuring naar woningbouw, maar een vast eindbeeld is er niet. 'Het is letterlijk geven en nemen', legt Cis Apeldoorn uit. 'De grootste risico's liggen bij Amvest. Amvest is zelf verantwoordelijk voor verwerving van de bedrijven die er nu nog zitten, het bouwrijp maken van de grond en een goed beheer. In ruil daarvoor krijgt Amvest veel vrijheid bij de invulling van het plan, en mag ze meer of

minder woningen maken.' Omdat het aantal woningen niet vastligt, kon de ontwikkelaar de grond tegen de erfpachtprijs voor werkbestemming verkrijgen. De gemeente komt tegemoet in de verplaatsingskosten voor bedrijven. Een ander voorbeeld is de herstructurering van het Food Center Amsterdam. Apeldoorn: 'Hier worden de planvorming, realisatie, beheer en exploitatie aanbesteed aan een private partij.' Het consortium dat daarvoor in de race is, bestaat uit VolkerWessels Vastgoed en Ballast Nedam Bouw & Ontwikkeling.

HAVENGEBONDEN BEDRIJVENTERREIN KOOYPUNT TE ANNA PAULOWNA

Van prijsvraag naar privaat initiatief

In de Kop van Noord Holland wordt al vele jaren gewerkt aan de realisering van het regionaal bedrijventerrein voor watergebonden bedrijven als onderdeel van de uitbreiding van de haven van Den Helder (het RHB). In het verleden is daarvoor een selectieprocedure doorlopen om een marktpartij te selecteren als partner voor de ontwikkeling en realisatie van het plan. Mede als gevolg van de kredietcrisis is de voorbereiding van het RHB in 2009 gestopt. Sindsdien is alleen maar gesproken over de ontbinding van de samenwerkingsovereenkomst. Het RHB leek, net als vele andere plannen, een stille dood te gaan sterven.

Bij bedrijven bleek nog steeds animo te zijn om zich te willen vestigen op dit watergebonden bedrijventerrein. Dat signaal is teken geweest voor een privaat consortium, bestaande uit drie aannemings-, en ontwikkelingsbedrijven, om zich te melden met de boodschap dat zij onder voorwaarden bereid zijn om in fases het RHB te ontwikkelen. De betrokken overheidspartijen, Port of Den Helder (PoDH) als ontwikkelaar en beheerder van de haven van Den Helder en de Gemeente Hollands Kroon waren logischerwijs blij met dit initiatief vanuit de markt. Desalniettemin rezen er een aantal vragen. Bijvoorbeeld of een dergelijk initiatief vanuit de markt wel door de overheid is te steunen zonder de regels voor aanbesteding en staatssteun te overtreden. Daarnaast gaven zowel het privaat consortium als de overheidspartijen aan dat zij het risico van de ontwikkeling beheersbaar willen houden.

Elkaar vasthouden op het uiteindelijke doel

Eigendom

Er werd advies ingewonnen, waaruit bleek dat overheidspartijen niet hoeven aan te besteden en onder voorwaarden ook geen sprake is van staatssteun als het initiatief volledig privaat blijft. Het consortium moet dan de gronden kopen van de grondeigenaren, deze bouwrijp maken en daarna tegen marktwaarde bouwrijpe kavels verkopen aan de PoDH, die deze vervolgens in erfpacht uitgeeft aan eindgebruikers. De openbare ruimte wordt aangelegd door het consortium en verkocht aan een Vereniging van Eigenaren vergelijkbaar met een parkmanagementorganisatie. In eerste instantie is het consortium eigenaar van de openbare ruimte en in de loop der tijd worden alle grondeigenaren daarvan eigenaar. De gemeente Hollands Kroon heeft daarbij geen directe bemoeienis naast de 'reguliere' publiekrechtelijke eisen, zoals vastgelegd in het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. Wat betreft de risico's zijn alle partijen zich uiteraard bewust van de financiële risico's gedurende de ontwikkeling. Aangezien het uiteindelijke RHB een gebied van circa 90 hectare bruto omvat, kunnen die risico's aanzienlijk zijn. Om

Traditie

Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, denkt dat we langzaam richting een meer privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling gaan. 'Dat gaat verder dan de kreet uitnodigingsplanologie, die sommige gemeenten wel erg gemakkelijk in de mond nemen. Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling is vergelijkbaar met wat ik het concessieachtige model noem, dat sinds 2000 ook in Nederland aan

'De gemeente heeft niet het patent op borging van het publieke belang'

die tot een minimum te beperken, is een aantal beheersmaatregelen afgesproken: naast fasering van het plan wordt ook het planproces gefaseerd doorlopen en zijn per stap afspraken gemaakt over de te maken kosten in het geval het project doorgaat en in het geval het project niet doorgaat. Voor het plan moeten immers nog gronden worden verworven en alle planologische procedures doorlopen. Tot slot moet er voldoende zicht zijn op afzet van de bouwrijpe kavels. Alleen door alle risico's aan de voorkant te onderkennen en daarover in gezamenlijkheid afspraken te maken hebben de directies van drie aannemings- en ontwikkelingsbedrijven en de verantwoordelijke wethouders zich bereid verklaard om deze gebiedsontwikkeling aan te gaan.

Doel

In het proces zijn nog voldoende hindernissen te nemen, onder andere met de bewonerscommissie en de belangengroeperingen, de gemeenteraad en geïnteresseerde bedrijven. Door elkaar vast te houden op het uiteindelijke doel: realisering van de havenvisie van Den Helder, de stimulering van de regionale economie en de realisatie van een groot-schalig civiel werk, wordt deze ontwikkeling 'tegen de stroom in' voorbereid richting realisatie. Op de keper beschouwd leidt dit tot een nieuwe taak-, en rolverdeling tussen partijen in het proces van gebiedsontwikkeling, die afwijkt van het 'oude ontwikkelen' op basis van een aanbesteding of het samenwerken in een PPS of GEM. Het voortouw ligt nadrukkelijker bij de private partijen en de overheidspartijen spelen hun rol meer op afstand, waarbij iedereen zich bereid toont een deel van het risico te nemen. Hiermee is een initiatief, dat dood leek te bloeden, nieuw leven ingeblazen en wordt in gezamenlijkheid gewerkt aan de stimulering van de economie in de Kop van Noord Holland.

↑ **Frits Dinkla**
Partner Akro Consult

terrein wint. Planvorming en planrealisatie zijn hierbij voor een belangrijk deel in private handen. Sturing en risico van de grondexploitatie zijn volledig voor rekening van private partijen.'

Plan Nieuw Kortenoord in Wageningen vindt De Zeeuw een goed voorbeeld. Op een voormalig universiteitsterrein realiseert Bouwfonds een duurzame wijk met circa 1.000 verschillende koop- en huurwoningen. De ontwikkelaar slaagde er met de gemeente in zowel een globaal afsprakenkader als een globaal bestemmingsplan te maken. Het bouwrijp maken en bouwen houdt Bouwfonds zelf in de hand, en ook zorgt ze voor de aanleg van de openbare ruimte. Toch blijft de betrokkenheid van de overheid in het geval van knelpunten bij concessieachtige ontwikkelingen noodzakelijk, zegt De Zeeuw. 'Bijvoorbeeld als er halverwege een



Plankaart bedrijventerrein Kooypunt
Beeld Port of Den Helder

HERSTRUCTURERING BEDRIJVENTERREIN REEDIJK

Private aanpak werkt

Herstructurering en uitbreiding vloeien ruimtelijk en financieel optimaal samen op bedrijventerrein Reedijk in Heinenoord (Gemeente Binnenmaas). Zes private grondeigenaren hebben een entiteit opgericht die verantwoordelijk is voor de voorbereiding en realisatie van de openbare infrastructuur en de landschappelijke inpassing van het gebied. Partijen brengen gronden in die noodzakelijk zijn om de openbare voorzieningen te realiseren. De individuele bedrijfskavels worden door partijen onafhankelijk en volgens hun eigen aanpak ontwikkeld en/of geëxploiteerd.

Op dit moment hebben de meeste percelen op Reedijk een zelfstandige ontsluiting naar de openbare weg. Van een samenhangende structuur is geen sprake. Grote delen van het terrein worden daardoor gekenmerkt door extensief ruimtegebruik en zijn sterk verrommeld. Het ontbreken van structuur belemmert de toekomstbestendige ontwikkeling. De gemeente is bereid de initiatiefnemers planologisch te faciliteren, mits er een bedrijventerrein van goede kwaliteit ontstaat en het kostenverhaal wordt verzekerd. Daar is maximaal sprake van, want de investeringsopgave vindt geheel in samenspraak met de gemeente plaats, en voor rekening en risico van de private partijen.

Optimalisatie van waardecreatie en ruimtegebruik door krachten te bundelen, is de drijfveer voor deze private gebiedsontwikkeling. Het bestaande bedrijventerrein is circa 10 hectare groot. De bruto uitbreiding is eveneens circa 10 hectare. Met verrekening van het ruimtebeslag voor de realisatie van openbare infrastructuur en landschappelijke inpassing is er per saldo een netto uitbreiding van een kleine 5 hectare.

Vertrouwen en doorzettingsvermogen zijn noodzakelijk

Duurzaam

De private grondeigenaren grijpen de herstructurering aan om eenduidige infrastructuur te realiseren waarop individuele percelen naadloos aansluiten, zowel op het bestaande bedrijventerrein als bij de uitbreiding. De ruimte kan daardoor optimaal worden gebruikt. De grondeigenaren hebben een lange termijn belang en willen toekomstbestendig en duurzaam investeren. Dat is terug te zien in de keuze van techniek en materialen, zoals de toepassing van dimbare LED-verlichting en duurzame PP-buizen in de riolering. Bij de soortkeuze van groenvoorzieningen wordt nadrukkelijk rekening gehouden met biodiversiteit.

Een van de eigenaren heeft recent een bestaand bedrijfsgebouw compleet herontwikkeld. Met een klinkend resultaat. Dit is het eerste gebouw in Nederland dat een score Excellent voor Gebruik en Very Good voor de onderdelen Asset en Beheer heeft gehaald in de Breaam-NL-In Use-certificering.

Umlegung

Inbreng en uitruil van private gronden is nodig om tot een kwalitatief en financieel optimale aanpak te komen. Op basis van een modelmatige benadering is de waardecreatie per perceel geraamd. Zo wordt het investeringsaandeel bepaald dat individuele partijen bijdragen in de collectieve investe-



ringen. De inbrengwaarde van grondposities ten behoeve van de openbare voorzieningen wordt onderling vereffend. Het model biedt de mogelijkheid om collectief te investeren in openbare voorzieningen naast een individuele aanpak van de vastgoedontwikkeling en -exploitatie. Er is een aanzienlijke voorinvestering nodig waardoor de samenwerking zeker niet vrijblijvend is. De aanpak kan worden gekenmerkt als een geslaagd praktijkvoorbeeld van “umlegung”.

Vertrouwen en doorzettingsvermogen zijn noodzakelijk bij deze wijze van private herontwikkeling, zowel bij de private partijen als in de relatie tussen de initiatiefnemers en de gemeente. Voor de gemeente Binnenmaas betekent deze private gebiedsontwikkeling het loslaten van de traditionele regierol, die vooral financieel gestuurd was. Ze is nu voluit facilitator. Dit heeft voor de gemeente grote voordelen, al was het ambtelijk en bestuurlijk spannend om private partijen het proces toe te vertrouwen. In dit project worden de ambities gerealiseerd door de private partijen. De vraag is of het huidige kwaliteitsniveau bij een publieke aanpak van de herstructurering gehaald zou zijn. Als de gemeente al bereid en in staat zou zijn geweest om de financiële investeringen en risico's van deze herstructureringsaanpak te dragen.

Door bij de samenwerking buiten gevestigde kaders te treden en partijen in elkaars rollen te vertrouwen en te respecteren, wordt nu een opmerkelijke herstructurering op gang gebracht.

↑ **Paul van Dijk**
Partner Akro Consult



Bedrijventerrein en plankaart Reedijk
Beeld Tombola

uitgebreidere bodemsanering of kapvergunning nodig blijft. Of als omwonenden een steenuil aantreffen. Alleen de overheid kan dit soort knelpunten oplossen, en die moet snel, toegewijd en flexibel reageren.'

Het concessieachtige model werkt volgens De Zeeuw bovendien het beste in een plan met een vrij duidelijke begrenzing, zonder al te veel maatschappelijke en politiek gevoelige aspecten.

Het volledig loslaten van een actief grondbeleid door gemeenten ziet De Zeeuw niet gebeuren. 'Nederland kent een rijke traditie van actief gemeentelijk grondbeleid. In de crisis van de jaren tachtig stond een aantal grondbedrijven ook onder water. Later stapten ze toch weer in. Geen probleem, zolang ze met een actief grondbeleid vooral willen sturen op ruimtelijke kwaliteit, en niet alleen het verdienaspect centraal staat.'

Grondposities

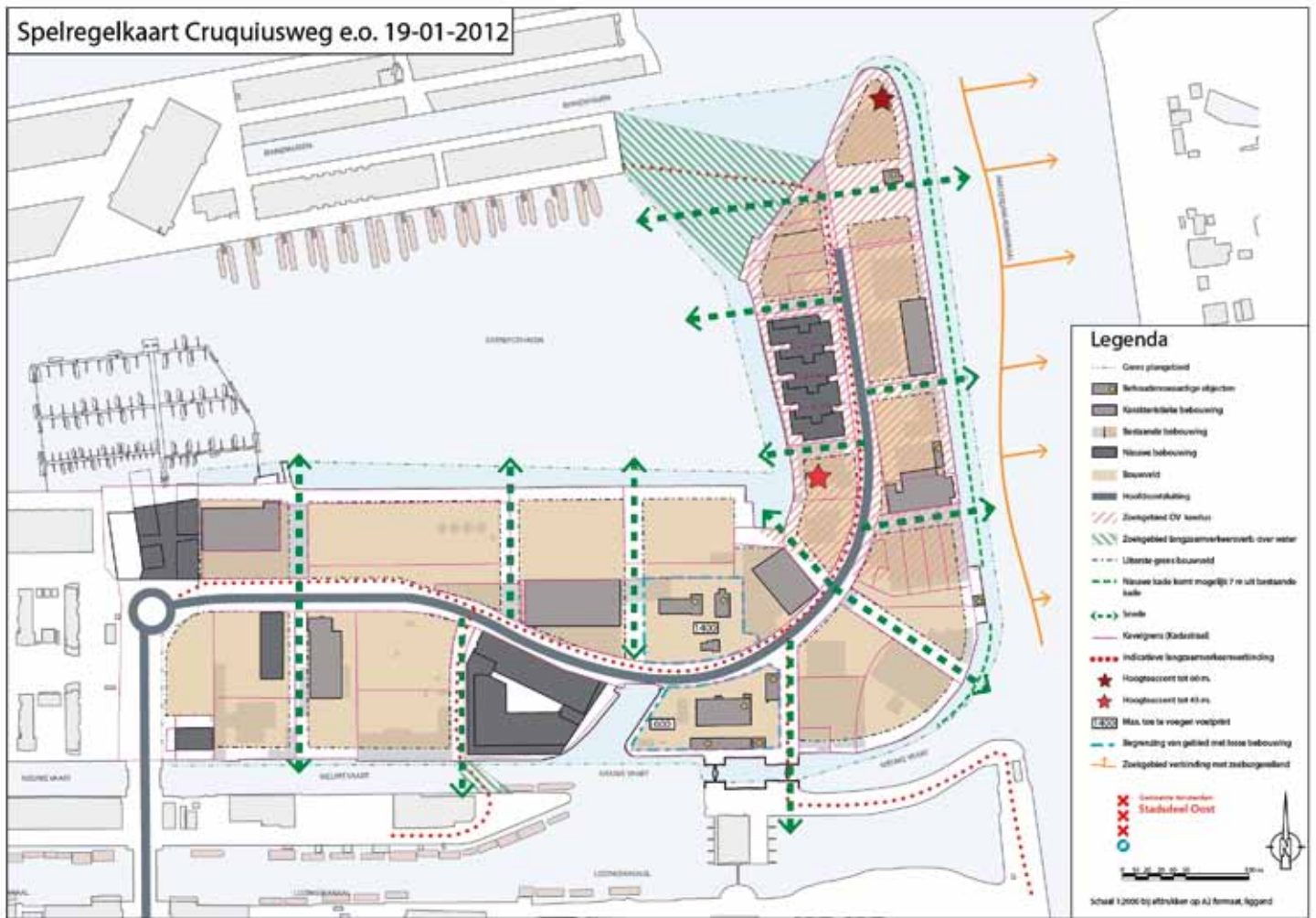
Ook Arjan Bregman, hoogleraar Gebiedsontwikkeling Universiteit van Amsterdam, voorziet kansen voor een meer privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling. 'Maar deze ontwikkeling begint niet blanco. Gemeenten hebben vaak nog forse grondposities', zegt hij. Uit een analyse van Royal HaskoningDHV en het Kadaster (waarover gepubliceerd in ROm 9 en 10 van 2012, en ROm 1-2 van 2013, red) blijkt dat gemeenten een grondoverschot hebben van ruim 10.000 ha. Bregman: 'En bij de ontvlechting van PPS-projecten en gemeenschappelijke exploitaties nemen gemeenten regelmatig zelf de ontwikkeling ter hand.' In Arnhem wil de gemeente de nieuwbouwwijk Schuytgraaf nu zelf ontwikkelen. De GEM met Stork en AM is ontbonden.

Private gebiedsontwikkeling betekent daarom zeker niet dat de rol van de overheid is uitgespeeld, denkt Bregman. 'Ze blijft van belang bij de inrichting van de openbare ruimte en de ontwikkeling van publiek vastgoed, zoals zwembaden en bibliotheken.'

Het voert Bregman te ver om gemeenten de vrijheid van een actief grondbeleid te ontzeggen. 'Gemeenten namen met dit beleid veel risico's, maar het is aan de gemeenteraden om te beslissen of ze dit soort risico's in de toekomst willen lopen. En of ze nou voor een actief of faciliterend grondbeleid kiezen: van belang is dat de eindgebruiker, bijvoorbeeld de koper van een woning, vroegtijdig in gebiedsontwikkeling centraal staat. Die kloof is lange tijd te groot geweest omdat de markt het product toch wel af kon zetten. Maar die tijd is voorbij.'

Vrijheid

Jurriën Veldhuizen, partner bij Deloitte Real Estate Advisory, constateert dat private partijen een dominantere rol in gebiedsontwikkeling krijgen. Zo was hij als kwartiermaker intensief betrokken bij de planvorming voor de Bloemendalerpolder. Eind vorig jaar tekenden zes marktpar- →→



tijen en vijf overheden de samenwerkings- en uitvoeringsovereenkomst voor de ontwikkeling van maximaal 2.750 woningen tussen Muider en Weesp. Het traject liep al vanaf 2005, maar door de crisis moesten de plannen worden herzien. Men zag af van een gezamenlijke, publiek-private grondexploitatie en koos voor een heldere verdeling van taken, rollen en risico's. Veldhuizen: 'In ruil voor het risico van de exploitatie krijgen de marktpartijen meer vrijheid in programma en fasering. Afspraken zijn gebaseerd op doelen, maar de weg daar naartoe is voor marktpartijen vrij.' Opvallend is dat marktpartijen ook de groene, blauwe en grijze (bijvoorbeeld de ontsluitingsweg) plandelen realiseren. De realisering van groen en blauw houdt gelijke tred met de voortgang van woningbouw. Veldhuizen: 'Dit betekent niet dat overheden lekker achterover kunnen leunen. Een stuurgroep waarin de overheden zijn vertegenwoordigd houdt de vinger aan de pols wat betreft de kwaliteit.'

Erwin Heurkens promoveerde vorig jaar aan de TU Delft op een onderzoek naar privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling in Nederland en Engeland, waar dit een vrij gebruikelijke ontwikkelingsstrategie is. Volgens hem vraagt een faciliterend grondbeleid van de gemeente om een proactieve opstelling in de beginfase, om daarna het risicovol ontwikkelen aan de markt over te laten. Heurkens: 'Faciliteren van

Globale plankaart Cruquius, Amsterdam
 Herstructureren zonder vast eindbeeld.
 Amvest Plankaart

de markt betekent niet dat de gemeente met lege handen staat. Ze stuurt alleen niet langer op grond, jarenlang een machtsmiddel voor gemeenten, maar op proces.' Faciliteren gaat volgens Heurkens nadrukkelijk om zowel vormen (structuurplannen), reguleren (bestemmingsplannen), stimuleren (fondsen, incentives) en activeren (initiatief, partnerships) van de marktomgeving. Wat partnerships betreft kan de gemeente bijvoorbeeld wervende partnerships opzetten met lokale partijen, zoals de Kamer van Koophandel. Heurkens: 'Door deze partnerships in een intentieovereenkomst vast te leggen laat de gemeente aan marktpartijen zien dat er maatschappelijk en politiek draagvlak is voor een ontwikkeling, en dat reduceert risico's voor marktpartijen.'

Heurkens vindt dat alle partijen zich verantwoordelijk moeten voelen voor de ontwikkeling van de stad. 'De gemeente heeft niet het patent op het borgen van het publieke belang. Ze moet marktpartijen juist gebruiken om samen met hen het belang te formuleren.'

↑ **Karl Bijsterveld**