Bron: Bulletin Congres, 14 maart 2013
Perspectief in gure tijden, juni 2013

Friso de Zeeuw

Perspectief bieden in gure tijden

Doorwaadbare plaatsen

Bij het zoeken naar nieuw perspectief moeten we vooral kijken naar de locaties waar nog waar nog gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Breng voorbeelden van werkzame ontwikkelstrategieën in kaart om daarvan te leren. Laten we niet ingaan op politieke woonakkoorden waar ons vakgebied geen invloed op heeft, maar onze tijd benutten voor het vinden van doorwaadbare plaatsen. Niet door het rijksbeleid te becommentariëren, daarvoor zijn al genoeg liefhebbers. Maar door te analyseren waar nog ontwikkelingen plaatsvinden, daar verdieping aan te geven en handreikingen te bieden. Deels voor toepassing *nu*, maar ook om ons te prepareren voor *overmorgen*, wanneer de randvoorwaarden weer enigszins genormaliseerd zijn.
We doen dat aan de hand van drie invalshoeken, nieuw elan en innovaties, verscherping van de positie van gebiedsontwikkeling en ontslakken.

Nieuw elan en innovaties

Gebiedsontwikkeling Peize in Drenthe is een sprekend voorbeeld van nieuw elan. Hier is door de Dienst Landelijk Gebied (EZ) ongeveer 5.000 hectare aan groen (natuur en landbouw) en blauw (waterberging) herverkaveld en opnieuw ingericht. En dat in een turbotempo van vijf jaar en primair op vrijwillige basis. Van deze groen-blauwe herverkaveling gaat, dankzij bundeling van financiële middelen en tempo maken, een hoopvol signaal uit naar rode (stedelijke) herverkaveling. Daarvan loopt in Nederland momenteel een aantal proefprojecten.
Een tweede lichtpunt zien we in de industrialisatie van het bouwproces, die nu duidelijk aan de dag treedt. Bouwbedrijven komen met innovatieve concepten voor goedkoper, sneller, klantgerichter en duurzamer bouwen. Het onderscheiden van drager en inbouw is daarbij een belangrijk aspect. Consumenten krijgen meer keuzevrijheid bij de inbouw, in type, kwaliteit en hoeveelheid. Waar decennialang over gesproken is, zie je nu gebeuren. We beleven een definitieve verandering in het bouwproces, zowel mentaal als technisch. De crisis dwingt tot vakmanschap. Deels is dat retro-innovatie, deels echte innovatie. Ook voor bundeling van onderzoek is de bouwwereld op dit moment in, getuige het initiatief van de Bouwcampus in Delft.

Lange lijnen en de kleine korrel

Als we de stand van zaken binnen de gebiedsontwikkeling beschouwen, herkennen we drie reacties op de crisis. In de eerste plaats zien we 'herprogrammering' plaatsvinden, onder nieuwe (financiële) afspraken over onder meer de grondprijs. Daarbij zien we ook een herschikking van partijen. Dit scenario ligt op tafel in de onvoltooide vinexlocaties Leidsche Rijn in Utrecht en De Graven Es in Oldenzaal. Daarnaast is op verschillende plaatsen sprake van 'ont-GEM-men', zoals gebeurt in Schuytgraaf in Arnhem en Overstad in Alkmaar. De grondexploitatie komt hier volledig in handen van de gemeente en de ontwikkeling wordt gefaseerd en met verschillende private partijen ter hand genomen. Toch worden ook nog steeds nieuwe contracten afgesloten. PPS-contracten zijn een blijvend fenomeen, zij het met name de light-vorm, die we vooral zien bij overzichtelijke woningaantallen van 100 tot 3.000 woningen. Dit blijkt ook uit de enquête 'Schuivende panelen 2', een recente enquête onder spelers in gebiedsontwikkeling van de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling en Deloitte Real Estate Advisory. Een ruime meerderheid van de geënquêteerden ziet nog steeds een actieve rol van de gemeente bij gebiedsontwikkeling.
Ook tijdelijke functies komen steeds vaker in beeld. Met als instrument de transformatie-exploitatie (Trex), waar bijvoorbeeld het Waalfront in Nijmegen dankbaar gebruik van maakt. Een nuttig wettelijk instrument voor het tijdelijk anders bestemmen van locaties.

Verscherpte positionering gebiedsontwikkeling

Voor het vakgebied is een verscherpte positionering nodig. Er bestaat veel verwarring over de gehanteerde begrippen, die aan erosie onderhevig zijn. Gebiedsontwikkeling lijkt met projectontwikkeling gefuseerd en zelfs het verduurzamen van de bestaande voorraad wordt gebiedsontwikkeling genoemd. We moeten scherper onderscheid maken tussen gebiedsontwikkeling, projectontwikkeling (en daarbinnen de realisatiekorrel) en de kavelontwikkeling. De verscherping van begrippen versterkt de professie, ondersteunt een goede selectie van partijen en biedt een beter handelingsperspectief. Echter, de verscherpte begripsafbakening betekent niet dat de gebiedsontwikkeling in oude glorie wordt hersteld. We moeten het dichtgetimmerde masterplan, vergezeld van een vacuüm gezogen bestemmingsplan, laten varen. Ik pleit voor lange lijnen en de kleine korrel. Gebiedsontwikkeling heeft tot doel een groter gebied met verschillende locaties en functies te veranderen, waardoor commerciële en/of maatschappelijke meerwaarde ontstaat. De veranderingen gaan gepaard met (risicodragende) investeringen in grond en gebouwen. Gebiedsontwikkeling krijgt gestalte in een masterplan nieuwe stijl. Het gaat om plannen waarbij de stip op de horizon duidelijk is, maar de weg daar naartoe nog niet vastligt. Het masterplan nieuwe stijl heeft een verleidelijk verhaal als basis, met een focus op de kernkwaliteiten van het gebied. Fysieke structuurelementen (groen, blauw en grijs) worden vastgelegd, maar via een procesaanpak blijft er veel meer ruimte voor marktgerichte en gefaseerde invullingen. Op hoofdlijnen wordt aangegeven hoe, wanneer, met wie en onder welke financiële condities de verschillende plandelen tot invulling kunnen komen. Hierbij horen een grondexploitatie, publiek-private contracten en een gebiedsbusinesscase. Binnen de plandelen kan deze aanpak ook ruimte bieden voor tijdelijke en spontane initiatieven. Een masterplan nieuwe stijl kan de basis leggen voor publiek-private contracten, zonder dat deze per se nodig zijn.
Binnen de gebiedsontwikkeling en het raamwerk van het masterplan vindt de projectontwikkeling en/of kavelontwikkeling plaats. Met kleinere eenheden dan voorheen (denk aan aantallen tussen de 5 en 100 woningen) is projectontwikkeling een zaak van de korte klap. Een inhoudelijke marktgerichte benadering en *time to market* zijn essentieel. De realisatie kan worden gefaseerd, maar voor de beleving van gebruikers is een suggestie van compleetheid wel vereist, ook al volgen er later nog meer etappes in de planontwikkeling.

Bij kavelontwikkeling kan men denken aan particulier opdrachtgeverschap (voor zowel wonen, bedrijven als winkels) en initiatieven van in het gebied gevestigde vastgoedeigenaren voor vernieuwing of uitbreiding van hun vastgoed op eigen terrein. Het modieuze begrip 'organisch ontwikkelen' is op deze kleine schaal nog het best van toepassing.

Gebiedsontwikkeling met risicodragende investeringen
Gebiedsontwikkeling heeft tot doel een groter gebied met verschillende locaties en functies te veranderen, waardoor commerciële en/of maatschappelijke meerwaarde ontstaat. De veranderingen gaan doorgaans gepaard met risicodragende investeringen in grond en gebouwen. Binnen gebiedsontwikkeling vindt project- en/of kavelontwikkeling plaats.

Gebiedsontwikkeling zonder risicodragende investeringen
Gebiedsontwikkeling is ook mogelijk zonder risicodragende investeringen. Dan wordt volstaan met een visie en een procesaanpak waarbinnen project-ontwikkeling en kavelontwikkeling kunnen plaatsvinden. Dan spreekt de logica van de locatie voor zich of volstaat een structuurvisie met enkele hoofdlijnen. Een grondexploitatie, publiek-private contracten en een gebiedsbusinesscase zijn dan niet nodig, waardoor de grote voorinvesteringen worden beperkt.

Project- en kavelontwikkeling zonder gebiedsontwikkeling
Project- en kavel-ontwikkeling kan op zichzelf staand plaatsvinden, zonder dat er sprake is van gebiedsontwikkeling.

Legenda
- Gebiedsontwikkeling
- Projectontwikkeling
- Kavelontwikkeling

Voorbeelden van masterplan nieuwe stijl

Spoorzone, Delft
'stedenbouwkundig masterplan nieuwe stijl'

Cruquius, Amsterdam
'spelregelkaart'

Waalfront, Nijmegen
'masterplan 1.2'

Bloemendalerpolder, Weesp/Muiden
'essentiekaart'

Laakhaven-West, Den Haag
'stedenbouwkundig raamwerk'

Stadshavens, Rotterdam
'dashboard'

Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl bestaat erin zonder (risicodragende) investeringen te doen een visie en een procesaanpak aan te reiken waarbinnen projectontwikkeling en kavelontwikkeling kunnen plaatsvinden. Dan spreekt de logica van de locatie voor zich of volstaat een structuurvisie met enkele hoofdlijnen.
Een grondexploitatie, publiek-private contracten en een gebiedsbusinesscase – elementen van een gebiedsontwikkeling met (risicodragende) investeringen – zijn dan niet nodig. Hiermee worden de grote voorinvesteringen beperkt.

Ook kostenreductie heeft zowel aan publieke als aan private zijde de aandacht. Dit wordt ook bevestigd in de enquête 'Schuivende panelen 2'. Een ruime meerderheid verwacht dat de proceskosten een behoorlijke wissel zullen trekken op de totale kosten van de gebiedsontwikkeling.

Ontslakken

Het in april 2013 verschenen rapport *Ontslakken van gebiedsontwikkeling* (voortgekomen uit de Actieagenda Bouw) geeft veertig wenken voor sneller, goedkoper en flexibeler acteren in gebiedsontwikkeling. Het bepleit een einde aan de hardnekkige praktijk van stapeling van lokale en sectorale ambities. Gebiedsontwikkelingen die alles tegelijk willen regelen, het liefst via een gedetailleerd bestemmingsplan (parkeren, detailhandel, groen, water, stedenbouw, welstand, archeologie, brandveiligheid, hinderreductie, et cetera), gaan gebukt onder hoge voorinvesteringen en lopen gemakkelijk financieel en procesmatig vast. Bovendien maken ze het private investeerders veel te moeilijk. Ontslakken leidt ertoe dat de hoepel waardoor de investeerder moet springen wordt vergroot.

Ontslakken gaat onder meer over houding en werkwijze, de omslag van masterplan naar kleine korrel, het doorbreken van publiek-private impasses. Pragmatisch handelen zonder angst voor precedentwerking, de nieuwe rol van de provincies en het wegnemen van belemmeringen die rijksregelgeving opwerpt.
Wie niet ontslakt, hoeft het niet over uitnodigingsplanologie te hebben. De meeste voorstellen komen van de vier gemeenten die zelf in het team Actieagenda Bouw deelnemen: Breda, Eindhoven, Groningen en Zaanstad. Neem de aanpak van de gemeente Eindhoven. Daar heeft wethouder Mary Fiers de discussie met de gemeenteraad gestart over dit thema. En dat juist zo'n wethouder struikelt over de verplaatsing van een woonwagen is te bizar voor woorden. Voorop staan niet de regels zelf, maar vooral houding, gedrag en werkwijze van de bestuurders en ambtenaren. Die kunnen niet langer alles van tevoren tegelijk regelen.

Download het rapport (PDF)
Ontslakken van gebiedsontwikkeling.
Wenken voor sneller, goedkoper en flexibeler acteren.