

Bron: Gebiedsontwikkeling.nu, 22 november 2016,
Auteurs: prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft & Han Joosten, Hoofd Marktonderzoek BPD Nederland en Duitsland

So schaffen wir das: gebiedsontwikkeling in Nordrhein-Westfalen en Nederland

Voor de realisering van (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling heeft de Nederlandse methode van polderen, partnerschap en flexibele planvorming meer voordelen dan de zakelijk gescheiden taken en rollen tussen publiek en privaat in Duitsland (in casu: Nordrhein-Westfalen). Dat is een van de conclusies uit twee studies en twee Nederlands-Duitse rondetafelconferenties. Op initiatief van de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft is onderzoek gedaan naar de praktijk van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in Nordrhein-Westfalen en Nederland. Het ging om plannen waarin de woonfunctie domineerde. Het initiatief kreeg financiële ondersteuning van BPD en het ministerie van Binnenlandse Zaken steunde het initiatief, onder meer vanwege de 'Urban Agenda'. Het Institut für Landes- und Städtenwicklungsforschung (ILS, verbonden aan het Bundesland NRW) trad op als Duitse partner.

In de Duitse studie, uitgevoerd door ILS, werden 23 binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen in negen steden in NRW verkend; voor tien locaties werd een verdiepingsslag gemaakt over de periode 2002-2013. Voor Nederland verrichtte adviesbureau BRO een soortgelijk onderzoek. De uitkomsten zijn op 20 oktober 2015 en op 15 juni 2016 uitgebreid besproken tijdens rondetafelconferenties in Eindhoven en Düsseldorf. Zo'n 50 Nederlandse en Duitse experts, afkomstig uit gemeentelijke overheden, marktpartijen en kennisinstituten, namen deel aan de overleggen. Van de conferenties zijn uitgebreide verslagen beschikbaar. Bekijk de verslagen in het Duits of Nederlands.

Hieronder volgt een overzicht van overeenkomsten en verschillen tussen Duitsland (Nordrhein-Westfalen) en Nederland bij stedelijke gebiedsontwikkeling.

Invloed economische context

- Naast tradities, cultuur, stedelijke structuur en demografische ontwikkeling, drukt ook de economische conjunctuur een stevig stempel op de verschillen en overeenkomsten. Zo hebben de Nederlandse gemeenten grote schade geleden met hun actieve grondbeleid in de crisisperiode (2008-2013). Als gevolg daarvan laten zij het risicodragend investeren nu grotendeels aan marktpartijen over. In Duitsland was in de woningbouwsector nauwelijks sprake van crisis; de woningmarkt gold en geldt als veilige haven voor private en markt-investeringen. Een aantal gemeenten beweegt zich daar juist actiever op de grond- en vastgoedmarkt, al dan niet via een soort op afstand gepositioneerd ontwikkelings- en grondbedrijf.
- De schaal (omvang) van de gebiedsontwikkelingen in Nederland en Duitsland ademt mee met de economische conjunctuur. Als het om woningbouw gaat zijn die schommelingen in Nederland heftiger dan in Duitsland.

Programma en stedenbouw

- De ambities bij binnenstedelijke gebiedstransformaties ontlopen elkaar niet veel. Er zijn geen grote verschillen als het gaat om:
 - functiemenging
 - sociale/betaalbare woningen
 - duurzaamheid
 - stedenbouw en architectuur
 - dichtheden

In Duitsland en Nederland stellen gemeenten eisen met betrekking tot deze thema's. Met name op het vlak van functiemenging heeft de overheid in Nordrhein-Westfalen stevige ambities. Waar dat schuurt met de realisatiemogelijkheden leidt het tot een 'Wünschprogramm' en 'Alibi-functies'.

- In Duitsland is de planvorming vrij strak; in Nederland is sprake van meer flexibiliteit.
- Tijdelijke functies en 'placemaking' maken in beide landen inmiddels volwaardig deel uit van het planvormingsproces.

Samenspel overheid, marktpartijen en bevolking

- In Nederland is meer intensieve interactie en samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen (polderen en partnering).
In Duitsland bestaat een meer zakelijke afstandelijkheid. De Nederlandse aanpak heeft voor gebiedsontwikkeling meer voor- dan nadelen, zeker in combinatie met de grotere flexibiliteit in planvorming. Het Nederlandse voordeel verandert in een nadeel als 'polderen' verwordt tot een 'babbelbox' met zich voortslepende planprocessen waar geen eind aan komt.
- In Nederland zijn risicodragende publiek-private samenwerkingen gangbaar, met name in de grondexploitatie, al is het hoogtepunt voorbij. In Duitsland komen dit soort samenwerkingen nauwelijks voor.
- In Duitsland en Nederland groeit het belang van participatie van omwonenden en andere belanghebbenden bij de planvorming. In Duitsland lijkt vaker een gepolariseerde verhouding met omwonenden ('Wutbürger') te bestaan dan in Nederland.
- In Nederland en Duitsland betalen ontwikkelende marktpartijen voor publieke voorzieningen ('kostenverhaal'). In Duitsland gaat dat soms in de richting van baat-afroming. Aan de andere kant betaalt de overheid grotere infrastructurele en andere omvangrijke publieke voorzieningen, bijvoorbeeld parken, vaker uit de algemene middelen.
In beide landen ademen de afdrachten mee met de economie en de winstgevendheid van projecten. Zijn die positief, dan nemen de afdrachten toe, evenals andere publieke wensen en eisen.
- In Duitsland en Nederland zijn overheden terughoudend met het toestaan van nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied. In beide landen is met name in hogedrukgebieden momenteel een (heftig) debat gaande of het verstandig is om strak aan die beleidslijn vast te houden. In zowel Duitsland als in Nederland ziet men in dat kader de wenselijkheid van een 'renaissance' van regionale planning. Aanwijzing van bouwlocaties vergt inhoudelijke en procesmatige zorgvuldigheid.

Grondbeleid en prijsvorming

- In Nederland zijn de structurele subsidies om onrendabele toppen van binnenstedelijke plannen (wegens hoge grondkosten) af te dekken afgelopen (met name: ISV) Er is nog wel sprake van incidentele bijdragen, onder meer van provincies en sectorale bronnen.
Nordrhein-Westfalen heeft geen echt structurele regeling gekend om onrendabele toppen af te dekken; op basis van beleidsprogramma's is incidenteel wel geld beschikbaar.
- Voor risicodragende financiering van projecten is een nieuwe regeling van de Landesbank Nordrhein-Westfalen in de maak. Omdat ook in Nederland financiering van gebiedstransformaties problematisch is, kan hier wellicht lering uit dit initiatief worden getrokken.
- In Duitsland reageren de grond- en vastgoedprijzen sneller op veranderingen in de markt dan in Nederland. Het feit dat in Nederland veel grondposities in handen van de overheid zijn en Duitsland in private handen, lijkt daar mede de oorzaak van te zijn.
- Duitsland kent het verschijnsel dat grondeigenaren wachten op (nog) betere tijden en daarom niet willen verkopen. Daarmee kunnen zij gewenste ontwikkelingen blokkeren. In Nederland komt dit minder voor. Voorkeursrecht en onteigening zijn in Nederland maatschappelijk geaccepteerde overheidsinstrumenten; in Duitsland veel minder.

Wet- en regelgeving

Dat overdadige wet- en regelgeving soms effectieve en efficiënte gebiedsontwikkeling in de weg staat, staat in beide landen op de agenda. Nederland lijkt hier in de praktijk serieuzer werk van te maken met - onder meer - het zogenaamde ontslakken en de nieuwe Omgevingswet. Nederland kan hier de grote oosterbuur nog wel wat leren, zo lijkt het.

Slotopmerking

Om gebiedsontwikkeling tot een succes te maken, benoemt men in beide landen dezelfde noodzakelijke basiselementen: professionaliteit, commitment en wederzijds vertrouwen. Een verwante gezamenlijke noemer heeft betrekking op de binding en het engagement van de verschillende participanten voor het plan. Het is onontkoombaar om 'de keten te sluiten', zowel in de rolverdeling (wie doet wat wanneer?), als in financieel-economische zin (wie neemt welke risico's; wie financiert?, maar ook aan de intermenselijke proceskant.