

## Complexe samenwerkingsvormen

*Kees Hagendijk*

**Grootschalige binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen vereisen een stevige publieke inbreng. Maar in welke mate de gemeente haar stempel wil of kan drukken, loopt per gebied nog behoorlijk uiteen. Het hangt er onder meer van af hoeveel eigendom de gemeente zelf heeft. Bij grote transformatieopgaven is al gauw sprake van tientallen tot meer dan honderd eigenaren die allemaal iets willen en daarmee de ontwikkeling complex maken. Dit is ook het geval in Merwedekanaalzone in Utrecht en Binckhorst in Den Haag. Deze sessie bespreekt de daar gehanteerde samenwerkingsmodellen.**

Grote binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen met versnipperd eigendom volgen vaak het DAT-model, Developing Apart Together, signaleert inleider en moderator Friso de Zeeuw. Een samenwerking die nader te typeren valt als joint venture (super) light. Er is geen gezamenlijke grondverwerving en geen gemeenschappelijke grondexploitatie. De samenwerking zit in een globale planvorming waarbij naar overeenstemming wordt gezocht over programma, dichtheid en hoogte, fasering, inrichting openbare ruimte en participatietraject. Hierbij heeft de gemeente veelal niet louter te maken met enthousiaste 'mee-doeners' en bereidwillige verkopers. Eigenaren kunnen ook sterk aan eigen belangen en ideeën willen vasthouden. De gemeente heeft hiervoor een aantal instrumenten ter beschikking waarvan de toepasbaarheid van geval tot geval verschilt: buiten het plan houden ('omheen ontwikkelen'); een exploitatieplan met fasering opleggen; voorkeursrecht toepassen; onteigening; bouwbestemming terugdraaien. Een speciaal type 'lastige' eigenaar is de speculatieve koper die te veel heeft betaald en daar met een te grote dichtheid aan woningen toch goed uit wil springen. De notoire dwarsligger is een categorie apart: deze kan het omgekeerd lastig worden gemaakt door brandweer, milieudienst of arbeidsinspectie (vaker) langs te sturen.

Een tweede te nemen hobbel in de samenwerking met private partijen is de verdeling van de kosten van de openbare ruimte, de voorzieningen (winkels, scholen) en infrastructuur en mobiliteit. Binnenstedelijke transformatie gaat veelal gepaard met een onrendabele top die de gemeente voor haar rekening moet nemen. Met dit algemene kader van 'developing apart together' in het achterhoofd worden de gebiedsontwikkelingen Binckhorst en Merwedekanaalzone gepresenteerd.

### **Casus Binckhorst**

Binckhorst in Den Haag is een verouderde, deels braakliggende bedrijvenlocatie van 130 ha tegen het centrum aan. Er zijn ongeveer 200 eigenaren. Voor de crisis in 2008 uitbrak, zat Den Haag op het spoor van een 'klassieke' publiekrechtelijke ontwikkeling, vertelt Henk Harms, directeur Ontwikkeling en Realisatie. Dat wil zeggen alles opkopen en het gehele gebied volgens een masterplan (laten) ontwikkelen, hierbij een onrendabele top van 200 miljoen euro acceptierend. Nadat de crisis toesloeg, schrapte de gemeente veel van de voorgenomen investeringen en stapte over op een 'organische' aanpak. Een gelegenhedsoplossing die duidelijk niet heeft gewerkt en met het aantrekken van de economie weer is ingeruild voor actief grondbeleid. Zij het minder 'actief' dan voor de crisis. In aansluiting op het nieuwe planologische kader van de Omgevingswet is gekozen voor globale en flexibele bestemming. De ambitie is een gemixt woon-werkgebied met 5.000 woningen en 10.000 arbeidsplaatsen. Inmiddels is de gemeente bijna bedolven onder een

hausse aan ingediende plannen ruim voldoende voor de boogde 5.000 woningen. Grond- en vastgoedprijzen zijn omhoog geschoten en dit leidt ook tot onacceptabele plannen met dichtheden van 300 woningen per hectare.

### **Maatwerk voor 26 deelgebieden**

De gemeentelijke diensten moeten vol aan de bak met plannen om de inrichting van de openbare ruimte, de voorzieningen en de infrastructuur rond te krijgen. Het totale plangebied is opgedeeld in 26 deelgebieden die elk een maatwerkbehandeling krijgen.

1. In deelgebieden waar de gemeente veruit de meeste grond heeft, kiest ze voor actieve grondpolitiek met een traditionele grondexploitatie. In geval van versnipperd gemeentelijk bezit worden kleine eigenaren onteigend of wordt extra grond verworven via het voorkeursrecht, teneinde het gebied voldoende onder controle te krijgen. De grond wordt uitgeven in erfpacht. Planuitwerking en realisatie kan via een tender/prijsvraag (met voorselectie van 3 tot 4 marktpartijen) of 1-op-1 aan een marktpartij worden gegund.
2. In deelgebieden waarin de gemeente geen duidelijke meerderheidspositie heeft, is samenwerking geboden. In een gebiedspaspoort worden de uitgangspunten en ambities vastgesteld. Er komt een gemeenschappelijk stedenbouwkundig plan en er wordt gewerkt met gezamenlijke adviseurs. Alle eigenaren brengen grond in voor dezelfde prijs. Dit vergt een aantal pijnlijke sessies, aldus Harms. "Enorme aankooprijzen uit het verleden gaan wij niet honoreren met plannen die kwalitatief niet verdedigbaar zijn. Geen discussies over boekwaardes uit het verleden. Kwaliteit is leidend." Ruil, verkoop/uitgifte en aankoop van grondposities met bouwclaim vormen een belangrijk onderdeel van de onderhandelingen.
3. In deelgebieden waar de gemeente geen of slechts een geringe frontpositie heeft, treedt ze faciliterend op. Initiatieven van marktpartijen worden begeleid door projectteams en omgevingstafels (met stadsbeheer, brandweer en milieudienst) om als volwaardige plannen de toetsing aan het omgevingsplan te kunnen doorstaan. Deze aanpak is vooral ook voor niet-woonfuncties geëigend.

### **Mobiliteit**

Snelle realisatie van de plannen is geboden vanwege de enorme druk op de woningmarkt. Medio 2021 wil de gemeente de contracten voor 5000 woningen afgesloten hebben. Er komt een integraal buitenruimteplan en dat heeft gevolgen voor sommige vastgoedposities. Hier en daar zullen partijen wat grond moeten inleveren en ook dat kan wel eens een beetje pijn doen. Zoals overall elders legt de energietransitie ook op de Binckhorst een extra opgave neer. Mobiliteit legt ook een fors investeringsbeslag. Er is behoefte aan een hoogwaardige OV-ontsluiting naar het centrum. Essentieel voor de bereikbaarheid is een directe ontsluiting naar de A13. De realisering hiervan is nog niet rond. Het principebesluit voor de aanleg van deze Rotterdamsebaan is al genomen, maar de realisatie – ontwerp, planning en bekostiging – moet nog bij het Rijk uit het vuur worden gesleept.

### **Casus Merwedekanaalzone**

Ook de Merwedekanaalzone in Utrecht betreft een verouderd (deels braakliggend) bedrijvengebied, vertelt ruimtelijke regisseur Marcel Janssen. Doelstelling is een transformatie tot een gemengd stedelijk gebied met toevoeging van woningen, scholen, winkels, horeca, kinderopvang, gezondheidscentra en andere voorzieningen, alles ingebed in een hoogwaardige publieke ruimte en veel groen. Een vernieuwend mobiliteitssysteem, afvalstelsel en energiesysteem staan ook op de verlanglijst.

Van de 7 deelgebieden zijn er 3 bestemd voor de woningbouwopgave. Op 65 hectare moeten 10.000 woningen komen (woningdichtheid 154/ha). Deelgebied 5, dat centraal ligt, loopt voorop in ontwikkelingsfase. In dit deelgebied 'Merwede' zijn 4.000 tot 6.000 woningen gepland. Deze ruime bandbreedte zegt meteen iets over het globale en flexibele karakter van het gevoerde grondbeleid. De gemeente bezit een derde van de grond. Er wordt gewerkt op

basis van een gemeenschappelijk stedenbouwkundig plan, om een plot-voor-plot-aanpak te vermijden, maar er is geen sprake van een gemeenschappelijke grondexploitatie.

### **Betaald parkeren**

Inmiddels heeft de gemeenteraad ingestemd met een gevoelige maatregel, namelijk betaald parkeren in dit deelgebied. Gebouwde parkeervoorzieningen, voor een zeer lage parkeernorm (0,3), houden het maaiveld groen. De tijdige realisatie van zowel een ov-ontsluiting als een snelwegaansluiting (A12) is een knelpunt omdat deze afhankelijk zijn van een bijdrage van het Rijk. Nadat de gemeentelijke omgevingsvisie in 2018 uitkwam, schoten de grondprijzen in het gebied omhoog, aldus Janssen. Een indicatie voor het vertrouwen bij ontwikkelaars. Alle deelnemende partijen nemen op basis van hun ingebrachte grondposities een deel van het programma voor hun rekening, inclusief benodigde voorzieningen. Voor de gemeente zal dat een belangrijk deel van de sociale woningbouw (30%) en de winkels inhouden. De sociale component brengt de gemeente overigens in een "licht schizofrene situatie", aldus Janssen. "De gemeentelijke verdeelsleutel vraagt om 30% sociaal maar in het huidige stedenbouwkundige plan voor deze locatie is 20% opgenomen." Maar linksom of rechtsom, eventueel door compensatie op een andere locatie, zal aan de 30% voldaan moeten worden.

### **Beste plan telt**

Net als bij de gebiedsontwikkeling Binckhorst kunnen partijen bij de Merwedekanaalzone onderling onderdelen ruilen. Bijvoorbeeld een schoolclaim ruilen voor een woningclaim. Uitgangspunt is namelijk dat altijd het beste plan wordt gehonoreerd, aldus Janssen. Ongeacht eigendoms- en perceelgrenzen. Ruilen is dan de oplossing. In Stedelijke Herverkaveling wordt geen brood gezien. "Te vrijblijvend." Een ander principe, ook in de casus Binckhorst naar voren gebracht, is "dat een businesscase niet wordt dicht gerekend op de partij die het duurst heeft ingekocht." Verdienen op de grondexploitatie zit er voor de Merwedekanaalzone niet in, verdiensten zullen uit de vastgoedexploitatie moeten vloeien.

### **Weinig verplichtende instrumenten**

Op de vraag wie in deze samenwerkingsvorm ('developing apart together') de leidende rol heeft, zegt Janssen dat de gemeente in de regel als voorzitter optreedt tijdens overleggen en onderhandelingen. "Maar we vinden elkaar in het willen afstemmen." Verplichtende instrumenten zijn er weinig, zo bevestigt ook Harms. Een partij die voor een *Alleingang* kiest kan aan "nadere eisen" bovenop het omgevingsplan worden onderworpen. Voor Janssen is het dan eenvoudig een kwestie van "Veel succes met je bedrijfsgrond."

### **Kostenverhaal**

Het kostenverhaal op de Binckhorst is in het omgevingsplan opgenomen: simpelweg €10.000 per woning. De medebekostiging van de 'bovenplanse' Rotterdamsebaan valt daar buiten, het kostenverhaal hiervoor bedraagt €100 per m<sup>2</sup>/gbo. Utrecht kiest voor verevening van kosten en opbrengsten binnen het plan.

In beide grote gebiedsontwikkelingen is de fasering en bekostiging van de mobiliteitsinfrastructuur nog onzeker. Voor de Merwedekanaalzone is het doortrekken van de sneltram naar het gebied zeer gewenst, maar de lobby daarvoor is net gestart. Rijkelijk laat, erkent Janssen. De voorgenomen aanleg van de Rotterdamsebaan heeft voor de Binckhorst niet minder dan een vliegwieleffect gehad op het vertrouwen van marktpartijen, zegt Harms. Hoe eerder de realisatie hoe beter, maar de voortgang van de gebiedsontwikkeling is er nu nog niet van afhankelijk.

*Tekst: Kees Hagendijk*