

Wat heeft de gebiedsontwikkeling anno nu nodig?

# EEN NIEUW INSTRUMENTARIUM EN EEN NIEUWE ATTITUDE

*Ooit was de overheid regisseur op de grondmarkt. Gemeenten voerden een actief grondbeleid. Grondprijzen waren laag. De behaalde (boge) grondexploitatiewinsten werden door gemeenten ingezet ten behoeve van maatschappelijke doelen. Traditionele ontwikkelingsmodellen die gebruikt werden waren publieke ontwikkeling en de bouwclaim. Vanaf midden jaren tachtig trad de overheid langzaam maar gestaag terug. Grondbeleid werd faciliterend. Het gat dat gemeenten op de grondmarkt achterlieten werd snel opgevuld door nieuwe spelers. Gronden werden door de concurrentie in een rap tempo duurder. De Vinex versterkte deze prijsopdrijving nog verder. De eerste generatie PPS-modellen, zoals de allianties en joint ventures, kwamen op. Deze nieuwe modellen hebben niet altijd gebracht wat we ervan hadden geboopt.*

*Menno Schapendonk en Kevwe Scott-Emuakpor*

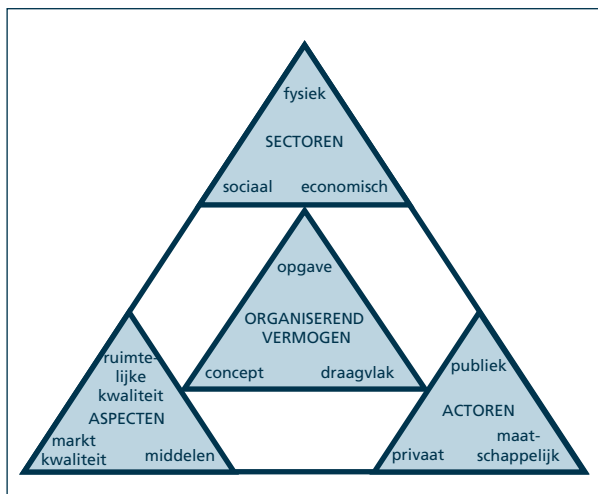
Ondanks alle goede bedoelingen komen projecten heden ten dage niet sneller tot stand, zijn ze niet goedkoper en zijn ze ook niet beter dan vroeger. Het wordt steeds twijfelachtiger of met het huidige beleidsinstrumentarium wel voldoende invulling kan worden gegeven aan de slogan 'privaat wat kan, publiek wat moet'.

Zo duurt het bij grootschalige gebiedsontwikkelingen inmiddels gemiddeld al acht jaar voordat publiek-publieke overeenstemming is bereikt<sup>1</sup>, laat staan publiek-private! Overheden en marktpartijen weten onderling nauwelijks waar ze aan toe zijn (denk aan regelgeving Europa) en het onderling vertrouwen lijkt soms ver te zoeken.<sup>2</sup> Daarbij is in de laatste jaren steeds meer grond en 'grondbedrijf'-expertise bij de markt terechtgekomen. Er worden inmiddels al kritische noten gekraakt over het Nota Ruimte-beleid. Biedt decentrale sturing nog wel voldoende kansen, moeten we niet terug naar centrale aansturing of hebben we hele andere samenwerkingsvormen nodig voor de gebiedsontwikkelingen van de toekomst?

Als we slimmer en sneller tot betere ruimtelijke ontwikkelingen willen komen is het onvermijdelijk verder na te denken over een nieuwe verhouding tussen markt en overheid. Om tegemoet te komen aan de complexe en grootschalige opgaven die voor ons liggen, zijn we toe aan een nieuwe generatie PPS, wellicht in de vorm van het concessiemodel.

## **Organiserend vermogen is cruciaal**

In elke gebieds- en locatieontwikkeling draait het om dezelfde ingrediënten: opgave, concept en draagvlak (zie Figuur 1). De opgave is de beleidsmatige vertaling van sociale, economische en fysieke kwesties. Naarmate de kwesties prangender worden, neemt de *sense of urgency* toe. Het (ontwikkelings)concept is het ruimtelijke antwoord op de geformuleerde beleidsvraag. Als zodanig is het concept de resultante van ambities over ruimtelijke kwaliteit en condities gedictieerd door de markt en de beschikbare middelen. Het concept komt tot stand door de gezamenlijke inspanning van overheden, projectont-



Figuur 1. De ingrediënten van gebiedsontwikkeling. Bron: Menno Schapendonk, april 2008 ©.

wikkelaars en adviseurs. Draagvlak wordt tenslotte verkregen door, binnen de uiteenlopende en soms tegenstrijdige belangen van de betrokken actoren, op zoek te gaan naar een gemeenschappelijk belang.

De drie ingrediënten worden door organiserend vermogen samengebracht. Het moment waarop dit gebeurt, wordt wel een doorwaadbare plaats genoemd. Het is het moment waarop een vervolgstap in het proces kan worden gemaakt. Door de aandacht te richten op deze cruciale momenten in een ontwikkeling, waarop alle puzzelstukjes samenvallen, is sturing mogelijk.<sup>3</sup> Organiserend vermogen is dus van eminent belang bij een gebiedsontwikkeling. Twee belangrijke aspecten van organiserend vermogen zijn het samenwerkingsmodel en de spelers met hun competenties en attitudes. Hierna gaan wij op beide aspecten in.

### Ervaringen met samenwerkingsmodellen

In het afgelopen decennium is veel ervaring opgedaan met de diverse vormen van PPS, onder andere in Leidsche Rijn bij Utrecht, met ruim 30.000 woningen, 700.000 vierkante meter kantoren, 100.000 vierkante meter winkels, 270 hectare bedrijventerrein en 400 hectare stadspark 's lands grootste uitleglocatie. In Leidsche Rijn is, naast de traditionele bouwclaim en de joint venture, ook ervaring opgedaan met de nieuwe concessiebenadering.

*Joint venture* — In Vleuterweide, met 6000 woningen en circa 30.000 vierkante meter voorzieningen het grootste deelgebied van Leidsche Rijn, zijn de ervaringen met de joint venture overwegend positief. Dit is echter niet overal in Nederland het geval. Een van de charmes van de joint venture was dat bij projecten, waarbij de output en prijzen vooraf nog onvoldoende konden worden gedefinieerd, toch een samenwerking kon worden gesmeed. Hierdoor konden overheid en ontwikkelaars zich, ondanks de vele onzekerheden, gedurende de looptijd van het project niet-temin committeren. De onderliggende contracten hoefden daarbij niet helemaal dichtgetimmerd te zijn. De gedachte

### Joint venture

In een joint venture ontwikkelen overheid en ontwikkelaars samen vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van (geraamde) kosten en opbrengsten. In ruil hiervoor wordt ook de zeggenschap gedeeld. De bekendste vorm van de joint venture bij gebiedsontwikkelingsprojecten is de gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM). De GEM is verantwoordelijk voor de grondverwerving, de planvorming, het bouw- en woonrijp maken en de gronduitgifte. Overheid en ontwikkelaars dragen in deze constructie gezamenlijk het risico op de grondexploitatie in de verhouding waarin zij in de GEM participeren.

hierbij was namelijk dat partijen gaandeweg het traject, bij problemen, nieuwe ontwikkelingen of voortschrijdend inzicht, er zelf wel uit zouden komen. Ze waren immers tot elkaar veroordeeld. Inmiddels weten we dat de praktijk soms wat weerbarstiger is. Net zoals helaas niet elk huwelijk standhoudt, is ook de joint venture niet per definitie een lang en gelukkig leven beschoren. Zo kan het gebeuren dat gaandeweg het traject toch problemen ontstaan wanneer blijkt dat de belangen tussen overheid en ontwikkelaars (en ook tussen ontwikkelaars onderling) toch niet helemaal parallel blijken te lopen. Menig PPS-vehikel loopt zo halverwege de rit averij op. Het project is de dupe.

Een ander probleem wordt veroorzaakt door de aansturing van de joint venture. Deze is diffuus. Aansturing vindt immers tegelijkertijd plaats door bedrijfsleven en overheid, en dan vaak ook nog de politiek! Beide partijen kijken natuurlijk vanuit hun achtergrond met een heel andere bril naar het functioneren en de prestaties van de PPS. Van de Klundert spreekt in dit verband dan ook over de halfslachtigheid van deze PPS-vorm.<sup>4</sup> Voorstanders hebben altijd geroepen dat deze verschillen een verrijking zijn. Daarbij stonden zij onvoldoende stil bij het feit dat die tevens de grootste bedreiging voor de joint venture zijn. Onvoldoende begrip voor elkaars cultuur en elkaars belang kan, als het even tegenzit, heel snel leiden tot een vertrouwensbreuk als passages uit een ogenschijnlijk robuuste samenwerkingsovereenkomst opeens toch heel anders blijken te worden geïnterpreteerd. Of als er geen overeenstemming ontstaat over oplossingen die overheid en markt voor ogen hebben voor problemen die zich tussentijds aandienen. Maar bovenal worden zowel publieke als private partijen in een joint venture gedwongen zich te bekwamen in een manier van denken en doen waar beide eigenlijk, ondanks de goede bedoelingen, onvoldoende affiniteit mee hebben en helemaal niet zo goed in zijn. Soms is dat leerzaam, maar het is doorgaans niet efficiënt.

*Gebiedsconcessie* — Het kan ook anders. De Woerd is een deelgebied in Leidsche Rijn met een programma

### Gebiedsconcessie

Bij een gebiedsconcessie gaan de overheid en een privaat consortium een overeenkomst aan voor de (her)inrichting en het beheer en onderhoud van een gebied voor een bepaalde tijd.<sup>5</sup> Het private consortium voert binnen democratisch gelegitimeerde kaders (bijvoorbeeld in de vorm van een tot concessiekader opgevaardeerde structuurvisie) een ruimtelijk plan uit en is voor een bepaalde termijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de openbare ruimte in het betreffende gebied.<sup>6</sup>

van circa 500 woningen. Bij deze locatieontwikkeling is gekozen voor rolvastheid. De rol van de gemeente Utrecht is kaderstellend en faciliterend van aard. Naast de overallkaders van het masterplan Leidsche Rijn heeft de gemeente additionele kaders vastgesteld waarin eisen zijn opgenomen ten aanzien van de hoogte van de exploitatiebijdrage ten behoeve van de bovenwijkse voorzieningen, de kwaliteit van het openbaar gebied, de planning, het woningbouwprogramma, de parkeernormen en de kwaliteit van de woningen. Vervolgens beperkt de gemeente zich tot het doorlopen van het publiekrechtelijke traject en toetsing van het concessiekader. De rol van het consortium strekt zich uit tot keuzes met betrekking tot het ontwerp, de ontwikkeling, de marketing en de realisatie van de woningen. Daarnaast is het consortium verantwoordelijk voor de realisatie en (gedurende de eerste jaren) het beheer van het openbare gebied. De projectrisico's en het procesmanagement zijn dus geheel in private handen.

Onderzoek naar deze casus heeft inmiddels aangetoond dat gebiedsconcessie De Woerd een succes is. Dit komt onder meer tot uitdrukking in zeer gewilde woningen in een gewilde woonomgeving, een efficiënt ontwikkelingsproces en bovengemiddelde financiële resultaten voor zowel de marktpartijen als de gemeente Utrecht.<sup>7</sup> Het succes is mede veroorzaakt doordat de marktpartijen veel ontwikkelingsvrijheden hebben gekregen. Doordat de marktpartijen, gegeven de kaders van de gemeente, naar eigen inzicht het woningbouwprogramma, de stedenbouw en de architectuur in samenhang met elkaar konden bepalen, is een consistent en kwalitatief hoogwaardig product tot stand gekomen. Terugkijkend op de ontwikkeling kan gezegd worden dat betrokken partijen zeer tevreden zijn over deze vorm van PPS. Er wordt dan ook veel verwacht van deze samenwerkingsvorm in de nabije toekomst.

### Nieuw instrumentarium

Als we, een aantal praktijkervaringen rijker (en wellicht enkele PPS-illusions armer), de balans opmaken, stellen we vast dat het PPS-instrumentarium toe is aan uitbreiding. Het nieuwe instrument heet gebiedsconcessie.

Een gebiedsconcessie is het meest verregaande instru-

ment in het scheiden van publieke en private verantwoordelijkheden. De heldere scheiding en rolvastheid stoelen op én genereren vertrouwen tussen overheid en markt. In de praktijk blijkt dat de behoefte hieraan groot is. Een gebiedsconcessie kan leiden tot snellere realisatie, meer flexibiliteit om in te spelen op dynamiek, hogere ruimtelijke kwaliteit (uit welbegrepen eigenbelang van de ontwikkelaars), meer tevredenheid van bewoners en gebruikers en aanzienlijke besparingen op de totale kosten.<sup>8</sup> Een gebiedsconcessie ontlast de overheid en leidt tot meer ondernemerschap en ruimte voor initiatieven van marktpartijen. Het concessiekader genereert helderheid over de koers voor het gebied en dat komt het bereiken van de zo gewenste doorwaadbare plaatsen ten goede. Een overheid op afstand is bovendien beter in staat om op kwaliteit te beoordelen dan een overheid die nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming.

Een aandachtspunt is de afbakening van de concessie. Het is namelijk niet altijd makkelijk om een langjarige gebiedsontwikkeling als een vaststaand pakket en onder eenduidige voorwaarden in de markt weg te zetten. Sommige vraagstukken kun je moeilijk al aan de voorzijde van een ontwikkeling volledig oplossen dan wel bij de markt onderbrengen. Zeker niet als bijvoorbeeld grote infrastructurele elementen en zaken als waterveiligheid onderdeel uitmaken van de concessie. Een gebiedsontwikkeling vraagt voor sommige onderdelen om continue publieke betrokkenheid en een bepaalde mate van flexibiliteit om zo in te kunnen spelen op de wensen en behoeften van samenleving en markt. De oplossing hiervoor kan worden gevonden in het opknippen van een gebiedsontwikkeling in tijd en omvang. Zo is het voor te stellen dat bijvoorbeeld via een joint venture het masterplan van een groot-schalige gebiedsontwikkeling tot stand komt en vervolgens deelgebieden c.q. locaties in concessievorm door de markt worden uitontwikkeld, gerealiseerd en — gedurende een eerste periode — beheerd. Het voorbeeld van De Woerd geeft aan dat deze aanpak succesvol kan zijn.

### Nieuwe attitude

Rolvastheid is misschien wel het belangrijkste kenmerk van het concessie-instrument. Voor rolvastheid zijn discipline, vertrouwen en betrokkenheid van de spelers een vereiste. Enerzijds moet men kunnen loslaten en anderzijds juist kunnen focussen. Het credo zou moeten zijn: durf dingen over te laten aan de ander en excelleer in hetgeen waar je echt goed in bent. Van de spelers wordt dus ook een andere attitude verwacht.

De hedendaagse opdrachtgever is namens de overheid de ambassadeur van het project. Of zoals Norbert van Doorn het omschreef: de belichaming van de wil om een project te realiseren.<sup>9</sup> Dit vraagt om professionaliteit. Die professionaliteit komt echter niet tot stand door procedures, regels en wetten, zoals recentelijk de nieuwe WRO. Maar wel door bundeling van de juiste competenties. De nieuwe opdrachtgever is vooral iemand die weet waar hij

het over heeft, hij heeft ervaring en visie, kent de omgeving en de markt, kan strategisch denken, kan processen managen, is gedreven en heeft lef. Hij is de spil tussen bestuurders en projectorganisatie. Om zijn rol goed te kunnen vervullen zijn voldoende mandaat en een omgeving waarin durf en creativiteit worden beloond, in plaats van afgestraft, essentieel.

De hedendaagse ontwikkelaar is namens de markt als entrepreneur en procesmanager op zoek naar een doorwaadbare plaats. Een juiste attitude, strategisch inzicht en het kunnen ontwerpen en overzien van het proces zijn daarbij zeer belangrijk. Zachte competenties — in de vorm van vaardigheden en persoonlijkheidskenmerken gericht op bestuurlijk-organisatorische, strategische, sociaal-communicatieve en culturele aspecten — voeren daarbij steeds vaker de boventoon. De hedendaagse ontwikkelaar moet vooral strateeg en kwartiermaker zijn. Dit draagt bij aan de haalbaarheid (zowel in tijd als geld), draagvlak, kwaliteit en duurzaamheid van de gebiedsontwikkeling.

Samen zijn opdrachtgever en opdrachtnemer verantwoordelijk voor het welslagen van de gebiedsontwikkeling. Met begrip en respect voor elkaars rol. Daarvoor moeten zij gezamenlijk op zoek naar een doorwaadbare plaats. En op zoek naar het juiste (PPS-)vehikel om veilig en zonder kleerscheuren aan de overkant te komen. Voor elk project kan dit een ander vehikel zijn. Dit is onder meer afhankelijk van de eigenschappen van het project en de capaciteiten van de spelers. In onze ogen is de concessiebenadering het meest kansrijk voor de toekomst. Juist vanwege de scheiding van publieke en private verantwoordelijkheden weet eenieder waar hij of zij aan toe is en doet eenieder waar hij of zij het beste in is. Dit laatste impliceert onder meer dat overheden niet meer op de stoel van de ontwikkelaar moeten gaan zitten en terug moeten van winstdenken naar kostendenken. De focus dient niet op het financieel rendement van een ontwikkeling te liggen, maar op de realisatie van de maatschappelijke voorzieningen en de financiële dekking ervan. Vergelijkend Europees onderzoek toont aan dat het eindeloos discussiëren tussen overheden en ontwikkelaars over de financiële opbrengspotentie van een project een belangrijke reden is dat projecten in Nederland zo vreselijk lang duren.<sup>10</sup> Projecten in landen waar de overheid zich juist focust op de te realiseren maatschappelijke voorzieningen, erin slaagt die nauwgezet in een concessiekader vast te leggen en bereid is voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen voor de realisatie ervan gaan sneller en leiden tot meer kwaliteit, meer innovatie, meer tevredenheid, niet in de laatste plaats bij de burger, en — uiteindelijk — tot meer ver-



*Drs. Menno Schapendonk MCD en drs. Kevwe Scott-Emuakpor MMC zijn beiden gebiedsontwikkelaar bij Fortis Vastgoed Ontwikkeling N.V.*

trouwen tussen overheid en markt. Het overheidsdenken dat PPS vooral een middel is om opbrengsten uit woningbouw en commerciële voorzieningen zo veel mogelijk af te romen moet dus snel uitgebannen worden. Dit denken leidt tot middelmatige woon-, werk- en leefmilieus. Helaas zijn daar in Nederland iets te veel voorbeelden van.

Nog een laatste opmerking over de focus op financiën. Ook ontwikkelaars laten zich in dergelijke onderhandelingen niet altijd van hun beste kant zien. Wij verwachten echter dat bij de toepassing van de gebiedsconcessie veel ontwikkelaars de extra ontwikkelvrijheden die zij krijgen zullen gebruiken door te investeren in innovatie, duurzaamheid en kwaliteit en daarmee ook in hun eigen imago. Dit alles vanuit het eerder genoemde welbegrepen eigenbelang. In een gebiedsconcessie zit het onderscheidend vermogen van de ontwikkelaar namelijk niet in de prijs, maar in de geleverde kwaliteit. Locatieontwikkeling De Woerd is hier wederom een goed voorbeeld van.

### Tot slot

Uit onze ervaring blijkt dat de gebiedsconcessie een aantal belangrijke voordelen heeft ten opzichte van de eerste generatie PPS-modellen. Hiervoor is wel een fundamenteel andere attitude met bijbehorende competenties nodig van de belangrijkste spelers van het PPS-spel, zowel aan publieke als private zijde. In het buitenland worden gebiedsconcessies al vele jaren met grote regelmaat toegepast. Wat staat een brede toepassing in Nederland dan eigenlijk in de weg? Het antwoord op die vraag is verontrustend vertrouwd: regelgeving. Het mag duidelijk zijn dat wij aanbeveling 6 uit het advies van de commissie Dekker, waarin juist op dat vlak om experimenteeruimte voor gebiedsconcessies wordt gevraagd, van harte onderschrijven. Hierdoor kan meer praktijkervaring met het nieuwe instrumentarium, de daarbij behorende wet- en regelgeving en de daarbij benodigde competenties worden opgedaan. Dit alles met als doel om organiserend vermogen te bouwen, samen doorwaadbare plaatsen te vinden en de toekomstige gebieds- en locatieontwikkelingen in Nederland sneller, slimmer en beter te realiseren.

#### Noten

1. Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (Commissie Dekker) & Nederland boven Water, 2008.
2. Deloitte; Anders, maar niet beter, evaluatie van gebiedsconcessie in 5 Europese landen; september 2008.
3. Menno Schapendonk; Sturen op stromen; augustus 2007.
4. Bram van de Klundert; Ruimte tussen overheid en markt; september 2008
5. Habiforum, 2008.
6. Aedes Compactreeks; september 2008.
7. Remko Liekema; De rol van ontwikkelaar Bouwfonds-Fortis in gebiedsontwikkeling De Woerd, september 2007.
8. The Treasury Taskforce Limited, 2000.
9. Norbert van Doorn; Professioneel opdrachtgever is vooral een persoon, ProCap projectmanagement, maart 2006.
10. Deloitte; Anders, maar niet beter, evaluatie van gebiedsconcessie in 5 Europese landen; september 2008.