

GEMEENTELIJKE GRONDBEDRIJVEN IN EEN ANDERE REALITEIT

Aanbevelingen voor gebiedsontwikkeling



Juni 2012


TU Delft
Praktijkleerstoel
Gebiedsontwikkeling



Kring van Adviseurs

INLEIDING

De publicatie 'Gemeentelijke grondbedrijven in een andere realiteit' is een initiatief van de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling en haar Kring van Adviseurs. De Kring van Adviseurs is een aan de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) gelieerde groep professionals die vanuit verschillende vakdisciplines betrokken is bij de dagelijkse praktijk van gebiedsontwikkeling. De SKG ondersteunt de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. De gemeentelijke grondbedrijven staan voor een forse transformatieopgave, zowel inhoudelijk als financieel. Naast beschouwingen over voorliggende opgaven richt deze publicatie zich primair op een aantal aanbevelingen voor de korte en middellange termijn. De analyse en aanbevelingen zijn gebaseerd op (lopend) onderzoek van de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling en praktijkervaring van de leden van de Kring van Adviseurs. Centrale vraag: hoe kunnen de gemeentelijke grondbedrijven de komende jaren sturen in gebiedsontwikkeling?

Naast het korte termijn vraagstuk 'hoe gebiedsontwikkeling weer in beweging te brengen', is er sprake van meer structurele veranderingen. Maatschappijbreed wordt gezocht naar slimme oplossingen voor energiegebruik, klimaatopgaven, mobiliteitsvraagstukken, demografische verschuivingen en sociaal-economische vraagstukken. Voor gebiedsontwikkeling betekent dit voor de komende jaren een sterkere relatie tussen het ruimtelijke en economische domein. Het is daarom niet verwonderlijk dat in een aantal gemeenten het grondbedrijf (weer) onderdeel is geworden van een bredere dienst Stadsontwikkeling. Gemeenten zijn hierbij zoekend naar hun rol. Deels meer facilitair en actief waar het kan en moet. In onze observatie is er sprake van een grote variatie in omvang van de financiële problematiek van grondbedrijven. Ondanks deze variatie wordt in deze publicatie een zestal generieke punten onderscheiden. De eerste drie punten richten zich op kennis van de markt, regionale programmering en bewust sturen op lopende grondexploitaties. Vervolgens wordt ingegaan op het creatiever omgaan met het huidige instrumentarium, constructieve contractvormen en duurzame ontwikkelstrategieën (vraaggerichter, goedkoper, flexibeler en sneller). Dit alles vraagt om een forse cultuuromslag. Daarbij gaat het om het uitzetten van een lange termijn koers op hoofdlijnen en het bevorderen van private initiatieven. Maar ook om het stimuleren en ondersteunen van

sociaal-maatschappelijke opgaven, die zonder overheidsinspanning niet van de grond komen.

Positionering: (grote) verschillen tussen grondbedrijven

De omvang van de financiële problematiek van gemeenten verschilt sterk, zoals blijkt uit de eerste gemeentelijke stresstesten die SEO economisch onderzoek recentelijk presenteerde¹. Ook de situatie tussen gemeentelijke grondbedrijven varieert sterk. Dat is met name afhankelijk van het gevoerde grondbeleid (sommige gemeenten hebben een actiever grondbeleid gevoerd dan andere), waardoor het geïnvesteerde vermogen in gronden tussen gemeenten sterk uiteenloopt. Gemeenten in krimpgebieden werden reeds voor het uitbreken van de crisis geconfronteerd met een afnemende vraag, waardoor zij gemiddeld minder risicodragend geïnvesteerd vermogen in grondposities hebben. Ook verschillen de financiële vooruitzichten (in sommige delen van het land is er meer sprake van toekomstige afzetmogelijkheden dan wel minder overprogrammering). De verschillen in het financiële risico kunnen aanzienlijk zijn. Niet iedere gemeente heeft last van grote financiële tegenvallers in de grondexploitaties en veel gemeenten hebben daar ook financiële buffers tegenover staan. Het is kortom lang niet altijd en niet in dezelfde mate een financiële molensteen voor gemeenten. Ook wordt er nog steeds circa € 3,5 miljard aan toekomstige winsten verwacht uit grondexploitaties.²

AANBEVELINGEN VOOR DE GEMEENTELIJKE GROND- BEDRIJVEN

1 KENNIS VAN DE MARKT

Kennis van de markt begint bij het op strategisch niveau op gang brengen van het gesprek tussen publiek en privaat. Met kennis over de sterke economische sectoren van de regio en (mondiale) trends. Met het opbouwen van strategische netwerken, en vooral met kennis van de behoefte van de afnemer om deze goed te kunnen faciliteren. Daarnaast is inlevingsvermogen in betrokken partijen van belang. Dit betekent een reëel perspectief op wat je nog kunt vragen van deelnemende partijen in gebiedsontwikkeling in de huidige marktomstandigheden.

2 HET VERSTERKEN VAN DE RELATIE TUSSEN RUIMTELIJKE EN ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN

Zet in op de bij de regio passende sterke economische sectoren. Zorg dat het overaanbod op regionale schaal kleiner wordt en focus op de belangrijkste gewenste ontwikkelingen. Afhankelijk van de regionale opgave en de bestuurscultuur kan gekozen worden voor een minimale tot intensieve samenwerking op beleidsmatig, financieel en/of organisatorisch vlak. Aandachtspunt bij regionale programmering is om (consumenten)voorkeuren niet alleen op het vastgoedniveau zelf, maar ook in de locatiekeuze te betrekken.

3 BEWUST STUREN OP LOPENDE GRONDEXPLOITATIES

Bekijk besluiten op projectniveau in een groter perspectief; wat zijn de consequenties van deze beheersmaatregel voor de gemeente als geheel? Professionaliseer cashflow- en risicomanagement. Aandachtspunten daarbij zijn prioritering, fasering en beheersing van de plankosten.

4 CREATIEVER OMGAAN MET HUIDIGE INSTRUMENTARIUM

Benut de instrumenten binnen het huidige bestemmingsplan die het mogelijk maken om flexibiliteit in te bouwen: (i) de voorlopige bestemming, (ii) globaal bestemmen met uitwerkingsverplichting, (iii) globaal bestemmen met eindbestemmingen, (iv) de bevoegdheid om een bestemming te wijzigen, (v) de mogelijkheid om bij een omgevingsvergunning af te wijken van de bestemming en (vi) het stellen van nadere eisen. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de Crisis- en herstelwet.

5 CONSTRUCTIEVE CONTRACT- VORMEN

Aanbevolen wordt een integrale, vroegtijdige benadering van contractering. Dit vraagt om een koppeling tussen de inhoudelijke opgave, het bijbehorende proces en het totale juridische kader waarbinnen één en ander zich afspeelt. Om het commitment tussen de samenwerkende partijen te versterken, wordt aanbevolen om op voorhand de verwachtingen af te stemmen, alvorens een contract op te stellen. Samenwerkende partijen hebben in de beginfase behoefte aan het vastleggen van afspraken omtrent:

- de vennootschapsrechtelijke structuur;
- gedragsregels: hoe gaan partijen met elkaar om;
- de planhorizon, de fasering en de looptijd;
- de kosten en risico's in zowel de grond- als vastgoedexploitatie;
- de risicoverdeling en -beheersing;
- de voorwaarden voor ontwikkeling en realisatie met 'go/no go'-momenten per projectfase.

6 DUURZAME ONTWIKKEL- STRATEGIEËN

Het creëren van duurzame toekomstwaarde is breder dan een financieel vraagstuk. Het gaat om de samenhang tussen economische, ecologische en sociale opgaven en ontwikkelingen. Daarbij gaat het om het vraaggericht, goedkoper, flexibeler en sneller maken van het proces. Met oog voor bestaande kwaliteiten, duurzaamheid en planologische ruimte voor tijdelijk gebruik.

1 KENNIS VAN DE MARKT

Dat kennis van de markt aanwezig is bij partijen die bij gebiedsontwikkeling betrokken zijn lijkt vanzelfsprekend. Toch worden er nog steeds gedetailleerde plannen tot 2020 gemaakt of worden investeringen gepleegd in het bouwrijp maken van gronden voor de komende tien jaar. Wat blijkt is dat het kennen van de markt voor de korte termijn al lastig genoeg is, laat staan voor de langere termijn. Er is sprake van grote verschillen tussen regio's en tussen vastgoedsegmenten. In algemene zin is op dit moment gefaseerd ontwikkelen het toverwoord; klein, flexibel, met permanente afstemming op de actuele behoefte en maximale vrijheid voor de afnemers. Inspelen op kennis van de markt betekent bijvoorbeeld beleggers uitnodigen en vragen op welke voorwaarden zij waar en hoe in een gebied (huur) woningen zouden willen laten ontwikkelen als zij daar markt voor zien.

Een aandachtspunt voor de programmering van woningen is de groeiende vraag naar huurwoningen. Dit is een gevolg van de groei van het aandeel lagere inkomens, de daling van de huizenprijzen, onzekerheden over de economie en de hypotheekrenteaftrek en strengere financieringsvoorwaarden van banken. Het Rijk verwacht op basis van de prognoses voor de woningmarkt tot 2020 dat het gewenste aandeel huurwoningen in de totale opgave zal oplopen tot zo'n 60%.³

Het faciliteren van een behoefte uit de markt is breder dan alleen PO en CPO. Het aandeel onder (C)PO gerealiseerde woningen is bescheiden: de afgelopen jaren bleef dit stabiel op circa 10 – 15% van de woningproductie.⁵ Uit onderzoek onder consumenten die geïnteresseerd zijn in een nieuwbouwwoning blijkt dat verder zo'n 40% aan co-creatie de voorkeur geeft en 45% aan een woning die op de traditionele wijze wordt ontwikkeld.⁶

Kennis van de markt gaat niet alleen over wat de afnemer wil in de vastgoedmarkt, maar ook over wat je nog kunt vragen van deelnemende partijen aan grondbedingen en risicoacceptatie in gebiedsontwikkeling in de huidige marktomstandigheden. Elkaar overvragen in samenwerkingen levert geen betere gebiedsontwikkelingen op. En het organiseren van tenders is zinvol als het de markt de ruimte biedt om haar kennis zo in te zetten dat het risicoprofiel geoptimaliseerd wordt. Dit vraagt om een 'open vraagstelling', een realistische uitvraag (in tijd en kosten) en niet om zeer gedetailleerde bestemmingsplannen.

VAN DER LEEUWKRING ROTTERDAM: PRIVAAT INITIATIEF VOOR PUBLIEKE RUIMTE⁴

De Van der Leeuwkring bestaat uit Rotterdamse ondernemers die actief zijn in de stedelijke vernieuwing en ontwikkeling. Vanuit het private opdrachtgeverschap en persoonlijke betrokkenheid bij de stad Rotterdam dragen zij bij aan een vitale publieke ruimte: privaat initiatief met meerwaarde voor de stad.

In de kring zijn door AIR Rotterdam circa 25 directeuren en bestuurders van corporaties, ontwikkelings- en beleggingsmaatschappijen, juridische en financiële instellingen op persoonlijke titel bijeengebracht.

2 HET VERSTERKEN VAN DE RELATIE TUSSEN RUIMTELIJKE EN ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN

Lange tijd was het grondbeleid van gemeenten primair faciliterend voor nieuwe economische ontwikkelingen. De laatste 10 tot 20 jaar is er veel meer sprake geweest van actief grondbeleid. Soms stelden de grondbedrijven zich als ondernemer op, waarbij de relatie tussen ruimtelijke ontwikkeling en economische ontwikkelingen minder zichtbaar werd. In het huidige tijdsgewricht met een vraaggerichte oriëntatie zijn de economische ontwikkeling en vraag weer leidend: daar waar (clusters van) bedrijven iets willen, daar vindt ook ruimtelijke ontwikkeling plaats. Voorbeelden van type projecten waarbij de relatie tussen ruimtelijke en economische ontwikkeling innig is, zijn campussen (science parken), binnenstedelijke spoorzones rond CS-stations en bedrijventerreinen die vanuit een sterk concept ontwikkeld worden.

Herstel van de relatie tussen ruimtelijke en economische ontwikkeling betekent ook aanpak van overprogrammering. Regionale programmering is noodzakelijk vanwege:

- het gegeven dat aanboddifferentiatie noodzakelijk is om tegemoet te kunnen komen aan marktsegmentatie en dit alleen op regionale schaal bewerkstelligd kan worden;
- het beperken van (maatschappelijke) financiële schade;
- het beperken van onnodige concurrentie.

Het overaanbod doet zich voor in alle traditionele vastgoedsectoren (niches en de woningmarkt daargelaten). Op de woningmarkt is in potentie nog steeds vraag aanwezig. "De juiste impulsen zoals consumentenvertrouwen en financieringsruimte zijn nodig om de woningmarkt weer in beweging te krijgen."⁷ De kantorenmarkt

is met een structurele leegstand van ongeveer 4 miljoen m² naar raming bijna 10% van de voorraad,⁸ een in het oog lopend voorbeeld. Maar ook de winkelmarkt (de leegstand liep vorig jaar op tot 6%, terwijl deze normaal 1 à 2% bedraagt⁹) en de bedrijvenmarkt (met een leegstand van 5 à 6% van het totaal aan bedrijfsvastgoed¹⁰) kennen dezelfde problemen. De crisis heeft in belangrijke mate gezorgd voor de vraaguitval, maar heeft ook duidelijk gemaakt dat er al veel langer sprake is van een structurele disbalans tussen vraag en aanbod. Een overmaat aan plannen voor nieuwe ontwikkelingen is daarbij niet alleen onrealistisch, maar belemmert ook het aanpakken van het overaanbod en het focussen op ontwikkelingen die wel gewenst zijn.

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt een ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd (gebaseerd op de SER-ladder)¹¹, "om een zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte te bevorderen. Dat betekent: eerst kijken of er vraag is naar een bepaalde nieuwe ontwikkeling, vervolgens kijken of het bestaande stedelijk gebied of bestaande bebouwing kan worden hergebruikt en, mocht nieuwbouw echt nodig zijn, altijd zorgen voor een optimale (multimodale) bereikbaarheid." De essentie is dat bij ruimtelijke besluiten moet worden gemotiveerd hoe een zorgvuldige afweging is gemaakt van het ruimtegebruik.

Regionale afstemming kan op verschillende manieren plaatsvinden en stapsgewijs worden opgepakt. Het minste dat op beleidsmatig gebied moet gebeuren is monitoring en prioritering: afstemming van het aanbod op de vraag, zowel kwantitatief (omvang) als kwalitatief (positionering en segmentering).

Menukaart samenwerking

	Samenwerking	Beeld	Financiële	Organisatie
1.	van 'licht'	monitoren	co-financier (subsidie)	facilitator
2.		uniform uitgiftebeleid	gezamenlijke exploitatie 'light'	ontwikkelaar
3.	naar 'zwaar'	centrale sturing	één gezamenlijke exploitatie	exploitant/beheerder

Bron: Akro Consult

Op het gebied van woningbouw was in het verleden het regionaal woningbouwprogramma de optelsom van gemeentelijke ambities. Nu telt de daadwerkelijke woningbehoefte van de inwoners van een regio of provincie. Door dit als uitgangspunt te nemen zijn de plannen die daarop aansluiten ook kansrijk. De verantwoordelijkheid voor deze beleidsmatige programmering ligt in eerste instantie bij de gemeenten en regio's zelf. Als deze niet tot prioritering komen, dan kan de provincie de verantwoordelijkheid op zich nemen. Aandachtspunt hierbij is de aansluiting op de vraag van de consument. Bij de ontwikkeling en de bouw van woningen wordt vroegtijdig gezocht naar de consument om de afzet vroegtijdig te zekeren. Op het niveau van de locatiekeuzes wordt door de overheid echter nog steeds sterk gestuurd, met verschillende motieven. Hier is, als het gaat om de afstemming op consumentenvoorkeuren, nog een wereld te winnen door meer oog te hebben voor deze voorkeuren.

6 Anders ligt het met de markt van bedrijven en kantoren. Regionale samenwerking kan hierbij veel verder dan alleen beleid gaan. Naast afstemming over de toekomstige behoefte kan het ook wenselijk zijn financiële en/of organisatorische afspraken te maken. Zo kunnen eventuele beschikbare financiële middelen gemeenschappelijk worden ingezet. De regio kan beschikbare kennis bundelen en aanbieden aan de betrokken gemeenten. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over de uitgifte (kwaliteitseisen en grondprijsystematiek). Gemeenten kunnen daarbij overgaan tot verevening van rendementen, het centraal inzetten van subsidies (co-financiering) of afspraken maken over regionale fondsafdrachten. Voor de inzet van deze middelen kan een revolving fund worden opgezet. Door de samenwerking ontstaan voordelen aan de kosten- en aan de opbrengstenkant als gevolg van minder versnipperd aanbod.

Verdergaande samenwerking tussen gemeenten kan zo bijdragen aan efficiënter ruimtegebruik, een betere positionering en segmentering van functies, een betere grondprijs en meer mogelijkheden voor kwaliteits- en duurzaamheidsmaatregelen.

REGIONALE SAMENWERKING EN AANPAK OVERPROGRAMMERING

Een goed voorbeeld van regionale samenwerking is de gezamenlijke aanleg van een regionaal bedrijventerrein door drie gemeenten in het Land van Heusden en Altena. Om het open landschap zoveel mogelijk te sparen heeft de provincie Brabant de komst van een gezamenlijk regionaal bedrijventerrein mogelijk gemaakt. De drie gemeenten, Aalburg, Werkendam en Woudrichem werken samen naar rato van vermogen. Om op regionaal niveau goed te kunnen sturen is besloten de bestaande ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen aan de samenwerking toe te voegen. Hiervoor is een gezamenlijk ontwikkelingsbedrijf opgezet. Met de rendementen van deze ontwikkeling worden tevens de herstructureringsopgaven gefinancierd.

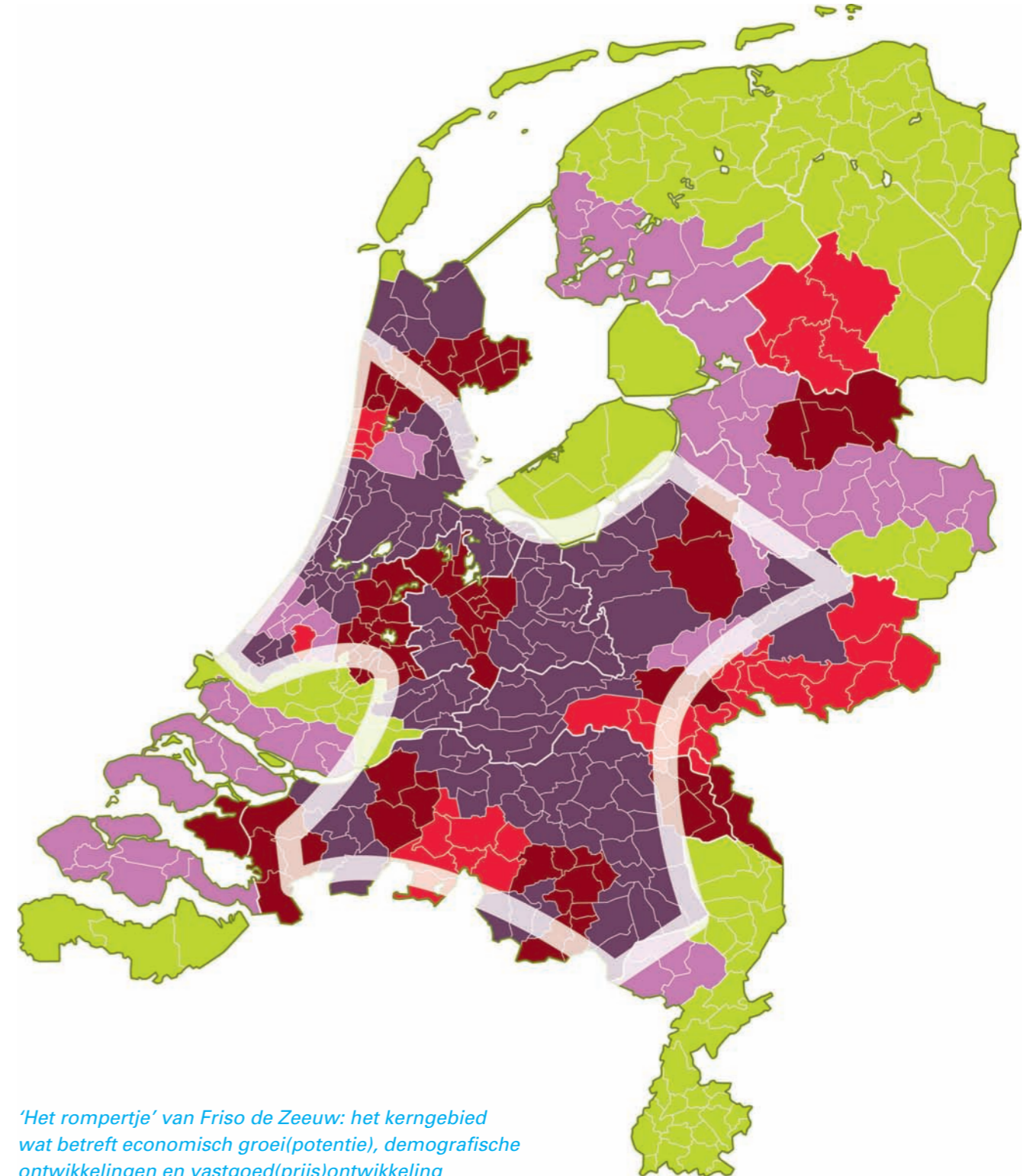
In de Metropoolregio Amsterdam stuurt het Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties (Plabeka) op een gezamenlijk grondprijbeleid voor bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Erwin van der Krabben, hoogleraar Vastgoed- en Locatieontwikkeling: "Het probleem is dat er vaak sprake is van veel eigenaren, veel verschillende belangen. Voor eigenaren is het alleen interessant om te investeren als de anderen meedoen. Het instrument van stedelijke herverkaveling zou hier goed kunnen werken."

"Voor de bedrijventerreinen geldt dat men beseft dat de terreinen in het verleden voor te weinig geld zijn weggegeven," stelt Van der Krabben. "Net als in de woningbouw gaan gemeenten nu rekenen met residuele grondwaarden. Zo kom je dicht bij de werkelijke waarde van een bedrijventerrein." ¹² Uit onderzoek van het Projectbureau Herstructurering Bedrijventerreinen, uitgevoerd door Stec Groep, blijkt dat met normatieve, residuele grondprijzen op nieuwe terreinen 30 tot 55% van de herstructurering in de Metropoolregio Amsterdam betaald kan worden. ¹³

3 BEWUST STUREN OP LOPENDE GRONDEXPLOITATIES

Grondbedrijven zijn zoekende naar de beste wijze om te sturen op lopende grondexploitaties. Ze hebben daarbij vaak een sterk van elkaar verschillende aanpak. Essentieel is dat besluiten op projectniveau in een groter perspectief worden gezien; wat zijn de consequenties van deze beheersmaatregel voor de gemeente als geheel? Voor veel gemeenten geldt dat de tijd van de grote, relatief eenvoudig te ontwikkelen uitleggebieden voorbij is. En voor zover deze

ontwikkelingen nog spelen, staan ze veelal financieel onder druk. Grondbedrijven zouden op basis van een gedegen analyse van de eigen portefeuille een inhoudelijke en goed gefundeerde middellange termijn strategie moeten opstellen die ook regionaal afgestemd wordt. Voor een aantal locaties betekent dit afwaarderen voordat er weer kan worden opgewaarderd.



'Het rompertje' van Friso de Zeeuw: het kerngebied wat betreft economisch groei(potentie), demografische ontwikkelingen en vastgoed(prijs)ontwikkeling

De huidige verlamming op de woningmarkt beperkt het zicht op de latente ontwikkelopgave (zie afbeelding). Die opgave komt voort uit demografische ontwikkelingen, voortschrijdende huishoudensverdunding en een veranderende kwalitatieve behoefte. Vroeg of laat komt de woningmarkt weer in beweging – en daarmee de regierol van de grondbedrijven – en komt de vraag ‘waar bouwen we hoeveel van welk soort woningen’ weer centraal te staan. Niet minder wezenlijk is dat er binnen de grondbedrijven een verdere professionalisering van het risicomanagement moet plaatsvinden, gegeven de nieuwe economische realiteit.

Bewust sturen op grondexploitaties betekent minder kosten proberen te maken, de kosten later maken en kijken hoe en waar nog opbrengsten zijn te realiseren. Zijn alle plannen, gronden en panden nog wel nodig; welke kunnen we stoppen of verkopen? Niet vragen om nieuwe plannen, scenario's en planaanpassingen, maar keuzes maken en plankosten beheersen. Bestuurlijk gesproken een oefening in zelfbeheersing en prioritering. Cashflowmanagement is daarbij het motto; de badkuip van de financieringsbehoefte minder diep en minder lang maken. Aan welke doelstellingen dragen investeringen eigenlijk bij, zijn ze nog wel nodig en kunnen we die niet uitstellen? Waar gaan we nog wel investeren en waar niet? Welke ambities in plannen kunnen we bijstellen of later toevoegen (modulair werken bij grondexploitaties). Kunnen we looptijden verkorten en plandelen on hold zetten? Welke infrastructuur wordt ten laste van de plannen gebracht en levert het financiële ruimte en tijd op als we die gaan activeren in de begroting (dus bij aanleg rente en afschrijving op de begroting opnemen in plaats van in één keer op voorhand ten laste van het plan brengen)?

HET BOUWTEAM OVER GROND(PRIJS) BELEID¹⁴

Met betrekking tot het grond(prijs)beleid is vooralsnog vooral sprake van verwarring. Vast staat dat gegarandeerd fors stijgende grondprijzen tot het verleden behoren en – enkele uitzonderingen daargelaten – niet meer in deze omvang zullen voorkomen. Gemeenten, ontwikkelaars en corporaties, die grond hebben die nu nog in totaal voor respectievelijk circa € 13 miljard, € 3 miljard en € 2 miljard in de boeken staat, zullen zelfs vaak nog stevig moeten afboeken op hun grondposities en de opbrengstverwachtingen moeten bijstellen. Daarmee rijzen de nodige vragen, onder andere met betrekking tot de prijsstelling (korte en langere termijn), de residuele grondprijsbepaling, risico's en rendementen van actief dan wel passief grondbeleid en (voor)financieringsmogelijkheden. Het staat vast dat een cultuuromslag met een andere werkwijze en nieuwe kennis nodig is. De eerste ervaringen op dit punt wijzen in de volgende richting:

- Gemeentelijke grondbedrijven (en andere grondeigenaren) zullen moeten afboeken, voorzieningen treffen, herprioriteren en waar mogelijk private partijen de ruimte moeten geven om gebiedsontwikkeling zelf te realiseren. Dat vraagt ook om het aanpassen van grondprijzen op de actuele marktsituatie.
- Gemeenten moeten veel bewuster per ontwikkeling de afweging maken tussen de inzet van een actief grondbeleid (met de nodige risico's) en een faciliterend grondbeleid.
- Een aanvullend instrumentarium voor faciliterend grondbeleid van gemeenten is onmisbaar. Experimenten met stedelijke herverkaveling om binnenstedelijke gebiedsontwikkeling door private partijen zelf te laten realiseren zijn daarom van groot belang. Denk ook aan: de optie oud voor nieuw, een wettelijke regeling stedelijke herverkaveling (grondruil), aandelen in ontwikkeling, (regionale) fondsvorming en nieuwe samenwerkingsvormen ter vervanging van het huidige veel gehanteerde bouwclaimmodel.
- Laat grond(aankoop) geen molensteen worden. Dat kan bijvoorbeeld door te werken met uitgestelde of gefaseerde afrekenmomenten, ingroeimodellen en grondeigenarenfondsen.

Meer informatie: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/05/24/bouwteam-nieuw-elan-voor-de-bouw.html>

4 CREATIEVER OMGAAN MET HUIDIG INSTRUMENTARIUM

Het bestemmingsplan biedt meer mogelijkheden voor flexibel ruimtegebruik dan wel eens wordt gedacht. In een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is nog eens benadrukt dat het bestemmingsplan een ruimtelijk instrument is waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd.¹⁵ Het bestemmingsplan is kaderstellend voor verdere ruimtelijke besluitvorming. Binnen het bestemmingsplan zelf kan gebruik worden gemaakt van verschillende instrumenten om flexibiliteit in te bouwen: (i) de voorlopige bestemming, (ii) globaal bestemmen met uitwerkingsverplichting, (iii) globaal bestemmen met eindbestemmingen, (iv) de bevoegdheid om een bestemming te wijzigen, (v) de mogelijkheid om bij een omgevingsvergunning af te wijken van de bestemming en (vi) het stellen van nadere eisen. Vier worden hieronder toegelicht.

De voorlopige bestemming

De voorlopige bestemming wordt niet veel gebruikt in de praktijk. Waarschijnlijk omdat deze maar voor vijf jaar geldt. Voor beperktere wijzigingen kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om bij een omgevingsvergunning af te wijken van de regels van het plan. Die mogelijkheid kan het bestemmingsplan bieden, maar het gaat daarbij wel om kleinere afwijkingen. Ook kan het bestemmingsplan de mogelijkheid bieden dat Burgemeester en Wethouders nadere eisen stellen. Ook hier gaat het om kleinere ingrepen. Voor de flexibiliteit die benodigd is voor grotere gebiedsontwikkelingen zal dus meer behoefte bestaan aan het gebruik van het instrument om een bestemming later uit te werken of te kunnen wijzigen.

Globaal bestemmen met uitwerkingsverplichting

De uitwerking van een bestemmingsplan houdt het volgende in. De gemeenteraad legt een globale bestemming (bijvoorbeeld woningbouw) neer in een “moederbestemmingsplan”. Burgemeester en Wethouders kunnen dan later, indien duidelijk is hoeveel woningen op welke locatie precies zullen worden gebouwd, een dergelijke bestemming uitwerken in een uitwerkingsplan. Wel moet worden bedacht dat het moederplan regels voor de uitwerking dient te bevatten en dat er in een voorkomend geval ook een milieueffectrapportage zal moeten worden gemaakt. Soms kan het onhandig zijn dat voor een globale bestemming eerst een zogeheten

plan-MER moet worden opgesteld, terwijl bij de uitwerking mogelijk een besluit-MER moet worden opgesteld.

Globaal bestemmen met eindbestemmingen

Meer flexibiliteit biedt een globaal bestemmingsplan met eindbestemmingen. Hierbij worden de eisen aan de woningen in de regels opgenomen in plaats van via een gedetailleerde plankaart. De positie van de wegen en dus de verkaveling ligt echter niet vast. Dit biedt vrijheid om in de tijd de verkavelingen en het woningbouwprogramma aan te passen.

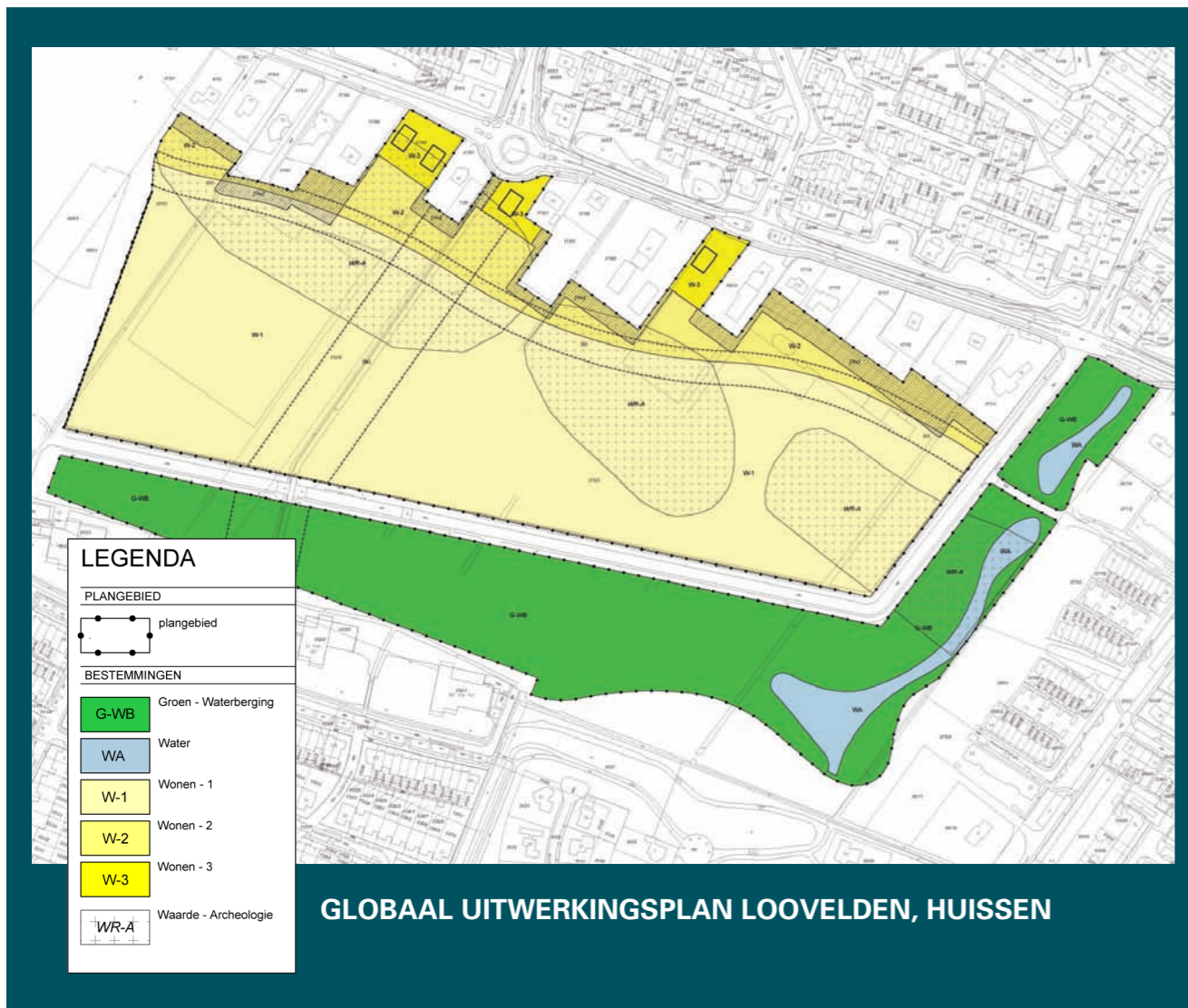
Een globaal eindplan kan alleen worden toegepast als vrijwel het gehele gebied onder controle is (bij de gemeente in eigendom of via afspraken met ontwikkelaars). Indien een paar percelen nog niet onder controle zijn, kan hiervoor een uitwerkingsplicht worden opgenomen. Als de percelen in bezit zijn, kan er gebruik worden gemaakt van een globaal uitwerkingsplan.

GLBAAAL UITWERKINGSPLAN LOOVELDEN, HUISSEN¹⁶

Het plan omvat circa 350 woningen en een park. In eerste instantie werd een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht gehanteerd. De uitwerkingsplannen waren zeer gedetailleerd. Dit leidde gezien de huidige marktsituatie tot problemen, en de uitwerkingsplannen moesten worden herzien. In plaats hiervan wordt nu een globaal uitwerkingsplan gehanteerd. De richtlijnen zijn tot het minimale beperkt, maar er is wel gezorgd voor duidelijke rechtszekerheid voor de bestaande bewoners.¹⁷

De bevoegdheid om een bestemmingsplan te wijzigen

Ook de bevoegdheid om een bestemmingsplan te wijzigen levert een belangrijke bijdrage aan de flexibiliteit van een bestemmingsplan. Afhankelijk van de behoefte kan een bestemmingsplan worden aangepast. Wel moet het bestemmingsplan, dat de wijzigingsbevoegdheid bevat, de grenzen bevatten waarbinnen nog van de wijzigingsbevoegdheid gebruik mag worden gemaakt.



Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheden voor een meer flexibel ruimtelijk kader. In de eerste plaats het projectuitvoeringsbesluit. In de tweede plaats de figuur van een ontwikkelingsgebied.

Projectuitvoeringsbesluit

Voor woningbouwprojecten van 12 tot en met 2000 woningen en projecten die zijn aangewezen als van maatschappelijke betekenis kan een projectuitvoeringsbesluit worden vastgesteld. Een projectuitvoeringsbesluit maakt het mogelijk dat er een groot aantal wettelijk vereiste vergunningen niet meer nodig zijn. Die vergunningen worden allemaal vervangen door het projectuitvoeringsbesluit. Indien het project, waarvoor het projectuitvoeringsbesluit is genomen, strijdig is met het geldende bestemmingsplan, levert het projectuitvoeringsbesluit meteen een vrijstelling op van het bestemmingsplan. In feite kan dus voor een bepaald project één besluit worden genomen, waarna geen aparte vergunningen meer nodig zijn.

Ontwikkelingsgebieden

Gemeentes kunnen de regering verzoeken om bestaand stedelijk gebied of bestaande bedrijventerreinen aan te wijzen als ontwikkelingsgebieden. Na de aanwijzing kan de gemeenteraad een gebiedsontwikkelingsplan ("GOP") vaststellen, waarin van een groot aantal wettelijke bepalingen mag worden afgeweken. Hierdoor kan bijvoorbeeld woningbouw mogelijk worden gemaakt binnen een bestaande milieucirkel van een bedrijf, indien binnen een periode van 10 jaar te voorzien is dat het bedrijf zal worden verplaatst. Vooral voor binnenstedelijk bouwen of het benutten van de ruimte die in beslag wordt genomen door verouderde bedrijventerreinen kan de figuur van het ontwikkelingsgebied veel flexibiliteit bieden.

NIEUWE OMGEVINGSWET

De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft in een brief aan de Tweede Kamer van 9 maart 2012 uiteengezet dat zij een stelselwijziging in het omgevingsrecht wil invoeren. In die stelselwijziging is voorzien in een nieuwe Omgevingswet ter vervanging van, onder meer, de Wet ruimtelijke ordening. Op grond van de nieuwe Omgevingswet moet elke gemeente, waterschap en provincie één gebiedsdekkende verordening vaststellen voor de leefomgeving. Op gemeentelijk niveau zal dan de omgevingsverordening een grote hoeveelheid bestemmingsplannen vervangen. In de omgevingsverordening zijn dan alle geldende ruimtelijke regels te vinden, en alle locatiegebonden regels en vergunningvereisten uit diverse gemeentelijke verordeningen, zoals de algemene plaatselijke verordening, bomenverordening, monumentenverordening of reclameverordening. Per locatie, gebied, wijk of kern kunnen verschillende regels worden vastgesteld. Onderdelen van de verordening kunnen ook voor één gebied worden herzien, zodat flexibiliteit voor het bestuur behouden blijft, aldus de Kamerbrief. Dat betekent dat het bestemmingsplan, zoals wij dat nu als kaderstellend beleidsinstrumentarium kennen, zal verdwijnen. De gemeenteraad zal de mogelijkheid hebben om in een omgevingsverordening bestemmingen van de grond te reguleren. Bezien zal moeten worden of het de gemeenteraad vrij staat om zo vaak als mogelijk de verordening te wijzigen, of dat in de verordening ook een verplichting wordt opgenomen om de ruimtelijke kaders binnen een zekere periode, te weten tien jaar, vast te stellen. Het voordeel van een bestemmingsplan is nu eenmaal dat het in zekere mate rechtszekerheid biedt ten aanzien van een bepaalde bestemming. Ook is onbekend of tegen een dergelijke verordening beroep zal worden opengesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zoals nu bij bestemmingsplannen het geval is. Of de beoogde stelselwijziging in onverkorte vorm doorgang vindt, is gelet op de val van het kabinet Rutte I overigens afwachten. Daarnaast is het besef ontstaan dat invoering van de nieuwe wetgeving een zeer lange weg zal kennen. Er gaan stemmen op om daarnaast met een aantal kleine wijzigingen van de huidige wetgeving de kleine projecten, die kenmerkend zijn voor de huidige markt, beter te faciliteren.

Herverkaveling¹⁸

Herverkaveling is een uitstekend instrument om in deze crisistijd private investeringen te stimuleren. Het past in de accentverschuiving van actief gemeentelijke grondbeleid naar faciliterend grondbeleid. Herverkaveling heeft zijn waarde in binnen- en buitenland bewezen; in Duitsland is de Umlegung – het Duitse instrument voor stedelijke herverkaveling – al veelvuldig toegepast. Bij Umlegung gaan in een gebied alle eigendommen virtueel in een gezamenlijke pot. De overheid kan nu de bestaande kavelindeling eenzijdig aanpassen, doorgaans in overeenstemming met de eigenaren. Op die manier ontstaan nieuwe percelen die aansluiten op het nieuwe plan. Tevens maakt men grond vrij voor de realisatie van openbare voorzieningen. De oude eigenaren blijven eigenaar, maar dan van nieuw gevormde percelen. Financiële verrekening van kosten en opbrengsten maakt deel uit van het systeem. Een onafhankelijke deskundigencommissie stuurt het gehele proces technisch aan.

Vanuit de ministeries Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Technische Universiteit Delft en de Radboud Universiteit loopt momenteel een proefprogramma voor stedelijke herverkaveling. 25 geïnteresseerde gemeenten en private initiatiefnemers hebben hiertoe een project voorgelegd bij de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft. Uit deze grosluist worden voor de zomer circa acht geschikte experimenten voor stedelijke herverkaveling geselecteerd. Deze zullen een jaar lang onderwerp zijn van onderzoek, waar de beschikbare kennis vanuit de genoemde ministeries en universiteiten bij elkaar wordt gebracht. Na dit jaar volgt een rapport met daarin de conclusies van de onderzochte projecten, met aanbevelingen over het al dan niet invoeren van een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling.

Stedelijke herverkaveling kan zijn nut bewijzen in (kleinschalige) uitbreidingsgebieden en stadsrandgebieden. Het instrument is ook geschikt bij binnenstedelijke herstructureringen en transformaties. Het initiatief hiervoor kan zowel van de overheid als van een private partij uitgaan. De voordelen van de stedelijke herverkaveling zijn de volgende:

- Het kan de patstelling doorbreken die "onhandige en versnipperde" en versnipperde eigendomssituaties met zich meebrengen (onhandig, in het licht van de beoogde vernieuwing). Zonder dat verstrekende instrumenten, zoals aankoop, vestiging

voorkeursrecht of onteigening, behoeven te worden ingezet.

- De minnelijke weg, met begeleiding van een onafhankelijke, deskundige commissie zoals in Duitsland het geval is, vergroot het draagvlak onder betrokken eigenaren.
- Versnelling, kostenbesparing en vermindering van het politieke procesrisico in het herontwikkelingsproces.
- Private en particuliere partijen hebben het voordeel van vermindering van financieringslasten: verwerving van gronden en opstellen is niet of pas in een later stadium nodig.
- Bij publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkeling kan met herverkaveling de “grondrouting” worden gescheiden van andere, inhoudelijke, publiek-private afspraken. Daarmee vermijden partijen omslachtige aanbestedingsrechtelijke kwesties.

HERONTWIKKELING CRUQUIUSGEBIED AMSTERDAM¹⁹

“Het Cruquiusgebied is een deels verouderd industriegebied binnen de ring van Amsterdam en vormt de laatste schakel in de succesvolle herontwikkeling van wat inmiddels bekend staat als “de Oostelijke Haveneilanden”. Het is een voorbeeld van een kansrijk gebied waar het versnipperde grondeigendom, gecombineerd met de aanwezigheid van overlastgevendende bedrijven en afwezigheid van een uitgewerkt gemeentelijk juridisch planologisch kader tot een impasse in de herontwikkeling van het gebied heeft geleid. De grondeigenaren en ondernemers pakten de handschoen op en zelforganisatie kreeg gestalte in de stichting Cruquius 2015, waarin een aantal van de grondeigenaren en ondernemers in het gebied zich hebben verenigd. De Stichting heeft ongeveer 60% van het grondeigendom in het gebied in handen en is daarmee een serieuze gesprekspartner voor de gemeente Amsterdam. Doelstellingen van de stichting: in korte tijd de planvorming versnellen, zicht krijgen op de eigen ontwikkelmogelijkheden en de potentiële waardeontwikkeling in het gebied verzilveren. Inbo werkte samen met de stichting Cruquius 2015 een ontwikkelstrategie uit – een vorm van stedelijke herverkaveling – om invulling te kunnen geven aan deze doelstellingen. Met als uitgangspunt het behoud en versterken van de handelingsvrijheid van individuele

grondeigenaren, is gekomen tot een nieuw grondbeleid. Daarbij is nadrukkelijk uitgegaan van de gevestigde bedrijven, of ze al of niet op het terrein willen doorschuiven, investeren of gewoon op de huidige manier hun bedrijfsactiviteiten willen continueren. Deze werkwijze vraagt om handelingsvrijheid van de individuele grondeigenaren en een daardoor andere benadering van het stedenbouwkundige en juridisch planologische instrumentarium. De doelstelling is maximale flexibiliteit op kavelniveau op de korte termijn in combinatie met de gewenste stedenbouwkundige kwaliteit op gebiedsniveau op de lange termijn. De spelregelkaart vormt als licht en gericht toetsingsinstrument de basis voor het afgeven van omgevingsvergunningen.

De spelregelkaart bestaat uit een kaart met toelichting, waarmee onder andere de volgende aspecten wel worden vastgelegd:

- De bestaande eigendomstructuur als basis voor een nieuwe verkaveling;
- Maatvoering en profiel van de ontsluitingsystematiek;
- Oriëntatie op de omgeving middels zichtlijnen;
- Afstand tot de erfgronden;
- Bandbreedte in de volumeontwikkeling;
- Oriëntatie van bouwvolumes met entrees en transparante plinten naar de hoofdontsluiting;
- Tijdelijke maatregelen voor het realiseren van woonfuncties in de nabijheid van bedrijven met een vergunning uit categorie 4, middels afscherming van de bron met flankerende bebouwing.”

5 CONSTRUCTIEVE CONTRACTVORMEN

Belang en perspectief contractering zijn veranderd

Vóór de vastgoedcrisis was de markt veel minder kritisch en werd contractering vaak als een noodzakelijk iets gezien. Op het laatste moment werd een contract voor de lange termijn gesloten, dat vervolgens in de kast verdween en alleen bij een mogelijk geschil weer tevoorschijn kwam. Strikte voorwaarden als voorverkooppercentages speelden veel minder een rol, de markt zou toch wel afnemen.

Nu de markt op veel fronten is vastgelopen, wordt contractering – naast een noodzakelijk iets – steeds meer een ‘slim en nuttig’ (proces)instrument. Alle partijen, publiek en privaat, hebben de behoefte om in een vroegtijdig stadium gezamenlijk na te denken over de voorwaarden waaronder een bepaalde ontwikkeling nog mogelijk gemaakt kan worden. Zij wensen hun afspraken gefaseerd vast te leggen in overeenkomsten die niet langer in de kast verdwijnen, maar een leidraad vormen voor het gezamenlijk te doorlopen proces.

Gefaseerde contractering wordt belangrijker

Een gebiedsontwikkelingscontract kenmerkt zich door het feit dat er over een lange periode voor verschillende fases afspraken moeten worden gemaakt. Het begint met de planvorming en eindigt met de oplevering. Het is van belang om in de beginfase gedetailleerd te zijn en per fase afspraken vast te leggen. Ook van belang is om de gewenste vennootschapsrechtelijke structuur doordacht te hebben. De samenwerkende partijen trachten namelijk steeds meer op voorhand helderheid te krijgen over hun planhorizon, de fasering die zij willen aanbrengen en de termijnen waarvoor zij zich aan elkaar willen binden. Zo snel mogelijk een concreet beeld krijgen van de kosten en risico's van de verschillende partijen in een project – in zowel de grond- als vastgoedexploitatie – is daarbij voor hen essentieel geworden. Daarbij is ook de risicoverdeling en -beheersing van belang. Partijen hebben verder behoefte aan het vooraf vastleggen van voorwaarden voor ontwikkeling en realisatie. Per projectfase worden ‘go/no go’-momenten vastgesteld. Zo ontstaan gefaseerde contracteringstrajecten waarin steeds concreter wordende overeenkomsten naadloos op elkaar aansluiten.

Maar ook andere factoren dan de crisis spelen een rol bij de veranderende inzichten in de wijze van contractering. Regelgeving en jurisprudentie

over staatssteun, aanbesteding en kostenverhaal maken de laatste jaren een snelle ontwikkeling door en nopen tot het vroegtijdig afwegen van de mogelijke gevolgen voor de te maken afspraken en de juridische vormgeving daarvan.

Een vorm van een contract tussen overheden en private partijen voor gebiedsontwikkeling is onontbeerlijk. Van de gemeente wordt verwacht dat zij het ruimtelijk instrumentarium in gang zet om een bepaalde ontwikkeling mogelijk te maken. De Wet ruimtelijke ordening eist dat een bestemmingsplan financieel uitvoerbaar is en dat tevens een exploitatieplan wordt opgesteld, indien het kostenverhaal niet anderszins (door middel van een overeenkomst) is verzekerd. Dat betekent dat de grondexploitatie vroegtijdig in beeld moet worden gebracht, tezamen met de kosten en risico's die daarmee gepaard gaan.

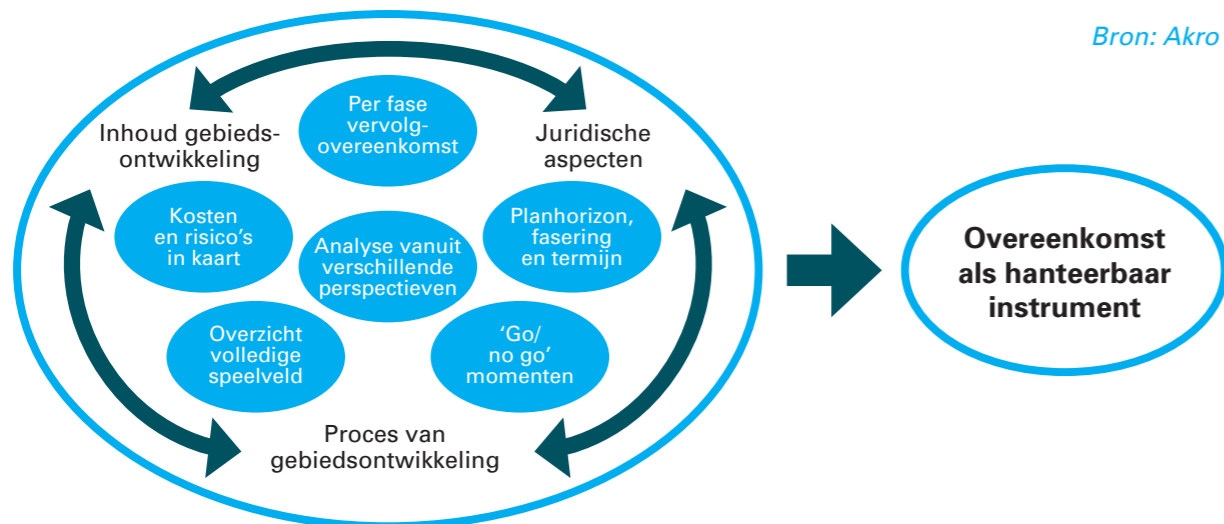
Kortom, in het nieuwe contract dienen doelstelling, taakverdeling, risicotoedeling, een efficiënte organisatie en procesafspraken een centrale plaats te krijgen.

Afstemming inhoud, proces en juridica zorgt voor contract met meerwaarde

Deze integrale, vroegtijdige benadering van contractering vraagt steeds meer dan voorheen om een koppeling tussen de inhoudelijke opgave, het bijbehorende proces en het totale juridische kader waarbinnen één en ander zich afspeelt. Deze drie aspecten dienen hand in hand te gaan. Alleen juridische kennis over hoe een goed contract opgesteld moet worden, is niet meer voldoende om een overeenkomst met meerwaarde te genereren.

De ‘juridica’ moet niet leidend zijn, maar ondersteunend zijn aan het proces om een ruimtelijke ontwikkeling in goede banen te leiden. Niet de vorm van het contract, maar de inhoud moet doorslaggevend zijn. Anders gezegd: contracteren is geen doel op zich, maar een instrument om projecten kansrijker te maken en het commitment tussen de samenwerkende partijen te versterken.

Dit alles kan alleen wanneer men het volledige speelveld van relevante aspecten overziet, het afsprakenkader vanuit verschillende perspectieven bekijkt en zich verplaatst in de positie van de diverse contractanten en hun verschillende ideeën over risico's en binding. Het opstellen van een overeenkomst vanuit de positie van één partij werkt niet meer. Partijen doen er verstandig aan om op voorhand gezamenlijk met een deskundige partij na te denken over wat zij precies van elkaar



verwachten, voordat zij een contract laten opstellen. Het is in dit verband ook aan te bevelen om als partijen gezamenlijk één onafhankelijke penvoerder aan te stellen die primair het gezamenlijk belang bewaakt en oog heeft en houdt voor de posities van alle partijen. Hierdoor kan de overeenkomst optimaal worden afgestemd op de wensen van alle partijen en kan in een vroeg stadium worden aangegeven wat juridisch gezien de (on)mogelijkheden zijn. Gebruikelijk is het om alvorens een contract wordt gesloten, eerst door middel van een zogeheten 'Memorandum of Understanding' (MOU) of termsheet de voornaamste rechten en verplichtingen vast te leggen.

Flottrekken van vastgelopen overeenkomsten

Op dit moment zijn veel lopende contracten in een impasse terechtgekomen, omdat de gemaakte afspraken dateren van voor de crisis en niet meer passen bij de huidige kritische markt. Een frisse blik op een overeenkomst kan leiden tot een update van het afsprakenkader, zonder daarbij onrecht te doen aan het oorspronkelijke doel en de individuele belangen van partijen. Zorg dat er beweging ontstaat en neem afscheid van onhaalbare afspraken uit het verleden.

GESLAAGDE DOORSTART BLOEMENDALERPOLDER

Al een aantal jaar werken overheden en markt-partijen in een publiek-private samenwerking aan de planontwikkeling voor de Bloemendalerpolder, één van de laatste grote ontwikkellocaties in de Gooi- en Vechtstreek. Begin 2011 is besloten tot een herijking van het masterplan Bloemendalerpolder, om het plan en de werkwijze aan te passen aan de huidige economische situatie. In juli 2011 hebben publieke en private partijen een akkoord

bereikt over de verdere ontwikkeling van de Bloemendalerpolder. Kern van het akkoord is dat er tussen partijen op een andere wijze wordt samengewerkt, met een gewijzigde verdeling van verantwoordelijkheden en risico's. In plaats van een traditionele rolverdeling waarbij de realisatie van het 'groen-blauw' en 'grijs' door publieke partijen plaatsvindt en de realisatie van de woningen door private partijen, zijn private partijen in de Bloemendalerpolder verantwoordelijk voor een groot deel van de integrale ontwikkeling (dus ook voor de realisatie van het groen-blauw en grijs). Publieke partijen formuleren de kwaliteitseisen en kaders. Er vindt toetsing plaats door een kwaliteitsteam.

De private partijen worden in deze samenwerkingsconstructie verplicht om alle gronden in te brengen. De omvang van de te ontwikkelen plandelen per ontwikkelaar wordt bepaald naar rato van de ingebrachte grond (herkaveling). Ook de risico's en eventuele opbrengsten worden naar rato verdeeld. Door deze opzet is er een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en risico's, en worden de risico's gedragen door de partij die daartoe het beste in staat is.

De fasering is flexibel vormgegeven met een aantal 'milestones'. Dit maakt de risico's voor private partijen aanvaardbaar. Passend bij deze werkwijze is een bestemmingsplan op hoofdlijnen, waarbij met uitwerkingsplannen voor de deelgebieden wordt gewerkt. In de aanloop naar definitieve uitvoeringsafspraken (samenwerkingsovereenkomst) werken publieke en private partijen op basis van gezamenlijk opdrachtgeverschap (50/50). Partijen rekenen (en tekenen) gelijktijdig en transparant en houden als gevolg van de gekozen constructie, ondanks de crisis, vertrouwen in de samenwerking.

6 DUURZAME ONTWIKKELSTRATEGIEËN

Het creëren van duurzame toekomstwaarde is breder dan een financieel vraagstuk. Het gaat om de samenhang tussen economische, ecologische en sociale opgaven en ontwikkelingen.²⁰ Zoals de rol van de gebruiker centraal staat, staat ook de ontwikkeling van (de samenhang in) het gebied centraal en de wijze waarop de exploitatie daarin wordt gehanteerd. Denk bijvoorbeeld aan steeds schaarsere energiebronnen en daarmee stijgende energielasten. Dit betekent nu al anders investeren. Met oog voor de eindgebruiker, maar ook slim sturen op kosten en waardecreatie gedurende het hele ontwikkelproces.

Kostenreductie

Het planproces moet vraaggericht, goedkoper, flexibeler en sneller, anders loopt de stedelijke vernieuwing compleet vast.²¹ Enkele aanbevelingen:

- *Passende ambities.* De vaak torenhoge ambities vragen om bijstelling. Beoordeel waar de locaties zich bevinden die kansrijk zijn om binnen een redelijke termijn (her)ontwikkeld te worden. Daarbij moet eerder gerekend worden, wat ervoor zorgt dat de discipline van de marktanalyse en planeconomie naar voren opschuift. Het gemeentebestuur dient duidelijk zijn rol en inzet te formuleren ten opzichte van de geselecteerde plannen.
- *Optimale schaalgrootte.* Sluit aan op de bestaande bebouwde omgeving, voorgenomen investeringen van individuele gevestigde vastgoedeigenaren (zelfrealisatoren) en op andere (overheids)investeringen zoals infrastructuur en waterveiligheid. Hierbij past een schaal van 100 – 200 woningen om de plan- en engineeringkosten te spreiden. Tevens draagt deze schaal bij aan het creëren van een gebied met een robuuste identiteit.
- *Eerst het concept, dan pas stedenbouw en bestemmingsplan.* Definieer een gebied eerst in termen van doelgroepen en het beoogde eindproduct, in plaats van te starten met een uitgewerkte stedenbouwkundige visie. Bij dit lean and mean-proces²² hoort een eerste beeld van kosten, opbrengsten en realisatietijd. Dit vormt de basis voor de gewenste kwantitatieve invulling van het gebied. Houd het bestemmingsplan zo lang mogelijk globaal en flexibel.
- *Verdunnen heeft vaak voordelen.* Bouwen in lagere dichtheden, waarbij nauw wordt aangesloten op de wensen van kopers,

kan in veel gevallen een beter financieel plaatje opleveren. Verdichting betekent niet automatisch een beter financieel resultaat.

- *Planvorming en -uitvoering stroomlijnen en disciplineren.* De kosten voor planvorming en -uitvoering bedragen nu gemiddeld circa 35 procent van de totale grondkosten. Dat kan en moet terug naar circa 20 procent, door een strakkere, efficiëntere organisatie en een scherper onderscheid tussen plankosten en oneigenlijke kosten. Het verkorten van de doorlooptijd (door een verkorte voorbereidingstijd) levert een forse kostenreductie op.
- *Kwaliteitseisen, sociaal programma en ontwikkelkosten naar realistisch niveau.* Ontwerp niet voor elk plan nieuwe prototypes, maar herhaal succesnummers (qua ontwerp, plattegrond en bouwtechnische uitvoerbaarheid) met kleine, locatiegebonden aanpassingen.

Eindgebruiker centraal

Lange tijd maakte het niet uit welk product er ontwikkeld werd. Met de huidige vraaguitval is dit volledig gekanteld en is de 'klant weer koning'. De meeste ontwikkelaars hebben zich hier op aangepast, wetende dat dit de enige manier is om te overleven; zonder eindgebruikers geen ontwikkeling. De volgende partij in de keten is in veel gevallen het gemeentelijk grondbedrijf, dat vaak verantwoordelijk is voor de levering van de benodigde bouwgrond. Vóór de crisis stonden de klanten bij het grondbedrijf in de rij en werd vaak middels allerlei complexe uitgiftebeleidsregels de schaarse bouwgrond verdeeld onder diverse initiatiefnemers. In de huidige (en toekomstige) markt zullen grondbedrijven op hun beurt ook de klant (waaronder projectontwikkelaars en bouwers) weer nadrukkelijk centraal moeten stellen. Dit betekent dat de schaarse initiatieven waar private opdrachtgevers achter staan en investeringsbereidheid tonen gekoesterd moeten worden. Naast oog voor een realistisch rendement, wordt het kostenefficiënt uitvoeren essentieel. Verder zijn procesmatige vaardigheden, alsmede kennis van marketing en 'branding' onmisbaar.

EXPERTTEAM EIGENBOUW

Het Expertteam Eigenbouw is een initiatief van voormalig minister Donner. Het voorziet in de behoefte aan praktische bijstand bij het realiseren van eigenbouwbeleid en projecten bij gemeenten. Onder het motto 'voor gemeenten, door gemeenten' is het team actief in ongeveer 35 plaatsen door het hele land. Het Expertteam biedt hulp en expertise op het operationele of 'technische' vlak. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om communicatie, organisatie of plantoetsing. In veel gemeenten ontbreekt die expertise door de jarenlange werkwijze met grootschalige, seriematige bouw. Co-creatie samen met eindgebruikers vraagt andere vaardigheden. Naast operationele zaken helpt het team de ambtelijke organisatie met de nodige cultuurverandering.

Meer informatie: http://www.iceb.nl/professioneel/nieuws/nieuws.asp?code_nws=139

16 Tot slot, tijdelijkheid

Versterkt door de crisis is er een groeiende aandacht voor tijdelijke functies. De doelstellingen verschillen. Soms richt het zich op het genereren van inkomsten, maar ook is er steeds vaker sprake van tijdelijke functies om een gebied te branden of om sociaal-economische ontwikkelingen te stimuleren. Ook hier kunnen we leren van onze oosterburen. In het Ruhrgebied is al langere tijd gericht gebruik gemaakt van tijdelijke functies. Veel terreinen en oude fabrieken lagen braak en in afwachting daarvan werden eerst zichtbare initiatieven genomen, waardoor geleidelijk interesse van potentiële ondernemers en ontwikkelaars ontstond. Daarnaast gaf het de mogelijkheid tijdelijk uit te proberen welke activiteiten op die betreffende locatie het beste werkten. Ook in Nederland zijn er steeds meer voorbeelden. Veelal gericht op sociaaleconomische waardeontwikkeling. Op locaties in herstructureringsgebieden zijn tijdelijke functies ontstaan voor maatschappelijke gebruikers die de levendigheid van het gebied bevorderen en tegelijkertijd zorgen voor "empowerment" van diverse bewonersgroepen.

TIJDELIJK HERBESTEMMEN

Een bekend voorbeeld is het Schieblock, dat voor een impuls in het Rotterdamse CS-gebied heeft gezorgd.²³ De eigenaar wilde dit leegstaande kantoorgebouw slopen, maar antikraak-huurder ZUS Architecten zag kansen voor herbestemming als bedrijfsverzamelgebouw. Met steun van de eigenaar en de gemeente is een businessplan voor 5 jaar ontwikkeld. Het gebouw is volledig verhuurd, en omvat naast studio's ook publieke functies, zoals een debat- en tentoonstellingsruimte. De verbinding met de stad wordt momenteel verder uitgebouwd door middel van de Luchtsingel, een voetgangersbrug over het nabijgelegen spoor. Dit initiatief werd mede via 'crowdfunding' (bijdragen van bedrijven en bewoners) gerealiseerd. Het initiatief werd aangewezen als winnaar van het Rotterdams Stadsinitiatief, waarmee een gemeentelijke subsidie van € 4 miljoen werd binnengehaald. Ook Blijburg, een stadsstrand bij IJburg, gaf een impuls aan de omgeving en is geliefd bij gebruikers. Het strand werd geïnitieerd om IJburg op de kaart te zetten. Vanwege grote populariteit is er al meerdere keren een nieuwe locatie betrokken, en gaat Blijburg dit jaar haar negende seizoen in.²⁴

In Berlijn zijn de mogelijkheden voor tijdelijke herbestemming verruimd door versoepeling van de regelgeving (Bauordnung) in 2006. Tegenstrijdigheden zijn uit de regelgeving gehaald en de gestelde eisen zijn vereenvoudigd. Daarnaast werden ook de vergunningsprocedures verkort en is er geen maximale duur meer voor tijdelijke herbestemming.²⁵ In Nederland is tijdelijke bestemming toegestaan voor de duur van vijf jaar en op basis van de Crisis- en herstelwet voor vijftien jaar. Praktijkvoorbeeld van deze versoepeling is het voormalige Philipsterrein Strijp S. Daar worden voor de periode van vijftien jaar ontheffingen van regelgeving verleend, onder andere wat betreft de gebruiksvergunning, milieueisen en eisen rondom externe veiligheid. Hierdoor wordt ruimte gegeven aan creatieve initiatieven in de monumentale gebouwen op het terrein.²⁶ Voor een verdere verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke herbestemming kunnen we dus leren van onze oosterburen.

NOTEN

- ¹ VNG (2012). *De financiële effecten van crisissituaties verschillen per gemeente*. <http://bit.ly/JVe5Un> (d.d. 8 mei 2012)
- ² Berns, S.W. en H. Celik (2011). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, update 2011*. Deloitte Real Estate Advisory. <http://bit.ly/o8jX7D>
- ³ Poulus, C. et al. (2012). *Mogelijke effecten van de Kabinetsmaatregelen op de woningmarkt, doorkijk tot 2020*. ABF Research, in opdracht van BZK, p.4. <http://bit.ly/KHFplx>
- ⁴ http://www.vanderleeuwkring.nl/over_de_kring/missie
- ⁵ CBS (2010). In: Beenders, R. (2011). *Vraaggestuurd Bouwen. Een processtructuur voor de samenwerking tussen een particulier collectief en een marktpartij*. MSc-scriptie. Delft: TU Delft. <http://bit.ly/LsvOnZ>
- ⁶ Gebaseerd op DBMI, Nirov en Nieuwbouw Nederland (2012). *Nieuwbouw in de toekomst: meer keuzevrijheid en slimme begeleiding voor de woonconsument*, p.11. <http://bit.ly/w7Jz4T>
De vijfde op deze pagina vermelde categorie (15%) wordt tot (C)PO gerekend; de derde en vierde categorieën (24% + 14%) worden als vormen van co-creatie beschouwd en de eerste twee categorieën (10% + 37%) worden gerekend tot de traditionele wijze van ontwikkeling.
- ⁷ Aldus Taco van Hoek (EIB) op het praktijkcongres 'Gebiedsontwikkeling slim vlottrekken' (15 maart 2012), zie: <http://bit.ly/GXztZq> (Gebiedsontwikkeling.nu) Zie ook de publicatie *Slim vlottrekken van gebiedsontwikkeling van de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling*, mei 2012.
- ⁸ Zuidema, M. en M. van Elp (2010). *Kantorenleegstand: probleemanalyse en oplossingsrichtingen*. EIB. http://www.eib.nl/modul-pagina_5/
- ⁹ Aldus Jan van der Doelen (ING Economisch Bureau), in: Koot, J. (2012). *ING: meer winkels leeg in 2012*. FD, 9 januari 2012. <http://fd.nl/economie-politiek/847615-1201/ing-meer-winkels-leeg-in-2012?visited=true>
- ¹⁰ Zo blijkt uit berekeningen van de NVM. "Dit percentage kan hoger liggen door de verborgen leegstand en het ontbreken van een betrouwbaar voorraadcijfer." In: Leppink, E. (2012). *Leegstand in bedrijfsruimtemarkt gaat kant van kantorenmarkt op*. Facility Management Magazine, 28 maart 2012. <http://bit.ly/JAcus0>
- ¹¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, p.5. <http://bit.ly/Juc7KQ>

- ¹² Luijten, A. (2011). *Alternatieven voor een actief grondbeleid*. Interview met hoogleraar Vastgoed- en Locatieontwikkeling Erwin van der Krabben. <http://bit.ly/tOBWjN> (Gebiedsontwikkeling.nu) Zie ook: Krabben, E. van der (2011). *Terughoudend grondbeleid*. S+RO, mei 2011, p.52-54. <http://bit.ly/KEH6ld>
- ¹³ IKCRO (2011). *Metropoolregio Amsterdam op weg naar grond(prijs)beleid*. <http://bit.ly/M55Plq> (Gebiedsontwikkeling.nu)
- ¹⁴ Bouwteam (2012). *De bouw in actie(s)! Investerings- en innovatieagenda voor de woning- en utiliteitsbouw*, p.21. <http://bit.ly/KjF2UG>
- ¹⁵ ABRvS 25 april 2012, LJN: BW 3936.
- ¹⁶ Gemeente Lingewaard (2012). *Uitwerkingsplan Loostraat zuid, Huissen 2001, deelplan Tuindorp Oost*. <http://bit.ly/JGxaKm>
- ¹⁷ Een ander voorbeeld is het plan Kortenoord in Wageningen.
- ¹⁸ Zeeuw, W.C.T.F. de (2011). *Herverkaveling nu invoeren!* <http://bit.ly/v7ScLT> (Gebiedsontwikkeling.nu)
- ¹⁹ Klooster, E. van 't en J. van den Hoek (2012). *Grondzaken in de Praktijk*, april 2012, p.16-18. <http://bit.ly/KWvX0Q>
- ²⁰ Zie ook: Puylaert, H., H. Werksma et al. (2011). *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp!* Delft: praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft. <http://bit.ly/idUbU6> (Gebiedsontwikkeling.nu)
- ²¹ Zeeuw, W.C.T.F. de (2011). *Binnenstedelijk Ontwikkelen moet op alle fronten anders*. Service Magazine, december 2011, p.23-25. <http://bit.ly/xwPtCY>
- ²² Lean is een binnen Toyota ontwikkelde methode die zich concentreert op het maximaliseren van 'waardestroom' richting de klant en het aan het licht brengen en reduceren van verspilling. Bron: <http://bit.ly/hj0atv>
- ²³ Zie: <http://www.schieblock.com/index.php?pagelD=5> en <http://bit.ly/KwEP3a>
- ²⁴ Jong, A. de (2012). *De Kuswoning als katalysator: Hoe tijdelijk gebruik bij kan dragen aan stedelijke ontwikkeling*. MSc-scriptie. Delft: TU Delft.
- ²⁵ Kompier, V. en M. Cevaal (2011). *Tijdelijk ruimtegebruik: Kansen en onmogelijkheden*. Rooilijn, 44 (6)
- ²⁶ Boer, R. de (2012). *Tijdelijk bestemmen: Een onderzoek naar de meerwaarde van tijdelijk ruimtegebruik, toegepast op stationslocaties*. Onderzoeksvoorstel MSc-scriptie. Delft: TU Delft.



Partners in de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling

Ministerie van I&M, TU Delft,
AM, Amvest, Bouwfonds Ontwikkeling,
de Alliantie, Gemeente Amsterdam,
Gemeente Groningen, Gemeente Rotterdam, Dienst
Landelijk Gebied, Heijmans Ontwikkeling, NS Poort,
Provincie Noord-Brabant, Provincie Noord-Holland,
Schiphol Area Development Company (SADC),
Synchroon en Ymere.

Nieuwe leden per augustus 2012:
Provincie Gelderland, Waterschap Amstel,
Gooi en Vechtstreek en Gemeente Nijmegen

Kring van Adviseurs

Akro Consult, Berenschot, Brink Groep,
Buck Consultants, Deloitte Real Estate
Advisory, Inbo, Movares en Stibbe

S K G

COLOFON

Uitgave:

*Kring van Adviseurs i.s.m. praktijkleerstoel
Gebiedsontwikkeling TU Delft*
juni 2012

Deze publicatie is mogelijk gemaakt door bijdragen van:

- Roger Kersten, *Akro Consult*
- Pieterjan van der Hulst, *Berenschot (voorzitter)*
- Michel van Rhee, *Brink Groep*
- René Buck, *Buck Consultants International*
- Jurriën Veldhuizen en Frank ten Have, *Deloitte Real Estate Advisory*
- Francien de Groot, *Inbo*
- Jan Reinier van Angeren, *Stibbe*

Eindredactie:

Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft

- prof. mr. Friso de Zeeuw
- ir. Agnes Franzen
- ir. Ariënne Mak

Drukwerkbegeleiding:

Annie Breeuwsma

Vormgeving:

G van Leyden, *Ontwerp-id*

Drukwerk:

OCC dehoog media partners, Oosterhout

Meer informatie over de praktijkleerstoel

Gebiedsontwikkeling:

www.gebiedsontwikkeling.tudelft.nl

Kijk ook eens op: