

GEBIEDSONTWIKKELING VANDAAG: ANDERE FINANCIËLE UITDAGINGEN

De opgaven voor gebiedsontwikkeling worden nog aldoor ingewikkelder maar de oplossingsruimte evolueert mee. Betere samenwerking, betere wettelijke instrumenten, innovatieve oplossingen en andere financiële arrangementen geven voldoende armslag om met de toegenomen complexiteit om te gaan. Het optimistische verhaal dat je kon overhouden aan het najaarscongres van de Vereniging van Grondbedrijven.

Tekst: Kees Hagendijk

De stikstofcrisis bewolkt de hemel boven gebiedsontwikkeling. Toch kan dit de stemming op het najaarscongres van de Vereniging van Grondbedrijven, dat op 13 november jl. in Ede plaatsvindt, niet bederven. Ja, er zijn gemeenten die projecten hebben stilgelegd vanwege de PAS-uitspraak van de Raad van State. “Maar het leven gaat gewoon door”, relateert voorzitter Annius Hoornstra bij de start van een rijkelijk gevuld dagprogramma. Eerste spreker Henri de Groot, hoogleraar Regionaal economische dynamiek (VU), stelt vast dat de huidige verstedelijking een keerzijde heeft: krimp elders. Wat ook zichtbaar wordt: van het agglomeratievoordeel profiteren vooral de hoger opgeleiden. Dit wetende, ligt er een verdelingsvraagstuk op het bord. In het verleden is geprobeerd demografische en economische krimp in de regio’s af te remmen via verbetering van de infrastructuur, aldus De Groot. “Maar het idee dat plek en afstand er in de nieuwe economie minder toe doen, is weerlegd. Inmiddels hebben we geleerd dat investeringen in infrastructuur het probleem alleen maar groter maken. Infrastructuur versterkt het centrum, maar verzwakt de periferie.”

Onvoldoende herverdeling

De verstedelijking loopt intussen parallel met de decentralisatie van taken van het rijk naar lagere overheden. Helaas is het goede financieringsmodel hiervoor nog niet gevonden. Gemeenten blijken onvoldoende in staat tot herverdeling. Te grote arbeidsmarkt- en woningmarktverschillen vragen om reparatie, maar aan goed gereedschap ontbreekt het. Afkomen van het surplus aan grondwaarden in het centrum, vindt plaats, onder meer via erfpacht. Via subsidies kan ook het nodige worden gedaan. Maar het is niet genoeg. Bij de verdichting van de binnensteden komt met name de sociale woningbouw in de knel. Een structurele oplossing zoekt De Groot in schaalvergroting van de lokale overheid. Verbouwing van het Huis van Thorbecke dus: “Onze provincies zijn te groot en onze gemeenten te klein. We moeten de discussie hierover toch eens aandurven.” Regionale samenwerkingsverbanden, die het zouden moeten doen, zijn vrijwillig, dus kwetsbaar. De stekker is er zo uitgetrokken.

Elke investering in infrastructuur zou een heldere beleidskeuze moeten zijn aan de hand van de vraag: waar slaan de effecten precies neer? Wie profiteert? Neem als voorbeeld de Noord-Zuidlijn in Amsterdam waar ook flink wat rijksgeld in gestopt is: Waarom is die niet doorgetrokken naar Zaanstad in het noorden en Haarlemmermeer in het zuiden? Grote infra-opgaven liggen in de binnensteden, voor de zogeheten last mile. Het duurste stukje. Gaan de grote geldstromen daarnaartoe en wordt de periferie op grotere achterstand gezet? Serieuze beleidsvraagstukken. Hoe dan ook: “Een deel van het surplus dat agglomeraties genereren, is nodig om de krimp te begeleiden.”

Mobiliteitsbedrijf

Met de presentatie van Thijs van Dieren, co-eigenaar City Developer-S, wordt de blik verlegd van de grote naar de kleine infrastructuur. Bij organische gebiedsontwikkeling vormen de parkeervoorzieningen een extra lastig punt. Omdat de eindsituatie nog open is, is op voorhand veel minder goed duidelijk welke capaciteit uiteindelijk nodig is. De voorinvestering is daarom risicovoller (wordt de capaciteit uiteindelijk voldoende benut?) en kent ook een langere terugverdientijd.

Bij een binnenstedelijke herontwikkeling kan besparen op parkeren, of bekorten van de voorinvestering, een businesscase beter haalbaar maken. Neem Strijp-S in Eindhoven, een publiek-private samenwerking tussen de gemeente en Volker Wessels. Net als in de meeste andere steden is in Eindhoven de statische parkeernorm verlaten en wordt deze per gebied of locatie vastgesteld. Op Strijp-S gaat de vernieuwing een slag verder: parkeren wordt niet per kavel geregeld maar voor het gebied als geheel. Er is een bedrijf opgericht, Mobility S, dat alle parkeervoorzieningen bezit en beheert. Gebouweigenaren of -gebruikers huren parkeerplekken bij het mobiliteitsbedrijf.

Mobility-S, waarvan Van Dieren directeur is, monitort voortdurend de behoefte en bouwt tijdig plekken bij. Het mobiliteitsbedrijf verzorgt ook alternatieve mobiliteit (zoals e-bike en leenauto's). Het businessmodel bestaat eruit dat kaveleigenaren een stukje 'parkeergrond' tegen de grondprijs afstaan aan het mobiliteitsbedrijf. Door het schaalvoordeel en de efficiënte bezetting komt het bedrijf uit de kosten. "En voor elke parkeerplek die we minder hoeven te bouwen, investeren we in alternatieve mobiliteit."

Slimme slagbomen

In de gebiedsontwikkeling Hanzeland in Zwolle is de mobiliteitsvoorziening gebundeld binnen het bedrijf Movez. Als een online platform biedt dit onder meer ook deelauto's en deel-fietsen aan. Bij de dienst 'Slimme slagbomen' kunnen gebouweigenaren overtollige parkeercapaciteit aanbieden, welke vervolgens door andere bezoekers of eigenaren kan worden gehuurd.

Tot slot geeft Van Dieren een belangrijke tip: "Ga deelauto's, stekkerauto's en dergelijke niet zelf organiseren, neem daarvoor professionele aanbieders in de arm. Laat wel alle mobiliteitsvoorzieningen lopen via het ene bedrijf – het ene platform."

Reiswijzer

Met de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019 krijgen overheden en marktpartijen een compleet nieuwe versie van de bekende 'routebeschrijving' voor samenwerking in de schoot geworpen. Co-auteur Helen Amerika, senior-adviseur Akro Consult, wijst op de grote veranderingen in het speelveld van gebiedsontwikkeling – de meer organische benadering – die herschrijving nodig maakten. "De scoop van de Reiswijzer is veel breder geworden."

In het bijzonder speelt de nieuwe handleiding in op een actuele problematiek van de aanbestedingspraktijk. "We hebben te maken met een stapeling van ambities – duurzaamheid, energie, mobiliteit – waarvoor steeds complexere plannen geschreven moeten worden. Dat leidt tot hoge tenderkosten voor inschrijvende bedrijven", aldus Amerika. Bovendien gaat van tenderen geen echte stimulans uit tot krachtige samenwerking. Ook wordt er veel aanbesteed waar dit niet vereist is. Negen op tien reguliere gronduitgiften kunnen een-op-een gegund worden.

Voor een bepaald type opdracht kan partnerselectie aantrekkelijker zijn dan aanbesteden. Hierbij wordt (in eerste instantie) niet geselecteerd op plan en prijs maar op wat de ontwikkelaar-bouwer aan ervaring en kunde in huis heeft. “Je moet er als gemeentelijke dienst wel stevig voor in je schoenen staan. En bestuurlijke dekking hebben.” Is de samenwerkingspartner gekozen, dan dienen een aantal zaken te worden vastgelegd. Zorg voor een exit-regeling. Beschrijf het proces, de taken en verantwoordelijkheden en de mijlpalen waar je naartoe wilt werken.

Casus partnerselectie

De gemeente Utrecht heeft een vorm van partnerselectie toegepast voor de gebiedsontwikkeling Smakkelaarsveld. Dit is een zeer lastige herontwikkelingslocatie omgeven door infrastructuur nabij het centraal station. “Het is ons afgeraden maar we hebben toch voor partnerselectie gekozen”, vertelt Heleen Wijtmans, strategisch projectmanager bij de gemeente Utrecht. De onorthodoxe benadering werd ingegeven door de ambitie het beste te maken van “een ogenschijnlijk onmogelijke opgave”. De gemeenteraad had een pakket randvoorwaarden neergelegd: de Leidsche Rijn dient in het gebied terug te keren; park, water en gebouwen dienen een integraal geheel te vormen. “En alles budgetneutraal”, een eis die een bulderend gelach aan de congreszaal ontlokt.

Twintig partijen meldden zich voor een ‘sollicitatiegesprek’. Sommige kwamen toch al met een complete visie op het gebied aanzetten. Zij hadden de uitnodiging of niet goed gelezen, of ze vertrouwden de procedure niet. Uiteindelijk bleven drie partijen over die een visie mochten uitwerken. Waarna Lingotto als winnaar uit de bus kwam.

Geen watjes

De ‘sollicitatiegesprekken’ zijn diep gegaan, vertelt Wijtmans’ collega Rianne Nederhof, senior planeconoom. “Je moet doorvragen naar wat de ander beweegt. Je moet belangen die zich onder water bevinden zichtbaar maken. Zoals bij een ijsberg drie kwart van de massa zich onder oppervlak bevindt. Je moet durven confronteren. En ja, dat geeft wel eens een schrikreactie.”

Bij het proces van partnerselectie is gebruik gemaakt van de Gouden Cirkel van Simon Sinek: met van buiten naar binnen de ringen What?, How? en Why? “De raad mocht geen Wat-jes aandragen”, zegt Wijtmans. En bij de sollicitatieprocedure vielen Wat-inschrijvers af en bleef de beste Waarom-inschrijver over.

Publiekrechtelijk kader

Arjan Bregman, hoogleraar Bouwrecht (RUG) en coauteur van de Reiswijzer, behandelt de drie vormen waarop een overheid opdrachten kan uitzetten: een-op-een contracteren, klassiek aanbesteden, partnerselectie. Voor een-op-een ligt de begrenzing bij overheidsopdrachten boven het geldende drempelbedrag (wordt in december nieuw vastgesteld). Een ‘overheidsopdracht voor werken’ heeft onder meer als kenmerken: er is een rechtstreeks economisch overheidsbelang; er geldt bouwplicht; er worden eisen gesteld die verder gaan dan publiekrechtelijk mogelijk is. Is daarvan geen sprake, dan dient nog altijd wel getoetst te worden aan staatssteunregels. Verder moet altijd het gelijkheidsbeginsel in acht te worden genomen. “Motiveer daarom heel goed waarom je een-op-een voor een bepaalde partij kiest. Gebruik objectieve argumenten.”

Klassieke aanbesteding, als een selectie op prijs en/of kwaliteit van plannen, kent twee varianten: ondershands of openbaar. Bij de ondershandse procedure is aparte toetsing op staatssteun nodig. Bij

de openbare procedure moet goed gekeken worden naar het risico op ‘wezenlijke wijzigingen’ in de realisatie ten opzichte van het gecontracteerde plan. De variant van de concurrentiegerichte dialoog vraagt veel stuurmanskunst en zal niet voor iedere gemeente behapbaar zijn.

Over partnerselectie, de nieuwste vorm van samenwerking, heeft Bregman een nuchter oordeel: “Het is een ander soort procedure maar juridisch is dit gewoon een-op-een.” Ook hier dient weer gelet te worden op aanbestedingsplichtige onderdelen. Overigens kunnen deze onderdelen altijd separaat aanbesteed worden.

Huiswerk doen

Edward van Schaijk, associé Fakton Executives, deelt kennis en ervaring met het samenbrengen van de gemeente en marktpartijen. Er wordt momenteel veel getenderd, in een ‘warme’ markt. Hoe krijg je dan toch de beste match voor het beste resultaat? Door te sturen op meerwaarde. Ruimte te laten voor verrassende ideeën. Overigens: “Partnerselectie, daar doe je altijd wel een beetje aan”, stelt Van Schaijk. Ook bij klassieke aanbesteding. Door het formuleren van de eisen en randvoorwaarden en het profiel. Een-op-een contracteren is trouwens niet simpeler, waarschuwt hij. “Je zult van tevoren veel huiswerk moeten doen, anders word je in de onderhandelingen weggespeeld.” Voor tenderinschrijvers is een serieuze vergoeding, zoals Rotterdam die geeft, op zijn plaats. Ook al dekt die niet alle kosten.

De productieve stad

Na de lunchpauze vertelt Theo Stauttner, partner Stadskwadraat, over Metro Mix. Guided principles: een handleiding aan de hand van 15 principes, voor een goede mix van wonen en werken in gebiedsontwikkelingen. Er zit veel ervaring uit het buitenland in, onder andere uit New York en Brussel. “In Nederland zijn we nog niet goed in mixen.”

We zien dat de stad nog aldoor trekt. In de meeste steden heerst ruimtedruk, met woningbouw als stuwende kracht. Maar krijgt werken nog wel een plek? De functionele stad, met de scherpe scheiding van wonen en werken, is geen aantrekkelijk model meer voor duurzame verdichting. Wél de productieve stad, waarin wonen combineert met kenniseconomie en schone maakbedrijven.

Juist ambities stapelen

Voor de herontwikkeling van de Merwedekanaalzone in Utrecht is met toepassing van de Metro Mix een indeling gemaakt in drie verschillende deelgebieden: Wonen, Mix, Werken. De milieus ervan worden getypeerd als Rust, Ruis en Reuring. Het raamwerkplan laat toe dat placemaking-activiteiten kunnen doorgroeien. Er wordt verder ruimte gereserveerd voor nieuwe soorten bedrijvigheid die zich nog niet precies laten aanwijzen. Levendige plinten zijn zeer belangrijk. Zet daar management op, adviseert Stauttner. Let daarbij op variatie: dure, goedkopere, grote en kleine plintplekken.

Oppassen voor het stapelen van ambities? “Nee, bij verdichting moet je juist ambities stapelen! Hoge dichtheid vraagt om een hoogwaardig openbaar gebied en nieuwe mobiliteitsvoorzieningen.” Voor de Merwedekanaalzone geldt een parkeernorm van 0,3. Deze zeer krappe norm krijgt onder meer invulling met 300 à 400 deelauto’s.

Ten slotte is daar altijd de businesscase – is het allemaal haalbaar? “Het is duidelijk dat je voor een hoogwaardige verdichting met wonen en werken als in de Merwedekanaalzone, op elk vlak een beter rendement moet halen. Dat vergt strak management. En benut de mogelijkheden van gezamenlijk gebruik, bijvoorbeeld een school en theater in een gebouw.”

Financiële ontzorging

“Het rijk heeft zijn financiën op orde maar de gemeenten kampen met afgenomen solvabiliteit”, signaleert Caspar Boendermaker, specialist Business Development & Duurzaamheid, BNG Bank. Om in de financieringsleemte te voorzien, biedt de vijfde bank van Nederland, waarvan alle gemeenten aandeelhouder zijn, “ontzorgingsformules” aan. Eerder heeft BNG Bank de Financieringsfaciliteit Binnenstedelijke Transformatie opengesteld (deels gedekt door een staatsgarantie). Daarnaast is een nieuwe faciliteit van 2 miljard euro opengesteld voor projectfinancieringen, vooral op vlak van energie en warmte. Financiering wordt bijvoorbeeld verstrekt aan zonneparken en energielandschappen.

Een grote financieringsvraag, waarvoor gemeenten zich ook tot deze nieuwe faciliteit kunnen richten, komt van de aanleg van warmtenetten ter vervanging van stoken op gas. Verschillende alternatieve warmtebronnen dienen zich aan, zoals industriële restwarmte, geothermie of de kleinschaliger warmtekrachtkoppeling. Bedoeling is voor elke wijk in Nederland de beste warmteoplossing en de kosten daarvan in kaart te brengen, legt Boendermaker uit. Zoveel is al duidelijk dat er aanzienlijke verschillen zullen optreden. Een voorwaarde is dan wel dat de kosten niet in de woonlasten mogen neerslaan. “Gele hesjes willen we voorkomen.”

Cafetariamodel

Wie gaat het warmtenetwerk – de pijpen onder de grond – aanleggen? Hiervoor zijn verschillende gegadigden: publieke bedrijven (gemeenten, regionale verbanden, provincies), grote netwerkbedrijven (o.a. Stedin en Alliander), grote energiebedrijven en kleinere aanbieders, zoals een veelbelovende nieuwe speler: de bewonerscoöperatie. De rijksoverheid kiest vooralsnog voor dit cafetariamodel van *laissez-faire*. “Maar de toekomstdroom is een open netwerk waarop verschillende warmtebronnen kunnen aansluiten”, aldus Boendermaker. De Warmterotonde van Zuid-Holland levert daarvoor al het model.

Vanwege de grote voorinvestering is de strategische vraag voor gemeenten en marktpartijen op welk schaalniveau je moet beginnen met de aanleg van het warmtenetwerk. Zijn er voldoende afnemers en word je niet te afhankelijk van een of twee grote warmteleveranciers. Beginnen met kleinschalige netwerken en die later koppelen tot een grootschalig netwerk, kan een betere keuze zijn.

Kostenverhaal goed geregeld

Als laatste belicht Jeroen Huijben, projectleider Aanvullingswet Grondeigendom, ministerie BZK, de regeling van het kostenverhaal in de Aanvullingswet Grondeigendom. Hij stelt dat de belangrijkste wijziging al in 2016 is ontstaan en nu bestendigd is, namelijk de keuze uit de integrale of de organische variant van kostenverhaal. Omdat er bij organische gebiedsontwikkeling geen vaste looptijd is, mag je een grondexploitatie opstellen met een globale kostenraming. Voor de bepaling van opbrengsten geldt de grondwaardevermeerdering. Bij de eindafrekening zijn verschuivingen binnen een kostensoort toegestaan, bijvoorbeeld als een trambaan alsnog een busbaan wordt.

De echte aardverschuiving, aldus Huijben, is de afdwingbare financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen die buiten de gebiedsontwikkeling liggen maar daarmee wel functioneel samenhangen. Dit is iets anders dan kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen op basis van de PPT-criteria. “Denk aan een rotonde of transferium in het noordelijk deel van de gemeente ter ontsluiting van een ontwikkeling in het zuidelijk deel. Zolang er maar een samenhang bestaat.” De bijdrage is vervolgens wel geormerkt voor de betreffende voorziening. De mogelijkheid bestaat dat de hoogte van de bijdrage nog per AMvB wordt gemaximeerd.

Onveranderd blijft dat het kostenverhaal nooit meer mag bedragen dan er opbrengsten zijn (macro-aftopping). En contracteren (via de anterieure overeenkomst) houdt in alle gevallen de voorkeur, met het instrument van kostenverhaal als stok achter de deur. Desgevraagd laat een ruime meerderheid van de congresdeelnemers weten in de Aanvullingswet meer mogelijkheden te zien voor de bekostiging van gebiedsontwikkeling. In deze opgeruimde stemming eindigt het congres. Er komt veel op de gemeenten af – Omgevingswet, woningbouwopgave, energietransitie, infrastructuur en mobiliteit – maar ze kunnen het aan.