

Wel perspectieven, nog weinig nieuwe verdienmodellen

Gebiedsontwikkeling in crisistijd



Tien jaar lang was het programma NederLandBovenWater een motor om gebiedsontwikkeling te versnellen. Gebiedsontwikkeling lijkt nu stil te staan. Levert het programma lessen op? Een greep uit de resultaten. En visies van bestuurders en betrokkenen: hoe verder?

Agnes Koerts en **Derk van der Laan** adviseurs en journalisten

Sybilla Dekker treedt in 2003 aan als minister van Ruimtelijke Ordening (VROM). Zij beseft dat ruimtelijke plannen eerder slagen als alle belanghebbenden vroeg en daadwerkelijk betrokken zijn. Tien jaar later zegt zij: 'Er kwam een Adviescommissie Gebiedsontwikkeling en in het verlengde hiervan rijpte het idee om een nieuwe krachtige impuls aan gebiedsontwikkeling te geven: NederLandBovenWater. Terugkijkend op die hele periode, waarbij ik de laatste jaren als ambassadeur van het programma betrokken was, zeg ik: die formule werkt.'

Voormalig minister Dekker zegt dit in Meerwaardecreatie, een publicatie met aanbevelingen na tien jaren volgen, analyseren en deels beïnvloeden van tachtig gebiedsontwikkelingen. Van Appingedam tot en met de Westflank Haarlemmermeer. Van Bieslandse Bos tot Park Lingezegen. Met daarbij alle mogelijke publieke en private partijen aan het roer. Vanaf 2008 lag het accent van NederLandBovenWater (NLBW) op de vraag hoe betrokkenen met

de crisis kunnen omgaan. Medio 2013 wordt het programma beëindigd, mogelijk komt er een vervolgactiviteit.

Codirecteur Peter van Rooy schetst de hoofdlijn: 'Wij hebben veel onafhankelijke denkkraacht georganiseerd om ontwikkelingen verder te brengen. Betrokkenen ervan laten doordringen dat breed draagvlak vereist is. Allerlei handreikingen gedaan, nieuwe planmethodes en verdienmodellen geïntroduceerd. Daarbij kwam ook het beïnvloeden van de publieke opinie en politieke besluitvorming voor betere ruimtelijke kwaliteit.' NLBW zorgde voor kennisontwikkeling, legde verbindingen tussen sectoren door professionals met diverse specialismen bij elkaar te brengen. Van Rooy: 'Ik zie dat in de praktijk alle betrokkenen nu veel meer serieus worden genomen.'

'Provobeweging'

Gefinancierd door een groot aantal overheden en private partijen, waaronder een tijdlang ook BNG, fungeerde het program-

ma als aanjager en ook 'als een soort provobeweging', aldus Felix Rottenberg op een slotcongres in Den Bosch eind 2012. De aanpak veranderde in de loop van deze periode naarmate omstandigheden veranderden en NLBW daagde partijen uit hun vaste paden te verlaten.

De huidige minister, Melanie Schultz van Haegen (Infrastructuur & Milieu) ondersteunde dit beeld door op het slotcongres te vertellen hoe zij en de rijksoverheid werden beïnvloed. Het realiteitsbesef groeide dat andere verdienmodellen nodig zijn dan die van grondinkomsten. Er kwam een andere manier van aansturing van de ruimtelijke ordening. Minder grootschalig, minder centralistisch, meer vanuit vrager en gebruiker gestuurd.

Schultz van Haegen: 'Het programma heeft grote waarde voor mijn ministerie en een positieve invloed op gestagneerde projecten. De inzet leidde daadwerkelijk tot concrete aanpassingen van projecten.' Het programma heeft volgens de minister ook laten zien dat de overheid andere rollen kan vervullen: bijvoorbeeld coalities smeden, zonder daarbij als rijk met geld over de brug te komen. 'Vroeger gold op rijksniveau "wij bepalen" en dus ook "wij betalen". Die tijd is echt voorbij.'

Nieuwe eisen

De ruimtelijke ordening bevindt zich in een overgangsfase. Overal wordt gezocht naar nieuwe modellen. In de praktijk- en wetenschappelijke ervaringen van NLBW schuilen verschillende ingrediënten voor een nieuwe lijn nu de opgaven complexer worden. In deze crisistijd zijn naast elkaar verdergaande groei en krimp tegelijkertijd te zien. Het begrip uitnodigingsplanologie geldt als nieuw sleutelwoord, waarbij overheden erkennen op gelijkwaardige voet ondernemingen en particulieren tegemoet te treden, nu zij zelf minder als financiële trekkers fungeren.

Gebiedsontwikkeling en denken in life cycles

John Reichardt, lid van de Raad van Bestuur van BNG Bank over gebiedsontwikkeling in deze tijd van crisis: 'We moeten veel meer denken in termen van life cycles en het gebied als geheel. Voor je businesscase moet je over de gehele levensduur van een pand rekenen. Ook gaat het om de positieve ontwikkeling rondom een pand in een groter gebied. Gebiedsontwikkeling wordt steeds belangrijker. Dat vereist een verre horizon en een lange adem, maar het is de enige oplossing als je vastgoed weer aan de praat wilt krijgen'. Wel is er dringende noodzaak voor nieuwe verdienmodellen en ondernemerschap, zei hij eind december in een interview voor de bijlage Renovatie en Transformatie van het blad Building Business. .

Bestuurder Wim van de Donk, commissaris van de koningin in Noord-Brabant: 'Voor onze provincie is gebiedsontwikkeling zo belangrijk dat wij de komende tijd daar veel tijd en energie in steken. Ook in de lijn van de visie van NederLandBovenWater. Verandervermogen is vereist, om zo de benodigde transitie van stad en platteland mogelijk te maken. De verhouding tussen Brabantse steden onderling en spanningen op het platteland gaan steeds meer aandacht vragen.'

De vraag naar energie stijgt, er is sprake van groeiende mobiliteit en verstedelijking. Schultz van Haegen formuleerde twee eisen voor de toekomst: 'Het vergt in de eerste plaats wezenlijk andere benaderingen wanneer de bevolking dichter naar elkaar toe trekt. Meer ruimtelijke slagkracht is dan belangrijk. En in de tweede plaats zijn bestuurders vereist die zelf op lokaal niveau aan de slag gaan, dichterbij burgers en bedrijven. Die verantwoordelijkheid nemen, knelpunten in kaart brengen en vooral zelf oplossingen zoeken, met markt en andere overheden.'

Actuele voorbeelden

Het pakket van tachtig projecten omvat gebiedsontwikkelingen die intussen zijn afgerond, zijn geslaagd of helemaal of



gedeeltelijk niet door gingen. Ze variëren van herstructurerings van stedelijke gebieden tot ruimtelijke projecten die grotendeels buiten de bebouwde kom vallen. Twee voorbeelden van projecten die anno 2013 in stroomversnelling komen.

Innovatie Campus hart van extra gebiedsontwikkeling

Een voorbeeld van private investeerders die hun gezamenlijk belang willen koppelen aan gebiedsbelang is te vinden bij Eindhoven. Zuidoost Brabant rondom Eindhoven wordt de 'slimste regio van de wereld' genoemd. Landelijk Strijp ligt ten noordwesten van Eindhoven: tussen de A2, de A58, het Beatrixkanaal en de spoorlijn Eindhoven-Best. Dat gebied moet één van de iconen worden van de economische motor die deze regio inmiddels is. Nu nog een locatie met onder meer weiland voorziet het initiatief in een fors parkachtig gebied met daarin de Brainport Innovatie Campus plus infrastructuur. De luchthaven ligt nabij, mogelijk komt er een eigen spoorweghalte.

Binnen dit gebied is 200 hectare bestemd voor de campus, waarbij 60 hectare wordt bebouwd. Acht bedrijven overwegen de eerste 13 hectare te gaan afnemen. Inmiddels is een oude kazerne verbouwd tot een internationale school.

Momenteel verkennen de betrokkenen verschillende nieuwe verdienmodellen voor deze gebiedsontwikkeling. Zoals het uitgeven van gebiedsaandelen (op naam, stimuleert betrokkenheid van uiteenlopende investeerders) of een investeringsfonds (grote beleggers). Of een servicecompagnie die het beheer doet.

Brainport Industries

Belangrijke initiatiefnemer voor de campus is Brainport Industries, een private corporatie van een groot aantal belangrijke toeleveranciers voor economische trekkers als ASML, Philips Healthcare en Océ/Canon. Rond de tachtig ondernemingen zijn lid, zij willen de productieketens

Wat is proceskunst?

Hollen, stilstaan en omkeren

Proceskunst is een van de antwoorden op nieuwe marktomstandigheden bij gebiedsontwikkeling. Dit begrip stelt centraal het gezamenlijk vermogen van partijen om hun initiatieven op te nemen in integrale gebiedsontwikkeling. Zodat voor alle partijen extra waarde ontstaat. Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl ontstaat door assemblage uit verschillende bronnen, kleinere en heel diverse projectvoorstellen. Particulieren en private partijen krijgen veel vrijheid om initiatieven te nemen. Overheden blijven belangrijk, maar in andere rollen.

Geert Teisman, codirecteur van NederLandBovenWater en hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, is geestelijk vader van het begrip proceskunst. Hij legt het uit in een recente publicatie (Cahier III) van NederLandBovenWater.

Voor de crisis lieten de dominante partijen (Rijk, gemeenten, projectontwikkelaars) vele kansen onbenut. Mogelijk extra rendement voor het gebied dankzij gezamenlijk belang, creëren van meerwaarde, bleef vaak uit. Teisman: 'Organisaties, sectoren

en actoren van Rijk, provincie en gemeenten opereerden vooral naar binnen gericht, waarbij interne belangen en procedures de boventoon voerden. Maar gelukkig waren, en zijn, individuen in staat zich hieraan te onttrekken: zij springen over eigen schaduwen heen. In deze crisis moeten juist zij het verschil maken. Het is voor betrokkenen de kunst om ontwikkelingen te organiseren die voorkomen dat één belang domineert.'

Teisman doet voorstellen om proceskunst te bedrijven voor Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl, aan de hand van geslaagde en mislukte projecten uit het hele land. In zogenaamde meerwaardegesprekken moeten betrokkenen leren flexibel met eigen initiatieven om te gaan, ontvankelijk te zijn voor anderen. Partijen nemen alleen deel aan projecten wanneer zij waarde toevoegen. Regelmatig doet zich gaandeweg een gebiedsproject een wonderbaarlijk moment voor: een voor velen onverwachte wending waardoor spelers zich moeten heroriënteren: wees je daarvan bewust. Hollen, stilstaan en omkeren is blijvend een gegeven.

Hoe integreren, vervlechten, verleiden en ruilen gebiedsontwikkeling kan helpen

Het Cahier Meerwaardecreatie noemt perspectieven voor adequate gebiedsontwikkeling:

1. Integreer waterveiligheid beter in ruimtelijke plannen

De Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier introduceerde een aantal jaren geleden het zogenaamde Omwisselbesluit. Het Rijk gaat uit van een bepaalde oplossing voor problemen, maakt een kostenraming en kent op basis daarvan een bedrag toe. Mocht een andere partij een oplossing bedenken die de problemen tegen dezelfde kosten oplost maar wel aantoonbaar meer maatschappelijk rendement oplevert, dan wordt de eerst bedachte oplossing omgewisseld. Wanneer het alternatief duurder is, dan moet de initiatiefnemer de meerkosten op tafel te leggen. Deze manier van werken belooft creativiteit, vergroot de betrokkenheid en betekent ook eerdere acceptatie van de aanvankelijke oplossing indien de regio niet in staat blijkt tot een betere oplossing.

2. Vervlecht infrastructuur met ruimtelijke vitaliteit, zoals A2 Maastricht en de zelforganisatie bij A59

Overheden, een privaat consortium, bewoners en anderen werken samen aan de Groene Loper in Maastricht voor betere doorstroming op de A2, bereikbaarheid van Maastricht, verkeersveiligheid en een impuls voor stedelijke vernieuwing. Een ander voorbeeld is de A59 tussen 's-Hertogenbosch en Waalwijk als belangrijke verbinding van Mainport Rotterdam, Brainport Eindhoven en Greenport Venlo. Regionale partijen hebben een alternatief

ontwikkeld inclusief gebiedsontwikkeling. Zij kunnen 80 procent van de kosten (totaal honderd miljoen euro) voor hun rekening nemen.

3. Ander grond- en kavelbeleid

Naast bereidheid om grondposities af te waarden, kan nieuwe energie ontstaan als partijen hun grondposities niet meer koppelen aan het recht om te gaan bouwen. Om te voorkomen dat dit tot ernstige problemen leidt bij partijen met bestaande grondposities, wat de economie van Nederland wezenlijk zou raken, zijn uiterste voorzichtigheid en een ruim overgangsregime geboden. Zo zou nu kunnen worden bepaald dat de ontkoppeling bijvoorbeeld in 2020 ingaat.

4. Nieuwe geldbronnen

Gemeenten kunnen een bestemmingsheffing overwegen: wanneer grond van bestemming verandert, komt de bestemmingswinst bijvoorbeeld voor de helft ten goede aan de gemeente. Of een voorbeeld nemen aan het Duitse systeem van lokale belasting op bedrijfswinsten (Gewerbesteuer ofwel Ambachtsbelasting). Per saldo leveren bedrijven er niet op in. Een ander instrument is grondsaldering, een soort tijdelijke erfpachtconstructie. Hierbij wordt grond voor fors minder ingebracht. Dat maakt nieuwbouwwoningen betaalbaar en brengt ontwikkelingen op gang. Na een, vooraf bepaalde, periode wordt de waardevermeerdering bepaald en rekenen woningbezitters af met de partij die aanvankelijk een veer heeft gelaten. Als het aannemelijk is dat het aanvankelijke verschil later wordt terugverdiend, is geen sprake van afwaardering en komt het tijdelijke verschil als disagio in de boeken.

Partijen doen dan alles om te komen tot waardevermeerdering.

5. Particulieren verleiden

De directeur van NederLandBovenWater, Van Rooy, ziet moderne verleidingskansen om de hoek: 'Tot nu toe ploeteren belangstellenden vaak in centimeters dikke rapporten en overheidsdocumenten om te weten of hun idee kan. In de nabije toekomst zou het per regio moeten gaan om digitale ontsluiting van een ruimtelijk panorama in de vorm van een vlekkenkaart met trefwoorden (al dan niet met bestemmingscategorieën 'ja', 'ja mits', 'nee tenzij' en 'nee'): een ontwerp op hoofdlijnen en pakketten als deelprogramma's. In de huiskamer met een paar muisklikken hiervan kennis nemen, en individuen of groepen kunnen aan de slag. In Duitsland zijn bouwgroepen en particuliere coöperaties normaal, worden wettelijk ondersteund.'

6. Kavels ruilen binnen de stad

Kavelruil, zoals gebruikelijk in landelijke gebieden, biedt mogelijk soelaas voor (binnen)stedelijke gebieden. Noordrijn-Westfalen kent stedelijke herverkaveling (Umliegung): gemeenten kunnen grondeigenaren dwingen mee te werken aan een ontwikkeling. Zij moeten bij grondruil weliswaar meebewegen, maar blijven als grondeigenaar betrokken. Vooral in de vrijwillige variant houden zij mogelijkheden voor deelname aan het proces. Van Rooy: 'Als we moderne informatietechnologie toepassen en adequaat omgaan met relatief grote verschillen in inbrengwaarde van grond en vastgoed, waarom zouden we zo dan binnenstedelijk geen resultaten kunnen boeken?'

versteven. Een aantal van hen hoort tot de top drie in de wereld als het gaat om hun specialisatie. De meeste toeleveranciers, maar niet alle, zijn in regio Eindhoven gevestigd. 'Met deze aantrekkelijke campus kunnen opleidingsinstituten studenten laten zien dat werken in de hightech iets heel anders is dan een overall aantrekken en bouten en moeren aandraaien in een stoffige werkplaats', verwacht Peter van Rooy.

Voor de gemeenten in de regio betekent de nieuwe bedrijvenlocatie wel even slikken. Zij, Eindhoven voorop, moeten andere bedrijventerreinen nog voor tientallen miljoenen euro's afwaarderen. Onderdeel van de ambitie is dat bedrijfsgebouwen die ondernemingen door verhuizing achterlaten, opnieuw worden bestemd: Brainport Innovatie Campus mag niet betekenen dat andere gebieden ontwricht raken.





De haven van Wanssum, ontwikkelingsruimte straks voor veevoederfabricage en recreatie

Waterveiligheid brengt nieuwe kansen voor Ooijen-Wanssum

Een maatschappelijke prioriteit waarin veel wordt geïnvesteerd is de bescherming tegen het water. Enkele van de tachtig projecten koppelen waterveiligheid aan andere urgenties in een gebied. Een van de voorbeelden speelt in Noord-Limburg. Het beslaat ruim twintig vierkante kilometer bij twee dorpen aan de Maas: Ooijen en Wanssum in de omgeving van Venray. Dit gebied kampte in 1993 en 1995 met ernstige wateroverlast. Landbouwgronden, bedrijven en woningen stonden blank. Als oplossing moest er een plan komen met onder meer extra waterberging, om het hoofd te bieden aan bedreigingen in de toekomst. In 2006 is begonnen met het verkennen van de mogelijkheden waarbij moest worden voorkomen dat, vanwege het waterbelang, het gebied sociaal en economisch op slot zou gaan. En dat in een krimpgevoelige regio.

Dankzij een bijzondere manier van plannen maken, werd het belang van de waterveiligheid een motor voor het benutten van kansen, waar overheden, bevolking en ondernemers achter staan. Vrijwel alle particulieren zijn thuis bezocht en gevraagd hoe zij de toekomst van het gebied zien. Er ontstond draagvlak, de gekozen planvariant kreeg brede steun.

Huis droog

Het plan omvat een combinatie van maatregelen voor waterveiligheid, recreatie-uitbreiding, nieuwbouw en het verdwijnen

van woningen. Centraal staat een verruiming van de oude Maastak, met kades af te sluiten van de eigenlijke rivier. Sommige nieuwe panden worden op een terp gebouwd.

Bewoners lopen het risico dat een maal per bijvoorbeeld tien jaar de omgeving om hen heen een paar weken onder water staat, waarbij zij zelf wel droog blijven. Ook voorziet het plan in een rondweg om Wanssum, herinrichting van de haven, natuurontwikkeling en betere benutting van cultuurhistorisch erfgoed. Alle overheden doen mee aan de investeringen. Voorwaarde: de plannen mogen niet ten koste gaan van omliggende dorpen. De realisatiekosten bedragen circa 210 miljoen euro, waarvan het rijk 135 miljoen euro betaalt en provincie plus gemeenten 75

miljoen euro. Nu wordt gezocht naar aanvullende private investeringen.

Eigen schaduw

Een sleutel in de huidige marktomstandigheden is dat partijen bij gebiedsontwikkeling over hun eigen schaduw weten te springen. 'Voor overheden moet uitnodigingsplanologie centraal staan', zegt Van Rooy. 'Dus de aanpak zonder zelf alles te willen registreren. Leg zo veel mogelijk verantwoordelijkheden bij initiatiefnemers en gebruikers. Doe dat zowel bij de manier van plannen maken als bij de juridische kanten. De Omgevingswet, die nu in de maak is, gaat een heel eind in die richting.'



De Maas in Noord-Limburg krijgt de ruimte